

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

PLAN KONSOLIDACJI I ROZWOJU FINANSÓW PUBLICZNYCH A FINANSOWANIE EDUKACJI

Streszczenie: Szybkie tempo przyrostu długu publicznego oraz wzrost deficytu sektora finansów publicznych stanowi zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Dlatego też przygotowany w 2010 r. przez rząd plan konsolidacji i rozwoju finansów publicznych ma służyć dwóm celom:

- uniknięciu zagrożeń rozwojowych, jakie mogłyby wynikać z narastania długu publicznego i deficytu sektora finansowego,
- stworzeniu przesłanek do budowy nowych przewag konkurencyjnych Polski.

Powinny się one wiązać m.in. ze stworzeniem warunków rozwoju kapitału intelektualnego (edukacja, nauka i innowacyjność, gospodarka oparta na wiedzy).

Celem artykułu jest zatem próba konfrontacji zapisów planu konsolidacji i rozwoju finansów publicznych odnośnie do szeroko pojmowanej edukacji z zapotrzebowaniem społeczno-gospodarczym na zmiany w finansach publicznych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, edukacja, ekonomia polityczna

1. Wstęp

Od połowy lat 90. XX w. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,3% PKB, a jego przejściowe ograniczanie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych. W rzeczywistości nawet w okresie największego wzrostu gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że deficyt strukturalny znacznie przekracza poziom spójny z tzw. średniookresowym celem budżetowym. Jest to o tyle istotne, że dopiero taki poziom zapewnia funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów, skutecznie łagodzących negatywne skutki spowolnienia gospodarczego, bez zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych.

Przyjęty przez rząd 8 lutego 2010 r. Program Konwergencji. Aktualizacja 2009 informuje nas, że deficyt sektora finansów publicznych, według wstępnej oceny Ministerstwa Finansów, wyniósł w 2009 r. ok. 97 mld zł, czyli 7,2 % PKB. Wynik ten oznacza podwojenie deficytu sektora w porównaniu z rokiem 2008. Konsekwencją

przekroczenia jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0%) było podjęcie przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 r. decyzji, na podstawie art. 104.6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie rekomendacji z art. 104.7 TWE, dotyczących redukcji nadmiernego deficytu. Zgodnie z rekomendacjami, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

Strukturalne podłoże nierównowagi fiskalnej w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu doprowadziły do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. Na koniec 2008 r. dług ten wynosił 47,2% PKB. Przyrost długu publicznego w trakcie 2009 r. wyniósł już 81 mld zł, podnosząc dług publiczny do poziomu 682 mld zł, czyli 50,7 % PKB. Rząd prognozuje wzrost relacji tego długu do PKB do poziomu 53,1% na koniec 2010 r., zaś na koniec 2011 r. do poziomu 56,3% PKB, a w 2012 r. spadek do 55,8% PKB. W Polsce mamy zatem sytuację charakteryzującą się przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego (50% PKB). W latach 2011–2012 istnieje ryzyko przekroczenia, według prognozy rządowej, tzw. progu sanacyjnego (55% PKB). Zdaniem S. Gomułki prognoza długu publicznego byłaby dużo bardziej pesymistyczna, gdyby nie założenie, że w latach 2010–2012 wystąpią trzy czynniki, które będą w istotny sposób hamować narastanie długu publicznego w relacji do PKB:

- różnice kursowe mają obniżyć poziom długu o 9% PKB;
- nominalny PKB będzie rósł dość szybko, średnio w tempie 6,7% rocznie;
- wpływy z prywatyzacji przeznaczone na finansowanie deficytu wyniosą 1,3% PKB¹.

Pomimo założenia, że te korzystne czynniki wystąpią prognoza relacji długu do PKB może być obarczona pewnym ryzykiem – obawą przed przekroczeniem w perspektywie do 2012 r. także progu konstytucyjnego 60% PKB². Poza ponoszeniem

¹ S. Gomułka, *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r. w świetle Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Business Centre Club, Warszawa 2010, s. 2–3.

² W świetle zapisu art. 86. ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240) w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest równa lub większa od 60 %, to:

- a) stosuje się odpowiednio postanowienia dotyczące przekroczenia progu sanacyjnego, m.in.:
 - 1) na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym:
 - nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto;
 - nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej;
 - waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy;
 - wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich;

konsekwencji przekroczenia ww. progów ostrożnościowych do powodów, które powinny skłonić polityków do działań związanych z naprawą finansów publicznych należy także zaliczyć:

- możliwość silnego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego (Polska należy do grupy krajów wschodzących o niewielkim jeszcze kapitale wiarygodności);
- zbyt wysoki deficyt sektora finansów publicznych jak na kraj aspirujący do wejścia do strefy euro;
- dużą „sztywność” wydatków publicznych, zbyt silnie redystrybucyjny i za mało prorozwojowy charakter dużej części wydatków oraz ich wysoką relacją do PKB³.

Brak działań zmierzających do uzdrowienia finansów publicznych przyczyniłby się do materializacji tego ryzyka, jak również do dalszego narastania zadłużenia i przekroczenia w kolejnych latach konstytucyjnej bariery 60% dla powyższej relacji.

Szybkie tempo przyrostu długu publicznego oraz wzrost deficytu sektora finansów publicznych stanowi zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Dlatego też przygotowany w 2010 r. przez rząd polski „Plan konsolidacji i rozwoju finansów publicznych” ma służyć dwóm celom:

- uniknięciu zagrożeń rozwojowych, jakie mogłyby wynikać z narastania długu publicznego i deficytu sektora finansowego;
- stworzeniu przesłanek do budowy nowych przewag konkurencyjnych Polski.

Powinny one wiązać się m.in. z warunkami rozwoju kapitału intelektualnego (edukacja, nauka i innowacyjność, gospodarka oparta na wiedzy). Sposób finansowania ze środków publicznych tego kapitału jest jedną z najważniejszych determinant jego rozwoju. Celem artykułu jest zatem próba konfrontacji zapisów „Planu konsolidacji i rozwoju finansów publicznych” w zakresie finansowania edukacji z zapotrzebowaniem społeczno-gospodarczym na rzeczywiste zmiany w tym obszarze finansów publicznych.

2) Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich.

b) Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, przedstawi Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60 %;

c) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu;

d) poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

³ S. Gomułka, *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012...*, dz. cyt., s. 4.

2. Co wynika z „Planu rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011” dla finansowania edukacji?

Kwestie związane z finansowaniem edukacji zostały ujęte w rozdziale 4 „Planu rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011” pt. „Priorytety Rozwojowe – Rozwój kapitału intelektualnego, edukacji, nauki i innowacyjności”. Mowa o nich w opisie:

- celów identyfikujących zadania do wykonania z danego priorytetu rozwoju,
 - narzędzi do realizacji sformułowanych celów,
 - adresatów i skutków planowanych do realizacji zadań;
 - organów odpowiedzialnych za realizację zadań z danego priorytetu rozwoju.
- Wykaz planowanych do realizacji zadań obejmuje siedem obszarów przedmiotowego finansowania edukacji:
- zapewnienie powszechności i dobrego poziomu wychowania przedszkolnego (według „Planu...” zadania 4.1.1);
 - zwiększenie efektywności systemu oświaty (4.1.2);
 - usprawnienie systemu awansu zawodowego i wynagradzania nauczycieli (4.1.3);
 - poprawę efektywności kształcenia zawodowego i ustawicznego (4.1.4);
 - nowy model finansowania szkolnictwa wyższego (4.1.5);
 - racjonalizację systemu wsparcia finansowego dla studentów i doktorantów (4.1.6);
 - zwiększenie współpracy nauki i biznesu oraz wsparcie sektora innowacyjnych technologii (4.1.7).

Zaproponowany w „Planie...” wykaz zadań istotnych dla realizacji priorytetów rozwojowych Polski jest zbieżny z wykazem zadań zaprezentowanych już we wcześniej opublikowanych rządowych raportach dotyczących perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jednym z takich raportów jest przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów w 2009 r. raport „Polska 2030”. Szczególną potrzebę finansowania dostrzeżono wówczas w obszarze edukacji:

1. Dorosłych – eksperci PAN szacują, że do 2025 r. powstanie 250–300 tys. nowych miejsc pracy w zawodach opartych na wiedzy i będzie to ok. 45% wszystkich nowych miejsc pracy (UNDP 2007). Dostęp do nich będzie zarezerwowany dla osób nastawionych na stały rozwój kwalifikacji. Dlatego niski odsetek dorosłych Polaków uczestniczących w systemie kształcenia ustawicznego jest niepokojący i stanowi istotną barierę rozwojową dla Polski.

2. Dla późniejszego sukcesu życiowego. Tymczasem w Polsce dostęp do edukacji przedszkolnej ma tylko 41% czterolatków. Warto więc przytoczyć pogląd laureata ekonomicznej nagrody Nobla, J. Heckmanna, że inwestycje w kapitał ludzki najmłodszych dają największy zwrot – są najbardziej opłacalne nie tylko dla samych

dzieci, ale również dla społeczeństwa. Dla dzieci w wieku przedszkolnym wczesne lata nauki mają kolosalne znaczenie, to inwestycje o wysokiej stopie zwrotu⁴.

Pozostałe zadania wymienione w „Planie...” są zbieżne z opisem zadań wymienianych w projektach resortowych skierowanych jako projekty aktów prawnych na ścieżkę legislacyjną (np. projekty aktów prawnych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczące poprawy funkcjonowania tego segmentu szkolnictwa w Polsce).

Cele, które mają zostać osiągnięte dzięki realizacji zadań ujętych w „Planie...”, także już zostały wcześniej podane do wiadomości publicznej (strategie rządowe, wytyczne UE). Warto przypomnieć, że chodzi o:

- upowszechnienie wychowania przedszkolnego w Polsce, aby wskaźnik objęcia edukacją przedszkolną dzieci 3–5-letnich osiągnął w 2020 r. poziom zbliżony do tego wskaźnika w Unii Europejskiej, tj. 90% (4.1.1);
- poprawę efektywności systemu zarządzania oświatą na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym usprawnienie mechanizmów finansowania oświaty (4.1.2);
- przywrócenie motywacyjnego charakteru awansu zawodowego i systemu wynagradzania nauczycieli (4.1.3);
- zwiększenie elastyczności i efektywności systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego w kontekście oczekiwań rynku pracy (4.1.4);
- stopniowe przejście z polityki państwa wobec szkół wyższych od nadmiernie ujednoliconej, biernej i nastawionej głównie na finansowanie zasobów – na model polityki aktywnej, stosującej zróżnicowane narzędzia wobec różnych typów uczelni, nastawionej na finansowanie poszukiwanych efektów (4.1.5);
- zwiększenie dostępności studiów wyższych dla osób z niezamożnych rodzin (4.1.6);
- zwiększenie liczby skutecznych wdrożeń osiągnięć naukowych do praktyki gospodarczej, a tym samym poprawę innowacyjności przedsiębiorstw. Wsparcie przedsiębiorstw działających w sektorze innowacyjnych technologii (4.1.7).

Dobrze skonstruowane cele powinny być – zgodnie z metodologią SMART – szczegółowe, mierzalne, akceptowalne, realne, określone w czasie. Niestety żaden z wymienionych celów nie spełnia wszystkich ww. przesłanek metodologicznych. Szczególnie niepokoi fakt, że wskazane cele są ogólne, a brakuje zapisów dotyczących celów szczegółowych. Jest to o tyle istotne, że stopień doprecyzowania zamierzeń determinuje dobór narzędzi służących ich realizacji. Autorzy „Planu...” wprawdzie wymieniają przy każdym z planowanych zadań od kilku do kilkunastu narzędzi, ale wśród nich rozwiązania *stricto* finansowe są bardzo nieliczne. Zapoznanie się z tymi narzędziami nasuwa dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, jeżeli przy opisie narzędzia podano źródło finansowania planowanych zadań, to najczęściej wskazywanym źródłem są środki z UE. Po drugie, część zaproponowanych rozwiązań finansowych

⁴ Por.: J. Heckmann, *Invest in the very young*, University of Chicago Press, Chicago 2006.

jest nimi tylko z nazwy, z opisu nie wynika bowiem w ogóle np. planowany sposób finansowania zadania.

Odnosnie do pierwszego spostrzeżenia warto zwrócić uwagę co najmniej na dwie sprawy:

1. Wskazywanie środków europejskich jako głównego źródła finansowania zadań edukacyjnych przy równoczesnym podkreślanu, że możliwości ich absorpcji są gwarantowane wyłącznie do roku 2013. Wynik planowanych negocjacji z Komisją Europejską na temat zagwarantowania środków po 2014 r. na dalsze finansowanie np. nowych miejsc wychowania przedszkolnego nie jest pewny. Po pierwsze, w UE są jeszcze biedniejsze od Polski kraje członkowskie, które w bieżącym okresie programowania uzyskały znacznie mniejszą niż Polska pomoc unijną. Zatem w programowaniu na lata 2014–2020 to właśnie te kraje będą miały mocniejsze argumenty, jeśli chodzi o ubieganie się o fundusze unijne na eliminowanie zapóźnień rozwojowych. Po drugie, skutki kryzysu gospodarczego wśród państw będących do tej pory największymi płatnikami do budżetu UE mogą spowodować, że to będą one mniej skłonne do zatwierdzania tak dużych transferów finansowych na rzecz krajów słabiej rozwiniętych gospodarczo. Po trzecie, w XXI w. coraz bardziej dokuczliwie odczuwamy skutki ingerencji człowieka w środowisko i niewykluczone, że troska o środowisko naturalne będzie wymagała coraz większych kontrybucji finansowych państw członkowskich UE kosztem dotychczas dofinansowywanych z budżetu unijnego obszarów życia społeczno-gospodarczego.

2. Do wątpliwego efektu trwałości rezultatów projektów finansowanych z UE dochodzi jeszcze i to, że zdarza się powielanie wspieranych zadań, jakby nie dostrzegano innych równie merytorycznie ważnych obszarów (np. takim powielanym zadaniem jest modernizacja Systemu Informacji Oświatowej (SIO), w celu utworzenia efektywnego narzędzia służącego zarządzaniu oświatą.

W przypadku drugiego spostrzeżenia warto wspomnieć, że:

1. Niektóre zapisy są dla czytelnika w wysokim stopniu abstrakcyjne. Z taką sytuacją mamy do czynienia, np. czytając, że jednym z planowanych narzędzi jest umożliwienie gminom przeznaczenia większych środków własnych na edukację przedszkolną dzieci w wieku 3–5 lat, z uwagi na obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Oznacza to, że gminy nie będą musiały finansować z własnych środków edukacji 6-latków, którzy jako uczniowie klas pierwszych szkoły podstawowej zostaną objęci subwencją edukacyjną. Użyte słowo „umożliwienie” jest nieostre. Samo objęcie obsługi przedszkolnej sześciolatków częścią oświatową subwencji ogólnej nie przekłada się automatycznie na zwiększenie środków na edukację przedszkolną, bo w świetle zapisów prawa oświatowego usługi te nie mają statusu obligatoryjności świadczenia przez jednostki samorządu terytorialnego (JST).

2. Niektóre zapisy powinny być, choć nie są, powiązane z już uchwalonymi zapisami nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r., które wymagają m.in. przygotowywania budżetów zadaniowych (np. proponuje się coroczną publikację lokalnych algorytmów lub jasno spisanych reguł podziału środków finansowych przez

organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe i promowanie dobrych praktyk w tym zakresie, ale bez wskazania, że to właśnie budżety zadaniowe mogą przyczynić się do upowszechnienia bardziej efektywnych rozwiązań i zwiększenia przejrzystości finansowania).

3. Niektóre zapisy odnoszą się wyłącznie do zwiększenia nakładów finansowych na realizację zadania, podczas gdy sam wzrost środków może nie przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego celu (np. proponuje się zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli od września 2010 r. o 7% oraz dalszy wzrost wynagrodzeń nauczycieli z uwzględnieniem uwarunkowań budżetowych, ale zapomina się, że z zapisów Karty Nauczyciela (KN) wynika, że po 10–12 latach od ukończenia studiów nauczyciel ma szansę osiągnąć pułap awansu zawodowego i przez ponad 20 dalszych lat wykonywania zawodu nie jest już finansowo zachęcany do lepszej pracy, gdyż może jedynie liczyć na waloryzację i zmianę resortową wysokości wynagrodzenia zasadniczego).

4. Niektóre zapisy mogłyby wskazywać bardzo dobry kierunek zmian w podejściu do finansowania, ale o sukcesie ich implementacji zadecydują m.in. wcześniej przygotowane merytorycznie kadry do ich wdrażania (np. bardzo interesującym pomysłem wydaje się zatrudnianie brokera, który byłby odpowiedzialny m.in. za szukanie rynków zbytu dla projektów naukowych, które w jego ocenie mogłyby znaleźć zastosowanie w gospodarce. Przygotowanie zawodowe osób do podjęcia tego typu pracy nie jest jednak prowadzone na szerszą skalę).

5. Niektóre zapisy forsują zwiększenie świadczeń o charakterze socjalnym dla studentów kosztem świadczeń finansowych wypłacanych studentom uzyskującym bardzo dobre wyniki w nauce. Ta propozycja może rodzić pytanie, czy właściwe jest przeciwstawianie sobie tych dwóch zupełnie różnych transferów z budżetu państwa. To, na jaki transfer państwo kładzie główny nacisk, wskazuje na typ prowadzonej polityki. Na kwestię tę zwrócił uwagę m.in. A. Okun. W jego opinii finansowanie usług edukacyjnych to dylemat, przed którym stoją politycy: czy alokacja środków publicznych powinna wspierać powszechną edukację gwarantującą równość szans społecznych, czy też edukację elitarną, której wyniki dostarczają krajowi konkretnych przewag konkurencyjnych (np. w dziedzinie nowych technologii)⁵.

Reasumując, ta część „Planu...” nie wnosi żadnych konstrukcyjnych nowości, jeśli chodzi o zmiany w systemie finansów publicznych. Trudno też na tej podstawie ocenić, jaka opcja polityczna będzie opracowywać zapowiedziane na drugie półrocze 2010 r. projekty ustaw stanowiących uczczegółowienie treści zawartych w „Planie...”. To w dużej mierze decyzje polityczne zadecydują, jaką rolę w procesie zmian społeczno-gospodarczych (z uwzględnieniem sektora finansów publicznych) państwo przypisze edukacji. Na te uszczegółowienia czekać będą przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, jako organy prowadzące placówki oświatowe, ale także inne organy zarządzające placówkami świadczącymi usługi w za-

⁵ Por.: A. Okun, *Equality and efficiency. The big trade off*, The Brookings Institution. Washington D.C. 1975, s. 65–120.

kresie kształcenia przez całe życie. Rok 2010 to też rok szczególny dla sprawności funkcjonowania prac parlamentu oraz implementacji rozwiązań zawartych w aktach prawnych. Jest to związane z wyborami prezydenckimi (przyspieszonymi wskutek okoliczności, o których mowa w art. 131 Konstytucji RP) oraz wyborami samorządowymi.

3. Finansowanie edukacji w paradygmacie ekonomii politycznej

Ze względu na specyfikę wyborczą 2010 r. warto przyjrzeć się zagadnieniu finansowania edukacji w paradygmacie ekonomii politycznej. System finansowania usług edukacyjnych jest determinowany obowiązującą w danym państwie doktryną społeczno-gospodarczą określającą zakres odpowiedzialności finansowej państwa za tę dziedzinę życia społecznego. Sposób podziału dochodu narodowego na realizację usług społecznych, w tym edukacji, stanowi przedmiot zainteresowań ekonomii politycznej. Jest to gałąź ekonomii, która bada ekonomiczne skutki decyzji politycznych oraz polityczne skutki decyzji ekonomicznych. Przedmiotem decyzji politycznej jest właśnie ustalenie, czy edukacja traktowana będzie jako dobro prywatne, czy też publiczne. O wyborze tym decyduje przyjęte przez polityków kryterium:

1) użyteczności (społeczne) – o ile przy dostępie do dóbr prywatnych jego użytkownicy muszą rywalizować, o tyle przy zapewnieniu dostępu do dóbr publicznych rywalizacja obywateli nie istnieje w tym sensie, że fakt korzystania przez jednego człowieka z danego dobra nie uniemożliwia korzystania z tego samego dobra innemu człowiekowi;

2) odpłatności (ekonomiczne) – według tego kryterium decyduje źródło płatności. Dobrami publicznymi są te dobra (towary, usługi), które są finansowane przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne. Dobra publiczne tworzą konsumpcję zbiorową społeczeństwa, która jest finansowana z funduszy publicznych. Dla odbiorców dóbr publicznych oznacza to, że są one dostarczane bezpłatnie lub częściowo odpłatnie. Ta cecha dóbr jest przedmiotem ostrej kontrowersji wśród ekonomistów i polityków ze względu na fakt, że iluzoryczna bezpłatność tych dóbr może doprowadzić do marnotrawstwa i nadużyć w gospodarce⁶.

Usługi edukacyjne są jednym z najczęściej wymienianych obszarów interwencji państwa. W finansowaniu usług edukacyjnych interwencjonizm powinien uwzględniać ich zróżnicowanie, wynikające z:

- szerokiego przedziału wieku osób podlegających procesowi kształcenia (w XXI w. docelowym modelem powinno być kształcenie ustawiczne – przez całe życie);
- profilu odbiorcy – system szkolny dla osób w normie intelektualnej oraz szkolenictwo specjalne (dysfunkcje uczniów korygowane przez pedagogów specjalistów z zakresu: tyflopedagogiki, surdopedagogiki, oligofrenopedagogiki, logopedii, pedagogiki terapeutycznej, resocjalizacji);

⁶ Por.: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 28.

- szerokiej palety oferty programowej (kształcenie ogólne i zawodowe) realizowanej w placówkach kształcenia zróżnicowanych pod względem: stanu kadry, stopnia organizacji, bazy lokalowej, wyposażenia, lokalizacji placówki;
- zróżnicowania statusu prawnego organów prowadzących placówki kształcenia (ministerstwa, JST, inne osoby prawne, jednostki fizyczne).

Najważniejszą przesłanką wspierania przez państwo edukacji w ramach obowiązku szkolnego (na szczeblu podstawowym i gimnazjalnym) i obowiązku nauki (na szczeblu ponadgimnazjalnym) jest przekonanie, że jakość wykształcenia otrzymanego przez dzieci i młodzież nie powinna zależeć wyłącznie od poziomu zamożności rodziców.

Analizowanie problematyki finansowania edukacji w szerokim kontekście uwarunkowań nauk społecznych jest typowe dla ekonomii politycznej. Podobnie jak inne cechy jej przypisywane:

1) ewolucyjność – procesy finansowania ulegają zmianom m.in. ze względu na zmiany instytucjonalne zachodzące w społeczeństwie (instytucje są zmienne i niezwykle zróżnicowane w zależności od epoki, kręgu kulturowego i innych okoliczności);

2) holistyczne podejście do analizy systemu finansowania – traktowanie gospodarki jako podsystemu szerokiego systemu społecznego;

3) zmienność preferencji i zachowań ludzi, do których są skierowane usługi finansowane z budżetu państwa;

4) traktowanie państwa jako systemu władzy – siła ekonomiczna aktorów tej sceny politycznej objawia się w legitymacji społecznej do stanowienia prawa (w tym uleganie bądź nie lobbingowi gospodarczemu);

5) troska o procesy dystrybucji dochodów oraz skutki tych procesów w dziedzinie uwarstwienia społeczeństwa;

6) docenianie pierwiastka normatywnego w kształtowaniu się systemu finansów – odwoływanie się do wartości i podkreślanie znaczenia nauki finansów dla formułowania polityki ekonomiczno-społecznej⁷.

Z ekonomicznego punktu widzenia publiczny sektor usług edukacyjnych powinien podlegać szczegółowym analizom ze względu na wysokość środków budżetowych przekazywanych na jego finansowanie oraz liczbę osób korzystających z tego typu usług (pracownicy, uczniowie i słuchacze)⁸. Uwzględniając te dwie przesłanki, można stwierdzić, iż żaden inny obszar gospodarki narodowej nie wyróżnia się w tym stopniu specyfiką materii społeczno-ekonomicznej. Polityka edukacyjna państwa opiera się na ustalaniu zasad inwestowania w kapitał ludzki. Jakość tego

⁷ Por.: *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*, red. J. Wilkin, Wydaw. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 13–14.

⁸ W strukturze wewnętrznej sektora publicznego w 2001 r. w Polsce dominowała edukacja, na którą przypadło 863 tys. osób, to jest 21,5% całości zatrudnienia w tym sektorze. Por.: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CEDEWU, Warszawa 2005, s. 106.

kapitału jest obecnie wyznacznikiem potęgi ekonomicznej państw. Społeczeństwa państw wysoko rozwiniętych budują dzięki temu kapitałowi gospodarkę opartą na wiedzy. To wiedza i kwalifikacje stają się obecnie jedynym źródłem długookresowej i możliwej do utrzymania przewagi konkurencyjnej. Dlatego tak ważne wydaje się podjęcie badań służących weryfikacji ekonomicznej sposobu zużytkowania środków publicznych na edukację. Kryzys gospodarczy może być naturalną okazją do bardziej wnikliwego spojrzenia na finansowanie tych strategicznych dla rozwoju gospodarczego kraju usług społecznych. Jest on też okazją do przyjrzenia się od nowa utrwalonym schematom finansowania tym bardziej, że wzrost wiedzy o gospodarce narodowej nie zawsze idzie w parze ze zrozumieniem funkcjonowania jego złożonej struktury.

Edukację należy traktować w kategorii dóbr publicznych. System ich finansowania będzie podlegał rygorom finansów publicznych. Dla rozwoju nauki o finansach publicznych ta kategoria dóbr ma podstawowe znaczenie. Istnienie tego rodzaju dobra jest bowiem przyczyną gromadzenia środków finansowych w funduszach publicznych, koniecznych do finansowania procesów tworzenia dóbr publicznych oraz finansowania eksploatacji urządzeń publicznych. Władze publiczne spełniając – za pośrednictwem finansów publicznych – swoje funkcje, muszą rozstrzygać wiele dylematów związanych z finansowaniem edukacji. Wynika to m.in. z następujących przyczyn:

1. Dokonywanie przez państwo alokacji zasobów w celu tworzenia dóbr publicznych i dóbr społecznych ogranicza swobodę dysponowania dochodami przez osoby prywatne; o przeznaczeniu części dochodów osiągniętych przez obywateli decydują władze publiczne, zmuszając obywateli do konsumpcji części produktu krajowego.

2. Preferencje reprezentowane już nawet nie przez poszczególne osoby, lecz przez grupy społeczne (wiekowe, zawodowe, terytorialne itp.) mogą zdecydowanie różnić się od preferencji reprezentowanych przez władze publiczne⁹.

Pożądana jest zatem obiektywizacja stosowanych przez władzę publiczną kryteriów wyboru przy alokacji dóbr i redystrybucji dochodów oraz włączanie się obywateli w wybory tych władz. Demokratyczny system podejmowania decyzji w kwestiach publicznych¹⁰, funkcjonowanie mechanizmów politycznych, zachowanie pojedynczego obywatela, grup społecznych oraz ich rola w podejmowaniu decyzji publicznych jest przedmiotem zainteresowania teorii wyboru publicznego. Na

⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 82.

¹⁰ K. Wicksell zauważył problem związany z uzyskaniem instytucjonalnej zasady jednomyślności. Stwierdził, że jeśli poluzuje się zasadę jednomyślności, pojedynczy uczestnik wyboru grupowego nie będzie działał z założeniem, że jego własna zgoda jest konieczna do podjęcia decyzji kolektywnej. Koszty podejmowania decyzji w taki sposób gwałtownie spadają. Jednocześnie jednak, każde odejście od ścisłej jednomyślności oznacza, że mogą się pojawić nieefektywne lub nieoptymalne wyniki podjętej decyzji. Szerzej na ten temat w: J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 2005, s. 338.

teorię tę zwrócili uwagę nobliści: J.M. Buchanan, G. Stigler, G. Becker, K. Arrow. W demokratycznych systemach państwowych wybór publiczny rozstrzyga się przez wybory przedstawicieli obywateli do władz. Wybór przez polityków sposobu rozwiązania konkretnego problemu społeczno-gospodarczego jest z natury podjęciem decyzji preferującej jedno rozwiązanie kosztem innego (bilans kosztów i korzyści).

Obecnie sektor publiczny znalazł się na rozdrożu koncepcyjnym. Zauważalne jest ścieranie się przeciwstawnych pomysłów, od radykalnego jego zmniejszania, komercjalizacji większości dóbr społecznych (zdrowie, edukacja, opieka społeczna) do poglądów zalecających zwiększenie roli tego sektora w życiu społecznym¹¹. Na szczególną uwagę zasługuje trwająca od kilku dekad debata, w której edukacja publiczna jest przedmiotem krytyki ze strony zwolenników neoliberalizmu. Zarzucają oni jej nieskuteczność w przygotowaniu społeczeństw do stawiania czoła wyzwaniom globalizacji i nowych technologii. Wypowiadane są poglądy, iż jedynie prywatyzacja dóbr i usług publicznych sprzyja pobudzaniu wzrostu gospodarczego, polepszeniu świadczenia usług, odciążeniu struktur rządowych, zwiększaniu możliwości dokonywania wyboru indywidualnego. Orędownikiem podporządkowania instytucji szkolnych prawom wolnego rynku jest m.in.: Światowa Organizacja Handlu (WTO) i Bank Światowy. W wyniku trwającej od 1986 do 1993 r. Rundy Urugwajskiej został podpisany w 1994 r. Układ Ogólny w Sprawie Handlu Usługami. Układ przewiduje otwarcie dla inwestorów prywatnych tych wszystkich sektorów usług, które są dostarczane na zasadach handlowych lub w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców. Edukacja rozumiana jako usługa świadczona zarówno przez władze publiczne, jak i przez sektor prywatny, podlega również Układowi. Światowa Organizacja Handlu podzieliła rynek edukacyjny na pięć sektorów: 1 – kształcenie przedszkolne i podstawowe, 2 – szkolnictwo średnie I i II stopnia, szkolnictwo techniczne, szkolnictwo zawodowe i szkolnictwo dla niepełnosprawnych, 3 – wyższe szkolnictwo techniczne i zawodowe oraz szkolnictwo uniwersyteckie, 4 – edukacja dorosłych, edukacja w ciągu całego życia, *open university*, kursy alfabetyzacji, kursy korespondencyjne, radiowe i telewizyjne, 5 – wszelkie inne formy (usługi edukacyjne niemieszczące się w wymienionych, łącznie z uczeniem domowym). Zdaniem W. Rabczuka, dopóki edukacja nie zostanie *expressis verbis* definitywnie wyłączona z Układu Ogólnego, dopóty niebezpieczeństwo jej urynkowienia, ze wszystkimi tego procesu konsekwencjami, będzie realne. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich może te obawy jeszcze bardziej pogłębić. Według Trybunału usługi edukacyjne nie są usługami świadczonymi w wykonywaniu funkcji państwa, a więc nie są wyłączone z liberalizacji na mocy art. 1, 3b i c Układu.

Przeciwnicy liberalizacji stwierdzają, iż nieadekwatność zasad handlu światowego w odniesieniu do sektora edukacji wynika ze swoistości tego rynku:

¹¹ Por.: opinie autorów zawarte w: *Spór o przyszłość sektora publicznego*, red. J. Kleer, A. Karpiński, S. Owsiak, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa 2005, s. 139.

1. Edukacja nie jest wynikiem tradycyjnego procesu produkcyjnego, ale złożonym procesem, którego jakość oraz skuteczność uzależniona jest od indywidualnego zaangażowania zarówno strony oferującej towar, jak i odbiorcy.

2. Zapotrzebowanie na określone towary nie odpowiada szeroko rozumianemu dobru społecznemu. Edukacja nie musi zaspakajać zapotrzebowania na wyroby/usługi o bardzo niskiej jakości.

3. Odbiorca usługi/towaru nie może bezpośrednio przy zakupie ocenić ani jego jakości, ani też użyteczności.

4. Rynek edukacyjny ma ograniczone możliwości szybkiego przekształcania swego produktu w związku np. z krótkotrwałymi tendencjami w modzie.

Pod wolnorynkową filozofią działania podpisuje się Bank Światowy. Celem Banku jest włączenie kraju – pożyczkobiorcy w proces globalnej gospodarki liberalnej. W dziedzinie edukacji Bank rekomenduje skoncentrowanie nakładów publicznych na szkolnictwie podstawowym. Natomiast na poziomie szkolnictwa średniego i wyższego dominować powinny prawa rynku. Nierzadko zaobserwować można zjawisko preferencji w uzyskaniu pomocy z Banku przez te kraje, które podjęły stosowne reformy wprowadzające ustawodawstwo sprzyjające liberalizacji w tym obszarze.

Inne zupełnie stanowisko w tej sprawie prezentuje UNESCO: edukacja stanowi dobro wspólne, które nie może podlegać zwykłej regulacji rynku. Zgodnie z logiką sprawiedliwości i poszanowania prawa do edukacji chodzi o ograniczenie do minimum sytuacji, w których pewne jednostki lub pewne grupy społeczne spotkałyby się z odmową dostępu do edukacji: w szczególności trzeba zadbać, aby państwo mogło odgrywać rolę redystrybucyjną przede wszystkim na rzecz grup mniejszościowych lub defaworyzowanych¹².

4. Co powinno wynikać z „Planu rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011” dla finansowania edukacji?

Można byłoby oczekiwać, aby z „Planu rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011” wynikały co najmniej dwie kwestie związane z finansowaniem edukacji. Po pierwsze, warto byłoby, aby przy opracowywaniu projektów ustaw wykorzystywano, w większym stopniu niż ma to miejsce obecnie, wyniki badań z dziedziny ekonomiki kształcenia – subdyscypliny ekonomicznej zajmującej się:

- wykrywaniem związków i zależności, które zachodzą między infrastrukturą, organizacją i sposobami funkcjonowania systemu kształcenia a rozwojem gospodarczym;

¹² *Edukacja: jest w niej ukryty skarb*, raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI w. pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, tłum. W. Rabczuk, Warszawa 1998, s. 166–167, 169.

- opracowywaniem metod i środków, które umożliwiłyby dostosowanie systemu kształcenia do określonych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w mikroskali, jak i makroskali.

Część prac z ekonomiki kształcenia nie ogranicza się do typowego diagnozowania, ale także posiada walory aplikacyjne (przygotowanie koncepcyjne nowych rozwiązań w zakresie finansowania edukacji). W świetle ekonomii politycznej takim przykładem badań są analizy trzech funkcji systemu finansów publicznych w sektorze edukacji: alokacyjnej, redystrybucyjnej, stymulującej. Pierwsze dwie funkcje należą do kanonu funkcji ekonomicznych państwa, zaś trzecia powinna do tej grupy pretendować ze względu na wykorzystywanie w przy jej realizacji koincydencji uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju.

Istota funkcji alokacyjnej polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Skutkiem alokacji jest dostarczanie towarów i usług obywatelom w ramach realizowanych przez państwo zadań publicznych. Najbardziej reprezentatywnym przykładem alokacyjnej funkcji finansowania edukacji w Polsce jest finansowanie zadań oświatowych z części oświatowej subwencji ogólnej. Reprezentatywność tego przykładu wynika z objęcia finansowaniem wszystkich zadań szkolnych i pozaszkolnych dotyczących realizacji zajęć w ramach obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w Polsce.

Redystrybucyjna funkcja państwa polega przede wszystkim na działaniach zmierzających do niwelowania zbyt dużych, nieakceptowanych społecznie, różnic dochodowych i majątkowych oraz pomocy ludziom, którzy nie są w stanie radzić sobie sami. Edukacja jest jednym z obszarów wspieranych redystrybuowanymi dochodami z budżetu państwa. Redystrybucja dotyczy kwestii wyrównywania szans edukacyjnych głównie ze względu na sytuację ekonomiczną ucznia. Środki finansowe są wówczas kierowane np. na wypłatę stypendiów. Najbardziej reprezentatywnym przykładem ilustrującym system redystrybucji jest w Polsce program wypłaty stypendiów socjalnych o charakterze edukacyjnym na podstawie ustawy o systemie oświaty. O reprezentatywności wyboru tego właśnie elementu programu wyrównywania szans edukacyjnych zdecydowała m.in. liczba uprawnionych do ubiegania się o stypendia oraz wysokość nakładów finansowych ponoszonych z budżetu państwa na jego realizację.

Istotą funkcji stymulującej budżetu państwa jest oddziaływanie na zachowanie różnych podmiotów za pomocą przepływów pieniężnych. W erze gospodarki opartej na wiedzy tak rozumiana stymulacja może dotyczyć kształtowania postawy ukierunkowanej na realizację kształcenia ustawicznego. W związku z koniecznością dostosowania polskich gospodarstw rolnych do wymogów UE i wynikającą stąd potrzebą doksztalcenia rolników lub ich przekwalifikowania się do innego zawodu zasadna jest analiza tej funkcji z uwzględnieniem potrzeb edukacyjnych dorosłych mieszkańców wsi. Źródłem finansowania mogą być środki UE. Reprezentatywne dla finansowania kształcenia ustawicznego dorosłych z terenów wiejskich było w 1. okresie programowania UE działanie 2.1 i 2.2 priorytetu II SPO – RZL oraz działanie 2.3 priorytetu II ZPORR. O reprezentatywności ww. działań przesądziło m.in.

zróżnicowanie: trybu wyłaniania beneficjenta, podmiotów koordynujących programy operacyjne, typów realizowanych projektów.

Dla potrzeb realizacji polityki społeczno-ekonomicznej państwa najistotniejszą kwestią pozostaje ustalenie, czy kryteria podziału środków publicznych w sektorze edukacji przyczyniają się do realizacji celów, jakim te trzy funkcje powinny służyć. W wyniku przeprowadzonych przez mnie badań w latach 2005–2008 ustalono, iż przyjęte kryteria podziału środków publicznych wypaczają sens realizacji ww. funkcji.

W przypadku funkcji alokacyjnej podział środków na ucznia (który nie stanowi wyznacznika kosztu dydaktycznej usługi) nie gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego zabezpieczenia przed koniecznością dofinansowania zadań przekazanych im przez administrację rządową w wyniku decentralizacji zadań publicznych. Środki z subwencji oświatowej powinny być dzielone według kosztów utrzymania oddziału szkolnego. To nowe kryterium wymaga ustalenia obowiązkowego wymiaru godzin w poszczególnych typach i rodzajach szkół w przeliczeniu na etaty nauczycielskie oraz opracowania metodologii wyliczenia w skali kraju kosztu jednego etatu nauczycielskiego. Ten sposób podziału środków byłby bardzo pomocny w implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w Polsce (koszty dydaktyczne oświaty)¹³.

Funkcja redystrybucyjna poprzez przyjęcie kryterium algorytmicznego podziału środków na JST nie tylko nie wyrównuje szans edukacyjnych uczniów z ubogich rodzin, ale wręcz pogłębia już i tak istniejące spore zróżnicowanie w strukturze wydatków gospodarstw domowych na edukację. Niwelowaniu różnic edukacyjnych służyłby podział środków na ucznia z uwzględnieniem kryterium dochodowego na 1 członka gospodarstwa domowego. W ten sposób wyeliminowane zostałyby sytuacje, w których mamy do czynienia ze zróżnicowanym wsparciem finansowym uczniów, spełniających te same kryteria dochodowe, a różniących się jedynie tym, że mieszkają w różnych miejscowościach¹⁴.

Realizacja funkcji stymulowania dorosłych obywateli do podjęcia z własnej woli wysiłku kształcenia ustawicznego jest w dużym stopniu ograniczona z powodu obowiązującego podziału środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na projekt – najmniejszą jednostkę wsparcia unijnego. Powoduje to ubezwłasnowolnienie beneficjenta co do wyboru np. tematyki, miejsca i terminu szkolenia. Powoduje także brak równowagi podaży i popytu na tego typu usługi. Wzrost rzeczywistego zainteresowania kształceniem ustawicznym byłby możliwy w sytuacji podziału środków z EFS na beneficjenta (w ramach np. Edukacyjnych Kont Osobistych) wraz z przyzwyczajaniem beneficjenta do partycypacji w kosztach uczestnictwa w procesie kształcenia ustawicznego¹⁵.

¹³ Por.: I. Kowalska, *Problems of budget allocation in the development of local education system*, „Scientiarum Polonorum Oeconomia” 2007, no. 6 (3).

¹⁴ Por.: I. Kowalska, *Financing of regional and local programs of educational opportunities equalization*, w: *Problems of world agriculture. Polish agriculture and food economy within the EU framework*, Warsaw Agricultural University Press, Warsaw 2006.

¹⁵ Por.: I. Kowalska, *Demand for new instruments of lifelong learning financing in rural areas*, w: *Communication and counseling in the development of rural areas*, red. K. Krzyżanowska, Warsaw

Wyniki przeprowadzanych analiz finansowania edukacji w paradygmacie ekonomii politycznej powinny być szczególnie interesujące dla polityków. Wszak teoria ekonomii politycznej jako nauki ma bogate tradycje. Interesujące są tu stanowiska zaprezentowane m.in. przez J.A. Caporaso, D.P. Levine¹⁶. Gdy edukacja jest dobrem finansowanym ze środków publicznych, a zasady, na których opiera się ich wybór, określane są przez instytucje państwowe, wówczas arena działania jest *per definitionem* polityczna. Połączenie narzędzi analizy wyboru racjonalnego z jednostkowym zachowaniem w sferze politycznej dostarcza kolejnej wersji ekonomii politycznej – kiedy to metoda jest ekonomiczna, a pole działania (arena) ma charakter polityczny.

Druga kwestia, która powinna wynikać z „Planu rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011”, to uwzględnienie przy opracowywaniu projektów ustaw dotyczących finansowania edukacji wiążących reguł wydatkowych (doraźnej i docelowej) wraz z przedstawieniem mechanizmów monitorowania i egzekwowania ich przestrzegania. W szczególności, w przypadku reguły wydatkowej służącej obniżeniu deficytu strukturalnego, konieczne ma być bardzo silne ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz znaczne ograniczenie powstawania nowych takich ustaw. By tworzyć jednak przestrzeń do dalszego zwiększania wydatków o charakterze rozwojowym, konieczne ma być dalsze „odszywnianie” dzisiejszej struktury wydatków publicznych. Tymczasem część rozwiązań finansowych związanych z realizacją planów edukacyjnych polegać ma na zwiększeniu kwoty ogółem. Takim przykładem jest zapowiedź wzrostu wynagrodzeń nauczycieli bez zapowiedzi równoczesnej zmiany zasad świadczenia pracy przez tę grupę zawodową (np. zwiększenia liczby godzin pracy dydaktycznej). Szacowane skutki dla sektora finansów publicznych prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Szacowane koszty podwyżek wynagrodzenia nauczycieli w 2010 i 2011 r.

Wzrost kwoty bazowej:	2010	2011
Od 1 stycznia	0%	0%
Od 1 września	7%	7%
Szacowane skutki finansowe (w zł):		
JST	1 616 667 162	1 979 373 131
Szkoły rządowe*	56 594 895	141 639 578
Przedszkola	189 078 365	304 889 590
Razem	1 862 340 422	2 425 902 299

*W tym 1 263 333 odpisu na doskonalenie zawodowe nauczycieli (art. 70a ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela – KN) w 2010 r. oraz 640 000 odpisu na doskonalenie zawodowe nauczycieli (art. 70a ust. 3 i 4 KN) w 2011 r.

Źródło: *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29.01.2010, s. 34.

University of Life Sciences Publishing, Warsaw 2009.

¹⁶ Por.: J.A. Caporaso, D.P. Levine, *Theories of political economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

„Odsztywnianie” struktury wydatków publicznych jest zabiegiem trudnym politycznie, ale nie niewykonalnym. Można żywić nadzieję, że propozycje zawarte w „Planie...” zostaną na potrzeby opracowania aktów prawnych w dużym stopniu uszczegółowione i zaprezentowane w sposób zrozumiały dla podatnika.

5. Podsumowanie

Wykorzystanie dorobku ekonomiki kształcenia w debacie nad treścią „Planu rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011” stanowiłoby zwrotny punkt w rozwoju tej nauki na gruncie polskim. Byłby to moment porównywalny z wcześniejszymi zwrotnymi wydarzeniami, takimi jak np. reaktywacja JST na szczeblu gmin w 1990 r., obligatoryjne przejście szkół podstawowych przez gminy w 1996 r., wdrażanie reformy oświaty w 1999 r. Byłby to także sygnał dla instytucji takich, jak np. OECD, Bank Światowy, że występuje synergia nauki z działaniami parlamentarno-legislacyjnymi. Wizerunek taki Polska cały czas musi budować, a wskazane byłoby przed rozpoczęciem naszej prezydencji w UE, żeby móc zaprezentować rzeczywiste rezultaty tego działania innym państwom członkowskim UE (tym bardziej, że wiele krajów UE ma również przekroczone wartości referencyjne z Maastricht).

W wymiarze krajowym z kolei, uczelnie powinny dołożyć starań, aby kadra specjalizująca się w tej dziedzinie ekonomii, miała możliwość wzbogacania dorobku polskiej nauki, uczestnicząc w stażach, szkoleniach, w pozyskiwaniu grantów i realizacji projektów w konsorcjach międzynarodowych¹⁷. Nie mniej istotną sprawą pozostaje opracowanie dostosowanej do potrzeb praktyki sektora publicznego oferty dydaktycznej dla studentów właśnie z zakresu ekonomii tego sektora.

Literatura

1. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 2005.
2. Caporaso J.A., Levine D.P., *Theories of political economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
3. *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*, red. J. Wilkin, Wydaw. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
4. *Edukacja: jest w niej ukryty skarb*, raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku pod przewodnictwem Jacques’a Delorsa, tłum. W. Rabczuk, Warszawa 1998.
5. Gomułka S., *Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r. w świetle Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Business Centre Club, Warszawa 2010.
6. Heckmann J., *Invest in the very young*, University of Chicago Press, Chicago 2006.
7. Kowalska I., *Demand for new instruments of lifelong learning financing in rural areas*, w: *Communication and counseling in the development of rural Areas*, red. K. Krzyżanowska, Warsaw University of life Sciences Publishing, Warsaw 2009.

¹⁷ I. Kowalska, *Teoria i zastosowanie metodologii badań w zakresie ekonomiki oświaty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2003, t. 5, z. 5.

8. Kowalska I., *Financing of regional and local programs of educational opportunities equalization*, w: *Problems of world agriculture. Polish agriculture and food economy within the EU framework*, Warsaw Agricultural University Press, Warsaw 2006.
9. Kowalska I., *Problems of budget allocation in the development of local education system*, „Scien-tiarum Polonorum Oeconomia” 2007, no. 6 (3).
10. Kowalska I., *Teoria i zastosowanie metodologii badań w zakresie ekonomiki oświaty*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2003, t. 5, z. 5.
11. Okun A.M., *Equality and efficiency. The big trade off*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.
12. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
13. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29.01.2010.
14. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
15. *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
16. *Spór o przyszłość sektora publicznego*, red. J. Kleer, A. Karpiński, S. Owsiak, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa 2005.
17. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

THE FINANCING OF EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE CONSOLIDATION AND DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCES PLAN

Summary: A fast pace of increase in the public debt as well as the increase in deficit of the public finances sector is a threat to the socio-economic development of Poland. Therefore, the Consolidation and Development of Public Finances Plan, prepared by the government in 2010, should be aimed at avoiding threats to development that could be implied by the increase in public debt and the public finances deficit and creating fundaments for building new competitive advantages for Poland. The way in which the capital is financed from public funds is one of its most important conditions of development. The aim of the article is to make an attempt at confronting the provisions of the Plan in the field of education, and the actual socio-economic demand for changes in this domain of public finances.