

3. Finansowanie edukacji

Często pojawia się w debacie publicznej pytanie, czy państwo wywiązuje się z obowiązku zapewnienia dzieciom i młodzieży szkolnej bezpłatnej edukacji, czy dotacje państwowe wystarczają na sfinansowanie zadań edukacyjnych, w tym powierzonych samorządom terytorialnym, a także, jaki jest udział wydatków prywatnych w finansowaniu oświaty w stosunku do wydatków publicznych. Problemy te są o tyle istotne, że odpowiedni poziom finansowania edukacji jest jednym z warunków odpowiedniej jej jakości, a w efekcie decydującym czynnikiem kształtowania zasobów kapitału ludzkiego i rozwoju kraju. Przy wysokim zróżnicowaniu wydatków regionalnych i wydatków prywatnych na edukację dochód rodziny, a nawet samo miejsce zamieszkania, mogą być istotnym czynnikiem nierówności edukacyjnych i w efekcie przyczyną utrwalania lub zwiększania niespójności społecznej.

3.1. Od przedszkola do szkoły policealnej

Celem tego podrozdziału jest przyjrzenie się skali i strukturze wydatków prywatnych i publicznych na edukację: od przedszkolnej do ponadgimnazjalnej. Mechanizmy i źródła publicznego finansowania oświaty do 2006 r. zostały dogłębnie przeanalizowane w publikacji autorstwa Herbsta, Herczyńskiego i Levitasa (2009). W tej części zatem krótko tylko omawiamy najistotniejsze mechanizmy finansowania edukacji, a także zmiany, jakie dokonały się w tym zakresie po 2006 roku. O ile nie stwierdzono inaczej, własne obliczenia są oparte na danych z Bazy Danych Regionalnych (BDR) Głównego Urzędu Statystycznego. Niedostatek danych statystyki publicznej o prywatnych wydatkach edukacyjnych powoduje, że posługujemy się w tym zakresie danymi przybliżonymi, zaczerpniętymi z badań PISA, lub posilkujemy się informacjami o organach założycielskich szkół przyjmując, że szkoły niepubliczne są przynajmniej współfinansowane prywatnie, więc liczba ich uczniów odzwierciedla w przybliżeniu liczbę uczniów, za których wnosi się prywatne opłaty związane z nauką.

3.1.1. Wydatki na oświatę i wychowanie – ujęcie porównawcze

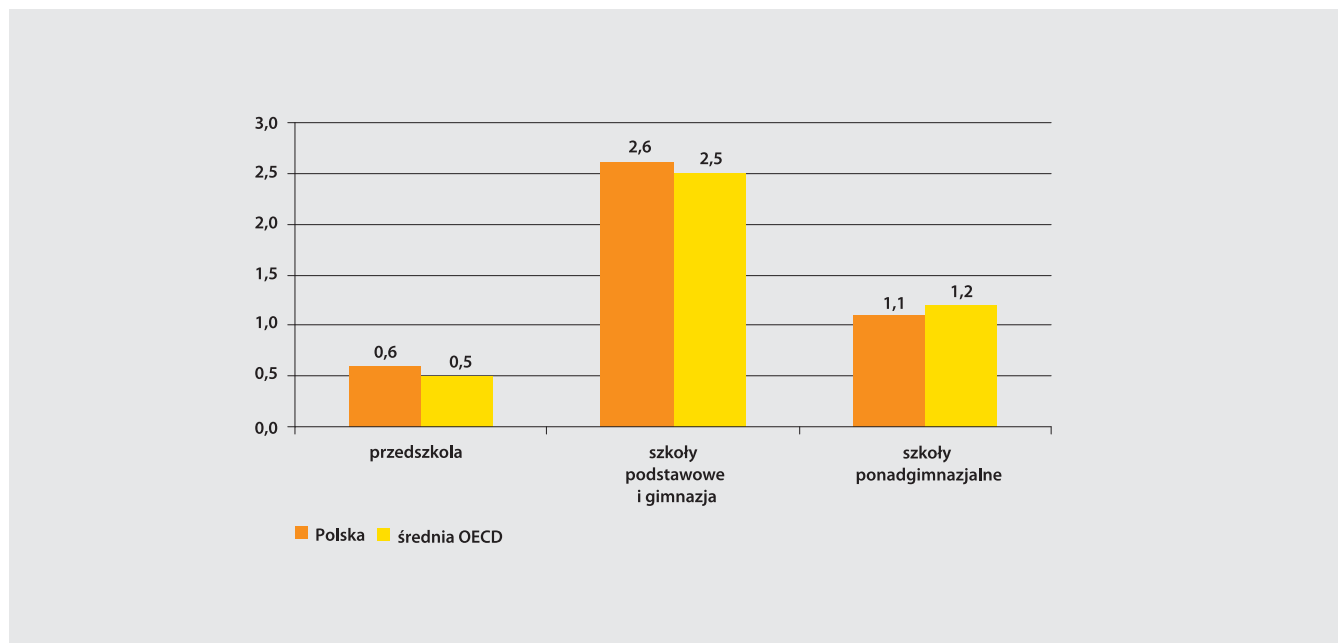
Wydatki całkowite (prywatne i publiczne) w Polsce na placówki oświatowe (przedszkola, szkoły) w 2007 roku wyniosły 5,7% produktu krajowego brutto (PKB), co odpowiada średniej relacji nakładów na takie placówki w stosunku do PKB dla wszystkich krajów OECD (OECD, 2009). Oznacza to, że na kształcenie (nie licząc pozaformalnego i nieformalnego) wydajemy proporcjonalnie tyle, ile wynika z naszego poziomu rozwoju, a więc odpowiednio mniej niż kraje bardziej rozwinięte, ale więcej niż kraje o niższym poziomie rozwoju. Dominującą pozycją wśród wydatków edukacyjnych w Polsce są wydatki na szkoły podstawowe, które zaabsorbowały w 2006 roku 2,6% PKB (wykres 3.1.).

W porównaniu do średniej krajów OECD i UE poziom wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia jest jednak niski, ponieważ w porównaniu do tamtych krajów mamy stosunkowo młodszą populację, a więc i więcej dzieci oraz młodzieży uczęszczających do szkół i na uczelnie. Na dodatek wydatki na jednego ucznia lub studenta są tym niższe, im wyższego stopnia nauczania dotyczą. I tak, wydatki na jednego przedszkolaka wynoszą w Polsce 86,4% średniej OECD, na jednego ucznia szkoły podstawowej 58,7% wydatków ponoszonych w krajach OECD, a różnica ta zwiększa się dla kolejnych etapów edukacji (wykres 3.2.). Wydatki na jednego ucznia gimnazjum stanowią jedynie 43,9% średniej dla krajów OECD, a na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej 41,2% (OECD, 2009). Wydatki na ucznia w Polsce są więc niższe niż średnia europejska i średnia krajów OECD oraz mniejsze niż wynika z różnicy PKB liczonego na jednego mieszkańca.¹ Stosunkowo najlepiej, porównując do innych krajów, są finansowane przedszkola – jednak odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym należy do najniższych w Europie.

Wydatki na jednego ucznia lub studenta są tym niższe, im wyższego stopnia nauczania dotyczą.

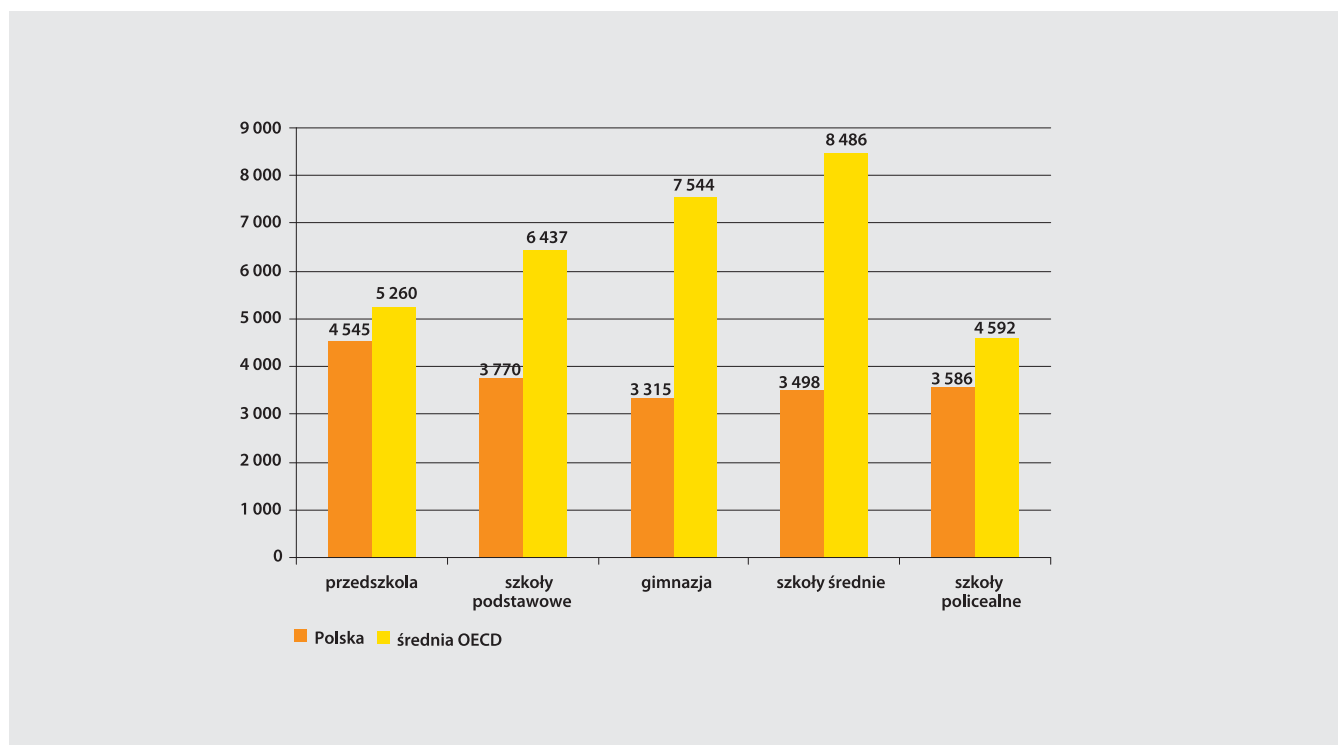
¹ Relacja PKB na 1 mieszkańca w Polsce w stosunku do średniej OECD wynosiła w 2009 r. 57,7% (obliczenia własne na podstawie bazy danych OECD).

Wykres 3.1. Wydatki na instytucje edukacyjne jako procent PKB (2006)



Źródło: opracowanie na podstawie OECD 2009 Education at a Glance, tab. B2.2 i B1.1a.

Wykres 3.2. Wydatki na jednego ucznia (w USD wg parytetu siły nabywczej)



Źródło: opracowanie na podstawie OECD 2009 Education at a Glance, tab. B2.2 i B1.1a.

3.1.2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie

Finansowanie oświaty jest zadaniem własnym samorządów terytorialnych. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) są odpowiedzialne za sieć placówek oświatowych na swoim terenie: szkół podstawowych, gimnazjów, a także przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w zakresie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (samorządy gminne), szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół policealnych (samorządy powiatowe).

Wydatki gmin na oświatę i wychowanie w 2006 r. wynosiły 31 303 mln zł, a w 2009 r. 40 048 mln zł, co stanowiło odpowiednio 33,2% i 31,7% wydatków ogółem. W tym okresie wydatki powiatów na oświatę i wychowanie wzrosły z 5134 mln zł do 6299 mln zł (tabela 3.1.) podsumowuje strukturę wydatków gmin i powiatów

z uwzględnieniem poszczególnych typów placówek oświatowych. Poza samorządami gminnymi i powiatowymi na edukację łożyły samorzady wojewódzkie oraz przeznaczano na nią środki europejskie zarówno z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jak i z programów regionalnych.

Tabela 3.1.
Wydatki na oświatę i wychowanie jednostek samorządów terytorialnych (jako odsetek wydatków ogółem)

Wydatki JST		Rodzaj wydatków	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki gmin i miast na prawach powiatu	przeznaczone na	przedszkola	12,0	12,2	12,6	13,2	14,1
		szkoły podstawowe	43,8	43,6	43,5	42,3	41,9
		gimnazja	23,7	23,5	23,2	22,3	22,0
		licea ogólnokształcące	5,7	5,7	5,8	5,8	5,6
		szkoły zawodowe	-	-	5,6	5,7	5,9
	w tym wydatki	bieżące na wynagrodzenia	-	-	56,3	56,2	56,6
		majątkowe inwestycyjne	-	-	6,3	7,0	7,1
Wydatki powiatów	przeznaczone na	licea ogólnokształcące	27,9	28,0	28,1	28,3	27,9
		szkoły zawodowe	49,1	49,2	48,7	49,3	49,7
	w tym wydatki	bieżące na wynagrodzenia	-	-	-	61,4	60,9
		majątkowe inwestycyjne	5,0	6,1	4,2	5,0	5,9

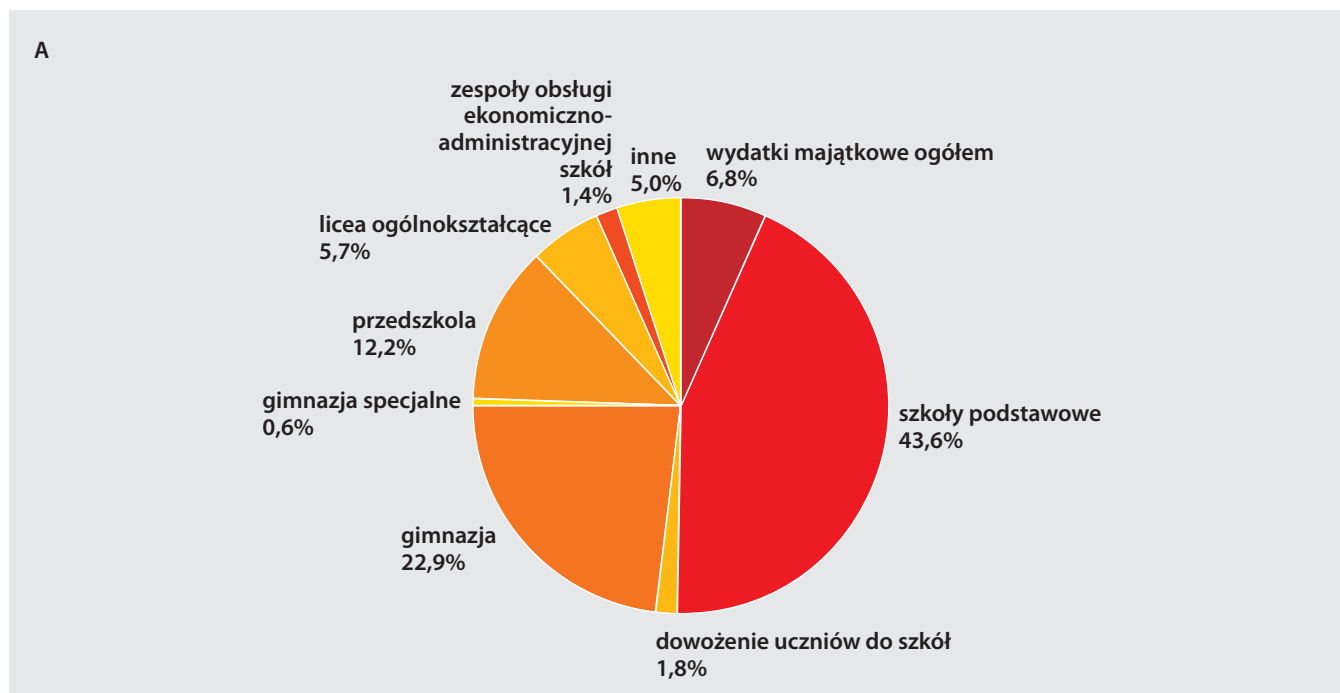
Źródło: Baza Danych Regionalnych GUS.

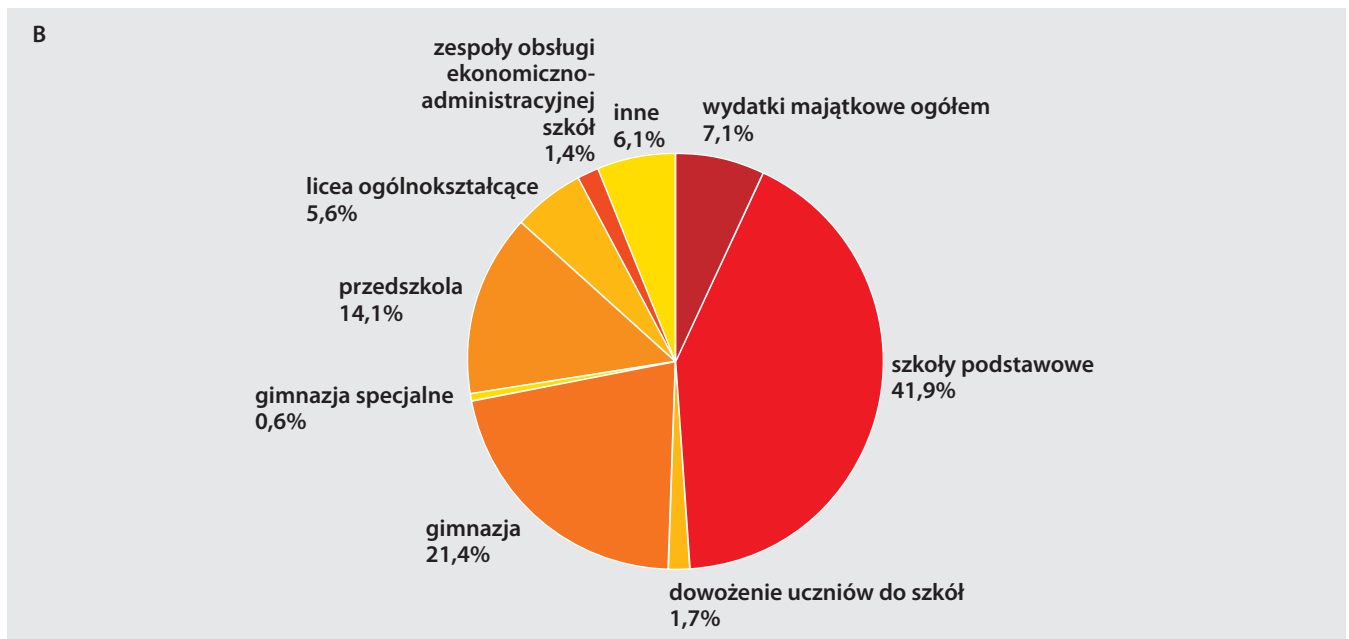
Wynagrodzenia nauczycieli, zwłaszcza rozpoczynających karierę zawodową, są relatywnie niskie w porównaniu do płac osób z wyższym wykształceniem.

Głównym składnikiem wydatków oświatowych są płace nauczycieli. W 2009 roku bieżące wydatki na wynagrodzenia stanowiły 56,6% wydatków ogółem na oświatę i wychowanie, znacząco mniej niż w okresie przed przekazaniem placówek oświatowych samorządom. Jest to traktowane jako osiągnięcie samorządowego ustroju szkół, bo pozwoliło na znaczące zwiększenie nakładów na wyposażenie i utrzymanie obiektów szkolnych. Zarazem jednak wynagrodzenia nauczycieli, zwłaszcza rozpoczynających karierę zawodową, są relatywnie niskie w porównaniu do płac osób z wyższym wykształceniem, co oczywiście musi skutkować dostosowaniami na rynku pracy – zawód nauczyciela nie jest zwykle preferowanym wyborem przez osoby kończące studia.

Największy udział w wydatkach gmin mają szkoły podstawowe, absorbując aż 41,9% ich wydatków ogółem, mniej wydatków wiąże się z utrzymaniem gimnazjów (22,0%), jeszcze mniej pochłaniają przedszkola – tylko 14,1%. Gminy są też organem prowadzącym część szkół ponadgimnazjalnych, dlatego w ich budżetach znajdują się też wydatki na ich rzecz.

Wykres 3.3. Struktura wydatków gmin na oświatę i wychowanie w 2006 (A) i 2009 (B) (w %)





Źródło: obliczenia na podstawie Bazy Danych Regionalnych GUS.

Analiza struktury wydatków gmin (wykres 3.3.) wskazuje na zwiększanie udziału wydatków na przedszkola w 2009 r. w porównaniu z rokiem 2006 kosztem wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja. Wzrost ten koresponduje ze zmianami demograficznymi: w 2009 r. liczba dzieci i młodzieży objętych obowiązkiem szkolnym (pomiędzy 6. a 18. rokiem) zmalała o 10,2% w porównaniu z rokiem 2006, a liczba dzieci w wieku od 3 do 5 lat wzrosła o 2,4%. Nie zmienia to faktu, że udział wydatków publicznych na przedszkola pozostaje niski.

3.1.3. Przychody jednostek samorządu terytorialnego jako źródło finansowania oświaty

Finansowanie placówek przez JST odbywa się z ich dochodów, wśród których istotną rolę odgrywa tzw. subwencja oświatowa, czyli ta część subwencji ogólnej, która jest związana z realizacją zadań oświatowych. Nie jest ona jednak bezpośrednio przeznaczona na finansowanie zadań oświatowych, tzn. samorzady otrzymawszy subwencję i inne dochody (w tym wpływy podatkowe) samodzielnie decydują, jakie kwoty przeznaczyć na edukację. Prawo nie określa szczegółowo źródeł finansowania zadań edukacyjnych, co zapewnia swobodę decyzji dotyczących zaspakajania potrzeb oświatowych na terenie konkretnych JST. Z drugiej strony mechanizm ten może powodować znaczne różnice między gminami i powiatami, a niekiedy prowadzić nawet do niedostatecznego zaspakajania potrzeb edukacyjnych na danym terenie, w zależności od zamożności poszczególnych JST i od ich preferencji dotyczących przeznaczania środków pozostających w ich dyspozycji na zadania oświatowe. Monitorowanie efektów edukacji (m.in. poprzez rozwinięty w ostatnich latach system egzaminów zewnętrznych) pozwala dostrzegać ewentualne niedostatki kształcenia dzieci i młodzieży na danym terenie i oceniać ponoszone nakłady z tego punktu widzenia.

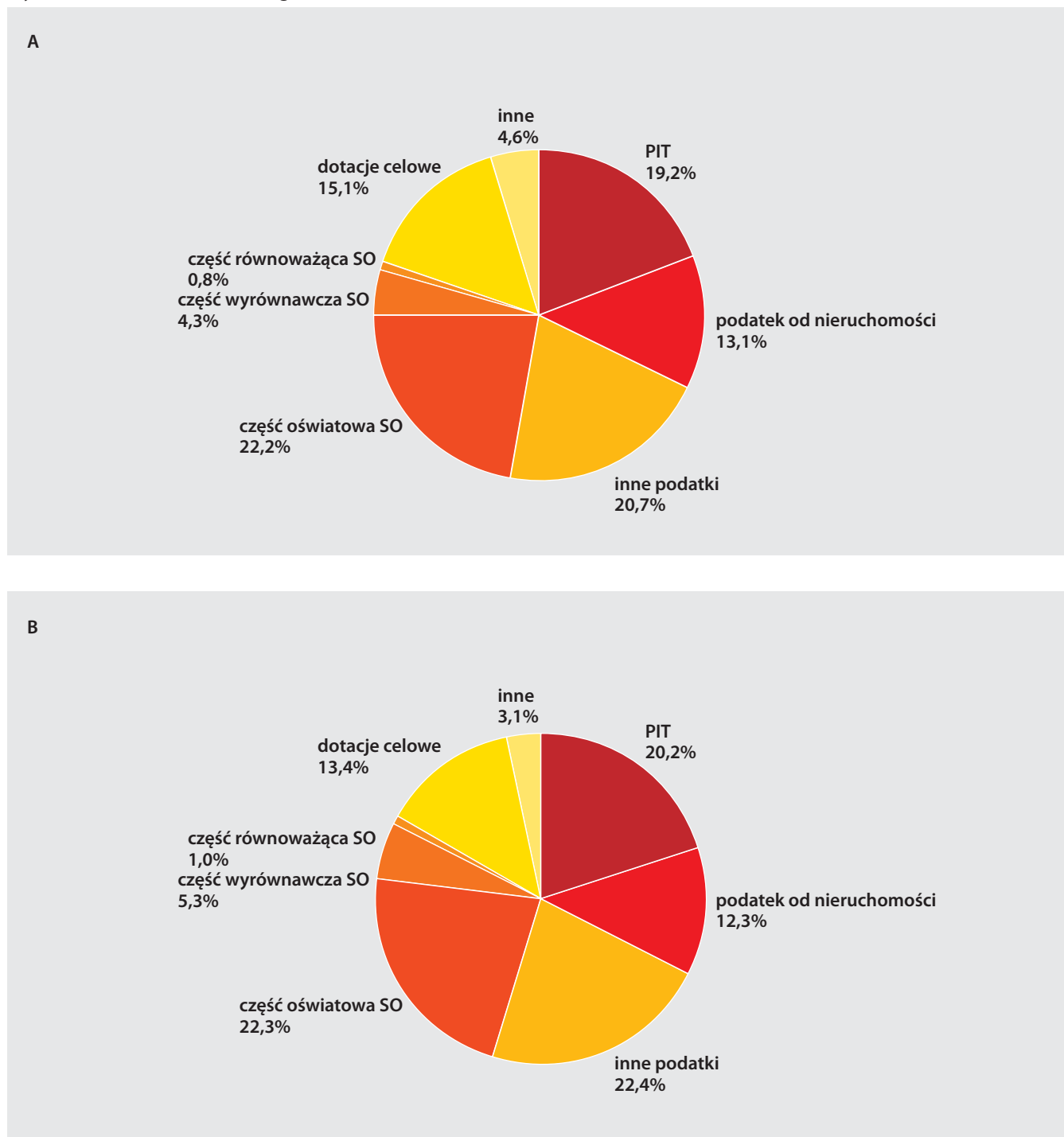
Fragment wywiadu z Józefem Górnym, wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli, opublikowany na łamach Głosu Nauczycielskiego 20 sierpnia 2008.

Subwencja wystarcza na podstawowe rzeczy, na pokrycie wydatków bieżących. Zaspokaja pewne minimum. Trzeba jednak pamiętać, że w gminach o niskich dochodach środki pozyskane z budżetu państwa były głównym, a często jedynym źródłem finansowania edukacji. Kontrola wykazała, że najczęściej dopłacały do subwencji gminy miejskie i miejsko-wiejskie o wysokich dochodach. W samorządach, w których część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła do 20 proc. dochodów budżetu, a więc relatywnie mało, subwencja pokrywała jednocześnie tylko do 80 proc. wydatków na szkoły. W przypadku uboższych jednostek samorządu terytorialnego, w których subwencja oświatowa stanowiła od 30 do 40 proc. dochodów budżetu jednostki, pokrywała ona ponad 100 proc. wydatków na szkoły. Wszystko to wpływa na m.in. zakres dodatkowych zajęć nadobowiązkowych. Liczba takich godzin dodatkowych w szkołach powiatowych jest niższa niż w gminnych. Np. w roku szkolnym 2005/2006 liczba dodatkowych zajęć wyrównawczych i opiekuńczych przypadająca na 1 oddział wynosiła w gminach miejskich od 2,85 (Zakopane) do 6,65 (Świdnik) [...]. W 2005 r. część oświatowa subwencji była wyższa od wydatków na bieżące zadania oświatowe w 21, a w 2006 r. w 20 jednostkach samorządu terytorialnego (spośród 86 skontrolowanych), co stanowiło odpowiednio 24,4 proc. i 23,2 proc. wszystkich skontrolowanych samorządów.[...] Jeszcze w 2002 r. 1/3 gmin wydawała na szkoły mniej, niż wynosiła subwencja.

3. Finansowanie edukacji 3.1. Od przedszkola do szkoły policealnej

System subwencyjnego zasilania gmin, powiatów i województw reguluje Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Według ustawy, każda gmina otrzymuje z budżetu państwa subwencję ogólną składającą się z części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej, podczas gdy subwencja ogólna dla powiatu i województwa składa się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej. Według danych GUS, całkowite przychody powiatów zwiększyły się z 14 844 mln zł w 2006 r. do 20 084 mln zł w 2009 r., a w przypadku gmin z 92 710 mln zł w 2006 r. do 115 210 mln zł w 2009 r. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana powiatom zwiększyła się w tym okresie z 5658 mln zł do 7054 mln zł, czyli jej udział w całkowitych dochodach powiatów spadł z 38,1% do 35,1%. Z kolei udział części oświatowej subwencji ogólnej (SO) w dochodach gmin był mniej więcej stały (różnica wyniosła jedynie o 0,1 punktu procentowego) i sięgał 22,3%, przy czym wielkość nominalna subwencji zwiększyła się z 20 546 mln zł do 25 688 mln zł. W okresie pomiędzy 2006 a 2009 rokiem tylko nieznacznie zmieniła się struktura innych przychodów gmin: zmalały wpływy z dotacji celowych, a wzrosły wpływy podatkowe (wykres 3.4.).

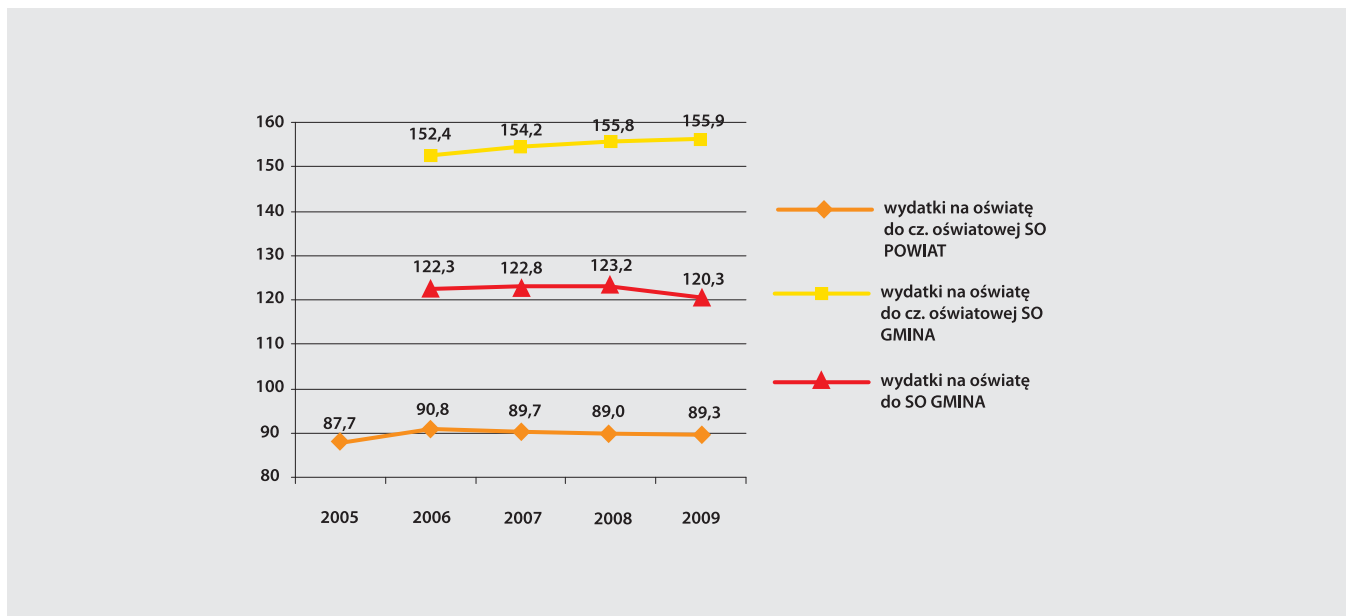
Wykres 3.4. Struktura dochodów gmin w 2006 (A) i 2009 roku (B) (w %)



Źródło: obliczenia na podstawie Bazy Danych Regionalnych GUS.

Główną intencją subwencji ogólnej jest pokrycie wydatków związanych z zadaniami oświatowymi przy założeniu, że jednostki samorządowe mają prawo swobodnie formułować swoje cele tj. kształtować sieć szkolną, ustalać liczbę uczniów w klasach czy obowiązkową liczbę godzin lekcyjnych po spełnieniu wymagań minimalnych w tym względzie oraz dofinansowywać je z innych źródeł. Jednak w 2006 roku jedynie 27 z 2487 gmin udało się pokryć całkowite wydatki na szkoły z subwencji oświatowej (Rodríguez, Herbst, 2009). Stosunek wydatków gmin na oświatę i wychowanie do oświatowej części subwencji ogólnej (przekazywanej gminom) wyniósł 152% w 2006 r. i wzrósł do 156% w roku 2009. Stosunek ten okazuje się o wiele niższy, a ostatnio wykazuje tendencję spadkową, jeżeli uwzględnia się dodatkowe transfery dla samorządów z tytułu wyrównawczej, równoważącej, rekompensującej i uzupełniającej części subwencji.² W tym wypadku stosunek wydatków na oświatę i wychowanie w gminach do wielkości całkowitego transferu do gmin wyniósł 122% w 2006 r. i zmniejszył się do 120% w 2009 roku. W powiatach stosunek wydatków na oświatę i wychowanie do oświatowej części subwencji ogólnej wyniósł w 2006 roku 90,7%, a w 2009 zmalał do 89,3% (wykres 3.5).

Wykres 3.5. Stosunek wydatków na oświatę i wychowanie do części oświatowej subwencji ogólnej (w %)



Źródło: obliczenia na podstawie Bazy Danych Regionalnych GUS.

Gminy na cele oświaty i wychowania przeznaczają zdecydowanie więcej środków niż otrzymują w postaci oświatowej części subwencji ogólnej, a powiaty nie wykorzystują całej, oświatowej części subwencji na wydatki w tym dziale.

Reasumując, gminy na cele oświaty i wychowania przeznaczają zdecydowanie więcej środków niż otrzymują w postaci oświatowej części subwencji ogólnej, a powiaty nie wykorzystują całej, oświatowej części subwencji na wydatki w tym dziale. Subwencja zatem generalnie gminom nie wystarcza (tym bardziej, jeśli wziąć pod uwagę potrzeby sfinansowania rozszerzenia opieki przedszkolnej), w powiatach finansuje zaś inne niż oświatowe zadania. Zarazem jednak w gminach poziom wydatków przeznaczanych na jednego przedszkolaka czy ucznia (zwłaszcza szkoły podstawowej) jest stosunkowo wysoki, a w powiatach stosunkowo niski, porównując do innych krajów OECD o podobnym do Polski poziomie zamożności. Ten stosunkowo wysoki poziom wydatków na oświatę w gminach może mieć wiele przyczyn (wymagających bardziej szczegółowego zbadania), a wśród nich i tę, że w zajęciach z małymi dziećmi większy jest udział funkcji czysto opiekuńczych. W powiatach zaś stosunkowo niskie nakłady na oświatę ponadgimnazjalną w pewnej części wynikają z dużego udziału kształcenia ogólnego i małych nakładów na kształcenie zawodowe. Podobnie jednak, jak w gminach, powinny być dokładniej zbadane.

W przekroju terytorialnym standardowe stosunki wydatków na oświatę i wychowanie do części oświatowej subwencji ogólnej wynoszą 13,7% dla powiatów i 34,5% dla gmin, wskaźnik zmienności odpowiednio 8,8% oraz 28,8%, co wskazuje na znaczne różnice w wysokości wydatków na oświatę w stosunku do parametrów, z którymi jest związana oświatowa część subwencji ogólnej. Różnice te są duże przede wszystkim pomiędzy gminami, a co za tym idzie w wydatkach na przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja.

² Podział części wyrównawczej (dla gmin i powiatów), równoważącej i wyrównawczej (dla obszarów słabszych ekonomicznie) reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządów terytorialnych. Wielkość tych dodatkowych transferów jest uzależniona, między innymi, od dochodu podatkowego na jednego mieszkańca lub gęstości zaludnienia w jednostce terytorialnej.

3.1.4. Mechanizm publicznego finansowania oświaty

Finansowanie oświaty dokonuje się dwustopniowo – w ustawie budżetowej wyznaczone zostają środki na zaspokojenie potrzeb samorządów z tytułu zadań oświatowych, po czym następuje podział subwencji pomiędzy JST. Podział ten odbywa się według algorytmu, który jest najważniejszym instrumentem finansowania polskiej oświaty. Postać algorytmu jest regulowana rozporządzeniami Ministerstwa Edukacji Narodowej. W 2004 r. weszła w życie ustawa określająca wielkość subwencji oświatowej, która usunęła obowiązujący od 1999 r. procentowy związek łącznej kwoty subwencji z planowaną kwotą dochodów budżetu państwa, co zwiększa swobodę władz centralnych w ustalaniu kwot przeznaczanych na oświatę i wychowanie, zwłaszcza przy spadku populacji uczniów. W zamian ustawa przewiduje, że kwota subwencji nie może być niższa niż w roku poprzednim. Osiągnięto w ten sposób stabilizację finansowania kosztem redystrybucji dostosowanej do zmian demograficznych w przekroju terytorialnym, których skala w najbliższym czasie będzie znacząca (porównaj rozdział 4).

Podstawowa struktura algorytmu określającego wielkość subwencji oświatowej nie uległa zmianie na przestrzeni lat. Główna część subwencji, zwana częścią oświatową, dzieli się na cztery części: rezerwową część subwencji (która stanowi 0,6% subwencji), kwotę bazową (SOA) proporcjonalną do liczby uczniów rzeczywistych, kwotę uzupełniającą (SOB) według wag na realizację zadań szkolnych oraz kwotę uzupełniającą (SOAC) na realizację zadań pozaszkolnych. Kwoty te są rozdzielane pomiędzy poszczególne jednostki terytorialne według następujących wzorów: $SOA = \sum SOA_i = \sum [A * U_{r,i} * D_i]$, $SOB = \sum SOB_i = \sum [A * U_{u,i} * D_i]$ i $SOC = \sum SOC_i = \sum [A * U_{z,i} * D_i]$, gdzie A stanowi kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia, $U_{r,i}$ jest statystyczną liczbą uczniów, $U_{u,i}$ uzupełniającą liczbą uczniów, a $U_{z,i}$ to liczba dzieci i młodzieży uprawnionych do korzystania z zajęć pozalekcyjnych. D_i jest wskaźnikiem korygującym, który uwzględnia wskaźnik struktury zatrudnienia nauczycieli na obszarze i-tej jednostki samorządu terytorialnego oraz wskaźnik wydatków rzeczowych i płacowych dla pracowników administracji i obsługi.

Algorytm uwzględnia dwa typy wag: związane z zadaniami szkolnymi (27 wag) oraz odnoszące się do zadań pozaszkolnych (14 wag). Wagi te umożliwiają oszacowanie liczby uczniów przeliczeniowych, a więc takich, których uwzględnia się podczas ustalania kwoty uzupełniającej subwencji na podstawie rzeczywistej liczby uczniów dla każdej jednostki terytorialnej. W szczególności, liczba uzupełniająca uczniów w zakresie zadań szkolnych jest obliczana według wzoru $U_{u,i} = P_1 * N_{1,i} + \dots + P_{27} * N_{27,i}$, gdzie $P_1 - P_{27}$ są to kolejne wagi odnoszące się do zadań szkolnych, a $N_{1,i} - N_{27,i}$ to liczebności uczniów w jednostce samorządu terytorialnego z indeksem $i = 1 - 2,873$. Przeliczeniowa liczba wychowanków dla zadań pozaszkolnych jest równa $U_{z,i} = P_{28} * N_{28,i} + \dots + P_{41} * N_{41,i}$, gdzie $P_{28} - P_{41}$ oznaczają wagi odnoszące się do zadań pozaszkolnych. Wagi mają na celu przybliżenie rzeczywistych kosztów edukacji różnych grup uczniów. Wielkości i definicje wag ewoluowały znacząco pomiędzy 2000 a 2009 rokiem. Między innymi liczba wag wzrosła w tym okresie z 21 do 41. Zmiany w wielkości i definicji poszczególnych wag odzwierciedlają zmiany w systemie finansowym, a także zmianę oczekiwań co do pełnienia funkcji strategicznych przez algorytm (motywujących do podjęcia określonych działań) i ograniczenia zadań redystrybucyjnych na rzecz refundacyjnych (Herbst i in., 2009).

Gminy finansują przedszkola ze środków spoza części oświatowej subwencji ogólnej, ponieważ ta nie uwzględnia potrzeb wychowania przedszkolnego. Może to mieć negatywny wpływ na zapewnienie dostępu do przedszkoli dzieciom, zwłaszcza w gminach o niskich dochodach własnych.

Finansowanie edukacji i opieki przedszkolnej

Polska nie najlepiej wypada w porównaniach międzynarodowych dotyczących upowszechnienia opieki przedszkolnej: pomimo znaczącej poprawy jest ono relatywnie niskie. Występuje też w tym zakresie znaczne zróżnicowanie terytorialne, szczególnie między miastem a wsią (porównaj rozdział 2).

Gminy finansują przedszkola ze środków spoza części oświatowej subwencji ogólnej, ponieważ ta nie uwzględnia potrzeb wychowania przedszkolnego. Może to mieć negatywny wpływ na zapewnienie dostępu do przedszkoli dzieciom, zwłaszcza w gminach o niskich dochodach własnych. W algorytmie podziału subwencji ogólnej znajdują się tylko dwie wagi odnoszące się do zadań przedszkolnych. Od 2000 roku waga dla niepełnosprawnych uczniów przedszkoli wynosi 4. Wielkość wagi nie zmieniła się do chwili obecnej, ale w 2007 r. jej definicja została doprecyzowana. Obecnie odnosi się ona do dzieci niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z niepełnosprawnością ruchową, z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym, znacznym lub głębokim – objętych wychowaniem i kształceniem specjalnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej. Od 2005 roku funkcjonuje dodatkowa waga w wysokości 0,84 dla dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolach oraz w oddziałach przedszkolnych w zakładach opieki zdrowotnej. Nie nalicza się jednak subwencji dla wszystkich dzieci uczęszczających do przedszkoli, w przeciwieństwie do uczniów szkół objętych obowiązkiem szkolnym.

Subwencje dla szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i policealnych

Wagi związane z zadaniami szkolnymi obejmują wagi dla szkół wiejskich, wagi związane z awansem zawodowym nauczycieli, wagi dla uczniów niepełnosprawnych, dla szkół i klas sportowych, dla mniejszości narodowych, dla szkół artystycznych oraz osobno dla gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.³ Waga dla uczniów szkół wiejskich ma istotny wpływ na wielkość subwencji. Obecnie wynosi ona 0,38 i jej głównym przeznaczeniem jest wyrównanie kosztów powodowanych przez różnice wielkości oddziałów w szkołach wiejskich (mniejsze) w porównaniu z miejskimi (większe). Od 2005 roku waga ta obejmuje także miasta o liczbie do 5 tysięcy mieszkańców (do 2005 istniała odrębna waga dla tych miast, która jednakże została zrównana z wagą dla szkół wiejskich – jako że nie miała ona wystarczającego uzasadnienia dla oddzielnego funkcjonowania). Istnieją obawy, że administracyjne pojęcie wsi nie odzwierciedla rzeczywistego zróżnicowania kosztów samorządów wiejskich w Polsce. W szczególności dla obszarów peryferyjnych, które charakteryzują się wysokim kosztem kształcenia, współczynnik ten może być niewystarczający (Herbst i in., 2009).

Definicja wielkości wag była wielokrotnie zmieniana. Między innymi w 2004 roku usunięto z algorytmu wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej (dotyczące dojazdów uczniów do szkoły na odległość 3 do 5 km, 5 do 10 km, powyżej 10 km, oraz tam, gdzie średnia liczba uczniów przekracza 18 na wsi i 24 w miastach do 5 tys. mieszkańców). Istotną zmianą było zastąpienie w 2004 r. wagi dla szkół artystycznych wyspecjalizowanymi wagami dla szkół muzycznych, plastycznych (pierwszego i drugiego stopnia) oraz szkół baletowych. Dodatkowo, w 2005 roku waga zależna od stopnia awansu nauczycieli została zmieniona z addytywnej na multiplikatywną oraz usunięto wagę zależną od dochodów gminy. Obecny algorytm funkcjonuje praktycznie w niezmienionej postaci od 2007 roku z dwoma wyjątkami: wzrosła waga dla słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych oraz szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe z 0,15 do 0,19, a także sama waga dla szkół ponadgimnazjalnych z 0,08 do 0,082.

Obserwując preferencje samorządów do kształtowania relatywnie taniej sieci szkół ponadgimnazjalnych, można mieć wątpliwość, czy waga odnosząca się do szkół zawodowych wystarczająco spełnia zadanie dopasowania kształcenia do regionalnej struktury popytu na pracę. Można wręcz przypuszczać, że dotychczasowe finansowanie kształcenia zawodowego poprzez odpowiednią wagę w algorytmie subwencji oświatowej niedostatecznie rekompensowało różnicę kosztów między kształceniem ogólnym a zawodowym – istotnie droższym od kształcenia ogólnego ze względu na niezbędne wyposażenie do kształcenia zawodowego, prowadzenie praktyk, staży, pozyskiwanie nauczycieli, którzy mają (lub mieli w nieodległej przeszłości) kontakt z praktyką uprawiania zawodu, którego uczą.

Obserwując preferencje samorządów do kształtowania relatywnie taniej sieci szkół ponadgimnazjalnych, można mieć wątpliwość, czy waga odnosząca się do szkół zawodowych wystarczająco spełnia zadanie dopasowania kształcenia do regionalnej struktury popytu na pracę.

3.1.5. Prywatne wydatki na edukację

Udział wydatków prywatnych w finansowaniu instytucji edukacyjnych jest szczególnie istotnym wskaźnikiem w ocenie równości szans edukacyjnych. Niestety, dane na temat prywatnych nakładów są bardzo ograniczone. Właściwie wiadomo tylko, ile wynoszą prywatne wydatki na instytucje edukacyjne: szkoły i przedszkola. I tak, udział wydatków prywatnych (gospodarstw domowych i innych prywatnych jednostek) w całkowitych wydatkach na przedszkola wyniósł w Polsce w 2006 roku 14,7% (OECD, 2009). Dla porównania, średnie wydatki prywatne na przedszkola wynoszą wg OECD 19,3% całkowitych wydatków, ale w niektórych krajach pozostają znacznie niższe np. w Belgii, Francji, Holandii i Szwecji udział wydatków prywatnych nie przekroczył 5%. W wyraźnie mniejszym stopniu środki prywatne zasilają działanie szkół. Udział wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych wynosi zaledwie 1,4% w porównaniu do średniej OECD 8,8%. Inne kraje, w których udział prywatnych wydatków w całkowitych wydatkach na edukację od szkoły podstawowej do ponadgimnazjalnej utrzymuje się poniżej 5%, to Belgia, Dania, Finlandia, Islandia, Szwecja i Włochy.

Możemy dane o wydatkach na szkoły wspomóc analizą udziału uczniów szkół, których organem założycielskim nie jest państwo (administracja centralna), ani samorząd terytorialny, lecz fundacje, stowarzyszenia, organizacje wyznaniowe oraz osoby prawne, w liczbie uczniów ogółem⁴. Znaczną część kosztów funkcjonowania tych szkół pokrywają wydatki prywatne, choć szkoły te uzyskują również dostęp do dotacji publicznej w wysokości nie niższej aniżeli wynikająca z części oświatowej subwencji ogólnej. Są to na ogół kwoty mniejsze od przekazywanych szkołom publicznym, dla których JST przeznaczają o ok.1/2 środków więcej niż wynika z oświatowej części subwencji ogólnej.

³ W algorytmie stosowane są także wagi do zadań pozaszkolnych, obejmujące: internaty i bursy, ośrodki szkolne i wychowawcze, schroniska, domy wczasów dziecięcych i inne zadania pozaszkolne jednostek samorządów terytorialnych.

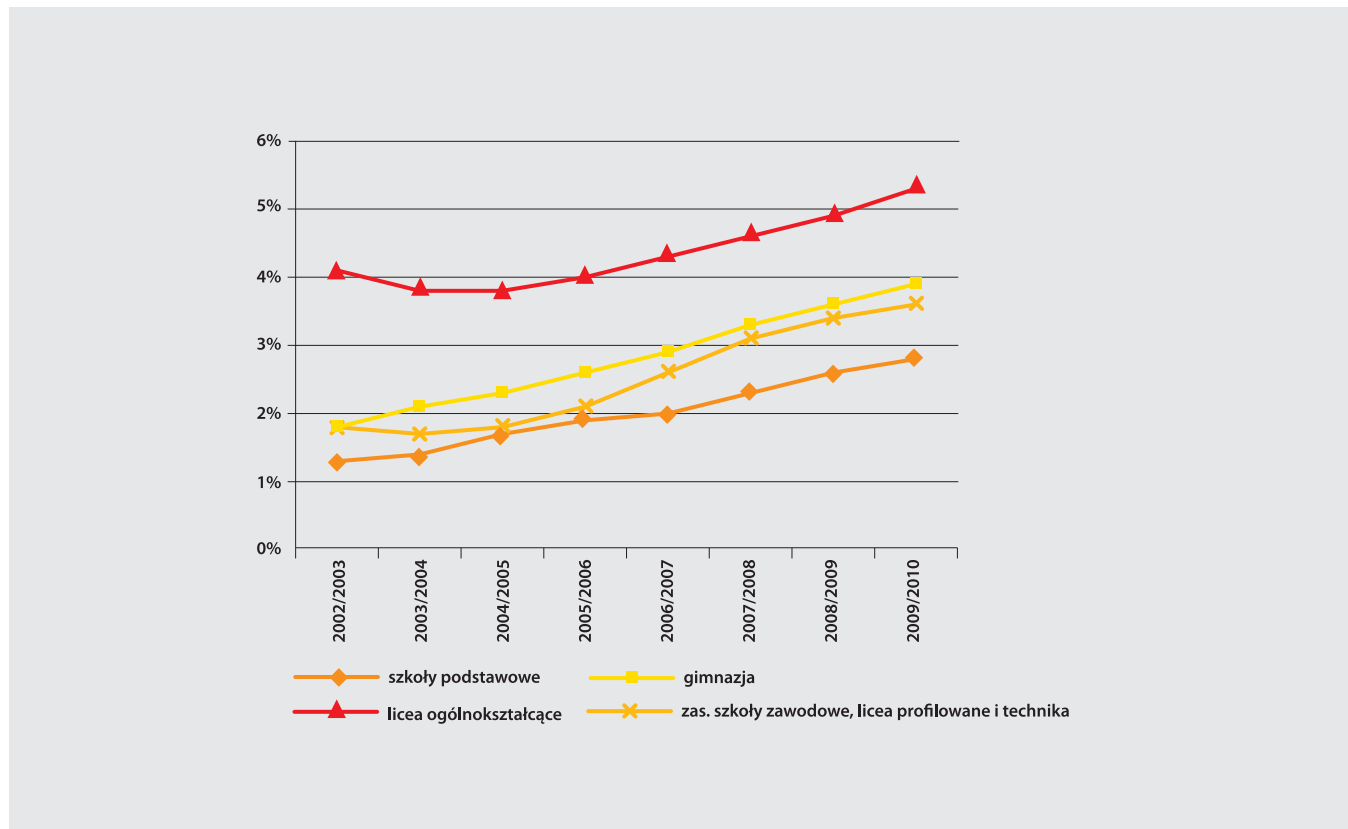
⁴ Szkoły te nie są utrzymywane wyłącznie ze środków prywatnych, ponieważ korzystają też z subwencji oświatowej, ale z reguły subwencja jest uzupełniana opłatami za naukę.

O ile państwo wywiązuje się z obowiązku finansowania kształcenia dzieci i młodzieży do poziomu szkoły średniej, to pozostawia w większości w rękach prywatnych edukację szkolną osób, które otrzymały wykształcenie ogólne nie dostały się na studia i nie mają przygotowania zawodowego. Oznacza to, że państwo nie bierze w całości na siebie odpowiedzialności za przygotowanie zawodowe młodzieży (i tym samym za jej wejście na rynek pracy).

Zgodnie z zapisem art. 90 ust. 2a i ust. 3 Ustawy o systemie oświaty i rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz U, Nr 222, poz. 1756) dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Analogiczne zapisy dotyczą szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (art. 90 ust. 3 Ustawy o systemie oświaty).

Najmniejszy udział uczniów szkół niepaństwowych i niesamorządowych występuje wśród uczniów szkół podstawowych – tylko 2,8%, najwięcej w liceach ogólnokształcących – 5,9% (Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/10). Choć te udziały są nieduże, warto dostrzec ich tendencję rosnącą (wykres 3.6). Zupełnie inaczej rzecz się ma ze szkołami policealnymi, których uczniowie w zdecydowanej większości nie uczęszczają do placówek publicznych i – jak należy sądzić – pokrywają przynajmniej część kosztów kształcenia. Zatem, o ile państwo wywiązuje się z obowiązku finansowania kształcenia dzieci i młodzieży do poziomu szkoły średniej, to pozostawia w większości w rękach prywatnych edukację szkolną osób, które otrzymały wykształcenie ogólne nie dostały się na studia i nie mają przygotowania zawodowego. Oznacza to, że państwo nie bierze w całości na siebie odpowiedzialności za przygotowanie zawodowe młodzieży (i tym samym za jej wejście na rynek pracy). Po ukończeniu szkół ogólnokształcących ci, którzy nie podejmą studiów, w przeważającej części trafiają do szkół niepaństwowych i niesamorządowych.

Wykres 3.6. Udział uczniów kształcących się w szkołach dla dzieci i młodzieży, których organem założycielskim nie jest administracja centralna lub samorządy terytorialne



Źródło: obliczenia własne na podstawie Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/10, GUS, tab. 11.

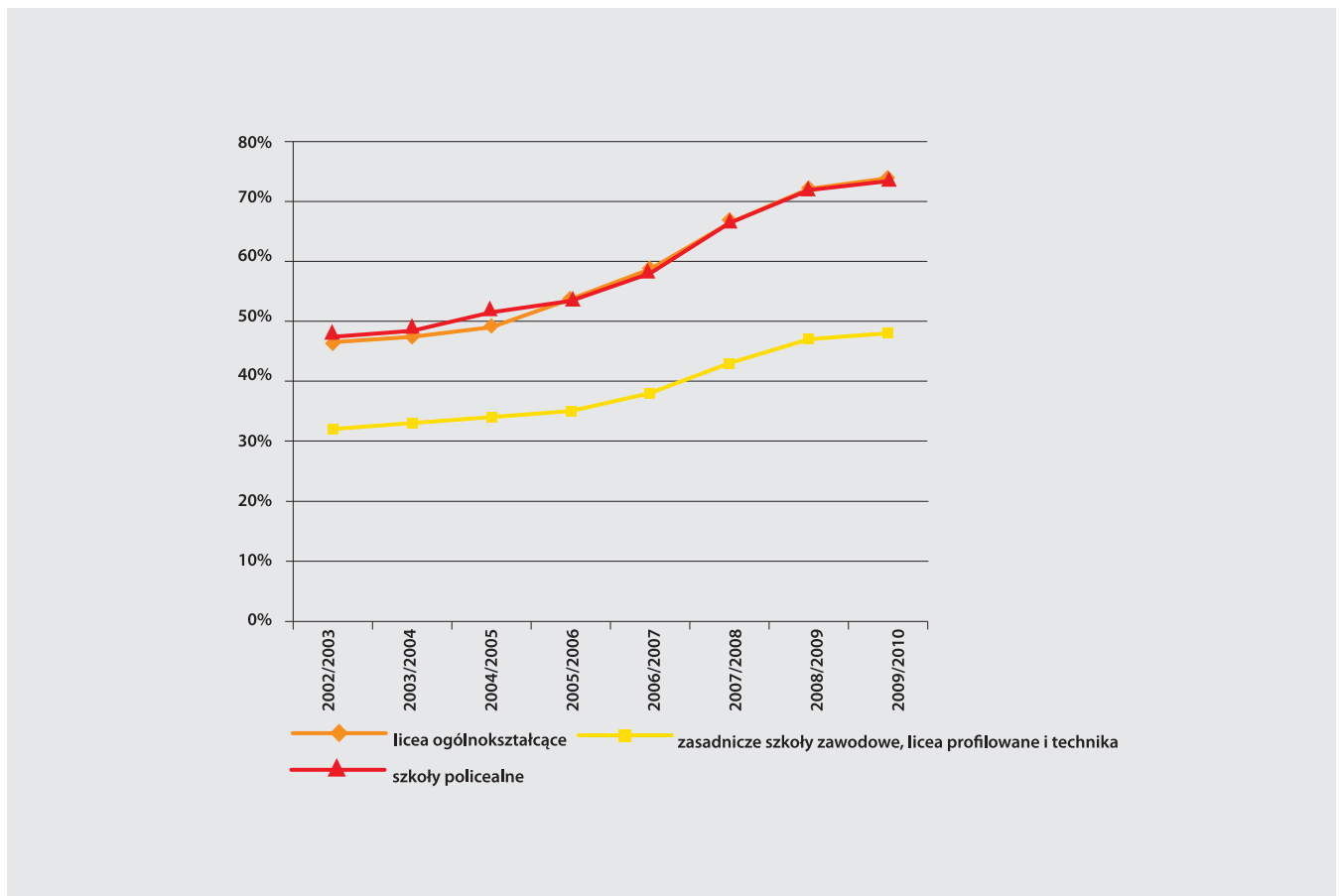
Ponieważ, ogólnie biorąc, udział uczniów w szkołach niepaństwowych i niesamorządowych – choć mały – to jednak rośnie, może to świadczyć o (1) niezaspokojonych (w satysfakcjonujący sposób) potrzebach edukacyjnych przez publiczny system szkół i przedszkoli; (2) rosnącej gotowości rodziców do finansowania edukacji dzieci; (3) nasilających się różnicach w finansowaniu edukacji dzieci i młodzieży w zależności od zróżnicowanych nakładów prywatnych na edukację.

3. Finansowanie edukacji 3.1. Od przedszkola do szkoły policealnej

W jeszcze mniejszym stopniu państwo odpowiada za uzupełnianie wykształcenia przez dorosłą część populacji, ponieważ to szkoły niepubliczne zapewniają obecnie większość miejsc w przeznaczonych dla niej w liceach ogólnokształcących, blisko połowę w średnich szkołach zawodowych, 2/5 w szkołach podstawowych i blisko ćwierć w gimnazjach (wykres 3.7.). Niemniej – poprzez przyznawanie subwencji na kształcenie w tych szkołach – przyczynia się do ich utrzymania.

Mały i malejący udział państwa w uzupełnianiu wykształcenia przez dorosłych może mieć związek z niższym algorytmem subwencji oświatowej dla uczniów dorosłych niż dla dzieci i młodzieży. Ta sama subwencja może okazywać się finansowo nieatrakcyjna, jeśli szkoła przyjmuje na siebie odpowiedzialność za doprowadzenie ucznia do uzyskania świadectwa końcowego, zwłaszcza potwierdzonego egzaminem zewnętrznym (matury, egzaminu zawodowego), i atrakcyjna, jeśli szkoła takiej odpowiedzialności na siebie nie bierze, co – jak się okazuje – ma miejsce w części szkół nieprowadzonych przez samorządy.

Wykres 3.7. Udział uczniów kształcących się w szkołach dla dorosłych, których organem założycielskim nie jest administracja centralna lub samorządy terytorialne



Źródło: obliczenia własne na podstawie Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/10, GUS, tab. 10 i 13.

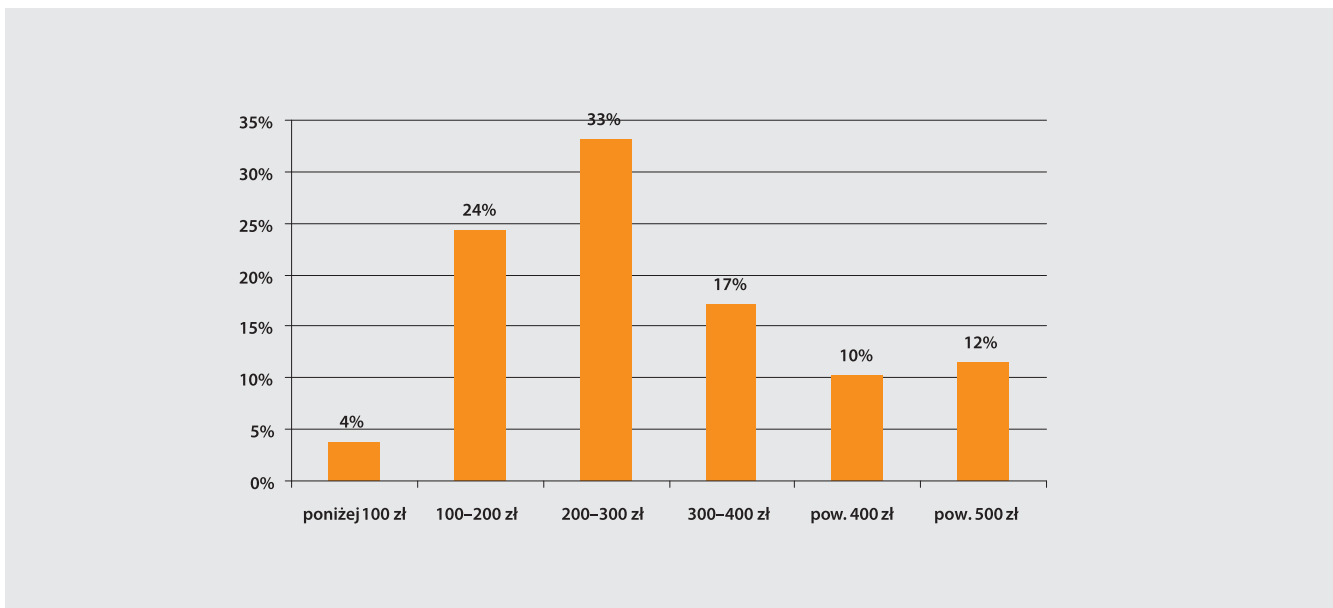
Generalnie udział wydatków prywatnych w finansowaniu placówek oświatowych jest mały, lecz ogół wydatków na kształcenie i wychowanie dzieci, jak i ich struktura i rozkład nie są w pełni rozpoznane. Nie pozwala to na ocenę nakładów i efektywności edukacji. W szkołach publicznych poprzez dobrowolne składki na tzw. komitet rodzicielski powstaje fundusz finansujący różne zadania szkoły. Ponadto niektóre z zajęć ponadobowiązkowych są finansowane przez rodziców odrębnie np. dodatkowe lekcje języków obcych, wycieczki, zakupy potrzebnych do prowadzenia zajęć drobnych pomocy naukowych. Rodzice ponadto ponoszą inne koszty kształcenia dzieci np. dojazdów do szkół, utrzymania poza miejscem zamieszkania rodziców (koszty internatów, burs głównie dla dzieci uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych), zajęć pozalekcyjnych, w tym kompensujących braki działania szkoły (powodowanych niedostatecznym poziomem niektórych zajęć, zbyt małą liczbą lekcji lub brakiem lekcji z odpowiedniego języka obcego, niedostatkami zajęć wyrównawczych), ale też rozszerzających jej program.

O wydatkach prywatnych związanych z nauką w gimnazjum możemy wnioskować na podstawie danych uzyskanych w badaniu OECD PISA 2006, które objęło 15-latków w zdecydowanej większości uczących się w trzeciej klasie gimnazjum oraz ich rodziców. Ponad połowa (55%) rodziców gimnazjalistów ze szkół publicznych pytanych o wielkość wydatków związanych z nauką w szkole (bez podręczników) zadeklarowała, że nie poniosła wydatków przekraczających 300 zł w skali roku, a 33% rodziców deklaroowało wydatki mieszczące się w prze-

3. Finansowanie edukacji 3.1. Od przedszkola do szkoły policealnej

dziale 300–600 zł. Wydatki powyżej 600 zł zadeklarowało jedynie 12% rodziców. Znaczącą pozycję wydatków stanowią podręczniki – o które w ankiecie pytano osobno – najczęściej był to wydatek ok. 200–300 zł, choć zdarzali się rodzice przeznaczający na ten cel większe kwoty (wykres 3.8).

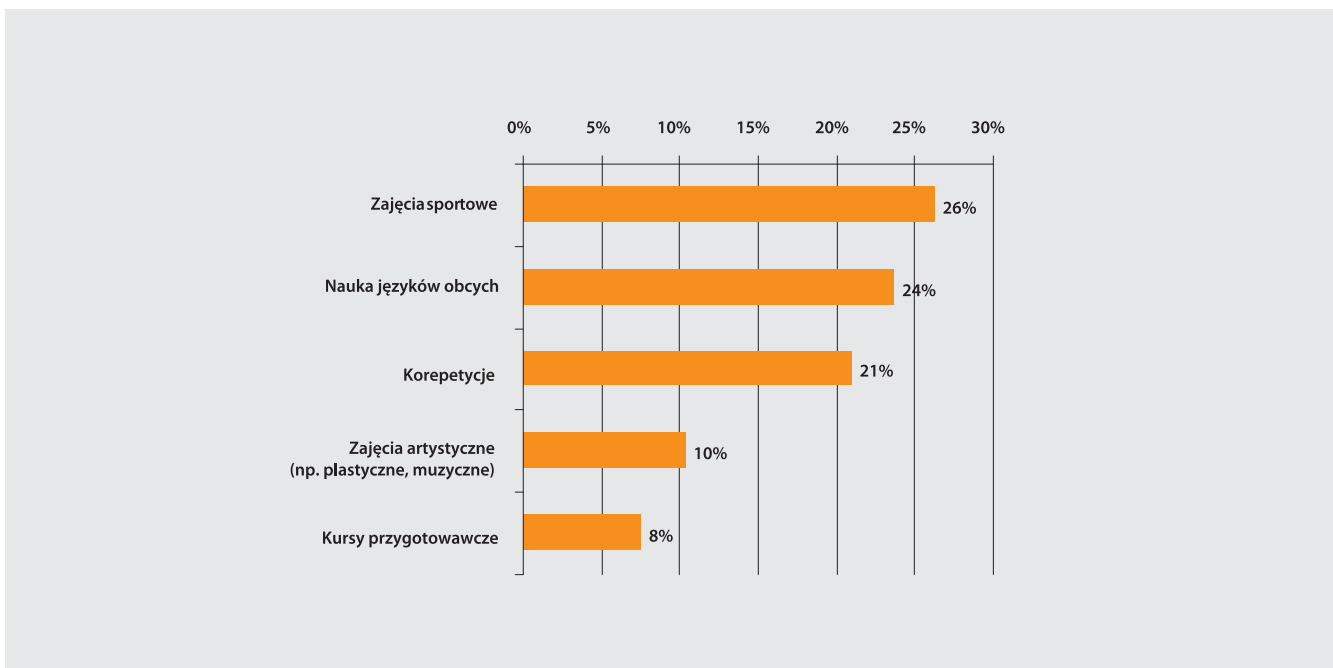
Wykres 3.8. Deklarowane wydatki (na podręczniki) rodziców uczniów trzecich klas gimnazjalnych uczących się w szkołach publicznych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PISA 2006.

W badaniu PISA 2006 pytano także o wydatki ponoszone poza szkołą. Najczęściej wskazywano wydatki na zajęcia sportowe oraz naukę języków obcych. Wielu rodziców deklaruje także opłacanie korepetycji dla swojego dziecka (wykres 3.9).

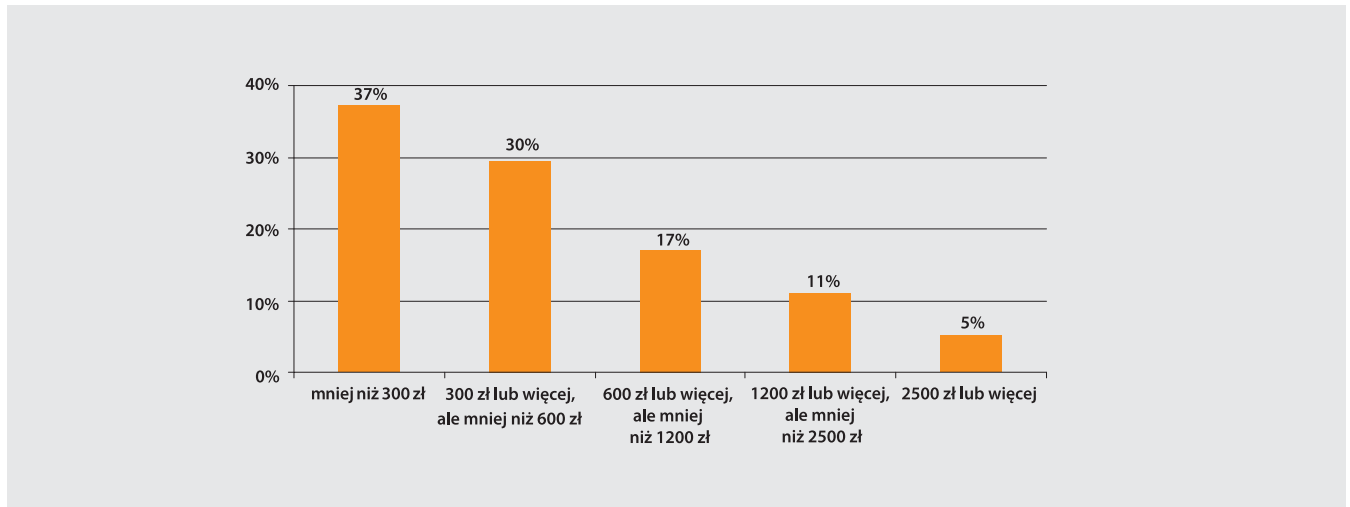
Wykres 3.9. Odsetek rodziców gimnazjalistów uczących się w szkołach publicznych deklarujących ponoszenie wydatków na wybrane rodzaje zajęć pozaszkolnych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PISA 2006.

Łączne, deklarowane przez rodziców gimnazjalistów, wydatki na cele edukacyjne najczęściej nie przekraczały 300 zł w skali roku (37% rodziców). Druga co do wielkości grupa rodziców na edukację dzieci przeznaczyła pomiędzy 300 a 600 zł (30%). Wydatki powyżej 2500 zł zadeklarowało 5% rodziców (wykres 3.10).

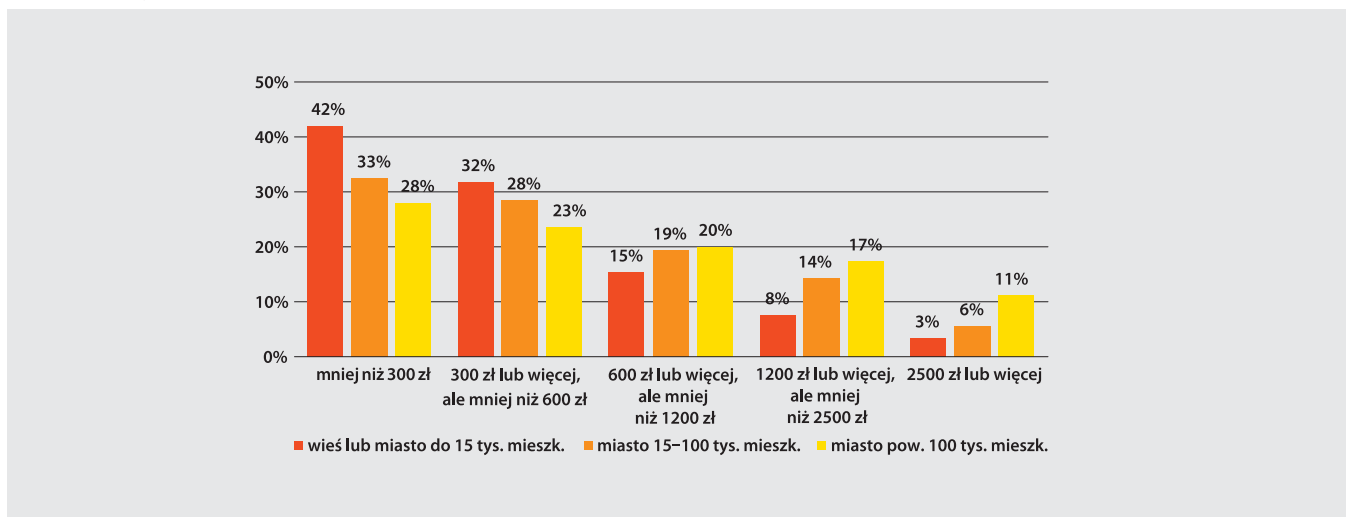
Wykres 3.10. Deklarowane wydatki ponoszone na edukację gimnazjalistów przez rodziców uczniów szkół publicznych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PISA 2006.

Ważnymi determinantami różnicowania wydatków prywatnych na edukację są: wykształcenie matki, dochód oraz miejsce zamieszkania. Zależność między poziomem dochodów a wydatkami potwierdza także analiza danych wydatków gospodarstw domowych z 2007 roku: bogatsze rodziny wydają więcej na edukację dzieci – nie tylko jako wartość nominalną, ale także jako procent budżetów domowych (Rodriquez i Herbst, 2009). Wyniki na podstawie danych PISA wskazują także, że w grupach o najwyższych wydatkach prywatnych na edukację dominują rodziny z obszarów miejskich (wykres 3.11.). Jest to niepokojące, ponieważ równocześnie właśnie w gminach miejskich wydatki na oświatę i wychowanie na jednego mieszkańca w wieku 0–19 lat (4173 zł w 2006 roku) przewyższają wydatki w gminach wiejskich (3110 zł w 2006 roku) aż o ponad 1/3 tych ostatnich. Wyniki te mogą z jednej strony odzwierciedlać wyższe koszty utrzymania w gminach miejskich, ale z drugiej strony mogą także sugerować, że dzieci z uboższych rodzin na obszarach wiejskich są szczególnie narażone na wykluczenie edukacyjne, ponieważ wydatki na edukację ze strony rodziców, jak i samorządów są tam stosunkowo niskie (dane CBOS). Wydatki prywatne na kształcenie wzmacniają więc terytorialne różnice wydatków publicznych na ten cel.

Wykres 3.11. Deklarowane wydatki ponoszone na edukację gimnazjalistów przez rodziców uczniów szkół publicznych według kategorii miejsce zamieszkania



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PISA 2006.

3.2. Szkolnictwo wyższe

Podstawowym kontekstem dla oceny stanu i zmian, które zachodzą w finansowaniu edukacji wyższej, jest opisany w rozdziale 1 znaczący wzrost liczby osób kończących szkoły średnie maturą i podejmowaniem studiów wyższych. Liczba studentów zwiększyła się ponad czterokrotnie (z 403,8 tys. w roku 1990/91 do 1953,8 tys. w 2005/06 –

najwyższej liczby studiujących i 1937,4 tys. w r. 2007/08). Jednak liczba ludności w wieku studenckim wzrosła nie tak bardzo, jak liczba studentów (w 1990 r. wynosiła 2467,9 tys., w 2005 r. = 3334,4 tys. i 3076,7 tys. osób w 2008 r.). Główną zmianą okazał się wzrost odsetka studiujących (współczynniki skolaryzacji netto w wymienionych latach wyniosły 9,8%, 38,0% i 39,4%, a brutto 12,9%, 48,9% i 51,1%).⁵ Ten skokowy wręcz wzrost studiujących i częstości studiowania w młodszej części dorosłej populacji zmniejsza stopniowo dystans, jaki dzieli Polskę od uprzemysłowionych krajów świata, w których dorosła ludność (25–64 lata) legitymuje się wyższym wykształceniem (w państwach OECD przeciętnie 27%) znacznie częściej niż u nas (19%) – porównaj rozdział 1. Jednakże ostatnie lata cechowały się odmienną tendencją demograficzną tj. spadkiem liczby osób w wieku typowym dla studiowania, co – przy bardzo wysokim już odsetku studiujących – prowadzić może do stopniowego zmniejszania liczby studentów. Zasadniczym pytaniem – w kontekście tego rozdziału – jest analiza, w jakim stopniu ów wzrost studiujących trwający do 2005 r. i obecny – na razie powolny – spadek wywarł i wywiera wpływ na skalę i strukturę wydatków na szkolnictwo wyższe, a także czy finansowanie szkolnictwa oddziałuje na jego funkcjonowanie.

3.2.1. Nakłady w ujęciu porównawczym

Wydatki na szkolnictwo wyższe wyniosły w 2005 r. 1,3% PKB, z czego 0,9% przypadło na nakłady ze środków publicznych, a 0,4% z prywatnych (GUS, 2010a, tab. 1). Od 2005 r. relacja wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe do PKB systematycznie malała (o przeszło 11%) i w 2009 r. wyniosła 0,88% (GUS, 2010a, tab. 2). Udział publicznych wydatków na szkolnictwo wyższe w PKB jest niemal porównywalny do krajów OECD (w Polsce wynosił w 2007 r. 1,3% PKB, podczas kiedy średnio w państwach OECD 1,5%, Education et a Glance 2010), co jednak przy dość młodej populacji w Polsce i w związku z tym przy dużo większej liczbie studentów oznacza znacznie niższe nakłady przypadające na jednego studenta.

Choć w sumie wydatki na szkolnictwo wyższe w stosunku do PKB w okresie transformacji wzrosły⁶, jednak nieporównywalnie mniej niż liczba studentów, toteż warunki finansowe edukacji wyższej w ostatnim 15-leciu nie uległy wyraźniejszym zmianom. Przy gwałtownym zwiększaniu się populacji studentów publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe nie nadążały za nią, co skutkuje relatywnie niskimi nakładami na kształcenie w przeliczeniu na jednego studenta. W latach 90. nakłady na jednego studenta malały, ponieważ liczba studentów gwałtownie rosła, a realne nakłady publiczne na edukację wyższą właściwie się nie zmieniały. Wypada dodać, że w pięcioleciu 1995–2000 spadły nie tylko relatywne, ale nawet bezwzględne wydatki publiczne na studenta względem innych państw UE. Zmiany na lepsze zaczęły się dopiero w latach 2000. W latach 2000–2005 doszło do zwiększenia publicznych nakładów o 57%, co przy podniesieniu liczby studentów o 24% zapewniło nominalny wzrost nakładów na jednego studenta o 27%. W latach 2005–2008 wydatki na szkolnictwo wyższe ze źródeł publicznych zwiększyły się nominalnie o 14,7%, wyprzedzając nieznacznie inflację, liczba studentów zaś spadła o 1,3%, co spowodowało dalsze zwiększenie nominalnych wydatków na jednego studenta o 16,2%. Zwiększenie nakładów realnych ze środków publicznych było jednak wyraźnie mniejsze – w latach 2000–2005 wzrost na jednego studenta wyniósł zaledwie 2,8% a w latach 2005–2008 – 4,1%.

Nakłady w przeliczeniu na jednego studenta pozostają niższe aniżeli nakłady ponoszone w większości krajów EU i OECD. Wynika to zarówno z niskiego poziomu PKB, relatywnie dużego udziału studentów w populacji ogółem, jak i z małego udziału wydatków na szkolnictwo wyższe w stosunku do PKB. Bezwzględnie mniej od Polski wydaje tylko Rosja, względnie także Estonia (wykres 3.12.).

Nic dziwnego, że w tej sytuacji rozwinęły się w Polsce stosunkowo tanie studia. Po pierwsze, dużo studentów gromadziły przede wszystkim te kierunki, których koszty prowadzenia są relatywnie niskie, a mimo to kandydaci na studentów sądzą, że zapewnią im przygotowanie do pracy. Z tego między innymi wynika popularność kierunku zarządzanie i marketing oraz studiów pedagogicznych. Po drugie, studia były i nadal są prowadzone w sposób zmniejszający realne nakłady na jednego studiującego. Sposobami do tego wiodącymi są m.in. okrojenie wymiaru zajęć (studenci niestacjonarni, którzy stanowią dziś 52% ogółu studentów w większości odbywają studia w wymiarze nie przekraczającym 60% godzin zajęć, wymaganych jako minimum na studiach stacjonarnych), utrzymywanie niskiego udziału zajęć w bezpośrednim kontakcie z prowadzącym (mały udział zajęć w małych grupach, mało pracy samodzielnej studentów, ale wymagającej nadzoru i konsultacji z nauczycielami), utrzymywanie wysokiego pensum dydaktycznego i wieloletowości.⁷

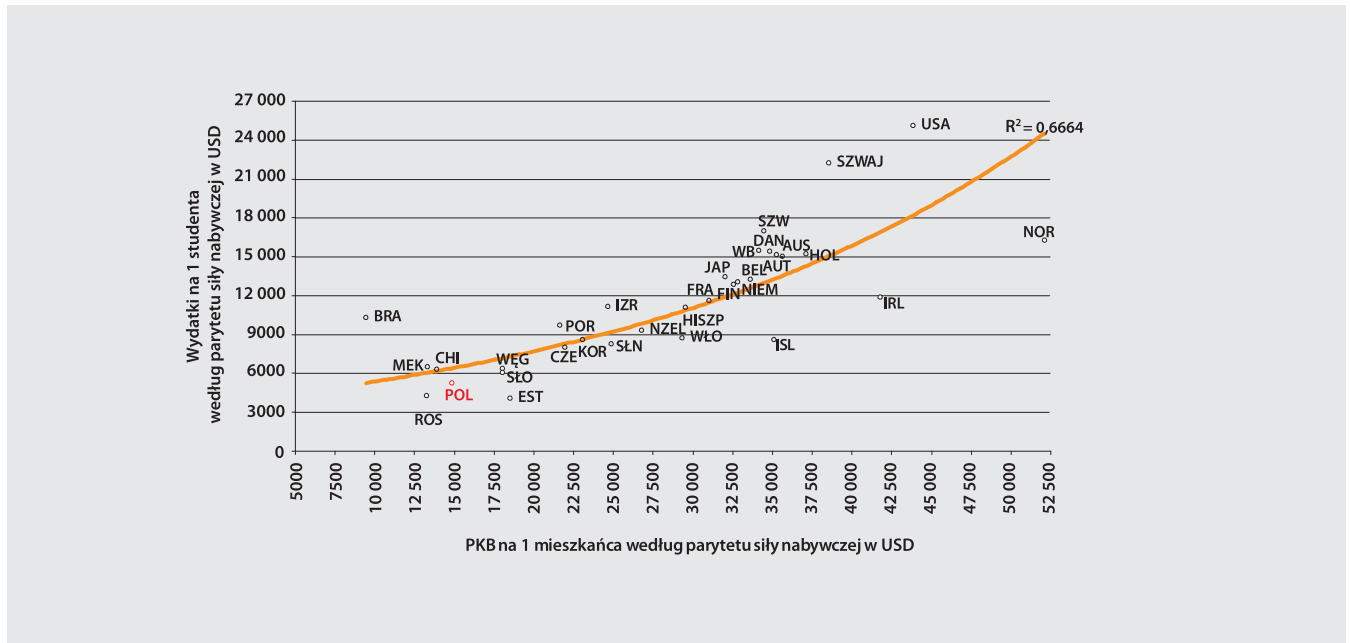
Przy gwałtownym zwiększaniu się populacji studentów publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe nie nadążały, co skutkuje relatywnie niskimi nakładami na kształcenie w przeliczeniu na jednego studenta.

⁵ W strategii UE na rok 2020 założono osiągnięcie 40% osób z wyższym wykształceniem w populacji 30–34 lata, co w przypadku Polski wydaje się – przy dzisiejszej wysokości współczynników skolaryzacji – nie tylko możliwe, ale nawet mało ambitne. Dziś odsetek ten wynosi 32,8% i odzwierciedla poziom skolaryzacji sprzed 10 lat.

⁶ W relacji do PKB wydatki na szkolnictwo wyższe wzrosły z 0,65% w 1995 r. do 0,72% w 2000 i 0,99 w 2005, po czym spadły do 0,88 w 2008 (Szkoly wyższe i ich finanse w 2008 r., GUS, Warszawa 2008, tab. 2, s. 315–316).

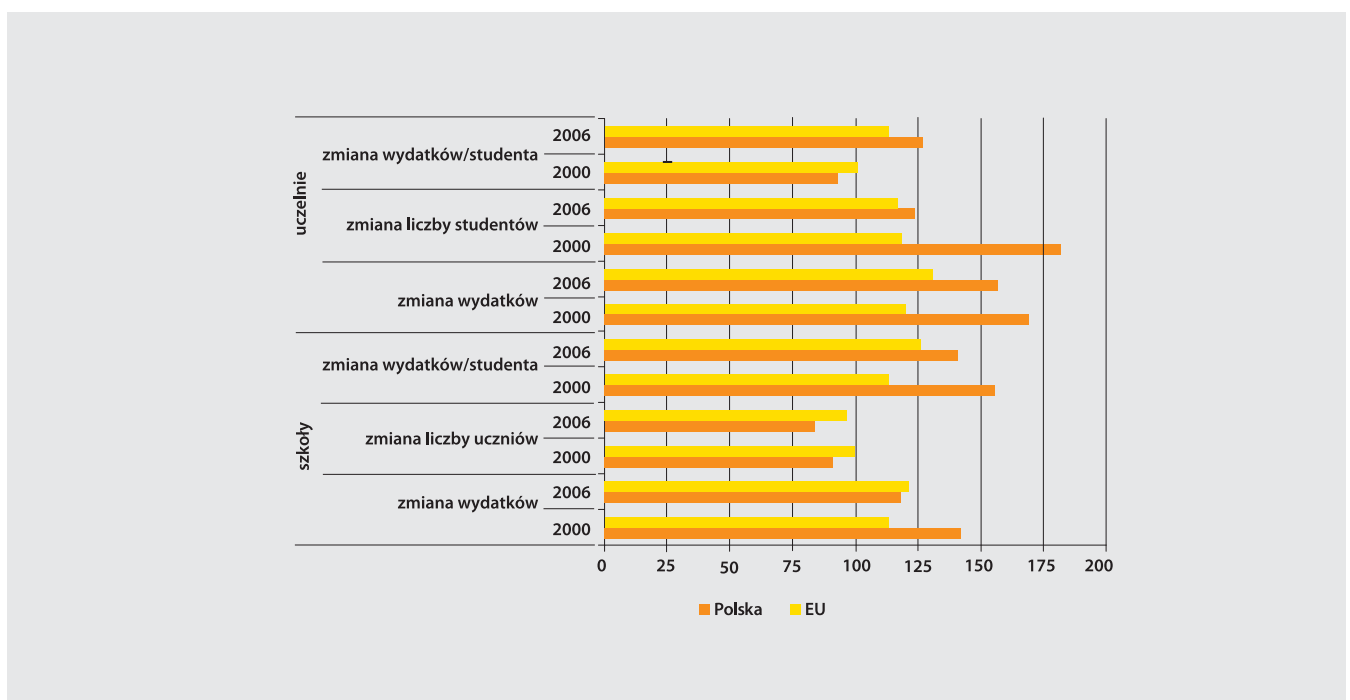
⁷ Wieloletowość z jednej strony pozwoliła zatrzymać w szkolnictwie publicznym kadre, która bez pracy w drugim miejscu miałyby bardzo niskie płace realne w stosunku do nakładu pracy i kompetencji i zapewne w części odpłynęłyby do innych zajęć, z drugiej zaś umożliwiła szkołom prywatnym relatywnie tanie zatrudnienie nauczycieli ze szkół publicznych (z know-how). Konsekwencją jednak jest nadmierne ilościowe obciążenie zajęciami dydaktycznymi kosztem ich jakości. Prawne propozycje ograniczenia wieloletowości do 2 etatów (modyfikacja ustawy o szkolnictwie wyższym) nie rozwiązują tego problemu, eliminują tylko przypadki skrajnie patologiczne.

Wykres 3.12. Nakłady na 1 studenta zestawione z PKB na 1 mieszkańca (w dolarach USA w ujęciu parytetu siły nabywczej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Education at a Glance 2009, OECD Indicators, tab. B1.1.a, B1.4 i Annex 2.

Wykres 3.13. Zmiana nakładów na ucznia lub studenta i ich uwarunkowań w Polsce na tle państw UE dla lat 2000 (1995=100) i 2006 (2000=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Education at a Glance 2009, OECD Indicators, tab. B1.5.

W szkolnictwie wyższym nie istnieje system egzaminów zewnętrznych, porównanie jakości usługi edukacyjnej oferowanej przez różne uczelnie jest dziś prawie niemożliwe, kandydaci na studia nie mają więc pełnej informacji, co im się oferuje.

Zmniejszanie liczebności młodzieży w wieku typowym dla odbywania studiów wyższych⁸ może – nawet tylko przy równoczesnym utrzymaniu sumy nakładów – doprowadzić do wzrostu nakładów finansowych na jednego studenta, co wydaje się szansą na zmianę struktury kształcenia (przesunięcia w kierunku kształcenia na bardziej nakładochłonnych kierunkach) i podniesienia jego jakości (np. zwiększenia dostępu do nauczycieli akademickich, zmniejszenia ich wieloletowości, zmniejszenia grup zajęciowych, zwiększenia udziału zajęć intensywnych, interaktywnych, laboratoryjnych itp.). Szansa ta jednak zostanie wykorzystana

⁸ W latach 2010–2015 oczekiwany spadek populacji w wieku 20–24 lata wyniesie blisko 450 tys. osób, w kolejnym pięcioletcu sięgnie podobnej wielkości (Kotowska, 2001).

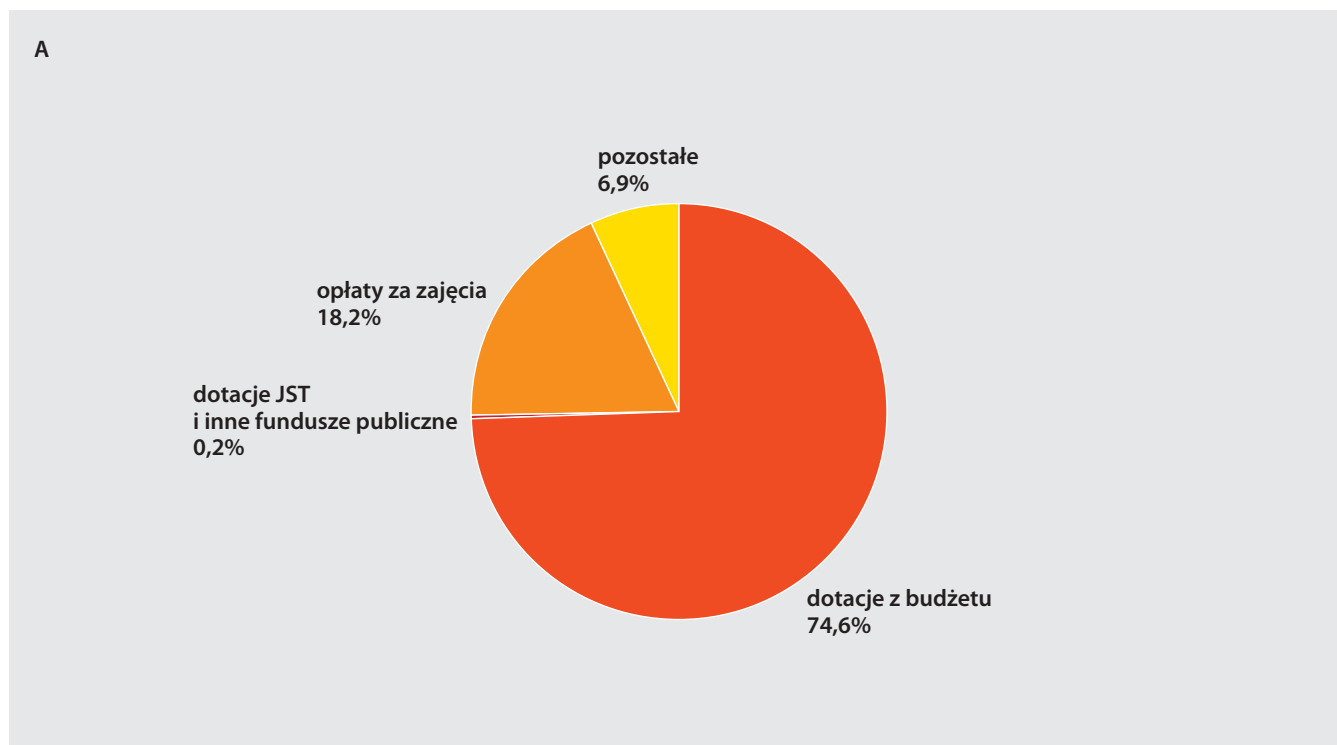
stana pod warunkiem zapewnienia konkurencji między uczelniami, a ta wymaga dobrej znajomości efektów kształcenia, podobnego mechanizmu finansowania usług edukacyjnych, podobnej swobody norm ich działania. W szkolnictwie wyższym nie istnieje system egzaminów zewnętrznych, porównanie jakości usługi edukacyjnej oferowanej przez różne uczelnie jest dziś prawie niemożliwe, kandydaci na studia nie mają więc pełnej informacji, co im się oferuje. Z kolei warunki prowadzenia działalności edukacyjnej pozostają zróżnicowane pomiędzy uczelniami publicznymi i niepublicznymi zarówno co do możliwości ubiegania się o środki publiczne, jak i co do swobody działania, w tym kształtowania wydatków, podejmowania decyzji o zatrudnieniu itp.

3.2.2. Z czego utrzymują się wyższe uczelnie? Sektor publiczny a niepubliczny

Uczelnie niepubliczne jeszcze bardziej – w całości niemal – zależą od sprzedaży usług dydaktycznych. To musi – w perspektywie niżu demograficznego – grozić zmniejszeniem wpływów ze sprzedaży usług dydaktycznych w obu typach uczelni, silniej jednak prywatnych.

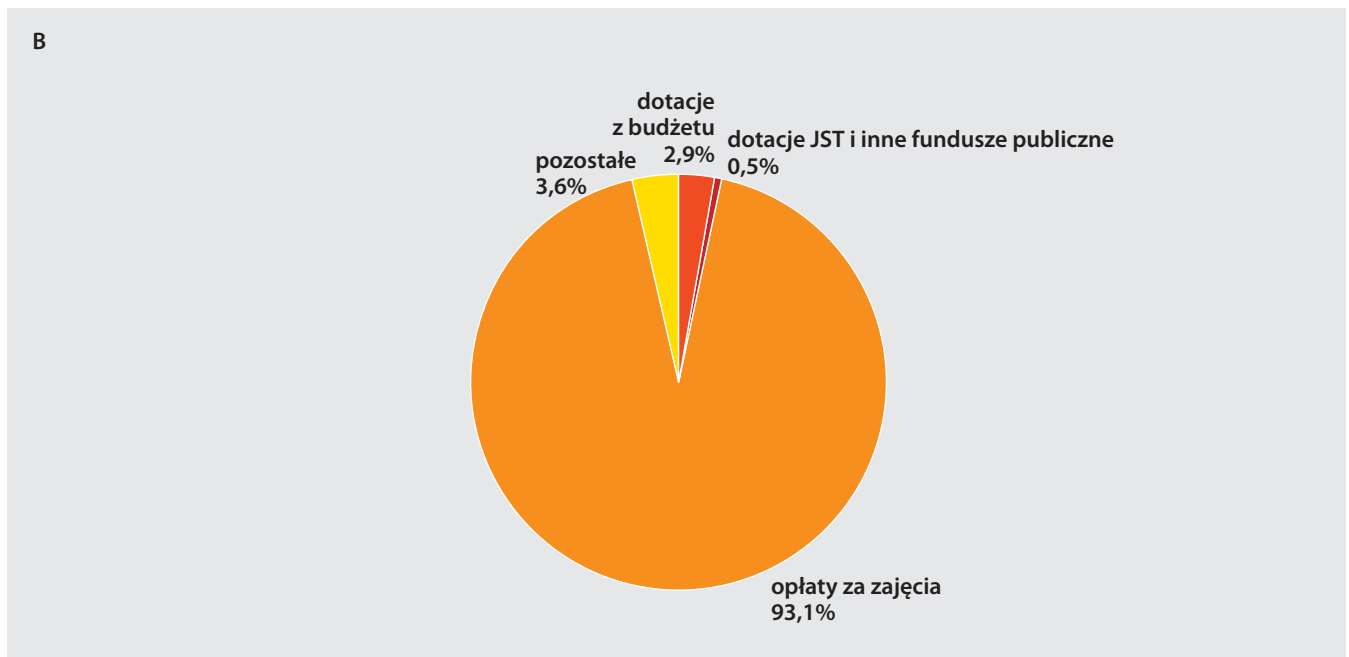
Szkoły wyższe czerpią swoje dochody głównie z prowadzenia działalności dydaktycznej, która w szkołach publicznych stanowi 80,3% przychodów ogółem, a w niepublicznych aż 91,0%. Pozostałe istotne źródła finansowania uczelni to działalność badawcza – w uczelniach publicznych dostarczająca 13,5% wpływów, a w niepublicznych zaledwie 1,4%. Małe znaczenie mają pozostałe źródła przychodów, tj. wydzielona działalność gospodarcza oraz sprzedaż usług czy materiałów. Opłaty za zajęcia stanowią 25,8% przychodów szkół wyższych ogółem (w tym 14,6% uczelni publicznych i 84,7% prywatnych) oraz 31,4% przychodów dydaktycznych (18,2% w uczelniach publicznych i aż 93% w niepublicznych). Można zatem uznać, że uczelnie publiczne mają dość słabo zdywersyfikowane źródła finansowania (w przybliżeniu w ok. 60% zależąc od dotacji budżetowej na cele dydaktyczne,⁹ w ok. 11% od projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych i w blisko 20% od sprzedaży usług edukacyjnych oraz badawczych). Uczelnie niepubliczne jeszcze bardziej – w całości niemal – zależą od sprzedaży usług dydaktycznych. To musi – w perspektywie niżu demograficznego – grozić zmniejszeniem wpływów ze sprzedaży usług dydaktycznych w obu typach uczelni, silniej jednak w prywatnych. Ich rynek staje się bowiem coraz bardziej ograniczony. Udział wydatków prywatnych w finansowaniu edukacji w szkołach wyższych w Polsce (28,5%) jest nieco niższy niż średnia państw OECD (30,9%) i wyraźnie wyższy niż średnia starych państw członkowskich UE (20,6%) (OECD 2010, tab. B3.2b).

Wykres 3.14. Źródła finansowania działalności dydaktycznej uczelni publicznych (A) i niepublicznych (B)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Szkoły wyższe i ich finanse 2009, GUS, Warszawa, tab. 6.

⁹ Również działalność naukowa jest finansowana przede wszystkim przez środki publiczne; sprzedaż prac i usług badawczych to zaledwie 2,1% przychodów ogółem uczelni publicznych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Szkoły wyższe i ich finanse 2009, GUS, Warszawa, tab. 6.

Istotnym składnikiem dochodów uczelni wyższych są środki prywatne, które zapewniają blisko 1/3 przychodów związanych z działalnością dydaktyczną uczelni (w tym 18% w uczelniach publicznych i 93% prywatnych), co w sytuacji dalszej zmiany demograficznej i powodowanego nią spadku liczby studentów może załamać funkcjonowanie wielu uczelni i pogorszyć warunki wszystkich. Obecnie owe 31,4% opłat dostarczają głównie studenci studiów płatnych (jest ich 41,5% wśród ogółu studentów) oraz częściowo studenci studiów niepłatnych – za zajęcia płatne, zwykle wiążące się z powtarzaniem przedmiotów czy etapów studiów. Opłaty za studia są bardzo zróżnicowane – wg badań z 2004 r. roczne czesne sięgało od ok. 75% przeciętnej miesięcznej płacy netto aż po 6,9-krotność jej wysokości (Sztanderska, 2004). Badania z terenu województwa mazowieckiego z 2009 r. sugerują relatywny spadek opłat – najniższe roczne czesne wynosiło ok. 25% miesięcznej przeciętnej płacy, najwyższe 330%, co prawdopodobnie jest efektem zasadniczej zmiany na rynku usług edukacyjnych (obecnie liczba miejsc przewyższa liczbę chętnych do podjęcia studiów).

3.2.3. Mechanizm finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych

Trudno jednak znaleźć na rynku chętnych do zakupu drogich programów kształcenia – niskie realne dochody powodują, że większości gospodarstw domowych nie stać na sfinansowanie bardzo drogiej nauki. To skutkuje dość jednostronnym rozwojem studiów płatnych – tak w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych.

Kształcenie wyższe jest finansowane następująco: uczelnie publiczne mają refundowane kształcenie na studiach stacjonarnych poprzez dotację ze środków budżetowych, na studiach niestacjonarnych zaś pobierają opłaty za kształcenie. Przy czym uczelnie samodzielnie ustalają liczbę miejsc dostępnych w formie stacjonarnej i niestacjonarnej. Początkowo niepłatne w uczelniach publicznych były po prostu studia dzienne, płatne zaś wieczorowe lub zaoczne o niepełnym programie (mniej zajęć). Paradoksalnie uczelnie publiczne mogły „sprzedawać” okrojone programy studiów, nie mogły zaś oferować na rynku pełnych, najbardziej wartościowych studiów.¹⁰ Niektóre uczelnie publiczne jednak zorganizowały studia płatne o identycznym programie ze studiami niepłatnymi; różni je więc obecnie nazwa (niestacjonarne zamiast stacjonarne) i pobieranie czesnego. Za okrojone programy studiów w dalszym ciągu pobierają opłaty. Do otwierania studiów płatnych popycha uczelnie publiczne oczywista niewystarczalność środków budżetowych dla pokrycia kosztów kształcenia.¹¹ Trudno jednak znaleźć na rynku chętnych do zakupu drogich programów kształcenia – niskie realne dochody powodują, że większości gospodarstw domowych nie stać na sfinansowanie bardzo drogiej nauki. To skutkuje dość jednostronnym rozwojem studiów płatnych – tak w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych. Oferta obejmuje głównie takie kierunki, których koszty prowadzenia są niewysokie. Uczelnie niepubliczne w całości finansują studia z opłat studentów, a podział na stacjonarne i niestacjonarne oznacza w nich po prostu studia dzienne i pozostałe (wieczorowe, zaoczne, eksternistyczne). Uczelnie niepubliczne, podobnie jak publiczne, otrzymują dotację na pomoc materialną dla studentów (stypendia socjalne). Sama nauka w nich jednak jest płatna.

¹⁰ Uczelnia publiczna może pobierać opłaty za studia niestacjonarne, powtarzanie zajęć, prowadzenie studiów w językach obcych, zajęcia nieobjęte planem studiów, studia podyplomowe i kursy.

¹¹ Z drugiej strony uczelnie publiczne nie mogą stosować rynkowych stawek opłat za studia niestacjonarne, ponieważ ustawa obliguje je do wyznaczania opłat na poziomie kosztów (z amortyzacją i kosztami remontów, przy czym amortyzacja nie obejmuje wartości nieruchomości).

Zasadnicza dotacja jest związana z kształceniem stacjonarnym w uczelniach publicznych oraz w dwóch uczelniach niepublicznych: Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz Papieskiej Akademii Teologicznej, przeznaczona jest na kształcenie w formie stacjonarnej studentów, doktorantów i kadr naukowych, a także utrzymanie uczelni i remonty (art. 94 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym). Dotacje są też przeznaczane na zadania związane z działalnością obronną (uczelnie wojskowe), odnoszącą się do porządku publicznego (uczelnie podległe MSWiA), kulturalną (uczelnie podlegające Ministerstwu Kultury Dziedzictwa Narodowego), kształceniem kadr dla gospodarki morskiej (podlegające Ministerstwu Transportu i Gospodarki Morskiej), lotnictwa cywilnego (uczelnie wojskowe podlegające MON), publicznych usług medycznych i kształcenia kadr medycznych (Ministerstwo Zdrowia). Oddzielnie również dotuje się bezzwrotną pomoc dla studentów i doktorantów, kształcenie i rehabilitację niepełnosprawnych studentów oraz inwestycje.

Zasadnicza dotacja budżetowa do studiów bezpłatnych jest corocznie określana przez ustawę budżetową. Osobno wydziela się środki na dotację do publicznych uczelni akademickich i osobno do uczelni zawodowych.¹² W stosunku do uczelni zawodowych powstałych w 1998 r. stosowano zdecydowanie preferencyjną politykę, która miała przyczynić się do ich rozwoju, co wyrażało się m.in. w dynamicznym zwiększaniu puli środków na ich rzecz znacznie powyżej przyrostu środków na rzecz uczelni akademickich – w okresie pomiędzy 2005/06 a 2009/10 dotacje przeznaczone dla publicznych uczelni zawodowych zwiększyły się o 50%, dla akademickich natomiast tylko o 19% (Minkiewicz, 2010), co wzięwszy pod uwagę inflację oznaczało, że w ciągu ostatnich 5 lat realne nakłady na uczelnie akademickie zwiększyły się zaledwie o niespełna 3% (na uczelnie zawodowe o 29,8%). Podział środków na subwencję dla publicznych szkół wyższych preferował więc, w coraz większym stopniu, uczelnie zawodowe kosztem akademickich.

Algorytm dotacji podstawowej do szkół wyższych ma postać

$$\frac{D_{ui}}{D_c} = \frac{D_{pi}}{D_{pc}} C + (1 - C)(W_s \times S_i + W_k \times K_i + W_j \times J_i + W_b \times B_i + W_u \times U_i + W_w \times W_i)$$

gdzie:

D_{ui} kwota zasadniczej dotacji stacjonarnej dla i-tej uczelni w danym roku

D_i kwota zasadniczej dotacji stacjonarnej dla grupy uczelni w danym roku

D_{pi} kwota zasadniczej dotacji stacjonarnej dla i-tej uczelni w poprzednim roku

D_{pc} oznacza kwotę zasadniczej dotacji stacjonarnej dla grupy uczelni w poprzednim roku

C stała przeniesienia z ubiegłego roku

W_s waga składnika studencko-doktoranckiego

S_i składnik studencko-doktorancki i-tej uczelni

W_k waga składnika kadrowego

K_i składnik kadrowy i-tej uczelni

W_j waga składnika zrównoważonego rozwoju

J_i składnik zrównoważonego rozwoju i-tej uczelni

W_b waga składnika badawczego

B_i składnik badawczy i-tej uczelni

W_u waga składnika uprawnień

U_i składnik uprawnień i-tej uczelni

W_w waga składnika wymiany studenckiej

W_i składnik wymiany studenckiej i-tej uczelni

Następnie dotacja ta jest dzielona pomiędzy uczelnie z zastosowaniem odpowiedniego algorytmu. Algorytm służy do podziału środków między uczelnie na podstawie: (1) liczby stacjonarnych studentów i doktorantów (doktorantów ujmuje się z wagą pięciokrotnie wyższą niż studentów) zróżnicowaną ze względu na wskaźniki kosztocłonności studiów lub dziedzin nauki (wagi w przedziale 1–3), (2) liczebności kadry naukowo-dydaktycznej (wagi wynoszą: dla profesorów – 2, dla adiunktów i równoważnych – 1,5, dla asystentów i równoważnych – 1, dla profesorów zagranicznych realizujących co najmniej 60 godz. zajęć rocznie – 5), (3) tzw. wskaźnika zrównoważonego rozwoju tj. pierwiastka kwadratowego z iloczynu liczby pracowników na stanowiskach profesorów i adiunktów (z wcześniej wymienionymi wagami) i liczby studentów, którego zadaniem jest większe finansowanie tych uczelni, w których obsada kadrowa w stosunku do liczby studentów jest wyższa, (4) liczby realizowanych projektów badawczych z udziałem finansowania lub współfinansowania ze strony ministerstwa właściwego ds. nauki, (5) uprawnień do nadawania stopni doktora habilitowanego i doktora (waga 2 dla uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego i 1 dla doktora) oraz (6) liczby studentów uczestniczących w wymianie studenckiej z zagranicą w wymiarze co najmniej 1 semestru (waga dla studentów wyjeżdżających – 1, dla przyjeżdżających – 3). Do każdego z wymienionych kryteriów są przypisane wagi wymienione w tabeli 3.2.

¹² Publiczne uczelnie zawodowe działają od 1998 r.

Zwraca uwagę, że zasadnicze znaczenie ma jednak wartość dotacji z poprzedniego roku, czyli tzw. stała przeniesienia, która decyduje o podziale 70% środków (mniej ważyła przed 2009 w uczelniach medycznych). Następnie w takim samym stopniu liczy się w przydziale środków liczba studentów i liczebność kadr, badaniom przypisuje się ponadprzeciętne znaczenie w uczelniach zawodowych (co wzięwszy pod uwagę ich charakter i mały udział badań w ich działalności może zaskakiwać, a – jak można się domyślać – wynika z dążenia do nagrodzenia tych nielicznych uczelni, w których takie badania w ogóle mają miejsce), bagatelizuje się natomiast w nich zrównoważenie proporcji nauczycieli akademickich i studentów (ten parametr uzyskuje w państwowych uczelniach zawodowych wagę 0). Wymianie zagranicznej studentów przypisuje się znaczenie wyłącznie w uczelniach akademickich, a pozostałych w ogóle nie ocenia się z tego punktu widzenia. Stoi to w wyraźnej sprzeczności z priorytetami współpracy europejskiej, w której duży nacisk kładzie się na mobilność edukacyjną młodzieży.

Tabela 3.2.

Wagi stosowane w algorytmie podziału środków dotacji zasadniczej do uczelni wyższych

Wagi składników	Uczelnie				
	Uczelnie akademickie podległe ministrowi ds. szkolnictwa wyższego i uczelnie wojskowe w zakresie kształcenia cywilnego	Uczelnie zawodowe podległe ministrowi ds. szkolnictwa wyższego	Uczelnie medyczne	Uczelnie artystyczne	Uczelnie morskie
stała przeniesienia	0,70	0,70	0,70 (0,30)*	0,70	0,70
studencko-doktorancki	0,35	0,30	0,35 (0,65)*	0,35 (0,45)*	0,35
kadrowy	0,35	0,30	0,35 (0,30)*	0,35 (0,40)*	0,35
badawczy	0,10	0,40	0,10 (0,20)*	0,10 (0,05)*	0,10
zrównoważonego rozwoju	0,10	0,00	0,10 (0,05)*	0,05	0,10
uprawnień	0,05	0,00	0,10 (0,05)*	0,10 (0,05)*	0,10
wymiany studenckiej	0,05	0,00	0,00	0,05 (0,00)*	0,00

Uwaga: * Obowiązywały przed 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń ministra szkolnictwa wyższego odnoszących się do podziału środków na dotacje podmiotowe do szkół wyższych z lat 2007–2010.

Dotacja podstawowa ma wyraźnie stabilizować finanse wyższych uczelni. Podziałowi według parametrów algorytmu podlega tylko 30% dotacji. Nie gwarantuje to jednak żadnej uczelni, której sytuacja edukacyjna jest stała, stabilności dochodów, jeśli inne uczelnie zwiększą wartości ujęte w parametrach np. zatrudnią więcej kadry.

Dotacja ma też charakter redystrybucyjny w tym sensie, że preferuje wyższe szkoły zawodowe (ze względu na szybszy wzrost całkowitej kwoty przeznaczonej na dotację) i że w pewnym stopniu podąża za studentem, tzn. średnio w 10,5% (mniej w uczelniach zawodowych – w 9%), za badaniami (komponent badawczy stanowi o podziale od 3% do 12% dotacji, najwięcej w szkołach zawodowych), a w uczelniach akademickich również za wymianą studentów (1,5%). Wymienione parametry algorytmu dotacji „nagradzają” zdolność uczelni do wytwarzania usług edukacyjnych i badawczych. Paradoksalnie, za badania można dostać większy udział w dotacji w uczelniach zawodowych niż w akademickich, mniej zaś za przyciągnięcie studentów.

Wreszcie dotacja odzwierciedla nakłady (służy ich refundacji) poprzez uwzględnienie zasobów kadrowych (9–10,5%) i uprawnień naukowych (1,5–3%, z wyjątkiem uczelni zawodowych), jak również relacji kadry ze stopniem co najmniej doktora do liczby studentów (także bez uczelni zawodowych), a przede wszystkim przez uwzględnianie różnych kosztów kształcenia zależnie od kierunku studiów, co odzwierciedla się w wagach służących do ustalenia liczby tzw. studentów przeliczeniowych.

Ciągle nie ma – choć są zapowiadane – wag związanych z cechami jakościowymi usług edukacyjnych wyższych uczelni, chociażby w postaci brania pod uwagę ustaleń Państwowej Komisji Akredytacyjnej oceniającej studia pod kątem spełniania przez nie standardów określonych przepisami prawa (minimalnych, niezbyt rozbudowanych, w dużej części formalnych). Samo podążanie dotacji za studentem nie rozwiązuje tego problemu, ponieważ zakłada wiedzę kandydata o jakości usług edukacyjnych oferowanych przez uczelnie i kierowanie się tą wiedzą (obok wiedzy o przydatności danych studiów na rynku pracy), co nie jest prawdą w związku z brakiem jakichkolwiek form zewnętrznej oceny „produktu edukacyjnego”, niezależnie od tego, że odnosi się do podziału niewielkiej części subwencji.

Ciągle nie ma – choć są zapowiadane – wag związanych z cechami jakościowymi usług edukacyjnych wyższych uczelni.

Dotacja do uczelni publicznych przede wszystkim stabilizuje dochody uczelni – 70% w niej stanowi bowiem część dzielona według ubiegłorocznych proporcji, a tylko 30% kwoty subwencji jest dzielone na podstawie zmian udziału danej uczelni w przyjętych, ilościowych parametrach. Strona jakościowa jest pominięta, co powoduje jednakowe finansowanie usług edukacyjnych wysokiej i niskiej jakości.

Osobno uczelniom przekazywane są środki na pomoc materialną dla studentów. Dotacja budżetowa na ten cel jest związana z liczbą studentów i przydzielana uczelniom (publicznym, niepublicznym oraz prowadzonym przez kościół katolicki), które w zasadzie pełnią tylko funkcję redystrybutora tej pomocy zgodnie z przepisami prawa. Pomoc materialna w znaczący sposób może jednak wpływać na motywacje do podejmowania kształcenia – jej wysokość może pokrywać koszty opłat za naukę, a nawet je przewyższać. W 2009 r. państwowa dotacja na pomoc materialną dla studentów wynosiła 9,6% wszystkich przychodów na działalność dydaktyczną w uczelniach publicznych i 12,2% w uczelniach niepublicznych. Za dyskusyjne uważa się szczególnie przyznawanie ze środków publicznych stypendiów za wyniki w nauce i w sporcie (Fulton i in., 2008), które stanowią 28,3% wypłat z funduszy pomocy materialnej w uczelniach publicznych i aż 40,6% w uczelniach niepublicznych. Tymczasem kryteria stypendium socjalnego ograniczają ich wypłatę do dość wąskiego grona studentów, których dochody na jedną osobę w gospodarstwie domowym są szczególnie niskie (w roku 2010/11 progi dochodów ustalane w uczelniach uprawniające do stypendium muszą mieścić się w granicach 315–602 zł).

Podsumowanie

Odsetek dochodu narodowego brutto przeznaczony na edukację w Polsce w 2009 roku nie różni się od średniej krajów OECD, jednakże wydatki publiczne w przeliczeniu na jednego ucznia są o około połowę niższe. Trudno więc oczekiwać poziomu usług edukacyjnych równego krajom o najwyższych osiągnięciach w tym zakresie. Z drugiej jednak strony, jak pokazuje międzynarodowe zestawienie wyników badania PISA, statystyczna zależność osiągnięć uczniów od wydatków na ucznia w danym kraju istnieje, ale jest dość słaba (OECD, 2004; OECD, 2007). Podniesienie jakości edukacji wymaga dodatkowych nakładów w przeliczeniu na ucznia, ale nie od nakładów głównie zależy. System dotowania zadań edukacyjnych samorządów nie stymuluje rozwoju przedszkoli adekwatnego do skali potrzeb. Ważnym problemem w Polsce jest zwłaszcza niski wskaźnik upowszechnienia opieki przedszkolnej dzieci w gminach wiejskich, pomimo pewnego postępu w tym zakresie. Tymczasem edukacja przedszkolna właśnie na terenach wiejskich i w małych miejscowościach, także w gminach o niewielkich dochodach, mogłaby przynieść największe efekty edukacyjne, przy czym adresowanie polityki nie może opierać się wyłącznie na administracyjnym kryterium rodzaju gminy.

Udział wydatków prywatnych na instytucje oświatowe (od przedszkoli do szkół ponadgimnazjalnych) plasuje się poniżej średniej OECD, są to jednak dane niedoszacowane. Wiadomo natomiast, że udział ten ma tendencję rosnącą. Problemem jest duże zróżnicowanie prywatnych wydatków na edukację, zdeterminowane głównie statusem socjoekonomicznym rodziny. Pomimo że nie znamy całkowitych wydatków rodzin związanych z kształceniem dzieci, to nawet na podstawie częściowych danych możemy wnioskować o znacznych różnicach w tym względzie. Nakładają się one na duże różnice terytorialne wydatków gmin, mogą więc prowadzić do terytorialnego, edukacyjnego zróżnicowania kraju, zagrażającego jego spójności społecznej i ekonomicznej.

Duży udział prywatnych wydatków oświatowych odnosi się do kształcenia w szkołach policealnych. Z jednej strony – z różnych przyczyn, w tym finansowych – samorządy utrzymują wysoki udział kształcenia w tańszych liceach ogólnokształcących, z drugiej zaś nie zapewniają ich absolwentom, w przypadku, kiedy ci nie mogą podjąć studiów, miejsc nauki zawodu. Finansowanie nauki dorosłych również w coraz większym stopniu przesuwa się w stronę prywatną.

Wypunktowane powyżej problemy nie umniejszają znaczenia pozytywnych konkluzji związanych z zaangażowaniem samorządów w tworzenie usług oświatowych, także w postaci wydatkowania na ten cel środków przewyższających oświatową część subwencji ogólnej, czy stopniowego angażowania się w upowszechnienie edukacji przedszkolnej. Naszą rolą jest jednak przede wszystkim zasygnalizowanie zjawisk niepokojących.

W stosunkowo niedługim czasie w Polsce udało się nadrobić ilościowe braki kształcenia na poziomie wyższym. Jednak struktura i jakość kształcenia (prawdopodobnie, bo nie przeprowadzono badań porównawczych), po części odzwierciedlające relatywnie niższy poziom nakładów finansowych na działalność dydaktyczną, odbiegają od sytuacji w tym względzie w wyżej rozwiniętych państwach Europy. Uczelnie są w stanie „sprzedać” na rynku edukacyjnym głównie tanie usługi tj. kształcenie na kierunkach niewymagających wysokich nakładów. To m.in. ukierunkowało rozwój kierunków studiów, mniejszy wzrost liczby studentów w uczelniach medycznych i na studiach technicznych niż np. pedagogicznych, humanistycznych czy społecznych.

System finansowania uczelni stawia je w nierównej sytuacji – dotacje zastępujące opłaty za studia trafiają do uczelni publicznych i dwóch uczelni katolickich, nie pozwalając im za to prowadzić płatnych studiów stacjonarnych, ani stosować rynkowych zasad np. w sferze zatrudnienia (to ostatnie odnosi się tylko do uczelni

publicznych). Jednak przyznanie równych praw nie rozwiązałoby problemu o tyle, że dotacja musiałaby trafiać w podobnej wysokości tam, gdzie powstaje podobna usługa. W tej chwili jedynym elementem oceny jakości usług jest akredytacja PKA nieprzyznawana (wycofywana) tylko w przypadkach skrajnie nieuczciwej pracy uczelni, co nie wystarcza, by poprzez dotację wycenić wartość kształcenia w poszczególnych uczelniach. Tej kwestii (opłat za studia w uczelniach publicznych i uwarunkowanego oceną studiów – dotacji do kształcenia w uczelniach niepublicznych) nie podejmują projekty zmian ustawy o szkolnictwie wyższym.

Do dyskusyjnych zagadnień należy też podział dotacji dydaktycznej – przeznaczanie rosnącej jej części na wyższe uczelnie zawodowe (kosztem akademickich), jak i silniejsze kierowanie się w jej podziale w przypadku uczelni zawodowych badaniami niż pozyskiwaniem studentów i kadry.

Sumując, problematyczne w finansowaniu uczelni wyższych wydaje się głównie: po pierwsze – zbyt niski, jednostkowy poziom finansowania studiów, po drugie – niezdolność do regulowania strumienia studentów na takie kierunki studiów, które odzwierciedlałyby dobrze popyt na pracę, po trzecie – brak uwzględniania w kierowaniu dotacji do uczelni kryteriów jakości usług edukacyjnych przez nie wytwarzanych, po czwarte – wypaczanie zasad konkurencji między uczelniami i po piąte – dyskusyjne kształtowanie finansowania uczelni publicznych zawodowych w porównaniu z akademickimi.

Bibliografia

Dąbrowa-Szeffler, M. i J. Jabłocka-Pryszłowska (2007). *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Ernst@Young, (2010). *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 r.* Ernst@Young, IBnGR. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Fulton, O., Santiago, P., Edquist, C., El-Khawas, E. i Hackl, E. (2007). *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland 2007*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.

GUS, (2009). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS, (2010). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

GUS, (2010a). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2009 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Herbst, M., Herczyński, J. i Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Scholar.

Kotowska, I.E. (2001). *Prognoza demograficzna ludności w perspektywie 2020 roku*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Warszawa 20001. materiał niepublikowany.

Minkiewicz, B. (2010). Materiały niepublikowane, opracowane w projekcie Foresight regionalny dla szkół wyższych Warszawy i Mazowsza „Akademickie Mazowsze 2030” na podstawie: (1). Obwieszczeń Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie wykazu jednostek, którym udzielono dotacji podmiotowych; (2). Sprawozdań rektorów uczelni wyższych.

OECD, (2004). *Learning for Tomorrow's World*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD, (2006a). *Education Policy Analysis: Focus on Higher Education – 2005–2006 Edition*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD, (2007). *Science Competencies for Tomorrow's World*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD, (2009). *Education at a Glance*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD, (2010). *Education at a Glance*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Reis, F. i Hirmo, R. (2009). *Indicators on education expenditure – 2006*. Eurostat, Data in Focus 36.

Reis, F. i Gheorghiu, S. (2010). *Indicators on education expenditure for 2007*. Eurostat, Data in Focus 38.

Rodriguez, A. i Herbst, M. (2009). *Better financing: stronger outcomes. A public sector expenditure review for the education sector in Poland*. Warszawa: The World Bank.

Sztanderska, U., (2004). Determinanty kształcenia wyższego w Polsce (w:) *Mechanizmy kształtujące decyzje edukacyjne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza T. Szapiro (red.), SGH.

WUW, (2000). *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania, perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.