

# Zróżnicowane podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w Polsce

**Iwona Kowalska**

Szkoła Główna Gospodarstwa  
Wiejskiego w Warszawie  
Wydział Nauk Ekonomicznych

---

**Abstrakt:** Od roku 2016 są zaplanowane istotne zmiany w systemie zadań oświatowych w Polsce. Nie mogą one zostać skutecznie zaimplementowane bez stosownych zmian w systemie finansów publicznych. Organizacja i finansowanie zadań oświatowych w Polsce to bowiem w zdecydowanej większości odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za jakość i zakres świadczonych usług dla obywateli. Dlatego też problem finansowania oświaty jest przedmiotem zainteresowania wielu środowisk. Wzrostowi zainteresowania tą problematyką sprzyjają plany reformowania systemu oświaty. Celem artykułu jest ocena proponowanych zmian w systemie finansowania zadań oświatowych na przykładzie koncepcji reprezentowanych przez przedstawicieli trzech gremiów: rządu, samorządu terytorialnego oraz obywateli. Analiza została przeprowadzona z uwzględnieniem oceny zakresu przedmiotowego zmian w systemie finansowania zadań oświatowych, źródeł pokrycia finansowego tych przekształceń oraz ich skutków ekonomicznych. W wyniku dokonanej analizy stwierdzono, że zgłoszone przez rząd i obywatele propozycje zmian w systemie finansowania zadań oświatowych JST nie wskazują ani na procedurę wdrażania oczekiwanych korekt finansowych, ani na źródło ich finansowego pokrycia, natomiast skutki ekonomiczne proponowanych zmian są jedynie eksponowane w samorządowych koncepcjach. Sytuacja ta nie sprzyja wypracowaniu spójnego modelu finansowania zadań oświatowych w Polsce w warunkach reformowania tego systemu.

**Słowa kluczowe:** finanse, oświata, reforma systemu oświaty, samorząd terytorialny, obywatel

---

## 1. Wprowadzenie

„Decyzja w zakresie kształtu i zasad systemu finansowania oświaty warunkowana jest uprzednio wypracowaną wizją zorganizowania oświaty publicznej, w tym zwłaszcza określenia ról podmiotów partycypujących w owym finansowaniu oraz stanem finansów publicznych” (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009, s. 17). Jedną z okoliczności wzrostu zainteresowania problematyką finansów oświatowych pozostają kwestie reform systemu oświaty. Pamiętając, że większość zadań oświatowych w Polsce została w latach 90. ubiegłego stulecia przekazana w ramach decentralizacji jednostkom samorządu

Korespondencja:  
Iwona Kowalska  
Szkoła Główna Gospodarstwa  
Wiejskiego  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Katedra Finansów  
ul. Nowoursynowska 166  
02-787 Warszawa, Poland  
Tel. +48 22 593 41 85  
E-mail: iwona\_kowalska@sggw.pl

terytorialnego (JST), nie może dziwić fakt, iż w głównym nurcie analizom poddawane są właśnie finanse oświatowe JST. Ich kształt jest nierzadko wypadkową bardzo zróżnicowanych podejść koncepcyjnych. Zróżnicowanie to przejawia się w dwóch aspektach:

- podmiotowym (stanowisko reprezentują przedstawiciele głównie trzech grup interesariuszy: rządu, samorządu terytorialnego, obywateli);
- przedmiotowym (obejmuje on: zakres kierunkowy koncepcji, źródła pokrycia finansowego zmian, skutki ekonomiczne tych zmian).

W dotychczasowej literaturze przedmiotu brakuje opracowań dotyczących analizy porównawczej koncepcji reprezentowanych przez te trzy gremia społeczne w warunkach planowanej reformy systemu oświaty. Tego typu analizy są użyteczne w opracowaniu metodologii prowadzenia polityk opartych na dowodach. W Polsce jednak nie są one rozwijane na szeroką skalę, tak jak to się odbywa za granicą (por. Dye, 2013; Davies, Nutley, Smith, 2009; Kirkpatrick, Parker, 2007; Pawson, 2006). „Bez dobrze funkcjonującej analizy polityk publicznych implementacja jest ślepa, a ewaluacja bezsilna” (Górniak, Mazur, 2012, s. 187). Według aktualnego stanu wiedzy bardziej wyrazistym efektem zapotrzebowania na takie analizy jest warstwa postulatywna reprezentowana w treści polskich dokumentów strategicznych (np. Rozwoju Kraju do 2020 r., Rozwoju Kapitału Ludzkiego). Dlatego też celem tego artykułu jest ocena proponowanych zmian w systemie finansowania zadań oświatowych na przykładzie koncepcji reprezentowanych przez przedstawicieli trzech wyżej wymienionych gremiów. W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: zgłoszone przez rząd i obywateli propozycje zmian w systemie finansowania zadań oświatowych JST nie wskazują ani na procedurę wdrażania oczekiwanych zmian finansowych, ani na źródło ich finansowego pokrycia, natomiast skutki ekonomiczne proponowanych zmian są jedynie eksponowane w samorządowych koncepcjach. W celu weryfikacji hipotezy zastosowano metodę analizy dokumentów obejmującą analizę krytyczną materiałów Departamentu Informacji i Promocji Ministerstwa Edukacji Narodowej z 2016 roku dotyczącą założeń reformy oświaty oraz teksty tych projektów ustaw, które wprowadzały zasadnicze zmiany w modelu systemu finansów oświatowych z lat 2012–2016.

## **2. Rządowe podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w JST**

Rządowe podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w JST jest na ogół wyrazem woli politycznej i próbą sprostania obietnicom z okresu kampanii wyborczej. „Niezależnie jednak od kontekstu politycznego odpowiedzialność centralnych władz oświatowych za jakość prawa oświatowego jest bezsprzeczna” (Osiecka-Chojnacka, 2010, s. 22). Zasada ta dotyczy także przepisów związanych z transferami finansów publicznych na cele oświatowe. W czerwcu 2016 roku minister edukacji narodowej przedstawił kierunki zmian w systemie oświaty. Wraz z planowanymi reformami systemu oświaty powinny być też zaprezentowane zmiany w dotychczasowym modelu finansowania systemu oświaty. Powinny one być adekwatne do zakresu planowanej reformy, która ma dotyczyć zmian w strukturze szkolnictwa, kształceniu zawodowym, podstawach programowych, awansach zawodowych nauczycieli, a także poszerzenia zakresu form wsparcia edukacyjnego dla rodziców uczniów.

## 2.1. Zmiana struktury szkolnictwa

Począwszy od 1 września 2017 roku ustrój szkolny z obecnego systemu sześcioletniej szkoły podstawowej (SP), trzyletniego gimnazjum (GIM), trzyletniego liceum ogólnokształcącego (LO), czteroletniego technikum (T) i trzyletniej zasadniczej szkoły zawodowej (ZSZ) ulegnie przekształceniu. W to miejsce ma powstać: ośmioletnia szkoła powszechna, czteroletnie liceum ogólnokształcące, pięcioletnie technikum i pięcioletnia dwustopniowa szkoła branżowa z trzyletnim pierwszym stopniem i dwuletnim drugim stopniem.

Na szczeblu gminy zmiany rozpoczną się od roku szkolnego 2017/2018 – wtedy uczniowie kończący klasę VI szkoły podstawowej staną się uczniami VII klasy szkoły powszechnej. W tym samym roku szkolnym rozpoczną się też zmiany na szczeblu powiatu poprzez powstanie branżowych szkół w miejsce zasadniczych szkół zawodowych. Zmiany w liceach ogólnokształcących i technikach rozpoczną się od roku szkolnego 2019/2020, a zakończą w roku szkolnym 2023/2024. Warto zauważyć, że w roku szkolnym 2019/2020 w klasach pierwszych liceów ogólnokształcących, techników i branżowych szkół spotkają się uczniowie kończący III klasę gimnazjum z rok młodszymi uczniami kończącymi klasę VIII szkoły powszechnej. Uczniowie kończący gimnazjum będą kształcić się w liceach ogólnokształcących i technikach odpowiednio trzy i cztery lata.

Planowana zmiana struktury szkolnictwa będzie miała swoje konsekwencje finansowe co najmniej w trzech kwestiach. Po pierwsze, wprowadzenie ośmioletniej szkoły powszechnej i likwidacja trzyletnich gimnazjów oznacza dla gmin zmniejszenie wysokości części oświatowej subwencji ogólnej w związku ze skróceniem obsługi edukacyjnej z lat dziewięciu (sześć lat SP + trzy lata GIM) do lat ośmiu (ośmioletnia szkoła powszechna). Przyjmując do wycień tylko standard finansowy A subwencji oświatowej z roku 2016 (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz.U. 2015 r., poz. 2294), należy zauważyć, że w wyniku tych zmian gmina utraci kwotę 5357 zł na ucznia w naliczaniu wysokości przepływów pieniężnych w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego. W koncepcji rządowej nie podano jednak zasad rekompensaty samorządom gminnym ubytku tego transferu z budżetu państwa. Ta strata finansowa w budżetach gmin będzie szczególnie dotkliwie odczuwana w gminach o niskim wskaźniku dochodów własnych na mieszkańca. Po drugie, w związku z obowiązującym JST od 1 stycznia 2014 roku indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia polityka zaciągania zobowiązań (np. kredytów na budowę infrastruktury szkolnej) ma swoje konsekwencje w ustalaniu priorytetów wydatkowych. Trzeba bowiem pamiętać, że „w budżecie JST nie można zaplanować deficytu bieżącego, deficyt taki nie może być także wykazany w wykonaniu budżetu” (Trykozko, 2010, s. 426). Jeżeli zatem na szczeblu centralnym następuje zmiana dotychczasowej polityki inwestycyjnej w związku z brakiem zapotrzebowania na kontynuację nauki w gimnazjum (odrębny budynek gimnazjum staje się zbędny), to należy również wskazywać na konsekwencje dla samorządu związane z koniecznością spłaty zobowiązań finansowych na cel społeczny, który przestaje być aktualny do realizacji. Po trzecie, dla władz samorządowych istotną kwestią nie tylko w warstwie finansowej, ale także społecznej jest obsługa zwolnień pracowniczych (nauczycieli, dyrektorów szkół i personelu administracyjnego szkół podlega-

jących reformie strukturalnej). Najwyższe koszty odpraw są związane z najbardziej liczebną grupą zwalnianych pracowników, czyli nauczycieli. Obowiązek wypłaty odpraw dla nauczycieli wynika z treści art. 20 Karty Nauczyciela (KN) (Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.). Wysokość odprawy jest uzależniona od formy zatrudnienia nauczyciela oraz wysokości jego wynagrodzenia zasadniczego. Uwzględniając z kolei fakt, że w strukturze zatrudnienia nauczycieli przeważają nauczyciele dyplomowani z najwyższą wysokością wynagrodzeń zasadniczych, koszty odpraw będą stanowić dodatkowe obciążenie w budżetach samorządowych.

## 2.2. Zmiana struktury kształcenia zawodowego

Nowa struktura szkolnictwa zawodowego będzie się opierała na utworzeniu dwustopniowej szkoły branżowej. Po ukończeniu pierwszego stopnia i po zdaniu egzaminu z jednej kwalifikacji absolwent uzyska dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe. Po ukończeniu szkoły branżowej drugiego stopnia i po zdaniu egzaminu z drugiej kwalifikacji absolwent uzyska wykształcenie średnie zawodowe i dyplom technika. Uczeń po ukończeniu branżowej szkoły drugiego stopnia z tytułem technika może przystąpić do matury zawodowej oraz kontynuować kształcenie na wyższych studiach zawodowych w branży, w której uzyskał tytuł technika. Co najmniej 50% zajęć w branżowej szkole będzie przeznaczony na kształcenie zawodowe.

Nie kwestionując zasadności zwiększenia udziału zajęć praktycznych w kształceniu zawodowym, nie można jednak ich proponować organom prowadzącym szkoły bez wskazania źródeł ich finansowania. Zasadne zatem wydaje się pytanie, czy implementacja powyższych propozycji ministra edukacji narodowej będzie dotyczyła zmian w algorytmie części oświatowej subwencji ogólnej, zwiększając stosowne wagi, czy też zaproponowane zostanie zupełnie nowe źródło pokrycia zwiększonych nakładów finansowych. Odpowiedzią na to pytanie będą zainteresowane zwłaszcza samorządy powiatowe, które staną się organami prowadzącymi dla nowego typu szkół zawodowych.

## 2.3. Zmiany programowe

Zmiany programowe dla uczniów będą dotyczyć między innymi wprowadzenia nauki programowania w szkołach, oferowania doradztwa zawodowego, wdrożenia systemu dualnego w szkołach w kształceniu zawodowym z udziałem przedsiębiorców. W zakresie sposobu finansowania planowanych zmian programowych również brak jest konkretnych propozycji ich wprowadzenia (np. kwestia synchronizacji z terminem wdrażania reformy oświaty wypłaty dotacji z udziałem środków unijnych na budowę infrastruktury internetowej w szkołach oraz szkolenia branżowe z tego zakresu dla nauczycieli). Natomiast w zakresie zmian programowych kształcenia zawodowego zaproponowano utworzenie Funduszu Rozwoju Edukacji Zawodowej (FREZ). Źródłem finansowania FREZ, według Ministerstwa Edukacji Narodowej, mogłyby być środki z Funduszu Pracy, spółek Skarbu Państwa, składek od zrzeszonych przedsiębiorców. Zastosowany tryb przypuszczający wskazuje na brak stosownych rozwiązań legislacyjnych umożliwiających uruchomienie dodatkowych środków finansowych na ten cel i ich przekazanie JST. Warto przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 167 ust. 1

Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946) zapewnia się JST fundusze konieczne dla ich działalności poprzez udział w dochodach publicznych. Naruszenie tej gwarancji nastąpi w sytuacji, gdy „ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań powierzonych tejże jednostce” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56).

## 2.4. Wsparcie edukacyjne dla rodziców

Planowane zmiany mają na celu poszerzenie zakresu form wsparcia edukacyjnego dla rodziców uczniów poprzez między innymi wprowadzenie diagnozy funkcjonalnej jako podstawy wsparcia dziecka z wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF). Wobec braku przekazania informacji o transferach finansujących wskazany powyżej zakres zmian interesujące wydaje się pytanie, czy w tym obszarze można będzie oczekiwać warunkowej dostępności rodziców do usług po spełnieniu warunku związanego z partycypacją z udziałem ich środków prywatnych. Gdyby partycypacja finansowa okazała się faktycznym rozwiązaniem prawnym, można by uznać, że nawet dla części rodzin niezamożnych warunek ten mógłby być do zaakceptowania w sytuacji pokrycia wydatku z zasiłku 500+ (nieograniczony prawnie zakres wydatków) (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. z 2016 r., poz. 195).

## 2.5. Ścieżka awansu zawodowego nauczyciela

Zmiany w zakresie ścieżki awansu zawodowego nauczyciela będą dotyczyć między innymi:

- rozszerzenia trzystopniowej skali oceny pracy nauczyciela;
- wprowadzenia nowego stopnia awansu zawodowego;
- wydłużenia pierwszego stażu z dziewięciu miesięcy do jednego roku i dziewięciu miesięcy;
- zindywidualizowania długości ścieżki awansu nauczyciela w zależności od jakości pracy nauczyciela.

W zakresie wdrażania zmian związanych ze ścieżką kariery zawodowej nauczycieli brak jest wskazania kluczowych danych dotyczących kosztów wdrożenia tych zmian. Nawet zapowiedź ministra edukacji narodowej o zwiększeniu dodatku funkcyjnego dla nauczycieli pełniących funkcję wychowawcy klasy poprzez ustalenie w przepisach minimalnej kwoty tego dodatku (wyższej od obecnie wypłacanej średniej kwoty dodatku, tj. około 122 zł) jest pozbawiona konkretów proceduralnych i legislacyjnych. Niewątpliwie natomiast wprowadzenie kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela będzie wymagało zabezpieczenia finansowego na wypłatę wynagrodzeń zasadniczych w wysokości przewyższającej wynagrodzenia zasadnicze nauczyciela dyplomowanego (3109 zł). Od legislacyjnego określenia poziomu trudności spełnienia warunków wymaganych, by ten awans osiągnąć, będzie zależało faktyczne obciążenie budżetów JST wypłatami dla tego grona nauczycieli. Brak jest danych wskazujących na sposób pokrycia tego zobowiązania finansowego przez JST.

### 3. Samorządowe podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w JST

Samorządowe podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w JST stanowi zazwyczaj odpowiedź na propozycje zmian zgłaszane przez rząd lub obywateli albo jest reakcją na już obowiązujące przepisy prawne, wywołujące wzrost obciążeń finansowych dla JST. Koncepcje samorządowe cechuje zatem przede wszystkim podejście natury pragmatycznej. Pragmatyzm ten wynika między innymi ze społecznej oceny działalności władz samorządowych w zakresie prowadzonej polityki finansowej, której kulminacyjny moment przypada w okresie wyborów samorządowych. Czteroletni okres kadencyjności wyznacza władzom samorządowym czas na podejmowanie decyzji o sposobie finansowania zadań publicznych (w tym oświatowych), tak aby zakres i jakość realizacji tych zadań nie budziły krytyki społeczności lokalnej. „Biorąc pod uwagę niski poziom pomostowego (rozwojowego) kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej – nie jest to łatwe przedsięwzięcie” (Hausner i in., 2013, s. 84).

Reprezentatywnym przykładem tego pragmatyzmu w podejściu samorządowym do propozycji rządowych jest ocena zmiany struktury systemu oświaty. Stanowisko to wyraża się w:

- 1) Opracowaniu wyników konsultacji przedstawicieli zainteresowanych korporacji samorządowych wspartym badaniami sondażowymi wśród poszczególnych JST. Przykładowo Związek Gmin Wiejskich RP zwrócił się z prośbą do gmin członkowskich o wypełnienie do 31 sierpnia 2016 roku kwestionariusza ankiety dotyczącej:
  - 1.1. Oceny zasadności planowanej likwidacji gimnazjów wraz z oceną skutków ekonomicznych (m.in. kosztów: zwolnień pracowniczych, przebudowy istniejących lub budowy nowych budynków szkolnych, zmian w spłatach zobowiązań bankowych zaciągniętych na potrzeby budowy gimnazjów).
  - 1.2. Oceny adekwatności rekompensaty finansowej w postaci planowanej wysokości dotacji na dziecko sześciolatek w przedszkolu (4300 zł) za ubytek wysokości części oświatowej subwencji ogólnej (z powodu podwyższenia wieku obowiązku szkolnego z lat sześciu do siedmiu).
  - 1.3. Zasadności opracowania standardów edukacyjnych umożliwiających oszacowanie kosztów wykonywania zadań oświatowych przez samorządy.
  - 1.4. Opinii w zakresie przywrócenia samorządom terytorialnym wyłączności w kształtowaniu sieci szkolnej.
  - 1.5. Akceptacji postulatów zgłoszonych w samorządowym projekcie nowelizacji ustawy KN obejmujących:
    - włączenie dodatków o charakterze socjalnym (wiejski, mieszkaniowy) do stałych składników wynagrodzenia nauczycieli;
    - likwidację tzw. czternastych pensji wynikających z art. 30a i 30b KN;
    - zróżnicowanie liczby godzin dydaktycznych w zależności od typu placówki i nauczanego przedmiotu;
    - wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy nauczyciela w ramach 40-godzinnego tygodnia pracy;

- uczynienie organu prowadzącego szkołę odpowiedzialnym za awans zawodowy nauczycieli, w tym organizowanie procesu kwalifikacyjnego;
  - zmianę systemu urlopów nauczycieli dla poratowania zdrowia (zmiana okresów pracy przed i pomiędzy urloпами, zmiana lekarza pierwszego kontaktu na lekarza orzecznika, przeniesienie systemu urlopów do ZUS).
- 2) Obliczeniu skutków finansowych planowanych zmian systemu oświaty. Dotyczą one poniższych kwestii szczegółowych:
- 2.1. MEN będzie finansować trzynaście, a nie jak do tej pory dwanaście lat edukacji. To oznacza konieczność wyasygnowania o 1,6 mld zł więcej środków przeznaczonych na nauczanie.
  - 2.2. Istotnym kosztem dla gmin będzie obsługa sześciolatka. Niezależnie bowiem od miejsca nauki subwencja na sześciolatka będzie wynosić 4300 zł. Należy nadmienić, że w przypadku sześciolatków uczęszczających do szkoły gminy powinny otrzymać za każdego takiego ucznia co najmniej standard finansowy A w wysokości około 5300 zł (dane z roku 2016). Zatem samorządy w ramach tej zmiany organizacyjnej otrzymają, według zapowiedzi MEN, o 1000 zł mniej na każdego szkolnego sześciolatka. To oznacza dla samorządów pomniejszenie kwoty transferów o kwotę przekraczającą 380 mln zł.
  - 2.3. Gminy będą ponosiły głównie koszty restrukturyzacji sieci szkolnej (m.in. wygaszania gimnazjów). Warto zauważyć, że na budowę gimnazjów, które zostały wprowadzone do ustroju szkolnego w 1999 roku, gminy wydały już 130 mld zł.
  - 2.4. Według założeń MEN gminy oraz powiaty będą musiały zapewnić środki finansowe na doszkalanie nauczycieli. Ma to być 1% kosztów osobowych, czyli ponad 300 mln zł. Nauczyciele, zgodnie z planowaną reformą, mają obowiązek przekwalifikować się, aby móc podejmować w szkołach inne zadania niż samo nauczanie. Według szacunków MEN w ten sposób ma przybyć 900 doradców zawodowych.
  - 2.5. Przy zmianie struktury szkolnej trzeba będzie ponosić koszty remontów toalet, zmiany wyposażenia sal dydaktycznych, wymiany mebli, pieczętek, sztandarów itp.
  - 2.6. W wyniku restrukturyzacji trzeba będzie wypłacić odprawy dla zwalnianych nauczycieli (np. dotychczas pracujących w gimnazjum). Zwalnianym nauczycielom będzie przysługiwać sześciomiesięczna odprawa. Według szacunków na przykład samorządu miasta Szczecina „odprawy dla zwalnianych nauczycieli wyniosą 26,5 mln zł” (Suchecka, Marciniak, 2016, s. 5).
  - 2.7. Powiaty prowadzące szkoły o wydłużonym cyklu kształcenia uzyskają o 1,7 mld zł więcej środków do swych budżetów w porównaniu z okresem sprzed reformy strukturalnej. Według przedstawicieli MEN w ten sposób można polepszyć stan finansów powiatów. Wartą rozważenia alternatywą w tej sytuacji mogłaby być propozycja zmiany systemu podatkowego dla JST. Wszak „współczesny optymalny system podatkowy to taki, w którym skutecznie są łączone funkcje fiskalne i pozafiskalne” (Owsiak, 2016, s. 16).

Pragmatyzm w podejściu samorządowym do analizy już istniejących przepisów prawnych dotyczących finansów oświatowych ma również związek z analizą skutków ekonomicznych. Reprezentatywnym przykładem ilustrującym podejście samorządowe w tej kwestii jest treść uzasadnienia do projektu Ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, ustawy o systemie oświaty i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z września 2012 r. W treści tego uzasadnienia stwierdzono, iż prezentowane dane dotyczące udziału subwencji oświatowej w wydatkach JST na edukację (działy 801 i 854) oraz wysokość wydatków majątkowych JST na edukację (działy 801 i 854) stanowią dowód na to, że JST w zakresie finansów oświatowych wykorzystały już wszystkie możliwości i rezerwy, które daje im istniejący system prawny. W argumentacji prawnej dla podkreślenia konieczności zagwarantowania JST środków na wykonywanie zadań własnych samorządy zwykle powołują się na zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). Wzmocnieniem tej argumentacji prawnofinansowej w samorządowej koncepcji finansowania oświaty jest także niezmienny apel o jakość kapitału ludzkiego, który warunkuje budowę gospodarki opartej na wiedzy (GOW), bowiem system edukacji jest jednym z wyznaczników jakościowego aspektu tworzenia GOW w Polsce (por. Kleer, 2009, s. 69–79).

#### **4. Obywatelskie podejście koncepcyjne do modelu systemu finansów oświatowych w JST**

Poza rządowym i samorządowym podejściem koncepcyjnym do modelu kształtowania systemu finansów oświatowych w JST na uwagę zasługuje również podejście obywatelskie. W przeciwieństwie do rządowej próby systemowego reformowania edukacji i selektywnego podejścia koncepcyjnego samorządu terytorialnego do propozycji rządowych, podejście obywatelskie charakteryzuje się najbardziej wycinkowym ujęciem koncepcyjnym zmian w systemie finansowania zadań oświatowych. Pomimo tej konstatacji warto wskazać co najmniej dwie przyczyny uzasadniające włączenie aspektu obywatelskiego do przedmiotowych analiz. Po pierwsze, „w ramach demokracji bezpośredniej, której wyodrębnienie datuje się na przełom XVII i XIX wieku” (Rachwał, 2010, s. 54), obywatele powinni mieć zagwarantowaną możliwość konkretnego, osobistego i efektywnego udziału w procesach sprawowania władzy, która decyduje między innymi o sposobie rozdysponowania środków publicznych na cele społeczne. Podstawą prawną do zastosowania w Polsce demokracji bezpośredniej jest art. 4 ust. 2 cytowanej Konstytucji RP, z którego treści można odczytać zasadę suwerenności narodu. Zgodnie z tym zapisem władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (np. poprzez możliwość zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej). Zgodnie z artykułem 118 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do sejmu (Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 1999 r., nr 62, poz. 688; z 2014 r., poz. 498). Drugą przesłanką uzasadniającą włączenie aspektu obywatelskiego do analiz jest możliwość wpływu obywateli na kierunek merytorycznych zmian w obszarze funkcjonowania państwa istotnym dla obywateli. Oświata jest jednym z takich fundamentalnych zagadnień społecz-



nych, które w krajach o demokratycznym ustroju stanowi nierzadko przedmiot dyskusji obywatelskich. Obie wspomniane przesłanki spełnia między innymi inicjatywa ustawodawcza złożona przez ZNP w dniu 20 czerwca 2016 roku. W projekcie zaproponowano wprowadzenie dotacji celowej na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez JST – finansowaną w całości z budżetu państwa. Podniesiona w projekcie kwestia wynagrodzeń faktycznie zasługuje na uwagę obywatelską, gdyż wydatki na wynagrodzenia nauczycieli są główną pozycją kosztów utrzymania placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest samorząd terytorialny. Zgodnie z cytowanym już art. 30 ust. 1 ustawy KN do wynagrodzenia za pracę nauczyciela zalicza się kilkanaście składników, których ustalanie wysokości jest na ogół poza obszarem decyzji JST. Wynagrodzenie nauczyciela składa się z: wynagrodzenia zasadniczego; dodatków (za wysługę lat – stażowy, motywacyjny, funkcyjny, za warunki pracy); wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Ponadto Karta Nauczyciela – ustawa regulująca stosunki pracy wykonywane przez najliczniejszą grupę zawodową sektora finansów publicznych – „jest jednym z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych w Polsce” (Klawenek [red.], 2014, s. XIX).

Uzasadnieniem wprowadzenia proponowanych przez wnioskodawcę zmian jest:

- 1) Podnoszony przez samorządy terytorialne argument, że środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej są niewystarczające, zaś wysokość ich dochodów własnych nie pokrywa całkowitych kosztów związanych z realizacją zadań oświatowych. Szczególnym problemem finansowym jest zapewnienie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przepisami ustawy KN.
- 2) Przekonanie, że właściwe organy państwa powinny ponosić odpowiedzialność za odpowiednie zabezpieczenie środków na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycielskich. Obecnie obowiązujące rozwiązanie normatywne nie jest wystarczające, ponieważ ciężar związany z finansowaniem wynagrodzeń nauczycieli częściowo nakłada na organy samorządu terytorialnego, które nie mają wpływu na treść powszechnie obowiązujących regulacji normatywnych, określających wysokość wynagrodzeń nauczycieli.

Efektom istniejącego stanu rzeczy jest podejmowanie przez JST działań zmierzających do zmiany statusu szkół samorządowych na status szkół prowadzonych przez organy pochodzące ze sfery prywatnoprawnej. W konsekwencji takie działanie powoduje wyłączenie stosowania norm ustawy KN w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych, których status publicznoprawny został zmieniony na status prywatnoprawny.

Proponując tego typu zmianę transferu finansowego z budżetu państwa, trzeba pamiętać, że „dotacje celowe są źródłem dochodów JST przede wszystkim o charakterze niepodatkowym, bezzwrotnym i zasadniczym” (Ruśkowski, 2004, s. 171–172). W świetle dorobku doktryny i orzecznictwa sądów można stwierdzić, że „cechy dotacji celowych dla JST uzasadniają ich zakwalifikowanie do kategorii dochodów nie tylko zasilających i uzupełniających, ale przede wszystkim nadzwyczajnych, tzn. niestałych (poza dotacjami przeznaczonymi na realizację przez JST zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawami), a ponadto pozbawionych cech źródeł dochodów własnych” (Ofiarski, 2012, s. 287). W procedowaniu nad obywatelskimi projektami ustaw istotną kwestią pozostaje ocena skutków finansowych

proponowanych rozwiązań. I choć nie można odmówić racji wnioskodawcy projektu, to jednak po lekturze jego treści nasuwają się wątpliwości. Są one związane z:

- 1) częścią oświatową subwencji ogólnej (SO):
  - 1.1) w jaki sposób zmieni się konstrukcja algorytmu podziału SO:
    - 1.1.1) czy tylko czynnik korygujący Di ulegnie likwidacji?
    - 1.1.2) czy zostanie utrzymany standard finansowy A w konstrukcji?
    - 1.1.3) czy podział na zadania szkolne i pozaszkolne zostanie utrzymany?
  - 1.2) jaki będzie zastosowany przelicznik finansowania z SO innych zadań niż wynagrodzenia nauczycieli?
  - 1.3) czy utrzymanie algorytmu podziału SO będzie zasadne po wprowadzeniu dotacji celowej na wynagrodzenia nauczycieli?
- 2) nową konstrukcją dotacji celowej:
  - 2.1) jaki sposób naliczenia dotacji dla JST zostanie przyjęty?
  - 2.2) czy liczba transz i termin przekazywania dotacji będą odpowiadały dotychczas stosowanym rozwiązaniom w ramach SO?

W konkluzji można stwierdzić, iż kształtowanie modelu finansowania zadań oświatowych w ujęciu obywatelskim jest w analizowanym przypadku obarczone błędem braku doprecyzowania legislacyjnego zmiany przepływów pieniężnych z subwencji na dotację. Taki stan rzeczy może wpływać na wynik głosowania w sejmie za odrzuceniem zgłoszonego projektu obywatelskiego. W procedowaniu legislacyjnym nie można bowiem pominąć faktu, że merytorycznej dyskusji w parlamencie służy precyzyjnie opracowany projekt skutków finansowych podmiotowego i przedmiotowego zakresu zmian w przepływach pieniężnych odnoszących się zarówno do sektora finansów publicznych, jak i funduszy prywatnych obywateli. Analiza powiązań tych dwóch segmentów finansowych jest koniecznym elementem wdrażania zmian w systemie finansowania zadań oświatowych w Polsce.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona ocena proponowanych zmian w systemie finansowania zadań oświatowych na przykładzie koncepcji reprezentowanych przez przedstawicieli trzech gremiów: rządu, samorządu terytorialnego oraz obywateli umożliwiła pozytywne zweryfikowanie postawionej na wstępie hipotezy. Zgłoszone przez rząd i obywateli propozycje zmian w systemie finansowania zadań oświatowych JST nie wskazują ani na procedurę wdrażania oczekiwanych korekt finansowych, ani na źródło ich finansowego pokrycia, natomiast skutki ekonomiczne proponowanych zmian są jedynie eksponowane w samorządowych koncepcjach. Sytuacja ta nie sprzyja wypracowaniu spójnego modelu finansowania zadań oświatowych w Polsce w warunkach reformowania tego systemu. „Spójność systemu finansowego jest jego istotną cechą, gdyż umożliwia realizację takich funkcji jak np.: gromadzenie kapitału, monitorowanie wykorzystanych środków, transferowanie, dzielenie i łączenie ryzyka” (Stiglitz, 1992, s. 163). Na podstawie wyników uzyskanych z analizy trzech podejść koncepcyjnych dotyczących finansowania zadań oświatowych w JST można sformułować następujące wnioski:

- 1) Powinien powstać branżowy ośrodek badawczy specjalizujący się w analizach z zakresu ekonomiki edukacji. Jego zadaniem byłoby między innymi inwentaryzowanie koncepcji i modeli finansowania oświaty, a także cykliczne sporządzanie ogólnodostępnych raportów na temat prawnych możliwości implementacji proponowanych zmian, w tym łączenie podejść koncepcyjnych trzech głównych interesariuszy tych zmian, czyli rządu, samorządu terytorialnego oraz obywateli. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji opracowania podstaw prawnych wprowadzenia reformy systemu oświaty w Polsce (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59; Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 60).
- 2) W większym zakresie niż dotychczas powinno się korzystać z doświadczeń zagranicznych dotyczących kształtowania systemu finansów oświatowych, zachowując przy tym poczucie odrębności ustrojowej, finansowej i prawnej panującej w innych krajach (por. Schwartz, Rubenstein, Stiefel, 2016, s. 17–22; Latarola, Stiefel, 2003, s. 69–78; Krueger, 2003, s. 34–63).
- 3) Konieczne wydaje się wypracowanie formuły skutecznego komunikowania społecznego w zakresie uświadamiania podatnikom konsekwencji braku rzetelnych obliczeń skutków ekonomicznych implementacji systemowych zmian oświatowych, które mogą determinować zapotrzebowanie na określony model systemu finansów oświatowych w Polsce.

## Bibliografia

- Davies, H.T.O., Nutley, S.M., Smith, P.C. (eds.). (2009). *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press. ISBN 9781861341914.
- Dye, T.R. (2013). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Pearson Education Inc. ISBN 9780205238828.
- Górniak, J., Mazur, S. (2012). Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju. W: J. Górniak, S. Mazur (red.). *Zarządzanie strategiczne rozwojem* (s. 185–220). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. ISBN 9788389437624.
- Hausner, J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. ISBN 9788389410375.
- Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. ISBN 9788373833555.
- Kirkpatrick, C., Parker, D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. ISBN 9781845424121.
- Klawenek, A. (red.). (2014). *Wynagrodzenia w oświacie 2014*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 9788325562519.
- Kleer, J. (2009). Gospodarka oparta na wiedzy a globalizacja: związki czasowe i przyczynowe. W: J. Kowtowicz-Jawor (red.). *GOW – wyzwanie dla Polski* (s. 69–79). Warszawa: PWE. ISBN 9788388700293.
- Krueger, A.B. (2003). Economic considerations and class size. *The Economic Journal*, 113, 34–63.
- Latarola, P., Stiefel, L. (2003). Intra-district equity of public education resources and performance. *Economics of Education Review*, 22(1), 69–78.
- Ofiarski, Z. (2012). *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian*. Białystok: Temida 2. ISBN 9788362813230.
- Osiecka-Chojnacka, J. (2010). Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym. *Studia BAS*, 2, 9–40.
- Owsiak, S. (2016). System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H: Oeconomia*, 50(1), 15–27.

- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage. ISBN 1412910609.
- Rachwał, M. (2010). *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 9788376660264.
- Ruśkowski, E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC. ISBN 9788375262421.
- Schwartz, A.E., Rubenstein, R., Stiefel, L. (2016). *Why Do Some Schools Get More and Others Less? An Examination of School-Level Funding in New York City*. New York: Institute for Education and Social Policy; New York University.
- Stiglitz, J.E. (1992). The design of financial systems for the newly emerging democracies of Eastern Europe. W: Ch. Clague, G.C. Rausser (eds.). *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge: Blackwell Publishers. ISBN 1557863334.
- Suchecka, J., Marciniak, A. (2016). Szkoła. Chaos za miliony. *Gazeta Wyborcza*, 23–24 lipca, 5.
- Trykozko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Taxpress. ISBN 9788392855323.

## Diverse conceptual approaches to education funding model in Poland

**Abstract:** Since 2016 changes in the system of education in Poland have been planned. These changes cannot be effectively implemented without appropriate changes in the public finance system. The organisation and funding of education in Poland is in vast majority executed by local government units which are responsible for the quality and scope of education services provided in a given area. Therefore, the problem of education funding is of interest to many environments. The plans of the education system reform have generated even bigger interest in these issues. The aim of this article is to assess the proposed changes in the system of education funding with regard to the concepts put forward by the representatives of three bodies: the government, local governments and citizens. The analysis

included the assessment of the scope of the changes in the education funding system, sources of funding for these changes and their economic outcomes. The analysis has shown that the proposals regarding changes in funding educational tasks by local government units put forward by the government and citizens do not indicate either the procedure for implementing the expected changes or the source of funding for them, while the prospective economic outcome of the proposed changes is only included in the concepts proposed by local governments. Consequently, this situation is not conducive to developing a coherent model of funding educational tasks in Poland with the reform of the system of education in progress.

**Key words:** funding, system of education, education reform, government, local government, citizen