

Finansowanie edukacji osób z niepełnosprawnością.

Aleksander Waszkielewicz

Współpraca: Kinga Dumnicka

Państwo polskie przeznaczają stosunkowo duże środki na finansowanie edukacji uczniów z niepełnosprawnością, które stanowią 8,8% środków z budżetu centralnego na edukację oświatową (w 2010 r. 3 mld zł)¹.

Mechanizm finansowania.

Mechanizm ten mógłby sugerować, że „pieniądz idzie za uczniem (niepełnosprawnym)”. Niestety, byłby to wniosek nieprawidłowy. Subwencja jest jedynie naliczana na podstawie liczby uczniów przeliczeniowych, a nie jest już tak dystrybuowana. Samorządy autonomicznie realizują swoje zadania, w szczególności subwencję oświatową wykorzystują zgodnie ze swoimi potrzebami i priorytetami (które mogą być odległe od edukacji, w tym edukacji osób niepełnosprawnych)², a nie z celami, które odzwierciedla sposób naliczania dotacji. W najlepszym przypadku część subwencji naliczana na kształcenie uczniów niepełnosprawnych wspiera kształcenie uczniów pełnosprawnych. Przy podziale subwencji oświatowej na szkoły dominuje podejście sprawdzone przez samorządy od lat.

Uczniowie niepełnosprawni w szkolnictwie segregacyjnym.

Historycznie uczniowie niepełnosprawni byli kształceni w szkolnictwie zamkniętym (specjalnym), w nikłym stopniu w szkolnictwie otwartym. Później utworzono tak zwane szkolnictwo integracyjne – klasy integracyjne w szkołach masowych, w których koncentruje się uczniów niepełnosprawnych, oferując w zamian

¹ Na kształcenie uczniów niepełnosprawnych przeznaczono w 2010 r. 3 005 044 tys. zł (wagi P2-P6, P28, P36 z rozporządzenia, o którym mowa w przypisie **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**) z subwencji oświatowej (34 118 216 tys. zł). Dane Ministerstwa Edukacji Narodowej otrzymane za pośrednictwem Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci”.

² Wynika to z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), który stanowi, że „O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”.

mniejszą liczbę uczniów oraz nauczyciela wspomagającego. Jest to rozwiązanie tylko częściowo udane. Sukcesem jest wyciągnięcie części dzieci ze szkolnictwa specjalnego. Wad jest więcej.

Po pierwsze, jest to nadal podejście segregacyjne.

Po drugie, dochodzi do integracji w ramach klasy integracyjnej, natomiast uczniowie niepełnosprawni w dalszym ciągu są mało akceptowani przez resztę uczniów spoza klas integracyjnych³.

Po trzecie, rodzice uczniów pełnosprawnych często nie chcą posyłać ich do klas integracyjnych, obawiając się stygmatyzacji i gorszego poziomu nauczania. I taka postawa rodziców (niechęć do udziału w szkolnictwie segregacyjnym) rzeczywiście powinna prowadzić do obniżenia wyników kształcenia.

Po czwarte, szkolnictwo integracyjne zaczyna przypominać szkolnictwo specjalne – niektóre większe gminy tworzą szkoły „integracyjne”, w których dominują klasy integracyjne.

Każda forma segregacji, specjalnego traktowania naraża dzieci niepełnosprawne na wykluczenie społeczne oraz ogranicza potencjał integracji, być może nawet bardziej po stronie pełnosprawnych uczniów (i nauczycieli).

Uczniowie niepełnosprawni w szkolnictwie ogólnodostępnym.

Tymczasem obecność niepełnosprawnych uczniów w szkolnictwie masowym sprawia mnóstwo problemów⁴.

Po pierwsze, należy pokonać obawy nauczycieli i rodziców. Jedni i drudzy nie mieli lub prawie nie mieli osobistego kontaktu z osobami niepełnosprawnymi. Nauczyciele nie mają przygotowania w zakresie pedagogiki specjalnej⁵.

³ Opinie wielokrotnie wyrażane przez nauczycieli klas integracyjnych podczas szkoleń realizowanych przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego w 2008 r. Wzięło w nich udział ok. 200 przedstawicieli systemu oświaty.

⁴ Więcej na ten temat w: Waszkielewicz A., *Edukacja. Realizacja w Polsce Planu działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie*, 2011, s. 3-4, 6-7, http://firr.org.pl/uploads/file/aktualnosci/27-06-2011/Plan_Dzialan_RE_04_educacja.doc, Wdówik P., *Dostęp do oświaty* [w:] Zadrozny J. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Wyd. Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008, s. 127-129, http://firr.org.pl/uploads/file/nasze_publicacje/Czarna_ksiega_www.pdf.

⁵ Art. 9c pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), który wszedł w życie 1 października 2011 r., zakłada uwzględnienie w standardach kształcenia przygotowującego do pracy nauczyciela przygotowanie do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Zatem pierwszych absolwentów pedagogiki (spoza pedagogiki specjalnej) z takim przygotowaniem można oczekiwać najwcześniej w 2014 r.

Po drugie, nie stworzono narzędzi, które mogłyby efektywnie wesprzeć merytorycznie grono pedagogiczne w zakresie pracy z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Po trzecie, jest to rozwiązanie droższe, gdyż nauczyciel wspomagający przypadający na 5 uczniów (jak w klasie integracyjnej) jest dużo tańszy (w przeliczeniu na ucznia niepełnosprawnego) niż na 1 ucznia (jak w klasie ogólnodostępnej). Ponadto, subwencja oświatowa przewiduje dodatkowe wagi (czyli środki) dla uczniów w klasach integracyjnych.

Po czwarte, dyrektor szkoły nie ma żadnej gwarancji, że otrzyma z samorządu dodatkowe środki związane z edukacją ucznia niepełnosprawnego. Co więcej, doświadczenie i ogólna praktyka oświatowa uczy go, że ich nie dostanie.

Pieniądz idzie za nauczycielem.

Samorządy, korzystając z wolności w wydatkowaniu subwencji oświatowej, stosują zasadę „pieniądz idzie za nauczycielem”⁶, która jest optymalna ekonomicznie i politycznie. Priorytetowo traktują finansowanie kosztów stałych szkół, gdzie pensje nauczycielskie są główną pozycją. W kontekście edukacji uczniów niepełnosprawnych oznacza to, że najwięcej środków otrzymują szkoły specjalne, później szkoły z klasami integracyjnymi, a dopiero na samym końcu szkoły masowe. Zasada ta preferuje szkoły, w których przypada najwięcej uczniów niepełnosprawnych na nauczyciela oraz uwalnia samorządy od trudności edukacji uczniów niepełnosprawnych w szkołach masowych. W konsekwencji wypycha uczniów niepełnosprawnych ze szkolnictwa otwartego do segregacyjnego⁷. Dzięki takiej „optymalizacji” ekonomicznej „zaoszczędzone” środki na kształcenie uczniów niepełnosprawnych są wykorzystywane jako uzupełnienie części subwencji oświatowej naliczanej na pełnosprawnych uczniów lub na inne pozaedukacyjne cele samorządu.

Zasada ta jest akceptowana przez decydentów na poziomie centralnym i lokalnym⁸, przez co ten stan rzeczy jest utrwalany. Ministerstwo Edukacji Narodowej

⁶ Termin zaczerpnięty z: *Bezduszne praktyki decydentów oświatowych wobec niepełnosprawnych uczniów*, 2 października 2011 r., s. 3, <http://www.wszystkojasne.waw.pl/sites/default/files/Bezduszne-praktyki-wobec-ON.pdf>.

⁷ Inne czynniki wspierające kształcenie segregacyjne przedstawiono w: Wdówik P., *Dostęp do oświaty*, op. cit., s. 127-129.

⁸ Potwierdzeniem takiej polityki zaniechań jest stosunek do prac Zespołu Ekspertów ds. Specjalnych Potrzeb Edukacyjnych. Zespół ten został powołany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w celu stworzenia koncepcji zmian systemu edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Opracowane w 2010 r. rekomendacje są dostępne między innymi pod adresem:

czyni wiele na rzecz poprawy edukacji dzieci niepełnosprawnych⁹. Jednak nie przykładą należytej wagi do sposobu jej finansowania. Prawdą jest bowiem, że Ministerstwo przeznacza spore środki na uczniów niepełnosprawnych, tyle że nie ingeruje w sposób docierania tych środków do szkół¹⁰. Taka polityka nie promuje właściwych postaw ani nie potępia skutecznie nieprawidłowości.

To, że „pieniądz nie idzie za uczniem” ma też negatywne konsekwencje dla samorządów. Samorzady „gubią” dochodowych uczniów¹¹, to znaczy zgłaszają ich liczbę, ale nie wskazują już, że należne są dodatkowe wagi na przykład z tytułu niepełnosprawności. Nie robią tego, gdyż nie otrzymują takiej informacji od szkół. Można przypuszczać, że szkoły, do których nie trafiają środki dotyczące dodatkowych wag, nie są zmotywowane do rzetelnego raportowania.

Wybory rodziców.

Co w takiej sytuacji mogą zrobić rodzice? W wybranej szkole ogólnodostępnej dowiedzą się zapewne, że: (i) w tej szkole nie uczą się uczniowie niepełnosprawni, (ii) szkoła nie jest dostosowana, gdyż prowadzą do niej schody, a windy nie ma (bez względu na typ niepełnosprawności dziecka), (iii) szkoła nie ma odpowiedniej kadry, (iv) szkoła nie zapewnia opieki pielęgniarskiej¹², (v) szkoła nie ma środków na realizację

http://www.autyzm.wroclaw.pl/images/art_img/zespolekspertow_rekomendacje_men_do_upowszechniania.pdf.

Jednak wskazówki Zespołu zostały pominięte i resort opracował własny, bardziej zachowawczy materiał, który spotkał się z krytyką, w tym ze strony Zespołu:

<http://www.solidarnosc.org.pl/oswiata/index.php/component/content/article/190.html>.

Innym przykładem jest wypowiedź Pani Jolanty Lipszyc, dyrektor Biura Edukacji Urzędu m. st. Warszawy, która stwierdziła, że „(...) przygotowanie szkół do przyjęcia uczniów niepełnosprawnych wymaga wieloletnich działań, w tym rozwiązania problemu nauczycieli, którzy nie chcą uczyć takich dzieci oraz problemu rodziców uczniów zdrowych, którzy nie chcą by ich dzieci uczyły się z dziećmi niepełnosprawnymi. Podkreśliła, że nie widzi obecnie żadnego rozwiązania dla tych problemów”. Za skargą Rzecznika Praw Uczniów Niepełnosprawnych z 25 stycznia 2011 r., s. 1, http://www.wszystkojasne.waw.pl/sites/default/files/WJ2_Rz_1-skarga_na_dyr_BE.doc.

⁹ Między innymi: (i) indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne we wszystkich typach placówek, a nie tylko specjalnych, (ii) zauważenie, że wsparcia mogą wymagać także uczniowie nieposiadający orzeczenia.

¹⁰ Siedlecka E., *Dzieci gorszego MEN-u*, wydanie internetowe Gazety Wyborczej z 3 sierpnia 2011 r., http://wyborcza.pl/1,75478,10052795,Dzieci_gorszego_MEN_u.html.

Odpowiedź Pana Zbigniewa Włodkowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 22685 w sprawie trudnej sytuacji uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0AE812FE>.

¹¹ Bunda M., *Polska szkoła wazenia i mnozenia*, *Polityka* 38/2011 z 14 września 2011 r., <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/1519452,2,kto-powinien-placic-za-edukacje-naszyc-dzieci.read>.

¹² Ministerstwo Edukacji Narodowej z jednej strony promuje obecność dzieci przewlekle chorych w otwartej edukacji, (http://men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=180%3Aqone-s-wrod-nasq-wsparcie-dla-dzieci-przewlekle-chorych-&catid=217%3Aksztacenie-i-kadra-specjalne-potrzeby-edukacyjne-informacje-dla-szko-przedszkoli-i-placowek&Itemid=275). Z drugiej strony nie zapewnia odpowiednich procedur, a zdaje się na dobrą wolę nauczycieli lub wysiłek rodziców, w tym prezentując zachowawcze stanowisko Ministerstwa Zdrowia, zresztą w formacie niedostępnym dla części osób niepełnosprawnych (http://men.gov.pl/images/pdf/stanowisko_mz.pdf).

specjalnych potrzeb edukacyjnych¹³, (vi) są inne szkoły (szkolnictwo segregacyjne) przygotowane do edukacji osób niepełnosprawnych.

Jeśli rodzice nalegają, to dowiedzą się zapewne, że szkoła nie zapewni wsparcia, bo nie ma na to środków (co jest prawdą) i takie rozwiązanie może być szkodliwe dla edukacji dziecka (co w przypadku braku wsparcia może okazać się prawdą, choć z drugiej strony nauka w klasie otwartej może wspomóc rozwój społeczny).

Rodzice nie mogą liczyć na wsparcie ze strony nadzoru pedagogicznego ani innych organów oświatowych. Nadzór pedagogiczny praktycznie pomija kwestię edukacji uczniów z niepełnosprawnością¹⁴. Ponadto, sformalizowana ewaluacja zewnętrzna to stosunkowo nowy mechanizm w oświacie (od 2009 r.) i samorządy jeszcze nie nauczyły się korzystać z jej wyników na potrzeby polityki edukacyjnej, mimo że doceniają jej znaczenie¹⁵. Z kolei przypadki nierespektowania prawa do nauki dzieci i młodzieży niepełnosprawnych (w tym do edukacji włączającej) – chociaż nagłaśniane przez media – rzadko spotykają się z reakcją resortu edukacji czy innych uprawnionych ciał¹⁶.

Rodzice w przypadku niepełnosprawności wiążącej się z dużymi potrzebami wsparcia edukacyjnego mają do wyboru: (i) samodzielnie wspierać edukację dziecka, wyręczając szkołę, (ii) zdać się na wybitną inteligencję i hart ducha dziecka, które będą kompensować niepełnosprawność, (iii) wybrać szkolnictwo segregacyjne. W niektórych przypadkach rodzice akceptują brak wsparcia w zamian za możliwość rozwoju w otwartym środowisku, a nawet w ogóle nie informują szkoły o specjalnych potrzebach edukacyjnych dziecka czy orzeczeniu. Sytuacja jednak się powoli zmienia, gdyż rodzice

¹³ Często dyrektorzy szkół w ogóle nie znają mechanizmu naliczania subwencji i nie wiedzą, że na uczniów niepełnosprawnych, w tym uczących się w ich szkole, samorząd otrzymuje dodatkowe środki z subwencji oświatowej. Opinia często wyrażana przez przedstawicieli tego środowiska podczas szkoleń organizowanych w latach 2010-2011 przez Uniwersytet Warszawski, za pośrednictwem którego otrzymano tę informację.

¹⁴ Obszary podlegające ewaluacji i wymagania wobec nich (określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324) są sformułowane stosunkowo ogólnie i nie odnoszą się bezpośrednio do edukacji uczniów niepełnosprawnych. Z kolei określane rokrocznie przez resort edukacji zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego nie precyzują obszarów ewaluacji, natomiast obszary kontroli tylko minimalnie dotyczą edukacji dzieci i młodzieży niepełnosprawnych; dokument na rok szkolny 2011/2012 „Podstawowe kierunki realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w tym zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego” znajduje się pod adresem: http://www.men.gov.pl/images/stories/doc/2011-2012_podstawowe_kierunki.pdf.

¹⁵ Raport dotyczący ewaluacji zewnętrznej jednostek oświatowych: *Ewaluacja ex-post procesu ewaluacji zewnętrznej. Raport z realizacji badania pilotażowego*, s. 7-8, 69-70, <http://www.npseo.pl/data/documents/2/172/172.pdf>.

¹⁶ Przykładem może być systemowy plan Urzędu Miasta Nowego Sącza niedopuszczania dzieci autystycznych do klas integracyjnych i koncentrowania ich w szkole specjalnej: Szpunar O., Wantuch D., *Nowy Sącz: miasto oszczędzi na dzieciach autystycznych*, dodatek krakowski Gazety Wyborczej z 8 listopada 2011 r., http://krakow.gazeta.pl/krakow/1.44425.10606400.Nowy_Sacz_miasto_oszczedzi_na_dzieciach_autystycznych.html.

wspierani przez organizacje pozarządowe zaczynają domagać się swoich praw na drodze formalnej.

Źródło problemu.

Problem nieuwzględniania specjalnych potrzeb edukacyjnych niepełnosprawnych uczniów i ich dyskryminacji nie ma podłoża ekonomicznego. Napięcia budżetowe występują zawsze, a w przeszłości, kiedy system oświaty obejmował więcej dzieci, sytuacja nie była lepsza. Problem ten ma charakter świadomościowy.

Decydenci, nauczyciele i rodzice są członkami naszego społeczeństwa, które na wiele sposobów izoluje i dyskryminuje osoby niepełnosprawne. Z tego powodu nie mają codziennego, osobistego kontaktu z osobami niepełnosprawnymi, co tłumaczy ich postawy i decyzje. Stąd ich priorytetem są raczej remonty szkół, budowy sal gimnastycznych czy basenów niż wydatki na realizację specjalnych potrzeb edukacyjnych. Łatwiej pominąć stereotypowo słabszych niż podejmować trudne decyzje o racjonalizacji kosztów, w tym etatów (potencjalny konflikt z nauczycielami) czy optymalizować sieć szkół (potencjalny konflikt z mieszkańcami).

Tak długo, jak działania wobec osób niepełnosprawnych będą specjalne, a nie będą częścią programów uniwersalnych, tak długo będzie utrzymywać się gettoizacja osób niepełnosprawnych – na poziomie fizycznym, świadomościowym i społecznym. Mówi się: my i osoby niepełnosprawne, co odzwierciedla traktowanie osób niepełnosprawnych jako innych, odmiennych. A przecież nikomu nie przychodzi do głowy formułować wypowiedzi typu: my i kobiety (lub my i mężczyźni) czy my i ludność wiejska, choć kiedyś udział kobiet w życiu społecznym był bardzo mocno ograniczony. Zatem rozwiązania powinny ewoluować w kierunku zmiany postrzegania osób niepełnosprawnych.

Wpływ ograniczeń ekonomicznych.

Chociaż czynnik ekonomiczny nie ma – zdaniem autora – decydującego znaczenia dla finansowania edukacji uczniów niepełnosprawnych, to trudna sytuacja budżetowa pogłębia problem. Około 60% samorządów dopłaca do subwencji oświatowej z dochodów własnych, dla 20% gmin wydatki na oświatę są wyższe niż ich dochody¹⁷.

¹⁷ Bunda M., *op. cit.*

Zatem władze samorządowe nie tylko zastanawiają się, jak dystrybuować środki subwencji oświatowej do szkół, ale mają również dylemat, czy finansować edukację kosztem innych potrzeb lokalnych. Niski priorytet problemów osób niepełnosprawnych odciska swe piętno także na edukacji.

Po pierwsze, nie realizuje się już w pełni zasady „pieniądz idzie za nauczycielem”, która preferowała szkolnictwo segregacyjne. Ogranicza się już wsparcie także w szkolnictwie segregacyjnym¹⁸, co tym gorzej wróży edukacji uczniów niepełnosprawnych w szkolnictwie masowym.

Po drugie, samorzady, gdy dopłacają do edukacji, to znów preferują szkolnictwo „pełnosprawne”, czyli proporcjonalnie więcej środków przekazują na uczniów bez niepełnosprawności¹⁹.

Po trzecie, przy okazji „optymalizacji” wydatków często poszkodowani są uczniowie niepełnosprawni i przewlekle chorzy²⁰.

Podsumowując, środki przeznaczone na edukację uczniów niepełnosprawnych służą w dużej mierze finansowaniu edukacji większości niemającej specjalnych potrzeb edukacyjnych.

¹⁸ Przykładem może być dzielnica Warszawa Praga-Północ, gdzie samorząd próbował zlikwidować etaty specjalistów wspierających niepełnosprawnych uczniów:

Siedlecka E., *op. cit.*

Zubik M., *Dzielnica oszczędza na specjalistach. Ucierpią dzieci?*, wydanie internetowe dodatku warszawskiego Gazety Wyborczej z 31 maja 2011 r.,

http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34887,9695433,Dzielnica_oszczedza_na_specjalistach_Ucierpia_dzieci.html.

Pierwsza z tych publikacji spotkała się z polemiką samorządu:

http://wyborcza.pl/1,76842,10071067,Komentarz_Wlodzimierza_Paszynskiego.html

i odpowiedzią na nią organizacji pozarządowej:

http://wyborcza.pl/1,76842,10071049,Niepelnospawny_system_wspierania_uczniow_niepelnospawnych.html,

¹⁹ Przykładowo samorząd warszawski do subwencji oświatowej (w wysokości 1 100 mln zł) dokłada 127% środków własnych (1 400 mln zł), przy czym do środków subwencji dotyczącej uczniów niepełnosprawnych (170 mln zł) dokłada 35% (60 mln zł), zaś do pozostałej („pełnosprawnej”) (930 mln zł) dokłada 144% (1 340 mln zł). Obliczenia własne na podstawie:

Paszyński W., *Komentarz Włodzimierza Paszyńskiego*, wydanie internetowe Gazety Wyborczej z 5 sierpnia 2011 r., http://wyborcza.pl/1,76842,10071067,Komentarz_Wlodzimierza_Paszynskiego.html,

²⁰ Złe praktyki ilustrują działania dotyczące edukacji przedszkolnej. W szczególności samorzady uzależniają dotację dla niepublicznych przedszkoli od czasu pobytu dziecka w placówce (im krócej, tym mniej). Z tego powodu często chorujące dziecko jest „droższe” dla przedszkola, dla którego większość kosztów to koszty stałe, niezależne od obecności dziecka. Gdyby przedszkola chciały przenosić te koszty na rodziców, to z powodów finansowych wypychałoby to dzieci o gorszym stanie zdrowia z systemu oświaty. Jest to forma dyskryminacji ze względu na stan zdrowia i niepełnosprawność. Przykładem jest uchwała nr VI/17/2011 Rady Gminy Zielonki z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania, kontrolowania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół zakładanych i prowadzonych na terenie gminy Zielonki przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych, <http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/4119E67C-0130-4293-8400-C4EB8FDC5D3C/819035/URGNRV11711.pdf>,

Inne wady mechanizmu finansowania.

Gdyby udało się wdrożyć zasadę „pieniądz idzie za uczniem (niepełnosprawnym)”, to i tak mechanizm finansujący nie jest pozbawiony wad.

Po pierwsze, wagi w rozporządzeniu w sprawie podziału subwencji oświatowej nie uwzględniają wszystkich rodzajów specjalnych potrzeb edukacyjnych. Pominięci zostali uczniowie z wadą mowy²¹ czy dyslektycy. Ponadto, w przypadku dzieci i młodzieży przewlekle chorych przewidziano dodatkowe koszty w przypadku szkół, a pominięto w przypadku przedszkoli, choć wcześniej poprzednie wersje rozporządzenia przewidywały taką okoliczność. Zatem subwencja oświatowa nie jest naliczana na podstawie liczby wszystkich uczniów niepełnosprawnych.

Po drugie, subwencja dotyczy wyłącznie orzeczonych uczniów niepełnosprawnych lub uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, o ile ci ostatni uczą się w szkolnictwie specjalnym. Nie wszyscy rodzice chcą orzekać swoje dzieci w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, gdyż obawiają się stygmatyzacji oraz wiedzą, że raczej nie mogą liczyć na zapewnienie ich dzieciom wsparcia²². Z kolei inni rodzice – mimo, że ich dzieci mają orzeczenia – z tych samych powodów nie okazują ich szkołom. Zatem dziecko nieorzeczone może otrzymać wsparcie dzięki subwencji tylko w szkolnictwie specjalnym, co jest kolejną blokadą dla integracji w edukacji. Stwarza to problem ekonomiczny, gdyż jeśli uczeń wymaga pomocy psychologiczno-pedagogicznej, to należy jej udzielić na mocy nowych przepisów²³, nawet jeśli uczeń nie ma orzeczenia.

Po trzecie, subwencja jest przyznawana na lata kalendarzowe (które rozpoczynają się w roku szkolnym), zaś potrzeba wsparcia może pojawić się nagle. W szczególności – ze względu na harmonogram raportowania szkół – może zdarzyć się, że subwencja naliczona na ucznia trafi do samorządu w ciągu 15 miesięcy od momentu udostępnienia orzeczenia szkole.

²¹ W aktach wykonawczych Ministra Edukacji Narodowej traktuje się afazję jako rodzaj niepełnosprawności ruchowej, jednak należy wyrazić obawę, że afazja jako niepełnosprawność ruchowa nie wyczerpuje wszystkich rodzajów wad wymowy. Mowa tu o rozporządzeniu Ministra Edukacji narodowej z dnia 17 listopada 2010 r.: *w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach* (Dz. U. Nr 228, poz. 1489) oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. *w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych* (Dz. U. Nr 228, poz. 1490).

²² Zdarza się, że potrzeba wsparcia ucznia jest ewidentna i szkoła jest skłonna zapewnić je, o ile będzie mogła wnioskować o dodatkowe środki na podstawie orzeczenia. Brak wsparcia nie tylko szkodzi temu uczniowi, ale może utrudniać prowadzenie zajęć całej klasie. Jednak rodzice, obawiając się stygmatyzacji, nie chcą przyznać, że ich dzieci mają specjalne potrzeby edukacyjne i nie występują o wydanie stosownego orzeczenia.

²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. *w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 228, poz. 1487), w tym § 19 ust. 2 pkt 2 oraz dalsze paragrafy.

Pieniądz idzie za uczniem.

Dla rzetelności należy nadmienić, że szereg jednostek oświatowych już obecnie otrzymuje środki subwencji oświatowej zgodnie z zasadą „pieniądz idzie za uczniem”. Są to (i) placówki publiczne nieprowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, (ii) placówki niepubliczne oraz (iii) placówki z terenów samorządów, które wdrożyły bony edukacyjne²⁴.

Efekty są interesujące. Przedszkola i szkoły tego typu początkowo z obawą podchodzą do dzieci niepełnosprawnych. Jednak zdarza się, że z czasem dochodzą do wniosku, że wdrożenie kształcenia specjalnego nie jest szczególnie trudne, a po uwzględnieniu dodatkowych kosztów nawet opłacalne ze względu na wysokość subwencji na kształcenie dzieci niepełnosprawnych. W efekcie są otwarte na niepełnosprawnych uczniów, a ci ostatni otrzymują wsparcie, ucząc się w otwartym szkolnictwie²⁵. Obecnie nie można jednak stwierdzić, że jest to postawa powszechna, można ją za to potraktować jako pozytywny prognostyk na przyszłość.

Finansowanie podręczników²⁶.

Na samym końcu warto podnieść problem podręczników dostosowanych do potrzeb uczniów z niepełnosprawnością wzroku, słuchu lub intelektualną. Są one dofinansowywane z budżetu państwa na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty²⁷.

Prawo korzystania z podręczników w Alfabcie Braille'a przez uczniów z dysfunkcją wzroku jest realizowane w stopniu niewystarczającym²⁸ – obecnie (październik 2011 r.) dostępne są 133 pozycje²⁹.

Co więcej, Ministerstwo Edukacji Narodowej literalnie interpretuje przepisy i stoi na stanowisku, że jest zobowiązane tylko do dofinansowania tego typów materiałów edukacyjnych, zaś nie jest odpowiedzialne za ich powstawanie i dostępność. Zdaniem resortu jego rolą jest dopuszczanie podręczników do użytku, zaś sama dostępność

²⁴ Idee bonów edukacyjnych przedstawiono w części poświęconej rekomendacjom.

²⁵ opinie wyrażane przez rodziców, między innymi na forum Gazety.pl eDziecko / Pielęgnacja i zdrowie / Zaburzenia słuchu i mowy, http://forum.gazeta.pl/forum/w.16350.126895932..subwencja_owiatowa.html?v=2,

²⁶ szerzej o tym problemie pisze P. Wdówik w dalszej części niniejszego opracowania,

²⁷ art. 71 d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.),

²⁸ Wdówik P., *Zaopatrzenie uczniów niewidomych i słabo widzących w podręczniki* [w:] Zadrożny J. (red.), *op. cit.*, s. 129-130. Zadrożny J., *Informacja i komunikacja. Realizacja w Polsce Planu działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie*, 2011, s. 3, <http://firr.org.pl/konferencje/prawa-osob-niepelnosprawnych-w-polsce.html>.

²⁹ wykaz pozycje dostępnych pozycji znajduje się pod adresem <http://www.adaptacje.ore.edu.pl/>. W ciągu roku liczba ich wzrosła ponad 2 razy. Są wśród nich także wydawnictwa sprzed kilku lat, które mogą tracić na aktualności,

zależy wyłącznie od inwencji autorów podręczników i wydawców³⁰. Należy uwzględniać inne przepisy ustawy o systemie oświaty, które zobowiązują ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do koordynacji i realizacji polityki oświatowej państwa, na którą składa się między innymi realizacja prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się. Zatem jeśli podręczników brakuje, to Ministerstwo powinno stymulować ich powstawanie³¹.

Rekomendacje działań.

Wskazanie propozycji konkretnych zmian w istniejących aktach prawnych lub propozycje nowych rozwiązań prawnych.

Jak wskazano wyżej, problem nie ma charakteru finansowego ani prawnego, tylko świadomościowy. Do zmiany świadomości mogą prowadzić także środki prawne. Przykładem może być uchwalona w Stanach Zjednoczonych ustawa o Amerykanach z niepełnosprawnością, która w ciągu 21 lat znacząco zmieniła postawę wobec osób niepełnosprawnych.

Po pierwsze, należy postulować jak najszybszą ratyfikację Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Po drugie, warto wprowadzić rozwiązania, które przybliżą zasadę „pieniądz idzie za uczniem”. Można wskazać co najmniej 2 drogi. Pierwsza to wprowadzenie bonów edukacyjnych, zwanych także oświatowymi. Ideę tę wprowadził Milton Friedman, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. W uproszczeniu szkoła za każdego ucznia otrzymuje kwotę średnich kosztów kształcenia w danym typie szkół, z uwzględnieniem wyższych kosztów w przypadku specjalnych potrzeb edukacyjnych, terenów wiejskich, małej liczby uczniów itp. Wprowadzenie bonów edukacyjnych obiecał Premier Donald Tusk w exposé w 2007 r.³², potem jednak rząd się z tego wycofał³³. Koncepcja ta jest krytykowana jako sposób na urynkowanie edukacji. Nagradza szkoły doceniane przez uczniów i ich rodziców, karze szkoły źle zarządzane. Bony ograniczyłyby władzę samorządów nad szkołami, gdyż nie miałyby obecnych narzędzi ingerowania w budżety

³⁰ odpowiedź Pana Zbigniewa Włodkowskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 11607 w sprawie dostępności podręczników spełniających wymogi w zakresie nowej podstawy programowej dla uczniów upośledzonych intelektualnie oraz niesłyszących, <http://orka2.sejm.gov.pl/Iz6.nsf/main/44892634>,

³¹ Więcej na ten temat w: Waszkielewicz A., *op. cit.*, s. 8-9.

³² Tekst exposé z fragmentem dotyczącym bonów edukacyjnych: <http://www.rp.pl/arttykul/71439.html?p=14>,

³³ Wypowiedź Pani Krystyny Szumilas, sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej podczas posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży 9 października 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/51501D75961B9F58C125766500369B09?OpenDocument>.

szkół. Niezależnie od tej krytyki niektóre samorządy oddolnie wprowadziły bony edukacyjne. Do 2005 r. bony wprowadziło 15 powiatów, czyli 4% wszystkich³⁴.

Druga droga to wprowadzenie zasady „pieniądz idzie za uczniem”, ale tylko dla uczniów niepełnosprawnych. Zakładał to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, który nie zdążył zostać rozpatrzony w kadencji 2007-2011³⁵. Projekt ten, inspirowany przez Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci”, zakładał również monitorowanie dystrybucji środków do szkół przez samorządy oraz egzekwowanie zaleceń z orzeczeń, zwłaszcza o potrzebie kształcenia specjalnego.

Efekt ten można osiągnąć przez zmianę charakteru środków na kształcenie uczniów niepełnosprawnych z subwencji na dotacją celową. Pozwoliłoby to krótko- i średnioterminowo na udostępnienie narzędzia rodzicom niepełnosprawnych dzieci oraz władzom szkół do przewyższania barier mentalnych i finansowych, co wydaje się obecnie priorytetem.

Po trzecie, niezależnie od powodzenia planów wymienionych powyżej koniecznie trzeba wprowadzić obowiązek raportowania działań szkół w zakresie kształcenia specjalnego oraz monitorowania takich działań.

Po czwarte, obszary podlegające nadzorowi pedagogicznemu powinny *ex-plicite* obejmować edukację uczniów niepełnosprawnych, w tym: dostępność szkolnictwa otwartego, zapewnienie wymaganego wsparcia czy jakość samej edukacji. Dodatkowo, warto wzmocnić współdziałanie między samorządami a organami prowadzącymi nadzór pedagogiczny, by te pierwsze mogły efektywnie korzystać z wyników nadzoru (samorządy finansują szkoły, prowadzą kontrolę finansową, jednak nie zajmują się ewaluacją jakości edukacji; tę ostatnią prowadzą obecnie przede wszystkim kuratoria, które z kolei nie mają wpływu na finansowanie oświaty).

Po piąte, należy oczekiwać, że przypadki dyskryminacji uczniów niepełnosprawnych przez szkoły lub samorządy będą się spotykać z natychmiastową

³⁴ Rozmus A., Nowakowska J., *Bon edukacyjny w Polsce. Stan i perspektywy*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, czerwiec 2005, s. 9, http://www.wsiz.rzeszow.pl/pl/Dokumenty_WSiZ/Uczelnia/Wydzialy/ZBnSW/raporty/Bon_educacyjny_w_Polsce_stan_i_perspektywy.doc.

Przykładowy mechanizm działania bonów opisano w uchwale nr 156/32/11 Zarządu Powiatu w Goleniowie z dnia 12 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wprowadzenia Powiatowego Systemu Bonów Oświatowych dla szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Powiat Goleniowski, http://spow.goleniow.ibip.pl/public/get_file.php?id=226280. Więcej na temat bonów edukacyjnych można znaleźć pod adresem <http://www.bonedukacyjny.pl/>.

³⁵ Druk nr 4474 z 4 lipca 2011 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5E3AD311552A16E1C12578D90047F1EB/\\$file/4474.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5E3AD311552A16E1C12578D90047F1EB/$file/4474.pdf).

i przeciwdziałającą im reakcją nadzoru pedagogicznego, resortu edukacji oraz innych uprawnionych podmiotów, by takie sytuacje wyeliminować z praktyki i skutecznie do nich zniechęcić.

Po szóste, należy umożliwić szkołom otrzymywanie środków w momencie wystąpienia specjalnych potrzeb edukacyjnych, a nie uzależniać ich dostępność od zgłoszenia z dużym wyprzedzeniem. Wystarczyłoby wyrównanie przy okazji wypłaty subwencji oświatowej w kolejnym roku.

Po siódme, należy rozszerzyć narzędzia wsparcia dla uczniów nieorzeczonych. Dziś tacy uczniowie mogą otrzymać pomoc psychologiczno-pedagogiczną (niewymagane orzeczenie ani inicjatywa rodzica), nie mogą jednak liczyć na opracowanie indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego.

Po ósme, należy uzupełnić wagi w rozporządzeniu w sprawie podziału subwencji oświatowej, by uwzględnić wszystkie rodzaje specjalnych potrzeb edukacyjnych.

Po dziewiąte, należy liczyć koszty ciągnięte (alternatywne) preferowania kształcenia segregacyjnego osób niepełnosprawnych. „Oszczędności” czynione na spychaniu w izolację na poziomie oświaty skutkują później niskim poziomem aktywności społecznej i zawodowej, wysokimi kosztami pomocy społecznej itd. oraz podzielonym społeczeństwem, czego efektów obecnie doświadczamy.

Wskazanie propozycji innych działań.

Najważniejszą kwestią jest propagowanie ogólnie integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, jak i edukacji włączającej (pojęcie edukacji integracyjnej zostało „zawłaszczone” przez naukę w klasach integracyjnych, która jest formą edukacji segregacyjnej)³⁶.

Większość pozytywnych zmian dokonała się pod naciskiem rodziców niepełnosprawnych dzieci. Dalsze wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, inicjatyw oddolnych, organizowanie się rodziców, wsparcie dla organizacji pozarządowych wydają się najlepszą receptą na wprowadzanie zmian. Monitoring społeczny jest efektywnym uzupełnieniem kontroli formalnej sprawowanej przez uprawnione organy.

³⁶ Wdówik P., *Dostęp do oświaty*, op. cit., s. 126-127, 129.

Inną propozycją są działania organizacji pozarządowych i innych podmiotów dla wypracowania linii orzeczniczej w przypadku dyskryminacji niepełnosprawnych uczniów.

Promocja dobrych praktyk w zakresie edukacji może być atrakcyjnym narzędziem, także do wykorzystania w kampaniach informacyjnych.

Skutki proponowanych rozwiązań (*społeczne, finansowe*).

Skutki finansowe.

Wprowadzenie zasady „pieniądz idzie za uczniem (niepełnosprawnym)” powinno zrationalizować wydatki szkół i doprowadzić do podniesienia jakości edukacji. Nie zwiększą się koszty edukacji osób niepełnosprawnych, środki zostaną połączone z celami, którym mają służyć. Spowoduje to jednak pośrednio zmniejszenie środków na szkolnictwo „pełnosprawne”, które było finansowane ze środków na kształcenie specjalne. W efekcie potrzeby finansowe będą większe³⁷.

Monitoring i raportowanie powinny zrationalizować wydatki i zwiększyć ich skuteczność. Można oczekiwać, że efekt będzie neutralny lub bliski zerowego dla finansów publicznych. Poddanie systemu edukacji uczniów niepełnosprawnych wielopoziomowej ocenie oraz efektywne współdziałanie w zakresie finansowania i ewaluacji edukacji pozwoliłyby na lepsze adresowanie środków. Efekt finansowy powinien być pozytywny lub neutralny przy zwiększeniu jakości oświaty. Możliwość otrzymania środków w momencie pojawienia się ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych byłaby neutralna finansowo. Wprowadzenie wsparcia dla uczniów nieorzeczonych (co już się dokonało w przypadku pomocy psychologiczno-pedagogicznej) oznacza zwiększone wydatki. Średnio- i długoterminowe skutki są jednak zdecydowanie pozytywne dla finansów publicznych, gdyż ograniczają koszty społeczne i wydatki publiczne takie jak pomoc społeczna, świadczenia rentowe, jednocześnie zwiększając dochody państwa z podatków i pośrednio ze świadczenia pracy, wyższej konsumpcji itd.

³⁷ Uzasadnienie dla projektu poselskiego zakłada, że wysokość subwencji oświatowej nie zmieni się. Nie wyczerpuje natomiast kwestii skutków dla finansów samorządów (druk nr 4474 z 4 lipca 2011 r., *op. cit.*, s. 7).

Skutki społeczne.

Segregacja dzieci niepełnosprawnych na poziomie edukacji i brak wsparcia w szkolnictwie masowym mają fatalne skutki dla całego społeczeństwa. Oznacza to: (i) gorsze wyniki edukacyjne, (ii) szybkie „wypadanie” z systemu edukacji formalnej, (iii) niskie szanse na podjęcie pracy, (iv) wzmacnianie postawy roszczeniowej, (v) kreowanie klientów pomocy społecznej, (vi) wykluczanie ze społeczeństwa, (vii) izolację w życiu społecznym, także osób pełnosprawnych w stosunku do osób niepełnosprawnych.

Włączenie dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do edukacji likwiduje lub ogranicza wszystkie te negatywne zjawiska. Prowadzi – zgodnie z prawidłem „czy skorupka za młodu nasiąknie...” – do stworzenia otwartego społeczeństwa, w którym osoby niepełnosprawne nie są izolowane i są pełnoprawnymi partnerami reszty społeczeństwa. Równocześnie edukacja włączająca wzmacnia kapitał społeczny, dla którego rozwoju wczesne doświadczenia takie jak przedszkolne czy szkolne są bardzo ważne³⁸.

³⁸ Brzezińska A. I., Kaczan R., Piotrowski K., Rycielski P., *Uwarunkowania aktywności zawodowej osób z ograniczeniami sprawności: kapitał osobisty i społeczny*, Nauka 2/2008, s. 131, http://www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/nauka/2008/02/N_208_07_Brzezinska.pdf.

Wybrane regulacje prawne:

- art. 5 a, rozdział 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.),
- art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.),
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. *w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 228, poz. 1487),
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. *w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach* (Dz. U. Nr 228, poz. 1489),
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. *w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych* (Dz. U. Nr 228, poz. 1490),
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. *w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011* (Dz. U. Nr 249, poz. 1659).

Aleksander Waszkielewicz

Autor jest prezesem zarządu i ekspertem Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego. Fundacja zajmuje się rzecznictwem praw osób niepełnosprawnych.

Kinga Dumnicka

Autorka jest specjalistką ds. edukacji w Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego.