

Dr Iwona Kowalska

Katedra Nauk Humanistycznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Implementacja Strategii Lizbońskiej w polskim systemie inwestowania w kapitał ludzki

WSTĘP

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 roku szefowie państw uznali, że „Unia Europejska stoi w obliczu ogromnej zmiany wynikającej z procesów globalizacji i wyzwań, jakie stawia napędzana wiedzą nowa gospodarka” oraz wyznaczyli UE główny cel strategiczny, aby do roku 2010 gospodarka Unii „stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie – gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu z większą liczbą lepszych miejsc pracy, zapewniającą większą spójność społeczną”. Według natomiast ostatnich analiz¹, w zakresie poziomu inwestowania² w rozwój gospodarki opartej na wiedzy, Unia Europejska pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi i Japonią, mimo iż w niektórych państwach członkowskich poziom tego rodzaju inwestycji jest porównywalny do lub nawet wyższy od poziomu osiąganego w tych dwóch krajach. Wyniki³ osiągnięte w gospodarce opartej na wiedzy również plasują Unię Europejską za USA, ale za to przed Japonią. Te wzmożone wysiłki UE zmierzające do zmniejszenia dystansu dzielącego ją od Stanów Zjednoczonych wynikają z oczywistej przesłanki gospodarki opartej na wiedzy. To wiedza i kwalifikacje stają się obecnie jedynym źródłem długookresowej i możliwej do utrzymania przewagi konkurencyjnej. Wiedza: know-what, know-why, know-how, know-who, know-when,

¹ W stronę europejskiego obszaru badań, Kluczowe dane 2003–2004. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań.

² Złożony wskaźnik poziomu inwestycji zawiera podwskaźniki dotyczące poziomu inwestycji w badania i rozwój (R&D), liczby naukowców pracujących w dziedzinie nauk ścisłych i technologii, liczby osób posiadających tytuł doktora przypadających na jednego mieszkańca, poziomu inwestycji w edukację, uczestnictwa w różnych formach uczenia się przez całe życie, *e-government* (*e-rząd*) i stałych inwestycji brutto.

³ Wskaźnik wyników osiągniętych w gospodarce opartej na wiedzy obejmuje następujące elementy: całkowitą wydajność pracy, osiągnięcia naukowe i technologiczne, *e-commerce* i poziomy osiągnięć edukacyjnych.

know-which, know-between, know-where, know-whether wyposaża jednostkę w bardzo cenną „trwałą zdolność produkowania” wykorzystywaną przez jednostki ekonomiczne do realizacji celów gospodarczych. Inwestowanie w tym obszarze jest czynnikiem determinującym wzrost i wydajność w takim samym stopniu, jak inwestowanie w kapitał i sprzęt. Wydłużenie np. średniego okresu nauki w szkole o jeden rok oznacza wzrost o 5% w perspektywie krótkoterminowej, a w perspektywie długoterminowej o dalsze 2,5%⁴. Udowodniono także powszechnie pozytywny wpływ wykształcenia na stan zatrudnienia⁵, zdrowia, poziom integracji społecznej i aktywności obywatelskiej.

Polska jako nowy członek UE musi również swoją polityką inwestowania w kapitał ludzki aktywnie wspierać program wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest próba oceny dotychczasowego systemu finansowania edukacji w Polsce w kontekście wymagań gospodarki opartej na wiedzy. W artykule starano się także udzielić odpowiedzi na pytanie: jakie zmiany w sposobie finansowania edukacji w Polsce ułatwiłyby szybszą implementację Strategii Lizbońskiej?

EDUKACJA I SZKOLENIE 2010 – WYTYCZNE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

We wspólnym raporcie okresowym Rady i Komisji Europejskiej na temat wdrażania szczegółowego programu pracy dotyczącego realizacji celów systemów edukacji i szkolenia w Europie „Edukacja i szkolenie 2010”⁶ podkreśla się, iż kierunki polityki dotyczące edukacji i szkolenia zajmują centralną pozycję w kształtowaniu i przekazywaniu wiedzy, są również czynnikiem determinującym potencjał innowacyjny każdego społeczeństwa. Podejście takie stawia przed systemami edukacji państw członkowskich UE nowe wymagania. Zdaniem autorów raportu, osiągnięcie lepszych niż konkurenci wyników w gospodarce opartej na wiedzy wymaga, by systemy edukacyjne UE uporały się z następującymi zagrożeniami:

1. Nadal jest zbyt wysoka liczba osób przedwcześnie kończących naukę w szkole – w roku 2002 prawie 20% młodych ludzi w wieku od 18 do 24 lat w UE przedwcześnie kończyło naukę w szkole pozostając na obrzeżach społeczeń-

⁴ Komunikat Komisji „Skuteczne inwestowanie w edukację i szkolenie: imperatyw dla Europy”. COM (2002) 779 z 10 stycznia 2003 (dok. 5269/03).

⁵ Stopa bezrobocia maleje wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Oznacza to redukcję kosztów gospodarczych i społecznych. Im wyższy poziom wykształcenia, tym wyższy wskaźnik zatrudnienia ludności pracującej.

⁶ Raport został przedłożony Radzie Europejskiej w marcu 2004 r.

stwa wiedzy (w krajach wówczas kandydujących procent ten wynosił 8,4%). Ministrowie edukacji uzgodnili, że do roku 2010 należy obniżyć ten poziom do 10%.

2. Zbyt mała jest liczba kobiet pracujących w dziedzinach nauk ścisłych i technologii – Rada Europejska wyznaczyła dwa cele: do roku 2010 zwiększyć o 15% liczbę studentów w tych dziedzinach oraz zmniejszyć różnicę, jaka istnieje pomiędzy liczbą mężczyzn i kobiet pracujących w dziedzinie nauk ścisłych i technologii.

3. Ukończenie szkoły średniej drugiego stopnia nie jest powszechne – ukończenie tego szczebla kształcenia ma coraz większe znaczenie nie tylko ze względu na znalezienie pracy, ale również ze względu na dostęp do możliwości uczenia się i szkolenia, jakie oferuje studentom szkolnictwo wyższe i dalsze formy edukacji. Dlatego też państwa członkowskie uzgodniły, że do roku 2010 w UE przynajmniej 85% ludzi w wieku 22 lat powinno mieć ukończoną szkołę średnią drugiego stopnia.

4. Prawie 20% młodych ludzi nie udaje się zdobyć kluczowych kompetencji – wszyscy ludzie powinni posiadać zbiór podstawowych kompetencji, by móc uczyć się, pracować i realizować w społeczeństwie oraz gospodarce opartej na wiedzy. Badania OECD wskazują⁷, że w roku 2000 w ówczesnych państwach członkowskich UE 17,2% młodych ludzi poniżej 15. roku życia wykazywało najniższy poziom umiejętności.

5. Zbyt mało dorosłych uczestniczy w różnych formach uczenia się przez całe życie – poziom uczestnictwa dorosłych w dalszych formach edukacji i szkoleniach w roku 2002 oceniano na 8,5% w UE, tj. był on niecałe 0,1% wyższy niż w roku 2001. W państwach kandydujących wynosił on wówczas jedynie 5,0%. Celem UE jest osiągnięcie 12,5-proc. poziomu uczestnictwa dorosłych w dalszych formach edukacji i szkolenia.

6. Groźba braku wykwalifikowanych nauczycieli i osób prowadzących szkolenia – średnio 27% nauczycieli szkół podstawowych i 34% nauczycieli szkół średnich w UE skończyło 50. rok życia. Szacuje się, że do roku 2015 trzeba będzie zatrudnić, a co za tym idzie, przeszkolić ponad milion nauczycieli szkół podstawowych i średnich. W związku z powyższym, niektóre państwa, jak zostało to ostatnio podkreślone przez OECD⁸, staną w obliczu braku wykwalifikowanych nauczycieli i osób prowadzących szkolenia. Sytuacja ta nasuwa pytania odnośnie do możliwości przyciągnięcia do tego zawodu i zatrzymania w nim najbardziej utalentowanych ludzi.

Czy Polska jako nowy członek UE jest w stanie przy obecnym systemie finansowania edukacji uporać się z powyższymi przeszkodami w rozwoju go-

⁷ Rezultaty badań przeprowadzanych przez PISA (OECD, 2000).

⁸ „Spojrzenie na edukację: OECD wskaźniki” (wydanie 2003).

spodarki opartej na wiedzy? Czy wkład Polski w budowanie konkurencyjności gospodarki europejskiej wystawi naszemu systemowi edukacji wizytówkę światowego wzorca jakości?

SYSTEM FINANSOWANIA EDUKACJI W POLSCE A WYMOGI GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY

Ocena systemu finansowania edukacji w Polsce obejmuje okres od roku 1990, kiedy to zostały reaktywowane jednostki samorządu terytorialnego (JST) – najczęściej reprezentowany organ prowadzący dla placówek oświatowych. Od 14 lat trwają zatem prace służące opracowywaniu spójnego i efektywnego systemu finansowania edukacji. Liczne modyfikacje tego systemu nie doprowadziły jednak do takiej poprawy stanu, która skłaniałaby do udzielenia pozytywnej, a przez to optymistycznej odpowiedzi na pytania postawione w poprzednim rozdziale. Ocena, która uprawnia do takiego wniosku, można wysnuć analizując odrębnie każdy z sześciu, zasygnalizowanych wcześniej, obszarów systemu edukacji blokujących rozwój gospodarki opartej na wiedzy. W opracowaniu tym jednak uwaga zostanie skupiona na jednym obszarze, którego szczególna pozycja uwidacznia się w silnym oddziaływaniu na pozostałe obszary wymienione w raporcie Komisji Europejskiej. Jest to brak pakietu kluczowych kompetencji u prawie 20% społeczeństwa, któremu przyjdzie żyć w warunkach gospodarki opartej na wiedzy. Osobisty rozwój i samorealizacja jednostek, ich społeczna i zawodowa integracja oraz dalsze kształcenie się w dużej mierze zależy właśnie od tego, czy do końca obowiązkowej edukacji w szkole zdobędą ów pakiet, tj. zdolność porozumiewania się w języku ojczystym i językach obcych, umiejętność liczenia oraz podstawowe kompetencje w dziedzinie nauk ścisłych i technologii, umiejętności posługiwania się ICT (Technologie Informacyjno-Komunikacyjne), umiejętność uczenia się, kompetencje interpersonalne i obywatelskie, zmysł przedsiębiorczości i świadomość kulturową. Obecnie obowiązujący w Polsce system finansowania edukacji nie jest ukierunkowany na redukcję tego zagrożenia. Sytuacja ta wynika z co najmniej kilku cech tego systemu:

1. Wielość podmiotów partycypujących w finansowaniu edukacji (krajowych i zagranicznych) nie świadczy o wydatnych nakładach przeznaczanych na ten cel. Przewagę ilościową stanowią bowiem podmioty publiczne, których możliwości inwestycyjne determinowane są sytuacją ekonomiczną w kraju oraz rygorystycznymi przepisami finansów publicznych.

2. Wielość podmiotów partycypujących w finansowaniu edukacji nie świadczy także o istnieniu ogólnokrajowego koordynatora czuwającego nad sprawno-

ścią w zarządzaniu funduszami i zasadnością ich alokacji. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest akumulacja środków z kilku źródeł na dane zadanie w jednej części kraju, podczas gdy inne JST nie mają pokrycia finansowego.

3. Budżet państwa jako główny dysponent środków publicznych na edukację przekazuje je w formie trzech instrumentów finansowych: części oświatowej subwencji ogólnej (SO), dotacji oraz rezerw celowych. W przypadku SO (wiodącego instrumentu) dysponenci niższych szczebli (JST) samodzielnie decydują o zakresie przeznaczenia otrzymanych środków. Ta cecha systemu może i w praktyce powoduje zróżnicowanie terytorialne w poziomie jakości świadczonych usług.

4. Krajowe podmioty wspierające budżet państwa w finansowaniu edukacji nie są potentatami finansowymi i dlatego mają znaczenie drugorzędne i jedynie uzupełniające wobec budżetu. Do grupy tej można zaliczyć JST, 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 przyczynić się w dłuższym okresie do zróżnicowania startu i kariery szkolnej uczniów w zależności od miejsca ich zamieszkania.

5. Zagraniczne podmioty wspierające budżet państwa w finansowaniu edukacji to zazwyczaj pożyczkodawcy (np. Bank Światowy na wdrożenie programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich – PAOW, w tym na podkomponent B2 – edukację) lub podmioty wyłącznie współfinansujące konkretne przedsięwzięcie (np. UE w zakresie programów edukacyjnych: Socrates, Leonardo da Vinci, Młodzież oraz programów kształtowania rynku pracy – np. Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich SPO – RZL). Strona polska musi zatem posiadać gwarancje finansowe na pokrycie swych zobowiązań. Zakres zadań realizowanych z tych źródeł jest albo narzucony odgórnie przez UE, albo podlega żmudnym negocjacjom z pożyczkodawcą.

6. Procedura podziału środków finansowych na edukację jest skomplikowana i zróżnicowana w zależności od typu podmiotu. Dla przykładu, podział pieniędzy dla JST z części oświatowej subwencji ogólnej odbywa się według algorytmu corocznie ustalanego przez MENiS. Obowiązuje jednolity dla wszystkich szkół finansowy standard podziału subwencji stanowiący kalkulacyjną jednostkę bonu oświatowego A na ucznia, która w każdym roku przyjmuje inną wartość. Zatem zarówno gmina oferująca gimnazjaliście ciekawą ofertę programową realizowaną przez bardzo dobrą kadrę w atrakcyjnych warunkach lokalowych,

jak i gmina oferująca standardową usługę otrzyma z budżetu państwa tę samą wartość bonu oświatowego.

7. Zakres zadań edukacyjnych objętych systemem finansowania to z reguły zabezpieczenie wydatków, które się wiążą z funkcjonowaniem placówki w jej tradycyjnej roli. Środki pochodzące np. z subwencji oświatowej są spożytkowane m.in. na uregulowanie wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi), odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami. Zatem przeznaczenie środków finansowych na bezpośrednie inwestowanie w kapitał ludzki (np. doskonalenie programów kształcenia, doposażanie i unowocześnianie bazy lokalowej, oferowanie form kształcenia alternatywnych wobec form tradycyjnie szkolnych) należy raczej do rzadkości.

Wobec powyższego można zaryzykować stwierdzenie, że w momencie wejścia Polski do UE obowiązujący system finansowania edukacji nie jest ukierunkowany na praktyczne wdrażanie idei gospodarki opartej na wiedzy.

JAK USPRAWNIĆ SYSTEM FINANSOWANIA EDUKACJI?

Usprawnienie systemu finansowania edukacji w Polsce na potrzeby implementacji Strategii Lizbońskiej wymaga szeroko zakrojonych zmian systemowych. Zmiany te powinny uwzględnić co najmniej trzy przesłanki:

1. Zwiększanie nakładów na edukację poprzez systematyczny wzrost udziału środków ze źródeł prywatnych. Przygotowany przez prof. M. Kuleszę projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) może okazać się instrumentem prawnym, za sprawą którego przedsiębiorcy chętniej będą inwestować w sektor usług edukacyjnych. PPP byłaby bowiem opartą na umowie współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny poniesie lub zorganizuje, w całości lub w znacznej części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy. Wśród partnerów publicznych wymienia się przede wszystkim organy państwowe, JST, a także ich związki. Partnera prywatnego definiuje się jako: osobę prawną, nie posiadającą osobowości prawnej spółkę handlową, osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, zagraniczną osobę prawną, organizację pozarządową oraz konsorcjum partnerów prywatnych.

2. Modyfikację algorytmu podziału środków dla JST w ramach części oświatowej subwencji ogólnej – odejście od przelicznika środków na ucznia na rzecz operatu szacunkowego wykonania konkretnego zadania edukacyjnego. Za propozycją tą przemawiają dwa argumenty. Pierwszy to demografia. JST otrzy-

mują mniej środków w związku z niżym demograficznym, natomiast wydatki bieżące związane z utrzymaniem sieci szkolnej, zaplanowanej w okresie wyżu, zwiększają się. Drugi argument dotyczy kontroli jakości świadczonych usług edukacyjnych przez podatników. Podatnik w zamian za swoje podatki oczekuje, że oferta kształcenia w ramach obowiązku szkolnego nie będzie różnicować terytorialnie kariery szkolnej, bo wszystkie szkoły będą realizować dokładnie ten sam zakres zadaniowy procesu kształcenia.

3. Nowelizację zapisów ustawodawstwa oświatowego dotyczących możliwości pozyskiwania środków finansowych przez organy społeczne placówki, np. Rady Rodziców w szkołach, przedszkolach (uzyskanie statusu osoby prawnej).

Powyższe sugestie mogą wyznaczyć nowe kierunki badań w zakresie ekonomiki oświaty – tak ważnej subdyscypliny ekonomii w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy.

LITERATURA

- Biała księga. *Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, TWP, Warszawa 1995.
- Dąbrowa-Szeffler M., *System nauki i szkolnictwa wyższego. Funkcjonowanie i elementy zarządzania*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
- Kowalska I., *School Resource Utilization Study*, Bank Światowy, Warszawa 2000.
- Kowalska I., *Finansowanie oświaty w gminach wiejskich*, Wyd. SGGW, Warszawa 2003.
- Kowalska I., *Economic determinants of human resource influence on the development of rural*, [in:] *Economic science for rural development*, Maquette Ltd. „Jelgavas Tipografija”, Jelgava 2003.
- OECD. *A New Economy? The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth*, Paris 2000.
- Psacharopoulos G., *The Contribution of Education to Economic Growth*, [w:] *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, J. W. Kendrick (red.), Ballinger Publishing Co., Cambridge 1984.
- Science and Government Series (Series editor: A. Kukliński), Vol. 4: *The Knowledge-Based Economy. The Global Challenges of the 21 st Century* (ed. A. Kukliński, W. M. Orłowski); Vol. 5: *The Knowledge-Based Economy. The European Challenges of the 21 st Century* (ed. A. Kukliński), State Committee for Scientific Research Republic of Poland, Warszawa 2000.
- Świętochowska U., *Systemy edukacyjne cywilizacji przelomu XX i XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek Toruń 2000.
- Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

Adaptation Lizbona's Strategy in Polish System of Human Capital Investment

Summary

The system of finance education is one of the most important condition the knowledge – based economy. The article is a chance of opinion about adaptation Lizbona's Strategy in Polish system of human capital investment.