



Institute of Economic Research Working Papers

No. 65/2015

**Sources of Financing Knowledge-Based Economy:
the Case of Formal, Non-Formal and Informal
Education in Poland**

Iwona Kowalska

The paper submitted to

**VIIIth INTERNATIONAL CONFERENCE ON APPLIED
ECONOMICS
CONTEMPORARY ISSUES IN ECONOMY
under the title
MARKET OR GOVERNMENT?**

Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch
in Toruń

18-19 June 18-19, 2015, Toruń, Poland

Toruń, Poland 2015

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Iwona Kowalska
e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl
Warsaw University of Life Sciences

Sources of Financing Knowledge-Based Economy: the Case of Formal, Non-Formal and Informal Education in Poland

Źródła finansowania gospodarki opartej na wiedzy na przykładzie edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w Polsce

JEL Classification: G18, H52, I22

Keywords: *finance; education; economy; knowledge; system*

Słowa kluczowe: *finanse; edukacja; gospodarka; wiedza; system*

Abstract: Globalization, negative demographic trends, new sources of knowledge and volatile job market are the determining factors behind the change in approach to the education system in Poland. Formal, non-formal and informal education is the sine qua non of the implementation of a knowledge-based economy in Poland. This process, however, requires an in-depth analysis of the funding of education. So far there have been no Polish publications analyzing the funding of the three aforementioned forms of education. Therefore, the aim of this article is to assess the possibilities to implement knowledge-based economy with regard to the current funding of formal, non-formal and informal education in Poland. The study involved the analysis of national and EU documents on subject and object oriented funding of educational tasks and procedures for determining the amount of funding allocated to these tasks. The analysis showed that the barrier inhibiting the implementation of knowledge-based economy is the lack of legal regulations enabling the implementation of new solutions for financing education in Poland. These solutions involve the effective joint funding from the state budget, local government budgets and private funds (provided by employers and learners). This requires urgent conceptual work and initiating implementation projects in the area of public finance in Poland.

Streszczenie: Globalizacja, niekorzystne trendy demograficzne, nowe źródła pozyskiwania wiedzy oraz duża labilność miejsc pracy są czynnikami, które determinują zmianę podejścia do systemu kształcenia w Polsce. Edukacja formalna, pozaformalna i nieformalna będą warunkiem sine qua non implementacji gospodarki opartej na wiedzy w Polsce. Proces ten jednak wymaga analizy źródeł finansowania edukacji. Brak jest publikacji w dotychczasowym dorobku polskim dotyczących analiz źródeł finansowania łącznie trzech form edukacji. W związku z

powyższym celem artykułu jest ocena możliwości implementacji gospodarki opartej na wiedzy uwzględniając aktualny stan finansowania edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w Polsce. Zastosowano metodę analizy dokumentów krajowych i unijnych dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego finansowania zadań edukacyjnych oraz procedur ustalania wysokości transferów pieniężnych na te zadania. W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż barierą w implementacji gospodarki opartej na wiedzy jest brak uregulowań prawnych dotyczących wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie finansowania edukacji w Polsce polegających na skutecznym łączeniu finansowania edukacji z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środków prywatnych (pracodawców i uczestników kształcenia). Wymaga to pilnych prac koncepcyjnych – wdrożeniowych z zakresu finansów publicznych w Polsce.

Wstęp

Gospodarka oparta na wiedzy (GOW) – według definicji OECD jest to gospodarka oparta na tworzeniu (traktowanym jako produkcja), dalszym przekazywaniu (czyli dystrybucji) oraz praktycznym wykorzystaniu wiedzy i informacji. Są to równocześnie trzy podstawowe filary współczesnego rozwoju gospodarczego. Opisując GOW przeciwstawia się jej cechy charakterystyczne cechom gospodarki przemysłowej - gdzie masowa, fordowska produkcja dóbr i ekonomia skali (por. Drucker, 1999), ustępuje produkcji i dystrybucji wiedzy, która traktowana jest (obok surowców kapitału i pracy) jako najbardziej znaczący zasób. Można spotkać się z poglądem, iż istotnym przejawem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy jest powstanie nowego działu rachunkowości finansowej tj. rachunkowości aktywów kompetencyjnych i kapitału intelektualnego (por. Niemczyk, 2013). Inni autorzy do wykazu warunków wyjściowych dla GOW zaliczają następujące elementy:

- 1) gospodarka musi osiągnąć wysoki poziom rozwoju - współcześnie oscyluje on wokół 20 tys. dol. na mieszkańca, a struktura PKB charakteryzuje się 70- procentowym udziałem usług w jego tworzeniu;
- 2) społeczeństwo charakteryzuje się wysokim poziomem edukacyjnym, w którym za miarę powszechną uznawane jest wykształcenie średnie, a wyższe obejmuje co najmniej połowę ludności zawodowo czynnej;
- 3) GOW jest gospodarką innowacyjną - udział nakładów na B+R wynosi około 3% PKB;
- 4) innowacyjność jest funkcją przynajmniej trzech zmiennych: kreatywności ludzi, popytu na innowacje oraz odpowiedniego klimatu proinnowacyjnego, jaki musi tworzyć państwo;

- 5) gospodarka i społeczeństwo ma charakter otwarty - GOW tworzy nową strukturę ekonomiczną i społeczną oraz wymusza istotne modyfikacje w funkcjach sektora publicznego (Kukliński (red.),2003). Polska gospodarka zmierza w kierunku gospodarki opartej na wiedzy. Jednak według metod oceny GOW, przyjętych przez Bank Światowy, Polska nie posiada jeszcze tego typu gospodarki, gdyż według:
 - KAM – Knowledge Assessment Matrix (wielokryterialna metoda uwzględniająca 33 wskaźniki cząstkowe) w pełni ukształtowana GOW ma 10 punktów, dolna granica zaliczenia kraju do GOW to 7 punktów, a Polska uzyskała 5,7 punktów;
 - metody Makro I – kryterium stanowi udział zatrudnienia 5 głównych nośników GOW (nauka, przemysł wysokiej techniki, usługi społeczeństwa informacyjnego, usługi nasycone wiedzą, edukacja) w całości zatrudnienia (w %). Granica zaliczenia do GOW wynosi 12%, a Polska uzyskała 9,3%;
 - metody Makro II – kryterium stanowi liczba użytkowników Internetu na 1 tys. mieszkańców. Granica zaliczenia do GOW jest 330–340 użytkowników, a Polska osiągnęła wynik 233 użytkowników (Kleer,2009, s.78).

Zatem odpowiedź na pytanie czy w drugiej dekadzie XXI wieku powstanie w Polsce gospodarka oparta na wiedzy zależy od postaw i priorytetów rozwoju przyjętych przez polskie społeczeństwo oraz jego elity polityczne i gospodarcze. Deklaracja ta przedstawia proces budowy GOW jako najważniejszego elementu strategicznego definiującego przyszłość zjednoczonej Europy w kontekście konkurencyjnej gospodarki USA (por. Wolf et al., 2014, s. 1- 21). W każdym państwie o demokratycznym ustroju rola edukacji jest w tym procesie nie do przecenienia (por. Gyamera, 2014, s. 421- 422). Edukacja ta może odbywać się zarówno w układzie formalnej nauki jak i pozaformalnej i nieformalnej. Wszystkie te formy edukacji podnoszą poziom wykształcenia społeczeństwa. A wykształcone społeczeństwo tworzy popyt na usługi i produkty nasycone wiedzą. Wreszcie wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa powoduje przyspieszenie tempa dyfuzji innowacji, zarówno technologicznych jak i społecznych. Nie jest jednak możliwa implementacja GOW bez stworzenia w Polsce spójnego systemu finansowania usług edukacyjnych. W związku z powyższym celem artykułu jest ocena możliwości implementacji gospodarki opartej na wiedzy uwzględniając aktualny stan finansowania edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w Polsce. Brak jest publikacji w dotychczasowym dorobku polskim dotyczących analiz źródeł finansowania edukacji w łącznym ujęciu jej trzech form organizacyjnych.

Założenia metodyczne

W celu realizacji postawionego w artykule celu sformułowano hipotezę wskazującą, iż barierą w implementacji gospodarki opartej na wiedzy w Polsce jest brak uregulowań prawnych dotyczących wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie finansowania edukacji polegających na skutecznym łączeniu zróżnicowanych ustrojowo źródeł finansowania z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz środków prywatnych (pracodawców i uczestników kształcenia).

W celu weryfikacji hipotezy zastosowano metodę analizy dokumentów krajowych i unijnych dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego finansowania zadań edukacyjnych oraz procedur ustalania wysokości transferów pieniężnych na te zadania. Do analizowanych dokumentów zaliczono:

- literaturę przedmiotu polsko i obcojęzyczną dotyczącą GOW oraz ekonomiki kształcenia,
- przedmiotowe raporty i ekspertyzy krajowe i zagraniczne,
- prawodawstwo krajowe i unijne w zakresie edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej.

Analiza dokumentów miała charakter ilościowo – jakościowy. Okres podlegający analizom uwzględniał ramy czasowe obu zakończonych okresów programowania UE w Polsce czyli 2004 – 2006 i 2007 – 2013.

Uzupełnieniem metody analizy dokumentów była metoda obserwacji procedury rozdziału środków unijnych na cele edukacyjne z racji pełnienia roli eksperta przy ocenie wniosków unijnych (w tym innowacyjnych testujących) z listy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w obszarze edukacji.

Przesłanki przeprowadzania analiz w zakresie źródeł finansowania edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w Polsce

Pilna potrzeba przeprowadzania analiz w zakresie źródeł finansowania edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w Polsce wynika z czterech głównych przesłanek:

1. Wpływ globalizacji na kształcenie i szkolenie zawodowe - skutkiem globalizacji jest rosnący udział handlu międzynarodowego, mobilność geograficzna i zawodowa, przekształcenia w gospodarce, nowe techniki i technologie (por. Greiff et al., 2014, s. 74-83) oraz zmiany w organizacji pracy, wynikające ze zmian technologicznych i wzrostu oczekiwań pracodawców w zakresie poziomu kwalifikacji i kompetencji

pracowników. Powoduje to ciągłą konfrontację systemu kształcenia i szkolenia zawodowego z tymi wymaganiami, a w konsekwencji wymusza dostosowywanie podaży kwalifikacji i kompetencji do potrzeb rynku pracy, oczekującego nowych umiejętności w nowych miejscach pracy

2. Wzrost znaczenia nowych kanałów dostępu do informacji oraz przypisywania kluczowej roli technologiom informacyjnym i komunikacyjnym (TIK) w zakresie wspierania rozwoju kształcenia i szkolenia (m.in. w ramach nauczania na odległość). Sieciowe zasoby edukacyjne sprzyjają korzystaniu z zasobów cyfrowych w Internecie użytecznych w życiu codziennym. Zmniejsza to ryzyko wykluczenia „cyfrowego”. Ale nie mniej ważną kwestią pozostaje fakt, iż posiadanie umiejętności z zakresu TIK ułatwia pozyskanie lub utrzymanie posady w sektorze coraz bardziej powszechnych usług świadczonych drogą elektroniczną (z udziałem telefonii mobilnej, telewizji i radiofonii cyfrowej oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu).
3. Starzejące się społeczeństwo – nowym wyzwaniem dla rynku pracy. W związku z wydłużeniem wieku życia Europejczyków i zmniejszeniem wskaźnika dzietności coraz mniej liczebna grupa osób pracujących musi utrzymywać rosnącą liczebnie grupę emerytów. Liczba osób w wieku powyżej 60 lat rośnie dziś w tempie dwa razy szybszym niż przed rokiem 2007, tj. o ok. 2 mln osób rocznie. Sprawnie funkcjonująca gospodarka oparta na wiedzy, stwarzająca większe szanse, umożliwiłaby Europejczykom dłuższe pozostanie w pracy, co z kolei odciążałoby system. Przedłużenie jednak wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn (w Polsce do 67 roku życia) powoduje wzrost ryzyka dezaktualizacji kompetencji pracowników. Jak wynika bowiem z badania „Przedsiębiorcy o wydłużeniu wieku emerytalnego” pracodawcy postrzegają starszych pracowników jako mniej produktywnych i niechętnych do podnoszenia kwalifikacji. Wyniki badań „Bilans kapitału ludzkiego” potwierdzają zasadność obaw pracodawców. Osoby w wieku średnim i osoby starsze nie tylko rzadziej się doksztalają niż osoby młodsze, ale też niżej oceniają prawie wszystkie swoje kompetencje ogólne, w tym zdolność do uczenia się. Współwystępowanie tych elementów może uaktywniać mechanizm błędnego koła: osoby te rzadziej się doksztalają, bo niżej oceniają swoją zdolność do uczenia się nowych rzeczy, a to z kolei powoduje dezaktualizację kompetencji (PARP, UJ, 2011, s. 13-14.) Dorośli, a w szczególności starsi pracownicy, w coraz

większym stopniu będą jednak zmuszeni uaktualniać i poszerzać posiadane umiejętności i kompetencje drogą doskonalenia zawodowego. Ta zwiększona potrzeba uczenia się przez całe życie oznacza, że powinniśmy mieć więcej elastycznych sposobów realizacji ofert szkoleniowych dostosowanych do potrzeb oraz utrwalonych systemów walidowania uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

4. Idea łączenia edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej w ciągu całego życia (Life Long Learning -LLL) stanowi ważny obszar europejskiej polityki edukacyjnej i zatrudnienia. Dlatego też uznanie interesu osoby uczącej się wyznacza kierunek przeorientowania modeli finansowania zadań kształcenia w taki sposób, by alokacja środków pochodzących z różnych źródeł nie powielala się, a także aby była dopasowana do zróżnicowanych potrzeb indywidualnych osoby uczącej się. Tak więc to osoba ucząca się, a nie instytucje lub system, jest głównym wyznacznikiem oraz beneficjentem ustalonych środków. Takie stanowisko zaprezentował polski przedstawiciel Komitetu Regionów podczas sesji plenarnej w dniach 3 i 4 grudnia 2014 r. (komisja EDUC-V-043)- instytucji reprezentującej w UE władze lokalne i regionalne. A właśnie te podmioty instytucjonalne mają kluczową rolę do spełnienia w zakresie polityki kształcenia i szkolenia.

Oddziaływanie wyżej wymienionych uwarunkowań na przebieg procesu kształcenia będzie się wzmacniać. Zatem koszty społeczne implementacji GOW będą w szybkim tempie wzrastać w sytuacji braku podjęcia działań dotyczących opracowania spójnego systemu finansowania edukacji w układzie formalnym, pozaformalnym i nieformalnym.

Źródła finansowania edukacji formalnej w Polsce

Zgodnie z glosariuszem opracowanym przez CEDEFOP w 2008 roku kształcenie formalne definiowane jest jako nauka, która odbywa się w zorganizowanym i ustrukturyzowanym środowisku i jest z założenia działaniem edukacyjnym (pod względem wyznaczonych celów, przeznaczonego czasu i zasobów). Nauka formalna prowadzi do poświadczenia kompetencji i wydania świadectwa. Przy tak ujmowanym procesie kształcenia podstawowym założeniem systemu finansowania oświaty, w tym kształcenia i szkolenia zawodowego jest przestrzeganie konstytucyjnej zasady nieodpłatnej nauki dzieci i młodzieży do lat 18 we wszystkich publicznych szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. Ze środków budżetu państwa finansowana jest także

edukacja dorosłych w systemie szkolnym. W przypadku tego segmentu świadczenia usług edukacyjnych można wymienić wiele podmiotów które partycypują w systemie finansowania edukacji w Polsce. Należą tu zarówno podmioty krajowe jak i zagraniczne, publiczne jak i prywatne. Według obecnego stanu prawnego najważniejszym podmiotem w sferze finansowania zadań edukacyjnych (w wymiarze formalnym) pozostaje państwo (jego budżet). Służą temu trzy instrumenty: część oświatowa subwencji ogólnej (SO), dotacje celowe oraz rezerwy celowe. W zakresie wysokości przekazywanych środków finansowych dominującym źródłem jest SO. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Subwencja oświatowa ustalana jest na dany rok kalendarzowy i przekazywana do jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Ze względu na rozbudowaną strukturę zadań edukacyjnych realizowanych przez JST, formuła algorytmicznego podziału subwencji oświatowej uwzględnia szereg czynników i parametrów obrazujących specyfikę kształtowania składowych elementów subwencji w odniesieniu zarówno do zadań szkolnych jak i zadań pozaszkolnych. Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany a potrzeba tej modyfikacji wynika z analizy wskaźników ekonomicznych obrazujących przeciętne koszty kształcenia i działalności szkół oraz placówek oświatowych. Uwzględnione w algorytmie relacje oparte są na rozwiązaniach polegających na zastosowaniu zasady zgodnie z którą „pieniądze idą za uczniem”, co oznacza naliczanie subwencji na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół i placówek oświatowych prowadzonych bądź dotowanych przez poszczególne gminy, powiaty i województwa. Szczupłość środków finansowych powoduje, że większość wydatków samorządowych na oświatę przeznaczana jest na wydatki obligatoryjne, takie jak wynagrodzenia, składki na ubezpieczenie i na Fundusz Pracy. Stanowi to ponad 85% wydatków oświatowych (w gminach 86%, w powiatach i województwach 87%) (ReferNet, 2010, s.109). Finansowanie zadań oświatowych przez subwencję oświatową naliczaną kwotą na ucznia nie wiąże się z rachunkiem kosztów dla danego typu czy rodzaju szkoły. To jest podstawowy zarzut wobec aktualnego sposobu finansowania – pieniądze nalicza się na ucznia a wydaje na oddział. Stąd np. biorą się rozbieżności na temat skutków finansowych podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli. Dane dotyczące wysokości subwencji oświatowej wskazują nierzadko na wzrost subwencji na ucznia, ale na szczeblu lokalnym już tego wzrostu w ogóle nie widać. Bo choć uczeń „wnosi” do budżetu szkoły więcej pieniędzy, to jednak spada ilość uczniów na oddział a nie spada na

ogół w terenie liczba oddziałów szkolnych. A jeśli nawet spada liczba tych oddziałów, to wolniej niż owa średnia liczba uczniów na oddział. Należy także pamiętać, że nie spadają również proporcjonalnie koszty stałe prowadzenia szkół (wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi, wydatki rzeczowe).

Przyjęty sposób podziału środków publicznych pomiędzy JST skutkuje wytracaniem cennego czasu na spory pomiędzy korporacjami samorządowymi oraz pomiędzy JST a MEN w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Dowodem na to jest na przykład brak porozumienia w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. ani na październikowym ani na listopadowym posiedzeniu zespołu ds. edukacji KWRiST. Opinii nie była w stanie wydać nawet sama Komisja na posiedzeniu plenarnym. I tak dla przykładu województwa samorządowe nie chcą się zgodzić na obniżenie kwoty środków na wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych korzystających z zakwaterowania, powiaty z kolei na zmniejszenie kwot na słuchaczy szkół dla dorosłych kształcących się w formie zaocznej, a gminy wiejskie na obniżenie wagi dla gimnazjów na swoim terenie. Reasumując w propozycji MEN na rok 2015 zafunkcjonowało pięć wag niezgody samorządów terytorialnych. Dyskusje zatem nie toczą się nad wprowadzaniem standardów finansowania zadań oświatowych aby było transparentnie kto za jakie zadanie odpowiada finansowo i skąd ma na realizację tego zadania pozyskiwać środki publiczne, ale nad prognozowanymi przez MEN zmianami procentowymi kwot wysokości części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2015 w stosunku do kwot uzyskanych w roku 2014 (patrz tab. 1).

Tabela 1. Prognozowane przez MEN zmiany procentowe kwot wysokości części oświatowej subwencji ogólnej w 2015 r. w stosunku do kwot uzyskanych przez gminy w 2014 r.

Województwo	Największy wzrost [%]	Największy ubytek [%]
Dolnośląskie	5,9	-1,9
Kujawsko – pomorskie	6,6	-1,7
Lubelskie	24,5	-3,0
Lubuskie	4,6	-1,5
Łódzkie	4,5	-2,1
Małopolskie	3,0	-2,0
Mazowieckie	6,8	-2,2
Opolskie	3,9	-1,6
Podkarpackie	5,0	-2,2
Podlaskie	5,4	-2,4
Pomorskie	3,5	-1,7
Śląskie	2,4	-2,1
Świętokrzyskie	4,1	-1,9
Warmińsko – mazurskie	5,6	-2,1
Wielkopolskie	3,7	-4,6
Zachodniopomorskie	3,7	-1,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MEN zamieszczonych w Serwisie Samorządowym PAP w IV kwartale 2014 r.

Dodatkowo spór zaostreza coroczne potwierdzanie przez samorządowców faktu, że konsultacje nad subwencją odbywają się pod dużą presją czasu co skutkuje brakiem logistycznych możliwości przygotowania się samorządów do realizacji ustawowego zakresu zadań oświatowych pod nowe zasady naliczania wysokości subwencji oświatowej. Zwyczajowo bowiem MEN propozycje podziału środków na kolejny rok przedstawia bardzo późno tj. na przełomie października i listopada, a rozporządzenie o podziale subwencji oświatowej musi obowiązywać z dniem 1 stycznia.

Nie mniej problematyczne jest uzgadnianie kryteriów podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Przykładowo MEN zaproponował, aby w 2015 r. środki rezerwy zostały przekazane na dofinansowanie m.in. następujących zadań:

- doposażenie pomieszczeń do przeprowadzania egzaminów praktycznych potwierdzających kwalifikacje w szkołach rozpoczynających kształcenie w zawodach, w których szkoły te dotychczas nie prowadziły takiego kształcenia;
- doposażenia stołówek w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez gminy otrzymujące w roku 2015 kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej;

- zdarzeń losowych;
- błędów statystycznych popełnionych przy agregowaniu danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO).

Propozycje MEN w tego zakresu, przedstawiane na posiedzeniu zespołu edukacji KWRiST, zawsze budzą ożywioną dyskusję co do zasadności wyboru przedmiotowych zadań oświatowych ujętych w rozdzielniku środków publicznych oraz planowanych terminów do uruchomienia tychże środków. Corocznie jest powtarzany scenariusz tych dyskusji pomiędzy decydentami rządowymi i lokalnymi – natomiast nie ma prowadzonych rozmów dotyczących koncepcji zmiany systemu finansowania edukacji z budżetu państwa. W tym względzie można posiłkować się przykładami analiz zagranicznych (por. Epple & Ferreyra, 2014, s. 1326- 1351; Hendricks, 2014, s. 50 – 63).

Inne podmioty uczestniczące w finansowaniu edukacji formalnej czy to ze względu na swoją ograniczoną skalę działania kompetencyjnego, czy też okazjonalne formy finansowania, mają znaczenie drugorzędne i jedynie uzupełniające wobec budżetu państwa. Wśród innych krajowych podmiotów budżet państwa jest wspierany ze strony jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu: gminy, powiatu i województwa samorządowego. Jednostki samorządowe, jako organy prowadzące placówek oświatowych, są odpowiedzialne za finansowe ich utrzymanie. Polskie samorzady są jednak bardzo uzależnione od kondycji finansowej państwa i dlatego też ich realne możliwości dofinansowywania systemu edukacji stoją w oczywistej sprzeczności z oczekiwaniami społeczności lokalnej, co do zakresu i jakości świadczonych usług z tego zakresu. Wśród pozostałych partnerów społecznych państwa warto wymienić inne niż JST osoby prawne (np. organizacje pozarządowe: fundacje i stowarzyszenia) oraz osoby fizyczne (np. rodzice uczniów gromadzących środki na tzw. komitet rodzicielski). Nie sposób nie docenić trudu finansowego tych podmiotów, ale ich skuteczność oddziaływania dotyczy zwykle skali lokalnej i wynika albo z przedsiębiorczości, albo chęci podzielenia się nadwyżkami finansowymi na ten szczytny cel. Finansowanie edukacji z tych źródeł, choć o marginalnym znaczeniu w skali ogólnokrajowej, może jednak w dłuższym okresie czasu przyczyniać się do zróżnicowania startu i kariery szkolnej uczniów w zależności od miejsca ich zamieszkania. Budżet państwa jest także wspierany przez zagraniczne podmioty, takie jak: Bank Światowy oraz Fundusze Europejskie (programy edukacyjne: Sokrates, Leonardo da Vinci, Młodzież, LLL), dotyczące rozwoju zasobów ludzkich w kontekście kształtowania rynku pracy (np. Sektorowy Program Operacyjny - Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO - RZL), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO-KL). Pomimo dużej liczebności podmiotów partycypujących w finansowaniu systemu edukacji w układzie

formalnym w Polsce nie istnieje pomiędzy nimi sieć wzajemnych powiązań ujętych w skodyfikowane uregulowania prawne. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest akumulacja środków z kilku źródeł na pewną część zadań, podczas gdy inne nie mają pokrycia finansowego. Dublowanie przedmiotu przeznaczenia środków publicznych skierowanych na wsparcie edukacji formalnej dotyczy w szczególności transferów o charakterze socjalnym (stypendium szkolne, wyprawka szkolna, świadczenia rodzinne o charakterze edukacyjnym itp.).

Źródła finansowania edukacji pozaformalnej i nieformalnej w Polsce

W przeciwieństwie do edukacji formalnej (realizacja obowiązku szkolnego i obowiązku nauki) edukacja pozaformalna i nieformalna w Polsce nie ma przymiotu edukacji obowiązkowej. Ta cecha tego sektora usług edukacyjnych ma przełożenie na strukturę źródeł jego finansowania. Należy przypomnieć, iż z treści art. 70 Konstytucji RP: Każdy ma prawo do nauki wynika zagwarantowanie bezpłatnego procesu nauki osobom do 18 roku życia. Zatem osoby po ukończeniu 18 roku życia zainteresowane zdobyciem, podwyższeniem lub uzupełnieniem swej wiedzy oraz umiejętności muszą się liczyć z finansowaniem dostępności do tych usług z innych źródeł niż środki budżetu państwa. Na tle różnic pomiędzy tymi trzema formami edukacji warto przypomnieć, iż edukacja nieformalna odnosi się do każdej świadomie zorganizowanej działalności oświatowej, która odbywa się poza ustalonym systemem kształcenia formalnego, podejmowana często samodzielnie czy też w ramach zorganizowanej akcji, umożliwiająca określonej grupie uczestników osiągnięcie założonych celów (np. warsztaty, treningi, szkolenia, kursy korespondencyjne). Natomiast edukacja pozaformalna (incydentalna) to niezorganizowany i niesystematyczny proces odbywający się faktycznie w ciągu całego życia, dzięki któremu jednostka nabywa wiedzę i umiejętności, kształtuje swoje postawy, utrwała wartości, korzystając z codziennego doświadczenia oraz wychowawczego wpływu swojego środowiska (np. rodzina, sąsiedzi, rówieśnicy, praca, rozrywka, mass media) (Okoń, 1996, s.140-141). I choć różnice pomiędzy kształceniem pozaszkolnym a formalnym wiążą się z brakiem efektu końcowego procesu kształcenia w postaci wydania dokumentu potwierdzającego kwalifikacje to jednak nie do przecenienia jest kwestia zdobycia cennego doświadczenia, które jest nierzadko kluczowym elementem w skutecznym poszukiwaniu pracy.

Polskie prawodawstwo zawiera zapisy regulujące częściowo sposób organizacji systemu kształcenia ustawicznego dla dorosłych. Przykładowe

zapisy są zawarte w ustawie: o systemie oświaty, Prawo o szkolnictwie wyższym, Kodeks pracy, Prawo o stowarzyszeniach, o fundacjach, Kodeks Spółek Handlowych, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Problem jednak pozostaje w dalszym ciągu nierozwiązany: jaki jest poziom spójności tych wszystkich zapisów w zakresie źródeł finansowania kształcenia ustawicznego w części dotyczącej edukacji pozaformalnej i nieformalnej w Polsce? Można bowiem mówić o co najmniej trzech głównych źródłach finansowania tego sektora usług edukacyjnych:

- fundusze unijne,
- środki budżetu państwa,
- fundusze prywatne obywatela.

Gdyby poddać analizie fundusze strukturalne w obszarze finansowania edukacji pozaformalnej i nieformalnej to należałoby dokonać rozróżnienia dwóch istotnych kwestii związanych z przeznaczeniem tych środków. Po pierwsze przeznaczenia tych środków na realizację głównie form szkoleniowych w obszarze edukacji nieformalnej oraz po drugie przeznaczenia tych środków na wdrożenie mechanizmów uznawania efektów uczenia w drodze pozaformalnej i nieformalnej. W pierwszym z wyżej wymienionych przypadków najbardziej reprezentatywnym przykładem programu operacyjnego w perspektywie unijnej 2007 – 2013 był Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) o łącznym nakładzie 11,4 mld euro, w tym udział Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – to 9,7 mld euro. Problematyka kształcenia i szkolenia zawodowego była ujęta w dziewięciu priorytetach realizowanych na poziomie centralnym i regionalnym. Na poziomie centralnym problematyka ta występowała głównie w priorytecie:

- II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących,
- III: Wysoka jakość systemu oświaty,
- V: Szkolnictwo wyższe i nauka

oraz na szczeblu regionalnym w priorytecie IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

POKL miał na celu wzrost poziomu zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników. Wszystkie działania realizowane w ramach POKL miały wpływać na zwiększenie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Jednak przy przyjęciu kryterium podziału środków z EFS na projekty działania instytucjonalne były nakierowane nie na stworzenie warunków by wzbudzić u osób dorosłych wewnętrzną potrzebę kształcenia ustawicznego, lecz na sam proces administrowania środkami unijnymi (tworzenie i przestrzegania procedur, obieg dokumentów, zabezpieczanie się przed możliwymi nieprawidłowościami itp.). W efekcie dostrzec można było

liczne patologie w absorpcji środków unijnych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

1. Brak zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów ofertą zgłoszoną przez niektórych projektodawców (efekt: mniejsza liczba beneficjentów uczestniczących w projekcie niż planowano co mogło skutkować w najbardziej pesymistycznym wariantcie zwrotem środków do UE).
2. Nierównomierne rozłożenie „konsumpcji” środków z UE pomiędzy beneficjentów wsparcia (efekt: kumulacja wykorzystania środków finansowych przez ten sam krąg beneficjentów uczestniczących w różnych działaniach programów operacyjnych, albo w kolejnych edycjach tego samego działania).
3. Brak partycypacji finansowej beneficjenta w kosztach realizacji projektu szkoleniowego (efekt: niedoceniane oferty szkoleniowej oraz brak zainteresowania uczestnictwem w kształceniu ustawicznym z wykorzystaniem własnych funduszy).
4. Zaburzona równowaga pomiędzy podażą i popytem na rynku pracy (efekt: uczestnicy szkoleń nierzadko mają kłopoty z podjęciem pracy zgodnie z ukończonym profilem szkolenia) (por. Kowalska, 2010).

Największym problemem, jaki generowała przyjęta procedura wsparcia finansowego na projekt, była trudność w określeniu stopnia zaspokojenia potrzeb w określonych branżach i zidentyfikowania obszarów, w jakich potrzeby są nadal bardzo rozbudzone, a brakuje wsparcia. Pomoc była adresowana w sposób wycinkowy i rozproszony, a nie w sposób racjonalny. Ta uwaga dotyczy zresztą nie tylko POKL, ale także PROW 2007 – 2013 i innych programów unijnych w części dotyczącej projektów miękkich. Oceny tej nie był w stanie poprawić nawet flagowy program Unii Europejskiej „Uczenie się przez całe życie”, gdyż nie obejmował on w ogóle analizy pozyskiwania środków na kształcenie ustawiczne w układzie pozaformalnym i nieformalnym.

W drugim przypadku wykorzystanie środków unijnych na przygotowanie projektów innowacyjnych dotyczących uznawania efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego było możliwe dzięki zapisom art. 3 rozporządzenia 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999. Projekty innowacyjne to, zdawać by się mogło, ogromna szansa na poszukiwanie nowych rozwiązań, wdrażanie niespotykanych, nieznanych dotąd form wsparcia oraz możliwość włączenia w działania projektowe nowych grup docelowych. Jednak brak zakrojonej na szeroką skalę akcji upowszechnienia już zwalidowanego produktu finalnego takiego projektu innowacyjnego powoduje relatywnie

niską efektywność poniesionych nakładów finansowych z udziałem środków unijnych. Tym bardziej ta sytuacja wydaje się być trudna do zaakceptowania, gdy krajowe przepisy prawne nakładają na uczelnie obowiązek od 1 października 2015 r. uznawania efektów tego uczenia, ale zwalidowane w tym obszarze produkty są praktycznie znane stosunkowo wąskiemu gronu użytkowników tj. projektodawcy i uczelniom testującym produkt finalny. W efekcie na ten sam cel czyli opracowanie modelu prawnego, organizacyjnego oraz narzędziowego procedury uznawania efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego wydatkowane są w większości wypadków zupełnie nieświadomie środki publiczne dwa razy (raz unijne, a drugi raz własne uczelni). Wytracony w ten sposób czas oraz środki publiczne są już nie do odrobienia, a można byłoby te dwa cenne aktywa wykorzystać w bardziej racjonalny sposób opracowując motywacyjny system braku poboru opłat od kandydata na studenta zainteresowanego uznaniem efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Zbyt wysokie bowiem w subiektywnym odczuciu kandydatów na studentów opłaty za tę procedurę mogą spowodować niską responsywność w zakresie faktycznego zastosowania zaleceń Rady UE z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Zgodnie z tym zaleceniem kraje członkowskie UE powinny zapewnić, aby do 2015 roku powstał krajowy system walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego zapewniający obywatelom m.in. możliwość uzyskania pełnych lub częściowych kwalifikacji na podstawie uczenia się w sposób inny niż formalny.

Drugi wskazany w artykule przykład źródeł finansowania to środki z budżetu państwa. Ich rola w obszarze finansowania edukacji pozaformalnej i nieformalnej w porównaniu z obszarem finansowania edukacji formalnej jest znacznie ograniczona. Z jednej strony uzupełniają środki unijne w ramach tzw. wkładu krajowego w realizację projektów zakontraktowanych w różnych programach operacyjnych danej perspektywy unijnej w wysokości zależnej od skali zainteresowania projektodawców oraz wnioskowanej kwoty budżetowej, a z drugiej strony są to środki będące w dyspozycji instytucji rynku pracy (np. urzędów pracy) przeznaczone na aktywne formy zwalczania bezrobocia (np. przeszkolenie osób bezrobotnych, staże zawodowe). Mankamentem tego podejścia wykorzystania środków publicznych jest brak prawnych możliwości oceny realnego, a nie formalnego poziomu ubóstwa bezrobotnego co skutkować może transferem środków publicznych do pewnej części beneficjentów, którzy nie powinni tej pomocy otrzymać, gdyż stać ich na opłacenie swej edukacji pomimo, że formalnie nie posiadają żadnych środków finansowych.

Trzeci wskazany w artykule przykład źródeł finansowania to fundusze prywatne obywatela. Niestety nie istnieją w polskim prawie podatkowym (poza okresowym obowiązywaniem ulgi uczniowskiej) zapisy zachęcające obywateli do wydatkowania środków prywatnych na cele związane z edukacją pozaformalną i nieformalną. Można bowiem byłoby sobie wyobrazić, iż z tytułu poniesienia wydatków prywatnych np. na certyfikowane szkolenie o tematyce z listy strategicznych dla rozwoju gospodarczego kraju, podatnik rozliczając się z urzędem skarbowym będzie mógł liczyć na zwrot części poniesionego nakładu finansowego. Nie deprecjonując zasadności stosowania ulgi podatkowej na dzieci warto byłoby jednak w kwestiach podatkowych zwrócić uwagę także na przyszłość dorosłego obywatela, aby mógł on jak najdłużej zachować status podatnika np. podatku PIT tzn. utrzymać się na rynku pracy do 67 roku życia. Właśnie kwestia wydłużenia wieku emerytalnego w Polsce mogła być przesłanką do wdrożenia proponowanych przez badaczy rozwiązań dotyczących zmotywowania obywateli do oszczędzania prywatnych środków finansowych na cele edukacyjne (por. Lewiatan, 2013). Takim przykładowym rozwiązaniem jest Edukacyjne Konto osobiste (EKO) czy Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE). Oba instrumenty reprezentują rozwiązania dotyczące koniecznej zmiany w podejściu społeczeństwa polskiego do finansowania kształcenia ustawicznego (edukacji pozaformalnej i nieformalnej) polegającej na przeniesieniu inicjatywy i organizacji (forma, czas, miejsce) kształcenia ustawicznego ze strony podażowej (instytucje szkoleniowe) na stronę popytową (odbiorcy szkoleń). Implementacja tych rozwiązań mogłaby być alternatywą do:

- 1) stosowanych w warunkach kryzysu ekonomicznego rozwiązań na podstawie art. 22 ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków dofinansowania ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń i studiów podyplomowych oraz szczegółowych warunków finansowania stypendiów i składek na ubezpieczenia społeczne).
- 2) zdiagnozowanej niskiej efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego proces kształcenia ustawicznego i jednego z instrumentów rozwoju zasobów ludzkich zapisanych w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Reasumując pomiędzy wskazanymi trzema źródłami finansowania edukacji formalnej i pozaformalnej nie ma żadnych powiązań co zwiększa

ryzyko nieracjonalnego wydatkowania zarówno środków publicznych jak i prywatnych obywateli.

Podsumowanie i wnioski

W wyniku przeprowadzonych analiz dotyczących oceny aktualnego systemu finansowania edukacji w Polsce w układzie formalnym, pozaformalnym i nieformalnym nasuwa się wniosek, iż barierą w implementacji gospodarki opartej na wiedzy jest brak uregulowań prawnych dotyczących wprowadzenia spójnego systemu powiązań różnorodnych źródeł finansowania tego sektora usług dla społeczeństwa. Ta konstatacja z kolei podsuwa myśl o konieczności opracowania i wdrożenia zmian w systemie finansów publicznych w Polsce. Prace koncepcyjne w tym zakresie powinny być zlecone w drodze przetargu konsorcjum złożonego z przedstawicieli: środowisk naukowych, administracji samorządowej, firm konsultingowych i pracodawców. Na nowo bowiem należałoby opracować trzy aspekty systemu finansowania tego sektora usługowego: podmiotów finansujących; procedur ustalania wysokości transferów pieniężnych; zakresu przedmiotowego zadań finansowanych z różnych źródeł. Dla powodzenia realizacji tego przedsięwzięcia na etapie legislacyjnym powinien być widoczny silny lobbying społeczny. Wynikać on powinien m.in. ze świadomości Polaków, że mniejsze koszty przeprowadzenia tych zmian legislacyjnych są możliwe tylko do 2020 r. w związku z możliwością odciążenia krajowych środków publicznych na ten cel dzięki absorpcji środków unijnych z ostatniej tak korzystnie finansowo zaprogramowanej dla naszego kraju perspektywy 2014 – 2020. Zaniechanie tego typu działań systemowych oznaczać może, że w kategoriach biznesowych nasz krajowy kapitał ludzki utożsamiany m.in. ze zdolnością do uczenia się oraz motywacją do dzielenia się informacjami i wiedzą (Fitz-Enz, 2009, s. XVIII) będzie wytracony wielopokoleniowo uwzględniając szybkość zachodzących zmian społeczno – gospodarczych w XXI wieku.

Bibliografia

- Bilans kapitału ludzkiego* (2011). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński.
- Drucker, P. F. (1999). *Spółczeństwo pokapitalistyczne*. Warszawa: PWN.

- Epple, D. Ferreyra, M.M. (2008). School finance reform: Assessing general equilibrium effects. *Journal of Public Economics*, (92), Issue 5- 6
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.11.005>
- Fitz-Enz, J. (2009). *The ROI of Human Capital: Measuring the Economic Value of Employee Performance*. New York: Amacom.
- Greiff, S. et al. (2014). Domain-general problem solving skills and education in the 21st century. *Review of Educational Research*, (13).
<http://dx.doi.org/10.1016/j.edurev.2014.10.002>
- Gyamera, G.O. (2014). Education, democracy and development: does education contribute to democratization in developing countries? *Journal of Education Policy*, (13) Issue 3.
- Hendricks, M.D. (2014). Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas. *Journal of Public Economics*, (109)
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.11.001>
- Kleer, J. (2009). Gospodarka oparta na wiedzy a globalizacja: związki czasowe i przyczynowe. W: J. Kotowicz-Jawor (red.), *GOW – wyzwanie dla Polski*. Warszawa: PWE.
- Kleer, J. (2003). *Co to jest GOW*. W: A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*. Warszawa: KBN.
- Kowalska, I. (2010). *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*. Warszawa: Wyd. SGGW.
- Niemczyk, L. (2013). *Rachunkowość finansowa aktywów kompetencyjnych i kapitału intelektualnego, nowy dział rachunkowości*. Rzeszów: Pacioli Institute.
- Okoń, W. (1996). *Nowy słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wyd. Żak.
- Polskie flexicurity – propozycje założeń do zmian prawnych* (2012). Warszawa: Lewiatan, Instytut Badań Strukturalnych.
- ReferNet Raport na temat polityki w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego* (2010). Warszawa: Fundacja Fundusz Współpracy.
- Wolf, E.N. et al. (2014). A comparative analysis of education costs and outcomes: The United States vs. other OECD countries. *Economics of Education Review* (39).