

Warszawa, 12 maja 2014 r.

BAS- WASGiPU – 915 /14

Pan
Poseł Piotr Paweł Bauć
Przewodniczący Komisji
Edukacji, Nauki i Młodzieży

**Opinia merytoryczna do pilnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy
o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk 2315)**

1. Streszczenie

Przedłożony projekt wprowadza gwarancję bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów dydaktycznych i ćwiczeniowych dla uczniów objętych kształceniem obowiązkowym. Jego zasadniczym celem jest poprawa warunków realizacji konstytucyjnego prawa do nauki i wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży. Nowelizacja wprowadza w polskim zdecentralizowanym systemie oświatowym dość skomplikowany mechanizm dotowania zakupu lub drukowania i powielania podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych. Wdrożenie projektowanych regulacji, tak by zrealizować zakładane cele, będzie zależne od pozalegisłacyjnych działań administracji centralnej oraz działań samorządów, środowisk edukacyjnych oraz wydawców podręczników.

Zakres wprowadzanych zmian jest najszerzy w odniesieniu do etapu wczesnej edukacji. Cele projektu w części, która dotyczy tworzenia i dystrybucji centralnie zamawianych podręczników dla klas I-III, według deklaracji projektodawcy, są dwojakie: chodzi zarówno o zapewnić bezpłatnego dostępu do materiałów

dydaktycznych, które na tym etapie edukacyjnym były szczególnie drogie i nadmiernie rozbudowane, jak i stymulowanie pożądaných zmian metodycznych, tj. odchodzenie od często nadmiernego schematyzmu pracy z dziećmi (wypełnianie kart pracy, ćwiczeń). Realizacja drugiego celu ściśle wiąże się nie tylko z merytoryczną koncepcją i jakością przygotowywanego na zlecenie ministerstwa podręcznika, ale także z zapewnieniem nauczycielom wczesnej edukacji metodycznego wsparcia, szkoleń i materiałów. W uzasadnieniu projektu zapowiedziano przygotowanie „obudowy metodycznej” do podręcznika, jednak brakuje przepisów dotyczących tego zobowiązania. Ważne będzie też zapewnienie materiałów ćwiczeniowych przygotowywanych zarówno przez komercyjne wydawnictwa, jak i dostępnych w otwartych zasobach edukacyjnych. Pierwszy etap wdrażania systemu, czyli według projektu zapewnienie w roku szkolnym 2014/2015 bezpłatnych podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla klas I szkół podstawowych, będzie toczyć się pod szczególną presją czasu. Zakończenie wdrażania przewidziano na rok szkolny 2017/2018.

Projektodawcy wiążą wdrażanie systemu z zapoczątkowanymi wcześniej pracami nad zapewnieniem rozwoju otwartych zasobów edukacyjnych, przygotowywaniem ze środków publicznych oferty bezpłatnych e-podręczników. W takim ujęciu zmiany dotyczą nie tylko mechanizmów finansowania ze środków publicznych kosztów pomocy dydaktycznych, ale także stymulowania procesu zmian sposobu pracy szkół i nauczycieli, polegającej m. in. na dążeniu do coraz szerszego wykorzystywania różnych źródeł, w tym platform edukacyjnych oraz różnego typu materiałów (w tym nieobjętych dopuszczeniem do użytku szkolnego). Wprowadzany mechanizm zapewnienia bezpłatnego dostępu do podręczników lub materiałów edukacyjnych potrzebnych przy realizacji programu przewiduje dwa nurty działań:

- zakup produktów z oferty wydawców oraz korzystanie z bezpłatnych e-podręczników i materiałów,

- jak najszersze przygotowywanie własnych, „autorskich” zestawów materiałów przez nauczycieli.

Przy drugim rozwiązaniu bieżące koszty to głównie koszty druku i kopiowania materiałów.

2. Opis założeń projektu

- Zapewnienie uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych – ze środków dotacji celowej.

Przewiduje się przekazywanie jednostkom samorządów terytorialnych dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie podręczników, które (będąc formalnie własnością jednostek samorządu terytorialnego) mają być wyposażeniem szkoły. Wysokość dotacji jest powiązana z liczbą uczniów, przy czym w projektowanym art. 22 ad ust 5 ustalono górne limity środków przeznaczonych na jednego ucznia zależnie od poziomu edukacji i rodzaju materiałów.

Określone w projektowanym art. 22 ak zobowiązanie szkół dotyczy nieodpłatnego: wypożyczenia uczniom podręczników lub materiałów edukacyjnych, mających postać papierową, lub zapewnienia uczniom dostępu do podręczników lub materiałów edukacyjnych, mających postać elektroniczną, lub przekazania uczniom materiałów ćwiczeniowych bez obowiązku zwrotu lub ich udostępnienia. Szczegółowe warunki korzystania przez uczniów z podręczników lub materiałów edukacyjnych określa dyrektor szkoły, uwzględniając konieczność zapewnienia co najmniej trzyletniego okresu używania tych podręczników lub materiałów oraz coroczne zapewnienie materiałów ćwiczeniowych.

Regulacje dotyczące wysokości kwoty dotacji celowej zawarte w projekcie ustawy dotyczą maksymalnej kwoty dotacji celowej na jednego ucznia (art. 22 ae ust 5): Przewidziano dotacje:

- do wysokości 25 zł na ucznia na materiały z zakresu zajęć z języka obcego nowożytnego dla klas I –III,
- do wysokości 50 zł ucznia na materiały ćwiczeniowe dla klas I-III,
- do wysokości 140 zł na ucznia na podręczniki lub materiały edukacyjne dla klas IV–VI,
- do wysokości 25 zł na ucznia na materiały ćwiczeniowe w klasach IV-VI,
- do wysokości 250 zł na ucznia na podręczniki lub materiały edukacyjne w zakresie gimnazjum,
- do wysokości 25 zł na ucznia na materiały ćwiczeniowe w zakresie gimnazjum.

Maksymalne kwoty dotacji celowej będą - co trzy lata - podlegać dokonywanej przez ministra do spraw oświaty i wychowania weryfikacji, w której będą

uwzględnione: liczba obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego na danym etapie edukacyjnym, warunki jakie muszą spełniać podręczniki oraz wyniki analiz dotyczących kształtowania się cen podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w dwóch latach poprzedzających weryfikację.

W myśl uzasadnienia zamieszczone w art. 22 ae ust. 5 sumy przyjęto na podstawie analizy:

- średnich cen rocznych kompletów podręczników dla klas IV–VI (228 zł), średnich cen kompletu podręczników w gimnazjów (413 zł), średniej ceny podręcznika do nauki języka obcego nowożytnego (ok. 35 zł),
- struktury ceny podręczników według analizy pozycji składających się na cenę książek przyjętą za danymi Polskiej Izby Książki. Zgodnie z nią struktura cen jest następująca: prace redakcyjne, zakup licencji i praw autorskich - 25%, koszt papieru, druku, oprawy, transportu - 20%, marża dystrybutorów - 35%, materiały i wsparcie dydaktyczne - 5%, VAT 5%, zysk wydawnictwa - 10%.

Oszacowano, że w związku z wprowadzanymi regulacjami cena podręczników będzie mogła stanowić ok. 60% obecnej ceny ponoszonej przez rodziców. Przyjęto m.in., że po wprowadzeniu nowych rozwiązań należy spodziewać się znacznego obniżenia kosztów dystrybucji (9% nowej ceny podręcznika), przewidziano zmniejszenie zysku wydawcy (do 8% nowej ceny). Całkowicie nie przewidziano w cenie podręcznika kosztów dodatkowych materiałów i wsparcia dla nauczycieli, bowiem jak zaznaczono *zapewnienie tego typu materiałów jest zadaniem organu prowadzącego szkołę.*

Zakłada się, że środki przewidziane w dotacji będą umożliwiały sfinansowanie zestawów podręczników i materiałów potrzebnych do realizacji programu nauczania. Jednocześnie przewidziano w projektowanym art. 22ai., że rada pedagogiczna szkoły podstawowej lub gimnazjum może za zgodą organu prowadzącego ustalić zestaw podręczników i materiałów ćwiczeniowych, których koszt przekracza kwoty dotacji celowej przeznaczonej na te materiały dydaktyczne. W takim przypadku różnicę między kosztem zakupu dla ucznia kompletu podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz zakupu materiałów ćwiczeniowych, a wysokością kwot dotacji celowej pokrywa organ prowadzący szkołę podstawową lub gimnazjum.

Dotacja celowa będzie wykorzystywana na zakup podręczników i innych materiałów u wydawców, a także w myśl projektu (art. 22 ae ust. 11) może być

wykorzystywana na pokrycie kosztu drukowania i powielania podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w celach dydaktycznych lub na zakup urządzeń umożliwiających drukowanie lub powielanie tych podręczników i materiałów. Rozwiązanie to uwzględnia potrzeby nauczycieli, którzy zdecydują się na realizację programu nauczania bez wykorzystywania podręczników kupowanych od wydawców i będą korzystać z takich zasobów jak e-podręczniki i otwarte zasoby edukacyjne. Działania zmierzające do rozszerzenia oferty publicznych, bezpłatnych materiałów edukacyjnych, w tym podręczników, są już realizowane od 2012 r., w szczególności w ramach projektu systemowego e-podręczniki do kształcenia ogólnego, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego¹. MEN podkreśla, że stałej rozbudowie podlegają również zasoby edukacyjne gromadzone na portalu wiedzy dla nauczycieli www.scholaris.pl, które obecnie dotyczą już ok. 75% treści podstawy programowej kształcenia ogólnego. Zgodnie z założeniami resortu edukacji przedstawionymi w OSR do omawianego projektu ustawy, według szacunków MEN od 2015 r. udział darmowych e-podręczników udostępnionych przez ministerstwo będzie wynosił 20% rynku.

- Zapewnienie bezpłatnych podręczników dla klas I-III szkół podstawowych

Odrębne rozwiązania przyjęto w zakresie zapewnienia finansowania ze środków publicznych podręczników do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej dla uczniów dla klas I-III szkoły podstawowej. W związku z przygotowaniem i dystrybucją bezpłatnego podręcznika dla klas I-III w ramach działań administracji centralnej, nie przewiduje się dotacji celowej na zakup podręczników dla klas I-III przekazywanej samorządom. Jednocześnie zastrzeżono, że jeśli rada pedagogiczna wybierze podręcznik inny, niż rządowy, to samorząd lokalny może finansować ich zakup.

Zadanie zlecenia przygotowania i dystrybucji przejmuje centralna administracja oświatowa, co zgodnie z uzasadnieniem, ma *stanowić formę szczególnego wsparcia dla tego etapu kształcenia w związku z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześćioletnich od roku 2014*. Myśli tej w uzasadnieniu nie rozwinięto, można więc jedynie zakładać, że przygotowywany elementarz i obudowa metodyczna będą

¹ Celem tego projektu jest przygotowanie 62 darmowych e-podręczników i 2500 uzupełniających je zasobów edukacyjnych do większości przedmiotów ogólnokształcących, począwszy od szkoły podstawowej, poprzez gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalne.

ukierunkowane m.in. na nauczanie w grupach różnowiekowych. Jednocześnie w ocenie projektodawcy wprowadzenie podręcznika ma m.in. wyeliminować *negatywny trend pracy z gotowymi pakietami edukacyjnymi i kartami pracy i sprzyjać samodzielności uczniów w rozwiązywaniu problemów, kształtowaniu postaw twórczych, stwarzaniu oryginalnych sytuacji dydaktycznych.*

W uzasadnieniu do projektu wprost zadeklarowano, że *przygotowane zostaną materiały metodyczne do kształcenia zintegrowanego, powiązane z podręcznikiem zapewnianym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, które będą obejmowały m.in. wzorcowy program nauczania, rozkłady materiałów dla poszczególnych zakresów nauczania, przykładowe scenariusze lekcji oraz przykładowe karty pracy. Obudowanie podręcznika zapewnianego przez ministra zestawem dodatkowych materiałów pozwoli na zaznajomienie się przez nauczycieli z możliwościami, jakie stwarza praca z nowym podręcznikiem, oraz umożliwi efektywne korzystanie z tego podręcznika.*

Podręcznik przygotowany na zlecenie ministra ma - w założeniu - być uzupełniony materiałami do ćwiczeń przygotowanymi przez wydawców, którzy powinni przygotować te materiały z zachowaniem ustawowo określonych limitów dotacji na jednego ucznia lub materiałami powielanymi (przewidziany koszt w ramach dotacji celowej do 50 zł na ucznia). Przewidziano także dotację na podręcznik do nauki języka angielskiego do 25 zł na ucznia.

- Zasady dopuszczania podręczników do użytku szkolnego

W projekcie zmodyfikowano warunki dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, przez wprowadzenie zakazu zamieszczania w podręczniku ćwiczeń, zadań i poleceń wymagających wypełniania w egzemplarzu podręcznika, tak aby mógł on być przeznaczony do wieloletniego użytku oraz zakazu zamieszczania w podręczniku odesłań i poleceń do dodatkowych, opracowanych przez określonego wydawcę materiałów dydaktycznych, przeznaczonych dla ucznia.

Wprowadza się także przepisy dotyczące wycofywania podręcznika, gdy zostaną stwierdzone błędy merytoryczne, już po dopuszczeniu podręcznika. Jest to skutek odnotowania luki prawnej, jaka występowała w mających miejsce sytuacjach, gdy w podręczniku znajdowano błędy rzeczowe. Te zmiany idą w kierunku zagwarantowania lepszej wydolności systemu, jeśli chodzi o eliminację skutków błędów rzeczoznawców, czy eliminację działań w warunkach konfliktu interesów.

System dopuszczania podręczników do użytku szkolnego w dalszym ciągu będzie opierał się na pracy rzeczoznawców wpisanych na listę MEN. W ustawie określa się m.in. wymagania wobec osób ubiegających się o wpisanie na listę rzeczoznawców do spraw podręczników szkolnych, przypadki skreślenia z tej listy, jak również przypadki kiedy rzeczoznawca nie może opiniować podręcznika.

W kontekście przepisów dotyczących dopuszczenia podręczników do użytku szkolnego należy przypomnieć, że wprowadzany system finansowania materiałów dydaktycznych obejmuje także wybrane przez nauczycieli materiały, co do zasady niepodlegające procedurom dopuszczenia. W projekcie występują dwie tendencje, z jednej strony „porządkowanie rynku podręczników” i bardziej rygorystyczne podejście do eliminacji podręczników złej jakości, z drugiej zaś liberalne przekładanie odpowiedzialności za jakość używanych w szkolnej edukacji materiałów dydaktycznych na autonomicznego nauczyciela.

- Szkolne zestawy podręczników, materiałów i programów

Intencją projektodawcy jest zachęcenie nauczycieli do opracowywania i korzystania w szkole z autorskich programów nauczania, przygotowanych w sposób i w formie ustalonej w danej szkole i dostosowanych do potrzeb i możliwości określonych grup uczniów. Dlatego nowe regulacje dotyczące programów nauczania ograniczają wymagania z zakresu ich zawartości. W przepisie ustawowym zamieszcza się informację, że „programy wychowania przedszkolnego i programy nauczania mogą wykroczać poza zakres treści nauczania wymagany w podstawie programowej, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami i możliwościami uczniów”. Przepis ten (projektowany art. 22a ust 4), co w zasadzie nie jest nowością, ma mieć charakter, który można określić jako „edukacyjno – inspirujący” dla nauczycieli. Tak jak dotychczas, programy nauczania przedstawione przez nauczycieli, będą w szkole zatwierdzane przez dyrektora po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej.

Główne zasady wyboru podręczników w szkole to: wybór kolegialny (w sytuacji, gdy w szkole pracuje więcej niż jeden nauczyciel danego przedmioty) jednego podręcznika lub materiału w danej klasie oraz obowiązywanie podręcznika lub materiału przynajmniej przez 3 lata. Nauczyciele, a w konsekwencji rada pedagogiczna dokonują wyboru spośród podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego i przygotowywanych przez wydawców, a także, e-podręczników, materiałów uzupełniających niepodlegających procedurze dopuszczenia do użytku

i szkolnego, dostępnych w wolnych zasobach edukacyjnych i na użytek szkolny drukowanych lub kopiowanych.

3. Diagnoza sytuacji w obszarze regulacji

- Rynek podręczników szkolnych

W ostatnich kilkunastu latach rynek podręczników szkolnych w Polsce systematycznie się rozwijał, generując coraz większe zyski dla wydawców. W 2012 r. wartość rynku książki szkolnej była szacowana na ok. 840 mln zł, uwzględniając marżę dystrybutorów (wg szacunków od. 35% ceny rynkowej), rynek z punktu widzenia konsumenta wart jest ok. 1,3 mld zł. Na rynku książki szkolnej funkcjonuje 80 wydawców, z czego 13 podmiotów wydających podręczniki do kształcenia zintegrowanego w klasach I–III (trzech wydawców wydaje tylko podręczniki do kształcenia zintegrowanego). Dwa wiodące wydawnictwa WSiP i Nowa Era mają ofertę dla wszystkich poziomów kształcenia ogólnego. Na rynku książki szkolnej występuje obecnie koncentracja - dziesięciu edytorów kontroluje ok. 90% sprzedaży, a pięciu (WSiP, Nowa Era, Grupa Edukacyjna, Wydawnictwo Szkolne PWN i Pearson Central Europe) – ponad 2/3 rynku².

Rynek podręczników szkolnych jest regulowany, w tym znaczeniu, że ma na niego wpływ polityka oświatowa państwa. W 2012 r. pomimo ogólnych spadków przychodów rynku książki, przychody sektora książki edukacyjnej wzrosły³. To przede wszystkim efekt wejścia w życie ostatniego etapu reformy podstawy programowej nauczania ogólnego, zapoczątkowanej jeszcze w 2009 r. W roku szkolnym 2012/2013 objęła ona uczniów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych, co wiązało się z koniecznością zakupu nowych podręczników przez cały rocznik.

W ostatnich latach ceny podręczników rosły z wielu względów. Miało na nie wpływ m. in.:

- wprowadzenie reform programowych, do których dostosowywano ofertę podręczników i ćwiczeń,
- uwzględnianie w cenie kosztów działań marketingowych części wydawców związanych z ofertą adresowaną do szkół (np. wyposażenie) oraz kosztów oferty dodatkowych materiałów przeznaczonych dla nauczycieli (programy nauczania,

² Ł. Gołębiowski, P. Waszczyk, Rynek książki w Polsce, Wydawnictwa Biblioteka Analiz, Warszawa 2013

³ Ibidem,

plany nauczania, scenariusze lekcji, karty pracy, propozycje sprawdzianów umiejętności i inne materiały dydaktyczne oraz diagnostyczne) oraz szkoleń nauczycieli.

Wydatki

Badania CBOS przeprowadzone *na początku roku szkolnego 2013/2014* pokazywały, iż przeciętne wydatki rodziców ponoszone na szkolną wyprawkę są zbliżone do miesięcznych wynagrodzeń netto otrzymywanych przez osoby, których płace pozostają na poziomie obowiązującego w 2013 roku minimalnego wynagrodzenia za pracę. Rozpoczęcie roku szkolnego jest dla rodziców czasem poważnych wydatków, które dla rodzin wielu stanowią znaczące obciążenie domowego budżetu⁴. Sytuację rodzin z dziećmi miał ratować program „wyprawka szkolna”, na który nakłady finansowe od początku wdrażania nowej podstawy programowej systematycznie rosły. Ministerstwo Edukacji Narodowej informowało, że *idea programu w ostatnich latach jest pomoc uczniom, którzy ze względu na przyjęte rozwiązania merytoryczne i edytorskie lub reformę podstawy programowej kształcenia ogólnego nie mogą korzystać z podręczników używanych, kupowanych na rynku wtórnym, od starszych kolegów*⁵. Program dofinansowania podręczników, niewątpliwie miał znaczenie także dla wydawców, którzy nie musieli się liczyć z możliwościami finansowymi nabywców podręczników.

- Rynek podręczników a metodyka i jakość nauczania

W wyniku aktywności wydawców oraz przyjęcia minimalistycznej koncepcji roli państwa, które system dopuszczania podręczników – ukierunkowało na spełnianie podstawowych warunków merytorycznych i formalnych, powstała ilościowa bardzo bogata a jakościowo zróżnicowana oferta podręczników. Rolę „nieformalnego” przewodnika po ofercie podręcznikowej przejęła Polska Akademia Umiejętności (PAU), która w 2000 r. powołała Komisję PAU do Oceny Podręczników Szkolnych. Przesłanką jej utworzenia było *zaniepokojenie, jakie w środowiskach naukowych wywołało pojawienie się na rynku księgarskim ogromnej liczby podręczników, nierzadko reprezentujących nie najwyższy poziom merytoryczny lub wydanych niestarannie i skażonych różnymi błędami. Z obserwacji praktyki szkolnej*

⁴ Wydatki rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2013/2014" Komunikat CBOS BS/151/2013

⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 8504 w sprawie rządowego programu pomocy uczniom "Wyprawka szkolna"
<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=36E7F717>

wynikało, że wybierając podręcznik, nauczyciele nie zawsze kierowali się jego jakością jako kryterium podstawowym. Celem powołania przez Zarząd PAU specjalnej Komisji stało się więc dokładniejsze zdiagnozowanie sytuacji oraz udzielenie wskazówek władzom szkolnym i nauczycielom w wyborze najlepszych, godnych szczególnego polecenia publikacji oraz sygnalizowanie zjawisk niepokojących w dziedzinie twórczości podręcznikowej. Wielkim problemem okazała się mnogość drukowanych podręczników, która sprawiła, że nawet cała dekada intensywnych prac Komisji nie wystarczyła, aby wszystkie zbadać i ocenić. Przy okazji złożoność materii i trudność osiągnięcia przy produkcji książek do użytku szkolnego rezultatów bliskich ideału stała się bardzo widoczna. Niektóre z dzieł wartościowych niestety przegrywały w konkurencji rynkowej.⁶

Publikowany dorobek PAU pokazuje, jak potrzebne jest tego rodzaju przedsięwzięcie ułatwiające nauczycielom wybór i jak potrzebna jest dyskusja nad jakością podręczników. Oferta rynkowa jest zróżnicowana panuje duża konkurencja, ale trudno mówić, że „mechanizmy rynkowe” zawsze eliminują z rynku gorsze materiały.

Odrębną kwestią jest wpływ podręczników na nauczanie w szkołach. Trzeba podkreślić, że podręczniki odgrywają tradycyjnie bardzo ważną rolę w polskiej szkole. W ramach monitoringu wdrażania reformy z 1999 r., w 2001 r. prof. E. Putkiewicz przytaczała opinię, że nie jest to regułą w innych krajach: *W Niemczech moi znajomi nauczyciele przede wszystkim kserują teksty i podręcznika używają rzadko. Poza tym podręcznik kupuje tylko nauczyciel, kilkoro uczniów, nie wszyscy. Tam to działa na trochę innych prawach. U nas podręcznik jest podstawą ciągu dydaktycznego, jest traktowany z namaszczeniem*⁷.

Wiele wskazuje na, to że to obserwacja ta jest w dużej mierze aktualna i w Polsce istotny wpływ na sposób pracy nauczycieli ma zawartość podręczników oraz materiałów pomocniczych. Badania form pracy z uczniami prowadzone w ramach Ogólnopolskiego Badania Umiejętności Trzecioklasistów (OBUT) potwierdzają, że procentowy udział pracy z materiałami drukowanym (karty pracy, podręcznik) i zeszytami przedmiotowymi jest znaczny. Dla przykładu, w przypadku szkół wiejskich 24% czasu poświęconego edukacji matematycznej zajęło wypełniania kart

⁶ Opinie edukacyjne Polskiej Akademii Umiejętności – Prace Komisji PAU do Oceny Podręczników Szkolnych, Tom IX, red. Kraków 2011 red. G. Chomicki http://pau.krakow.pl/podreczniki/tom_ix/tlX.pdf

⁷ E. Putkiewicz, Raport programy kształcenia i podręczniki gimnazjalne, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, <http://www.isp.org.pl/files/7990477340026144001117709311.pdf>

pracy, natomiast w klasach miejskich karty pracy wypełniano przez 16,6% czasu. Należy podkreślić, że edukacja matematyczna w ramach edukacji wczesnoszkolnej jest przedmiotem szczególnej uwagi i niepokoju badaczy⁸. O potrzebie zmian w nauczaniu matematyki, które zbyt często opiera się na rutynowym wypełnianiu materiałów mówią metodycy: *„Efekt jest taki, że dzieciaki - jeśli chodzi o umiejętności matematyczne - są ćwiczone w rozwiązywaniu typowych zadań. A wszystko, co wymaga bardziej samodzielnego, niezależnego myślenia, zaczyna sprawiać kłopot. Materiały podręcznikowe wypełnione są mnóstwem typowych zadań, które dzieci ćwiczą, często nawet bez czytania samego zadania, po prostu dopasowując liczby do schematu. (...) Propozycja jednego podręcznika jest próbą znalezienia rozwiązania. Wszystko zależy teraz od jego jakości.”*⁹

Generalnie metodycy zajmujący się wczesną edukacją podkreślają, że z punktu widzenia potrzeb małego dziecka podręcznik to element dodatkowy, punkt wyjścia do tworzenia sytuacji edukacyjnych.¹⁰

Pewne odejście od tej tradycji może wiązać się z rozwojem technologii informacyjno – komunikacyjnych. W radykalnej formie odniósł się do współczesnych tendencji B. Śliwerski, który stwierdził, że *„O ile nikt nie kwestionuje potrzeby obowiązywania Podstawy programowej kształcenia ogólnego – o tyle nie ma powodów merytorycznych i prawnych do pracy nauczycieli z podręcznikami szkolnymi. Żyjemy w epoce multimedialnej komunikacji, dostępu do tylu źródeł wiedzy, że mądrym nauczycielowi nie jest potrzebny podręcznik szkolny.”*¹¹

Takie podejście wiąże się z nowymi możliwościami, ale należy mieć na uwadze, że nie tylko jest profesjonalnym wyzwaniem dla części nauczycieli, ale także stoi w opozycji do tradycji polskiego szkolnictwa, bliskiej zapewne także wyobrażeniom rodziców, którzy niewątpliwie w ramach „społecznej kontroli” jaką mają nad nauką dziecka mogą oczekiwać by podręcznik był obecny w nauczaniu.

4. Posumowanie

⁸ por. M. Dąbrowski, (Za trudne), bo trzeba myśleć? – o efektach nauczania matematyki, na I etapie edukacyjnym, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013 str. 216 – 220 <http://www.trzecioklasista.edu.pl/arttykul/za-trudne-bo-trzeba-myslec-art>

⁹ Prof. Żytko Nauczycielom trzeba dać swobodę, za PAP <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-artykul/prof-zytko-o-podreczniku-trzeba-dac-nauczycielom-swobode>

¹⁰ M. Sieńczewska, za P. Gumowska, Rewolucja podręcznikowa, Dyrektor szkoły nr 4 2014, Wolters Kluwer Warszawa,

¹¹ B. Śliwerski, „Podręcznikowy show”, Dyrektor Szkoły nr 4 2014 r. s.15.

1. Niewątpliwie zagrożenia dla osiągnięcia celów regulacji wiążą się z ich złożonością oraz ograniczonym czasem na wdrożenie planowanych zmian. Jest to szczególnie istotne dla zmian planowanych na etapie edukacji wczesnoszkolnej, które mają zainicjować zmiany metodyczne i doprowadzić do poprawy jakości pracy szkół.

2. Dla efektywności wdrażania regulacji ważna jest odpowiedź na pytanie, czy przewidziane środki finansowe będą wystarczające na zakup lub przygotowanie wybranych przez nauczycieli materiałów. W niniejszej opinii nie podjęto analizy i oceny realności przedstawionych szacunków kosztów, w szczególności znacznego obniżenia cen podręczników i materiałów. Należy jednak zauważyć, że wdrożenie regulacji będzie zależęć od szeregu czynników m. in. od:

- działań wydawców, którzy w założeniu powinni dostosować swoją ofertę do nowych wymagań, w tym cenowych (choć zwraca uwagę fakt, że wśród kryteriów dopuszczania podręcznika do użytku, nie uwzględniono kryterium ceny),
- działań i decyzji podejmowanych na szczeblu szkół i samorządów m.in. związanych z wykorzystywaniem otwartych zasobów edukacyjnych e-podręczników, czy też zakupami u wydawców. Wprowadzany system dotowania do pewnego stopnia otwiera pole dla budowy szkolnych, a nawet lokalnych strategii zapewniania uczniom bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów dydaktycznych.

Zwraca uwagę fakt, że w OSR założono, że wdrożenie regulacji nie spowoduje dodatkowych kosztów dla samorządów lokalnych (koszty obsługi zadań związanych z wyposażeniem szkół w podręczniki i materiały przewidziano w wysokości 1% wykorzystanej dotacji celowej), a jednocześnie przewidziano:

- możliwość finansowania ze środków samorządów innego niż rządowy podręcznika dla klasach I-III (projektowany art. 22 ad ust 2 i 3),
- możliwość dofinansowania ze środków samorządów zakupu, czy też przygotowania zestawu podręczników szkolnych w sytuacji gdy jego koszty przekroczą sumę dotacji (projektowany art. 22 ai).

Przy czym, w myśl projektu rada pedagogiczna może wybrać inny lub ministerialny podręcznik dla klas I-III, lub przyjąć zestawy podręczników i materiałów ćwiczeniowych droższy niż kwota dotacji jedynie, jeśli samorząd wyda na to wcześniej zgodę (czyli faktycznie zgodzi się na poniesienie dodatkowych kosztów).

Z perspektywy samorządów przyjęte regulacje mogą prowadzić do przenoszenia na poziom lokalnych konfliktów, czy trudnych decyzji¹². Natomiast w OSR wprost napisano, że: *Pominięto wpływ przewidzianego w projekcie ustawy wyboru podręcznika niedostarczanego przez MEN, który może sfinansować organ prowadzący szkołę. Założono, że wszystkie szkoły wybiorą podręcznik dostarczony przez MEN lub darmowy e-podręcznik od 2015 r. Wyrażenie zgody przez organ prowadzący na sfinansowanie innego podręcznika niż dostarczony przez MEN jest korzystne finansowo dla budżetów gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców, ale negatywnie wpłynie na budżety organów prowadzących szkoły.*

W sytuacji finansowej większości samorządów proponowany przepis będzie prawdopodobnie „martwy” lub stosowany incydentalnie, jednak może też stać się podłożem konfliktów na szczeblu lokalnym. Konsekwentna rezygnacja z określonej w art. 22 ad możliwości, oznaczałaby jednoznaczne określenie, że w systemie edukacji wprowadzany jest jeden podręcznik finansowany z pieniędzy publicznych; wówczas regulacje stałyby się klarowna i spójna z założeniami projektu. Dodajmy, że zachowanie przepisów art. 22 ad. ust 2 i 3 nie uchroni prawodawcy przed zarzutem wprowadzania monopolu podręcznikowego w klasach I-III szkół podstawowych. W istocie siłę i znaczenie tego zarzutu, osłabiają zasada pluralizm materiałów dodatkowych oraz deklaracje, że sam podręcznik i jego obudowa metodyczna konstruowane są pod kątem większej autonomii i aktywności nauczyciela w organizacji codziennej pracy z dziećmi.

Z kolei rezygnacja z przepisów art. 22 ai nie byłaby zasadna. Chociaż sytuacja, w której część samorządów ze środków własnych dodatkowo finansuje podręczniki i materiały w szkołach, jest z punktu widzenia funkcjonowania systemu dotacji - w założeniu ukierunkowanego na wyrównywanie szans - problematyczna. Jednak uwzględnienie dofinansowania przez samorzady, daje elastyczność działań. Wdrażanie systemu powinno być monitorowane pod kątem nakładów samorządów – co pozwoliłoby na zweryfikowanie założenia, że samorzady nie poniosą dodatkowych kosztów.

¹² Por. Uwagi i opinie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty nadesłane przez miasta Unii Metropolii Polskich z dnia 14 marca 2014 r. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/204462/204487/204490/dokument105244.pdf>

3. Projektodawcy ściśle wiążą proponowane zmiany z zapoczątkowanymi wcześniej pracami nad rozwijaniem otwartych zasobów edukacyjnych (portal Scholaris) oraz programem bezpłatnych e-podręczników przygotowanym ze środków publicznych. W takim ujęciu zmiany dotyczą nie tylko ponoszenia ze środków publicznych kosztów pomocy dydaktycznych, ale także stymulowania procesu zmian sposobu pracy szkół i nauczycieli polegającej m.in. na odchodzeniu od koncentracji na podręczniku i dążeniu do wykorzystywania różnych źródeł i różnych materiałów (w tym nieobjętych dopuszczaniem do użytku szkolnego). W aspekcie organizacyjnym oznacza to m.in. konieczność zapewnienia nauczycielom możliwości drukowania i kopiowania materiałów. W projekcie, w art. 22ad ust.11 uwzględniono możliwość przeznaczania dotacji celowej na „zakup urządzeń umożliwiających drukowanie lub powielanie tych podręczników i materiałów”, jednak przy proponowanym sposobie naliczania wysokości dotacji celowej (na jednego ucznia) na zapewnienie pomocy dydaktycznych, to rozwiązanie może budzić wątpliwość. Inwestycja w sprzęt kopiujący w danym roku może ograniczyć zakupy podręczników.

4. Zmiany związane z zagwarantowaniem materiałów edukacyjnych w klasach I- III będą oznaczać istotną zmianę dla nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej, a od ich pracy i zaangażowania w dużej części zależy realizacja celów ustawy. W uzasadnieniu do projektu podkreśla się, że przyjęcie koncepcji przygotowania „rządowego” podręcznika dla kształcenia w klasach I-III, jest motywowane nie tylko możliwością znacznej redukcji kosztów publikacji, ale także tym, że wprowadzenie nowego podręcznika, będzie nośnikiem zmian metodycznych w pracy z najmłodszymi uczniami, odejściem od „negatywnych trendów” w szczególności odejściem od zbytnej koncentracji na wypełnianiu gotowych materiałów. To, czy nowy, „ministerialny” podręcznik pozytywnie wpłynie na styl pracy nauczycieli, zależy nie tylko od jego zawartość i jakości, ale również od przygotowania nauczycieli, działań metodyków, oferty materiałów ćwiczeniowych. Można rozważyć, czy zawarta w uzasadnieniu projektu deklaracja o przygotowaniu materiałów metodycznych i udostępnieniu ich nauczycielom nie powinna znaleźć odzwierciedlenia w przepisach ustawy.

Autor:

Justyna Osiecka - Chojnacka,
specjalista ds. społecznych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jakub Borawski

Deskrytory Bazy REX: podręczniki, polityka oświatowa