

FINANSOWANIE EDUKACJI W PARADYGMACIE EKONOMII POLITYCZNEJ

Iwona Kowalska

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Kierownik: dr hab. Krystyna Krzyżanowska, prof. SGGW

Słowa kluczowe: finanse, edukacja, ekonomia polityczna, alokacja, redystrybucja, stymulacja
Key words: finances, education, political economy, allocation, redistribution, stimulation

S y n o p s i s. Artykuł podejmuje problematykę umiejscowienia uwarunkowań systemu finansowania edukacji w świetle przedmiotu i metody ekonomii politycznej. Wpisuje się on w działania zmierzające do upowszechnienia interdyscyplinarnego podejścia badawczego szczególnie w odniesieniu do analiz sektora publicznego.

*Panu Profesorowi Z. Wojtaszkowi
w podziękowaniu za zainspirowanie przedmiotem ekonomii*

WSTĘP

Według Raportu Polska 2030 tempo i trwałość procesu konwergencji Polski z najbardziej rozwiniętymi krajami Europy i świata zależeć będzie od tego, czy i w jakim stopniu będzie on oparty na kapitale intelektualnym. Kształtowanie systemu finansowania edukacji¹ w Polsce musi zatem być procesem, który uwiarygodni planowaną strategię rozwoju Polski bazującą na wiedzy jako głównej przewadze konkurencyjnej naszego kraju. Dla potrzeb implementacji tej strategii potrzebni są specjaliści z interdyscyplinarnym przygotowaniem zawodowym. Ekonomisci analizujący system finansowania edukacji w ujęciu interdyscyplinarnym mogą pretendować do grona tych badaczy, którzy kontynuują tradycje i myśl ekonomii politycznej. Celem artykułu jest próba umiejscowienia problematyki systemu finansowania edukacji w świetle przedmiotu i metody ekonomii politycznej. Działania zmierzające do upowszechnienia tego podejścia badawczego w analizach sektora publicznego² są tym bardziej uzasadnione, że teoria odnosząca się do tego sektora, w jego całościowym ujęciu, znajduje się dopiero w fazie początkowej [Kleer 2005].

¹ W artykule pod pojęciem „edukacja” rozumie się proces zdobywania wiedzy (w szkole i poza nią) w kategorii usługi oferowanej obywatelowi w ramach sektora publicznego.

² Sektor publiczny to państwowe i samorządowe instytucje i jednostki organizacyjne finansowane (wyłącznie lub głównie) ze środków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wykonujące na zasadach niekomercyjnych zadania publiczne, a więc zadania prawne przypisane państwu i samorządowi terytorialnemu.

FINANSOWANIE EDUKACJI W ŚWIETLE PRZEDMIOTU EKONOMII POLITYCZNEJ

System finansowania edukacji jest przedmiotem badań subdyscypliny ekonomicznej o nazwie ekonomika kształcenia. To dziedzina badań z pogranicza ekonomii i pedagogiki zajmująca się:

- wykrywaniem związków i zależności, które zachodzą między infrastrukturą, organizacją i sposobami funkcjonowania systemu kształcenia a rozwojem gospodarczym,
- opracowywaniem metod i środków, które umożliwiłyby maksymalne dostosowanie systemu kształcenia do określonych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w mikroskali, jak i makroskali.

System finansowania usług edukacyjnych jest determinowany obowiązującą w danym państwie doktryną społeczno-gospodarczą określającą zakres odpowiedzialności finansowej państwa za tę dziedzinę życia społecznego. Społeczne prawa podziału dochodu narodowego na realizację usług społecznych, w tym edukacji, stanowią przedmiot zainteresowań ekonomii politycznej. Lange [1975], jeden z najznakomitszych przedstawicieli polskiej szkoły ekonomii politycznej, tak sformułował jej przedmiot: „*Zajmuje się społecznymi prawami wytwarzania dóbr i doprowadzenia ich do rąk konsumentów, czyli spożywców, tj. do rąk ludzi, którzy za pomocą tych dóbr zaspokajają swoje indywidualne lub zbiorowe potrzeby*”. Problem kryteriów podziału środków budżetu państwa na cele związane z edukacją jest jedną z fundamentalnych kwestii gospodarki społecznej. Rozwój i funkcjonowanie tej gospodarki jest z kolei domeną ekonomii politycznej. W zakres jej badań wchodzi czynniki określające rozwój i funkcjonowanie gospodarki. Jej przedmiotem są stosunki ekonomiczne między ludźmi w ich powiązaniu, czyli baza ekonomiczna społeczeństw ludzkich [Zawadzki 1967]. Bardziej lapidarnie wymiar ekonomii politycznej zdefiniował prof. Usher twierdząc, że 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 [Owsiak 2005]:

- 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 przez innego człowieka,
- 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 gospodarce.

Kwestia zakresu pojęciowego dóbr publicznych była zawsze w centrum zainteresowań badawczych ekonomii politycznej. Przez dobra publiczne należy rozumieć te dobra, które z przyczyn naturalnych (cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu. Ten rodzaj dóbr określa się mianem: czyste dobra publiczne [Samuelson 1954]. Korzyści z używania czystego dobra publicznego są niepodzielne; nie można wyodrębnić części tego dobra i przypisać jednostce. Pojęcie „dobra publicznych” jest często zamiennie

stosowane z pojęciem „dobra społeczne”. Dobra społeczne to takie dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władzę publiczną polityki społecznej są dostarczane obywatelowi nawet wtedy, kiedy on tego nie akceptuje. W literaturze amerykańskiej ten rodzaj dóbr publicznych określa się mianem „*merit good*” – „dobra należne” społeczeństwu [Rosen 1992]. Sytuacja ta dotyczy dóbr, za pomocą których zaspokajane są podstawowe potrzeby ludzkie. Dobra społeczne wytwarza się dzięki istnieniu urzędów, które są własnością publiczną i/lub zostały sfinansowane z funduszy publicznych. Wytwarzanie tych dóbr (przeważnie usług) jest finansowane z funduszy publicznych. Nie wyklucza to jednak częściowej partycypacji osób (obywateli) w finansowaniu dóbr społecznych. W artykule dla rozróżnienia obu tych kategorii dóbr stosowane będą określenia:

- dobra publiczne *sensu stricto* (klasyczne dobra publiczne), które ze względu na swe naturalne cechy, są zawsze finansowane z funduszy publicznych,
- dobra publiczne *sensu largo* (dobra społeczne), które mogą być finansowane w całości lub tylko w części z funduszy publicznych.

Od przyjętego w danym państwie sposobu definiowania zakresu dóbr publicznych zależy jego system finansów publicznych. Przesłankami tworzenia dóbr społecznych jest umożliwienie ich konsumpcji obywatelom, których dochody indywidualne mogłyby uniemożliwić (bariera dochodowa) lub ograniczać ich nabycie, gdyby dobra te były alokowane na zasadach rynkowych (komercyjnych). W krajach o ustroju demokratycznym edukacja na poziomie podstawowym i gimnazjalnym ma na ogół charakter dobra publicznego [Owsiak 2005]. W nowoczesnych społeczeństwach edukacja jest traktowana w przeważającej części jako dobra społeczne, czyli dobra publiczne *sensu largo*. Nie wyklucza to zatem istnienia prywatnego sektora usług edukacyjnych. Według Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” edukacja, jako przykład uniwersalnych dóbr mieszanych, stanowić będzie dalej w przyszłości niezbywalną część zadań sektora publicznego, jednakże na poziomie państw narodowych ujawnią się dwie różnice. Pierwsza wynikać będzie z różnic w strukturze demograficznej i gospodarczej poszczególnych państw. Przesądzi to o różnym podziale środków na poszczególne dziedziny. A więc podstawowe różnice dotyczyć będą proporcji w podziale tej części PKB, która przypadać będzie na uniwersalne dobra mieszane. Nie można wykluczyć, że w owych różnicach niemały udział będzie mieć system kulturowy (wartości), który znacznie wolniej dostosowuje się do ogólnych zmian, aniżeli system polityczny czy gospodarczy. Z drugiej strony nie można przesądzić, że niektóre uniwersalne dobra mieszane nabiorą w przyszłości znacznie większego znaczenia globalnego niż obecnie (np. można byłoby spodziewać się dodatkowego wzmocnienia wzrostu zainteresowania inwestycjami w edukację dorosłych wskutek implementacji gospodarki opartej na wiedzy). Druga różnica wiązać się będzie ze specyfiką rozdziału zadań na sektor publiczny i na część zlecaną sektorowi prywatnemu w poszczególnych państwach.

Usługi edukacyjne są jednym z najczęściej wymienianych obszarów interwencjonizmu państwa. W zakresie finansowania usług edukacyjnych interwencjonizm powinien uwzględniać ich zróżnicowanie wynikające z:

- szerokiego przedziału wieku osób podlegających procesowi kształcenia (w XXI wieku docelowym modelem powinno być kształcenie ustawiczne – przez całe życie),
- odmiennego profilu odbiorcy – system szkolny dla osób w normie intelektualnej oraz szkolnictwo specjalne (dysfunkcje uczniów neutralizowane przez pedagogów specjalistów z zakresu: tyflopedagogiki, surdopedagogiki, oligofrenopedagogiki, logopedii, pedagogiki terapeutycznej, resocjalizacji),
- szerokiej palety oferty programowej realizowanej w placówkach kształcenia (placówki z kolei są zróżnicowane pod względem: stopnia organizacji, bazy lokalowej, wyposażenia, lokalizacji placówki, stanu kadry, itp.),

- różnorodności stanu prawnego organów prowadzących placówki kształcenia (ministerstwa, jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne, osoby fizyczne).

Najważniejszą przesłanką wspierania przez państwo edukacji w ramach obowiązku szkolnego (na szczeblu podstawowym i gimnazjalnym) i nauki (na szczeblu ponadgimnazjalnym) jest przekonanie, że jakość wykształcenia otrzymanego przez dzieci i młodzież nie powinna zależeć wyłącznie od poziomu zamożności rodziców. Ze względu na trudności z egzekwowaniem opłat za korzystanie z tego typu usług oraz związane z tym wysokie koszty są one mało opłacalne dla sektora prywatnego i bez odpowiedniego zaangażowania się państwa (dostarczanie tego typu usług przez firmy państwowe, tworzenie preferencji dla firm prywatnych zajmujących się tą działalnością itp.) mogłyby całkowicie zaniknąć. W literaturze ekonomicznej sformułowano także wiele innych argumentów na rzecz ekonomicznej roli państwa w tym sektorze usług. Ważniejsze argumenty wiążą się z takimi czynnikami, jak:

- konieczność zabezpieczenia systemu gospodarczego od strony instytucjonalno-prawnej (w gospodarce rynkowej chodzi przede wszystkim o tworzenie przez państwo pewnych norm prawno-oświatowych i instytucji stojących na straży ochrony konstytucyjnych praw do nauki, np. rzecznik praw dziecka/obywatela,
- niedoskonałości rynku (związane z niepełną informacją, ograniczoną mobilnością czynników produkcji) prowadzące do nieprawidłowej alokacji zasobów gospodarczych (np. gorsze wyposażenie szkół wiejskich w pracownię przedmiotowe, komputerowe, mniejsza dostępność do kadry o wysokich kwalifikacjach dydaktycznych),
- występowanie na terenie placówek edukacyjnych negatywnych efektów zewnętrznych w zakresie np. konsumpcji przez uczniów tzw. „pustych kalorii” powodujących otyłość czy handlu narkotykami; państwo może nakłonić podmioty gospodarcze do pokrywania części kosztów związanych z ograniczaniem negatywnych skutków ubocznych ich działalności w sferze produkcji „niezdrowej” żywności, czy też stosować przepisy kodeksu karnego wobec dilerów narkotykowych,
- istnienie dóbr szczególnie niekorzystnych, których konsumpcja ze względów społecznych jest szczególnie niepożądana (np. zagrożenia dla morale uczniów korzystających podczas nauki z tzw. „niebezpiecznych” stron Internetu)³; ocena zagrożeń ze strony Internetu jest często bagatelizowana przez rodziców uczniów, co wynika z braku świadomości powagi problemu; państwo może próbować tworzyć antybodźce do konsumpcji tego typu dóbr, a w krańcowych sytuacjach może nawet narzucić jednostkom swoją wolę przez zmiany odpowiednich przepisów i ustaw,
- występowanie takich zjawisk jak duże wahania aktywności gospodarczej, bezrobocie, inflacja, które prowadzą do destabilizacji gospodarki i np. utraty pracy przez rodziców uczniów; państwo może przez system stypendiów socjalnych wspierać finansowo budżety domowe w środki potrzebne np. na zakup podręczników do szkoły,
- konieczność niesienia pomocy ludziom chorym, którzy są równocześnie opiekunami prawnymi dzieci w wieku obowiązku szkolnego i nauki; państwo może przez system opieki społecznej przekazywać transfery socjalne gwarantujące podstawowe środki do życia i realizacji przez dziecko wspomnianego obowiązku (np. udzielenie wsparcia rzeczowego w postaci wyprawki szkolnej),

³ Chodzi w szczególności o zagrożenia ze strony pedofilów szukających w Internecie swoich przyszłych ofiar.

- powstawanie zbyt dużych, nieakceptowanych społecznie, różnic dochodowych i majątkowych, które osłabiają motywację ludzi o niskich dochodach np. do kształcenia ustawicznego. Brak podnoszenia kwalifikacji stanowi z kolei ryzyko utraty pracy i tym samym dalsze pogorszenie sytuacji dochodowej obywatela. Sytuacja ta może uzasadniać podejmowanie przez państwo działań zmierzających do pewnej redystrybucji dochodów, wyrównywania warunków startu życiowego (edukacyjnego) itp.

FINANSOWANIE EDUKACJI W ŚWIETLE METODY EKONOMII POLITYCZNEJ

Analizowanie systemu finansowania edukacji jest wspierane dorobkiem naukowym z wielu innych dziedzin wiedzy, np.:

- prawa finansowego, pracy, cywilnego (np. w zakresie egzekwowania odpowiedzialności materialowej pracowników funkcyjnych w oświacie),
- administracji (m.in. znajomość struktury organizacyjnej administracji rządowej i samorządowej, które przekazują środki finansowe do szkół i innych placówek kształcenia),
- psychologii (m.in. znajomość przyczyn zachowań ludzkich w warunkach dużej odpowiedzialności finansowej),
- zarządzania (m.in. umiejętność wyboru modelu zarządzania placówkami edukacyjnymi z punktu widzenia redukcji kosztów administracyjnych ich funkcjonowania),
- statystyki (m.in. umiejętność przetwarzania danych ze sprawozdań finansowych placówek oświatowych),
- polityki społecznej (m.in. dostosowywanie rodzajów świadczeń społecznych dla najuboższych rodzin z dziećmi w wieku obowiązku szkolnego do realnych potrzeb szkoły),
- demografii (m.in. wykorzystywanie informacji o liczbie, strukturze i rozmieszczeniu ludności podlegającej procesowi kształcenia dla potrzeb planowania sieci szkolnej),
- geografii gospodarczej (m.in. zastosowanie danych dotyczących rozmieszczenia największych centrów przemysłowych – środowisk o monofunkcyjnym charakterze rozwoju – dla potrzeb kształtowania systemu edukacyjnego pod wymogi rynku pracy).

Analizowanie problematyki finansowania edukacji w szerokim kontekście uwarunkowań nauk społecznych jest typowe dla metody badań w nurcie ekonomii politycznej. Podobnie jak inne cechy, które są przypisywane ekonomii politycznej [Wilkin 2004]:

- ewolucyjność – procesy finansowania ulegają zmianom m.in. ze względu na zmiany instytucjonalne zachodzące w społeczeństwie (instytucje są zmienne jak i niezwykle zróżnicowane w zależności od epoki, kręgu kulturowego i innych okoliczności),
- holistyczne podejście do analizy systemu finansowania – traktowanie gospodarki jako podsystemu szerokiego systemu społecznego,
- zmienność preferencji i zachowań ludzi, do których są skierowane usługi finansowane z budżetu państwa,
- traktowanie państwa jako systemu władzy – siła ekonomiczna aktorów tej sceny politycznej objawia się w legitymacji społecznej do stanowienia prawa (w tym uleganie bądź nie lobbingsowi gospodarczemu),
- troska o procesy dystrybucji dochodów oraz skutki tych procesów w dziedzinie uwarstwienia społeczeństwa,
- docenianie pierwiastka normatywnego w kształtowaniu systemu finansów – odwoływanie się do wartości i podkreślanie znaczenia nauki finansów dla formułowania polityki ekonomiczno-społecznej.

Analizę systemu finansowania edukacji, podobnie jak ekonomię polityczną wyróżnia [Rothschild 1989]:

- uznawanie ważnej roli politycznych i innych, nieekonomicznych czynników w kształtowaniu ekonomicznych procesów i ich rezultatów,
- uwzględnianie czynnika władzy, sprzeczności interesów, behawioralnych założeń dotyczących „homo politicus”, roli instytucji i zmian instytucjonalnych, politycznych i ekonomicznych struktur w świecie,
- wykorzystanie osiągnięć i teorii zbliżonych nauk społecznych,
- zainteresowanie pewnymi współzależnościami interdyscyplinarnymi.

Identyfikowanie problemu finansowania edukacji z przedmiotem i metodą ekonomii politycznej oznacza:

1. Konieczność rozróżniania słowa „polityczna” w dzisiejszym rozumieniu i z czasów gospodarki centralnie planowanej. Wówczas ekonomia była „polityczna” nie ze względu na szczególnie sposób analizowania zjawisk ekonomicznych, co jest jej wyróżnikiem we współczesnych naukach ekonomicznych, ale ze względu na jej polityczną funkcję i polityczny nadzór.
2. Szansę na wpisanie się w bogate tradycje tej nauki. Ekonomia polityczna ma bowiem swoje korzenie we wczesnych stadiach rozwoju ekonomii klasycznej. Za prekursora ekonomii politycznej Lange uznawał przedstawiciela francuskiego merkantylizmu de Montchretiena, który w 1615 roku opublikował swą pracę pt. „Traktat o ekonomii politycznej”. Francja, obok Wielkiej Brytanii, stała się miejscem narodzin ekonomii politycznej i w tym kraju tradycja rozwoju tej dziedziny wiedzy trwała szczególnie długo. Najwybitniejszymi reprezentantami klasycznej ekonomii politycznej są jednak Anglicy: Smith i Mill. Przedmiotem zainteresowań ekonomistów stało się funkcjonowanie gospodarki w znacznie szerszej niż uprzednio skali. Ekonomia nabrała cech nauki społecznej, analizującej procesy gospodarowania, jako ważnej części zjawisk społecznych. Ekonomiści klasyczni zajęli się procesami wzrostu i funkcjonowania gospodarki narodowej. Intrygowało ich zagadnienie źródeł bogactwa narodów i mechanizmy podziału tego bogactwa. Przedmiotem zainteresowań ekonomistów stało się też funkcjonowanie państwa i relacje między względnie autonomicznym mechanizmem rynkowym a instytucjonalną strukturą państwa⁴. W początkowym okresie rozwoju ekonomii politycznej, zwłaszcza we Francji, traktowano ją wręcz jako naukę o zarządzaniu i administrowaniu państwem. Ważną cechą klasycznej ekonomii politycznej było badanie procesów gospodarczych w powiązaniu z zagadnieniami filozoficznymi, moralnymi i politycznymi. Marks uważany jest za ostatniego wybitnego reprezentanta klasycznej ekonomii politycznej.

⁴ Najważniejsze dzieła z zakresu ekonomii politycznej powstały w obrębie doktryny: szkoły klasycznej (A. Smith, D. Ricardo, J. B. Say, J. S. Mill), protekcjonizmu wychowawczego (A. H. Müller, F. List, W. G. F. Roscher, A. Wagner, A. Toynbee, E. Engel, R. Jones), marksizmu (K. Marks, F. Engels), marginalizmu i przejścia do ekonomii neoklasycznej (V. Pareto, A. C. Pigou), historyzmu i instytucjonalizmu (T. Veblen, J. R. Commons), keynesizmu (J. M. Keynes), neoklasycznego nurtu głównego (P. A. Samuelson, K. J. Arrow, J. Buchanan), monetaryzmu (H. A. Simon, G. S. Becker, M. Friedman), współczesnego keynesizmu (A. K. Sen, J. Robinson, N. Kaldor, J. E. Stiglitz), szkół poza głównym nurtem (F. Hayek, C. E. Ayres, J. K. Galbraith, T. W. Schultz, K. Wicksell, G.K. Myrdal). Na uwagę zasługują również publikacje przedstawicieli polskiej myśli ekonomicznej w dobie rozbiorów (W. Surowiecki, P. Maleszewski, F. Skarbek, J. K. Supiński), jak również z okresu II Rzeczypospolitej (S. Grabski, A. Krzyżanowski, E. Lipiński, M. Kalecki O. Lange). Typologia doktryn [W. Stankiewicz 2007].

3. Uznanie instytucjonalizmu, który narodził się w końcu XIX wieku, za przyczynę renesansu ekonomii politycznej w latach 60. XX wieku. Wyodrębniły się wówczas dwa kierunki ekonomii instytucjonalnej – uznawanej za jeden z najważniejszych nurtów ekonomii politycznej: klasyczna ekonomia instytucjonalna, nowa ekonomia instytucjonalna. Chociaż już twórcy klasycznej ekonomii politycznej przywiązywali dużą wagę do instytucjonalnych ram działalności gospodarczej (w kręgu ich zainteresowań były zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne: system prawa, normy moralne i etyczne, organizacyjna struktura państwa itp.), to jednak dopiero w XX wieku nastąpił pełniejszy rozkwit badań z tego zakresu. Przedstawiciele klasycznego (amerykańskiego) instytucjonalizmu (Veblen, Commons i Mitchell, Ayres, Galbraith) kontestowali podstawowe założenia ortodoksyjnej ekonomii: samoregulacja gospodarki opartej na autonomicznym mechanizmie rynkowym, statyczny charakter analizy, nadmierny formalizm, ponadhistoryczny i ponadkulturowy charakter praw ekonomicznych oraz apologetyczny stosunek do liberalnego kapitalizmu. Natomiast w odróżnieniu od klasycznych instytucjonalistów przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej nie kwestionowali wartości dorobku ekonomii neoklasycznej, ale dążyli do rozszerzenia zakresu analizy ekonomicznej, zwłaszcza na struktury instytucjonalne, w jakich funkcjonuje gospodarka [Wilkin 2004].
4. Łączenie normatywnego podejścia w naukach ekonomicznych z pierwiastkiem pozytywnym. Ekonomia polityczna bowiem odwołuje się do wartości i zajmuje się zagadnieniami sprawiedliwości społecznej, ale również akcentuje silnie pierwiastek pozytywny udzielając odpowiedzi na pytania dotyczące czynników ekonomicznych, społecznych i politycznych wpływających na wzrost gospodarczy oraz sytuację poszczególnych grup społecznych.
5. Zgodę na to, że perspektywa instytucjonalna, tak bliska ekonomii politycznej, jest najważniejszą podstawą metodologiczną analizy transformacji gospodarek postsocjalistycznych. Należy zgodzić się z Wilkinem, że to właśnie w przypadku tych gospodarek niezbędne jest odwoływanie się do kontekstu historycznego, społecznego i politycznego w wyjaśnianiu kierunku i dynamiki przemian.
6. Impuls dydaktyczny do przekazywania wiedzy z zakresu ekonomiki kształcenia w szerszym kontekście tego nurtu. Aktualnie w polskiej ofercie dydaktycznej rzadko jest prowadzona dla studentów ekonomia polityczna edukacji.

Podjęcie problematyki dotyczącej finansowania edukacji przypada na okres renesansu ekonomii politycznej. Złożyły się na to, zdaniem Wilkina [2004], następujące przyczyny:

- niepowodzenia ekonomii ortodoksyjnej w rozwiązywaniu wielu najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych świata, związanych przede wszystkim z rozwojem, ubóstwem oraz zróżnicowaniem dochodów i bogactwa,
- akceptowany dotychczas naukowo rozwój ekonomii odbywający się przez fragmentaryzację obszaru badań bez podejmowania prób wyjaśnienia funkcjonowania całości systemów gospodarczych,
- wzrost zapotrzebowania na naukowe wsparcie polityki ekonomicznej, w tym sektorowej. Każda polityka jest związana z dokonywaniem wyborów między wartościami a realiami i dlatego ma silny kontekst społeczno-polityczny.

Z ekonomicznego punktu widzenia publiczny sektor usług edukacyjnych powinien podlegać szczegółowym analizom ze względu na ilość środków budżetowych przekazywanych na jego finansowanie oraz liczbę osób korzystających z tego typu usług (pracownicy,

uczniowie i słuchacze). Uwzględniając te dwie przesłanki można stwierdzić, iż żaden inny obszar gospodarki narodowej nie wyróżnia się większą specyfiką materii społeczno-ekonomicznej. W polityce edukacyjnej problematyka wyrównywania szans jest elementem szeroko pojmowanego procesu inwestowania w kapitał ludzki. Jakość tego 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 ważnym wydaje się podjęcie działań służących weryfikacji ekonomicznej sposobu zagospodarowania środków publicznych. Obecnie weryfikacja ta ma charakter oceny realizacji procedur administracyjnych. Kryzys gospodarczy może być naturalną okazją do bardziej wnikliwego spojrzenia badawczego na finansowanie tych obszarów życia społecznego, które mają strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju, a zwłaszcza w dobie gospodarki opartej na wiedzy. Jest to też okazja do przyjrzenia się od nowa utrwalonym schematom finansowania tym bardziej, że jak pokazuje kryzys wzrost wiedzy o gospodarce narodowej nie szedł w parze ze zrozumieniem funkcjonowania jego złożonej struktury. W obszarze finansowania usług edukacyjnych pożądana byłaby weryfikacja sposobu podziału środków finansowych w ramach trzech funkcji budżetu państwa (alokacji, redystrybucji i stymulowania inwestowania w dobra edukacyjne) pod kątem ich adekwatności do stopnia osiągnięcia celów jakie powinny być zrealizowane dzięki zastosowaniu tych funkcji.

PRZYKŁADY ANALIZY Z ZAKRESU ALOKACJI, REDYSTRYBUCJI I STYMULACJI W SEKTORZE EDUKACJI

W świetle nauki ekonomii politycznej na szczególną uwagę zasługują analizy trzech funkcji systemu finansów publicznych w sektorze edukacji: alokacyjna, redystrybucyjna, stymulująca. Pierwsze dwie funkcje należą do kanonu funkcji ekonomicznych państwa, zaś trzecia powinna do tej grupy pretendować ze względu na wykorzystywanie w obrębie 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. Zdaniem Stiglitz argumentami uzasadniającymi potrzebę finansowania przez państwo systemu edukacji są bariery w postaci braku odpowiednich funduszy, które pozwoliłyby obywatelom sfinansować ich edukację w takim zakresie, w jakim chcieliby. 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. W tym obszarze 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 w obszarze edukacji w Polsce jest program wypłaty stypendiów socjalnych o charakterze edukacyjnym na podstawie ustawy o systemie oświaty. Za wyborem właśnie tego elementu programu wyrównywania szans edukacyjnych zdecydowała m.in. skala uprawnionych do ubiegania się o stypendia oraz wysokość nakładów finansowych ponoszonych z budżetu państwa na jego realizację.

Istotą funkcji stymulującej budżetu państwa jest oddziaływanie za pomocą przepływów pieniężnych na zachowania różnych podmiotów. W erze gospodarki opartej na wiedzy stymulacja tak rozumiana może dotyczyć kształtowania postawy ukierunkowanej na realizację kształcenia ustawicznego. W związku z koniecznością dostosowania polskich gospodarstw rolnych do wymogów UE i wynikającą stąd potrzebę doksztalcenia rolników lub ich przekwalifikowania się do innego zawodu zasadna jest analiza tej funkcji z uwzględnieniem potrzeb edukacyjnych dorosłych mieszkańców wsi. Źródłem stymulatora finansowania mogą być środki UE. Reprezentatywnymi do analizy tego obszaru finansów publicznych było działanie 2.1 i 2.2 Priorytetu II SPO – RZL oraz działanie 2.3 Priorytet II ZPORR. O reprezentatywności ww. działań przesądziło m.in. zróżnicowanie trybu wyłaniania beneficjenta, podmiotów koordynujących programy operacyjne oraz 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 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 zleconych im przez administrację rządową w ramach 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) [Kowalska 2007].

Funkcja redystrybucyjna przez przyjęcie kryterium algorytmicznego podziału środków na jednostki samorządu terytorialnego 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 jego gospodarstwa domowego. W ten sposób wyeliminowane zostałyby sytuacje, w których mamy do czynienia ze zróżnicowanym wsparciem finansowym uczniów, spełniających te same kryteria dochodowe, a których różni jedynie to, że mieszkają w różnych miejscowościach [Kowalska 2006].

Realizacja funkcji stymulowania dorosłych obywateli do podjęcia z własnej woli wysiłku kształcenia ustawicznego jest w dużym stopniu ograniczona z powodu obowiązującego podziału środków z EFS na projekt – najmniejszą jednostkę wsparcia unijnego. Powoduje to ubezwłasnowolnienie beneficjenta w zakresie wyboru np. tematyki, miejsca i terminu szkolenia. Powoduje także brak równowagi podaży i popytu na usługi z tego zakresu. Wzrost rzeczywistego zainteresowania kształceniem ustawicznym byłby możliwy w sytuacji po-

działu środków z EFS na beneficjenta (w ramach np. Edukacyjnych Kont Osobistych) wraz z przyzwyczajaniem beneficjenta do partycypacji w kosztach uczestnictwa w procesie kształcenia ustawicznego [Kowalska 2009].

ZAKOŃCZENIE

Wyzwania, przed którymi stoi polska nauka w XXI wieku determinują profil badań z zakresu finansowania edukacji w układzie interdyscyplinarnym – charakterystycznym dla nurtu nowej ekonomii politycznej. Uczelnie powinny dołożyć starań, aby kadra specjalizująca się w tym obszarze ekonomii, miała możliwość wzbogacania dorobku polskiej nauki uczestnicząc w stażach, szkoleniach, w pozyskiwaniu grantów i realizacji projektów w konsorcjach międzynarodowych [Kowalska 2003]. Niemniej istotną kwestią pozostaje opracowanie, dostosowanej do potrzeb praktyki sektora publicznego, oferty dydaktycznej dla studentów właśnie z zakresu ekonomii sektora publicznego⁵. Absolwenci wzbogaceni wiedzą i umiejętnościami specjalizacyjnymi w nurcie ekonomii politycznej stanowiąc będą cenny zasób kadrowy dla potrzeb kształtowania polityki społeczno-gospodarczej państwa.

LITERATURA

- Kleer J. (red.). 2005: Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem. Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kowalska I. 2003: Teoria i zastosowanie metodologii badań w zakresie ekonomiki oświaty. *Roczniki Naukowe SERiA*, Tom V, Zeszyt 5.
- Kowalska I. 2006: Financing of regional and local programs of educational opportunities equalization. [In:] *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*. Warsaw Agricultural University Press, Warsaw.
- Kowalska I. 2007: Problems of budget allocation in the development of local education system. *Scientiarum Polonorum Oeconomia*, 6 (3).
- Kowalska I. 2009: Demand for new instruments of lifelong learning financing in rural areas. In: *Communication and Counseling in the Development of Rural Areas*. K. Krzyzanowska (ed.). Warsaw University of Life Sciences Publishing, Warsaw.
- Lange O. 1975: *Ekonomia polityczna*. PWN, Warszawa.
- Owsiak S. 2005: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa.
- Polska 2030 wyzwania rozwojowe. 2009: Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Rosen H. S. 1992: *Public Finance*. Wyd. 3, R.D. Irwin, Burr Ridge, Ill.
- Rothschild K. W. 1989: Political Economy or Economics. Some Terminological and Normative Considerations. *European Journal of Political Economy*, 5.
- Samuelson P. A. 1954: The Pure Theory of Public Expenditures. In: *Review of Economics and Statistics*, nr XXXVI.
- Stankiewicz W. 2007: *Historia myśli ekonomicznej*. PWE, Warszawa.
- Wilkin J. (red.). 2004: *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?* Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zawadzki J. 1967: *Ekonomia polityczna kapitalizmu*. Tom I. KiW, Warszawa.

⁵ Z inicjatywy Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW od roku 2008/2009 uruchomiono nową specjalność dla studentów: *Ekonomika sektora publicznego*.

Iwona Kowalska

FINANCING EDUCATION WITHIN THE PARADIGM OF POLITICAL ECONOMY

Summary

The aims to analyze the problem of education's financing system in the light of the field and methodology of political economy. From this point of view, the analyses of education system financing were presented at the examples of the allocative, redistributive and simulative functions of the state budget. The article makes a contribution to making the interdisciplinary approach to studying the public sector more widespread in the field of social sciences.

Adres do korespondencji:

dr Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych,

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa

02-787 Warszawa

ul. Nowoursynowska 166

e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl