

RECENZJA
ROZPRAWY IWONY KOWALSKIEJ PT:
Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi
REVIEW OF THE DISSERTATION OF IWONA KOWALSKA:
Financing the education on rural areas from public sources

Marian Podstawka

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
SGGW w Warszawie

Edukacja stanowi ważny instrument realizacji polityki społeczno – gospodarczej państwa. Większość ekonomistów zgadza się bowiem co do tego, że edukacja rodzi pozytywne efekty zewnętrzne:

- makroekonomiczne ujawniające się w funkcjonowaniu gospodarki jako całości (m.in. neoklasyczna teoria wzrostu);
- indywidualne, dotyczące jednostki lub rodziny, które jednak pośrednio wpływają na społeczeństwo i gospodarkę (m.in. raporty OECD dotyczące stopy zwrotu z edukacji);
- społeczne, bezpośrednio wpływające na dobrobyt i funkcjonowanie społeczeństwa (m.in. rola edukacji w kształtowaniu postaw obywatelskich, w przygotowaniu do wejścia na rynek pracy).

Jednym z aspektów polityki państwa jest ustalenie takiego sposobu podziału środków publicznych, aby realizacja funkcji budżetu państwa gwarantowała odpowiednio alokację, redystrybucję i stymulację (pobudzenie) w obszarze edukacji. Analiza tej problematyki nabiera szczególnego znaczenia w świetle:

- założeń reformy systemu edukacji jako narzędzia wspomagającego przemiany społeczne, gospodarcze i ustrojowe państwa;
- tempa inwestycji w kapitał ludzki przy implementacji gospodarki opartej na wiedzy (GOW) w warunkach kryzysu gospodarczego.

Choć to trialne podejście do roli finansów publicznych w zakresie finansowania edukacji jest konieczne przy podejmowaniu odpowiedzialnych decyzji politycznych to na gruncie badań ekonomicznych jest to bardzo rzadko spotykane podejście metodologiczne. Stąd za nowatorskie osiągnięcie Habilitantki należy uznać przeprowadzenie badań w zakresie alokacji, redystrybucji i stymulacji edukacji zaprezentowanych w para-

dygmacie ekonomii politycznej. Dzięki takiemu konceptowi praca habilitacyjna Iwony Kowalskiej:

1. Prezentuje kompleksową ocenę funkcjonowania ważnego i strategicznego obszaru sektora finansów publicznych. W uzasadnieniu podjęcia badań przywołano trzy istotne determinanty rozwoju społeczno – gospodarczego Polski XXI wieku: globalny kryzys gospodarczy, wymogi UE związane z implementacją gospodarki opartej na wiedzy, zmiany agrarne na wsi.
2. Stanowi reprezentatywny przegląd danych empirycznych w ramach trzech, poddanych ocenie, funkcji budżetu państwa: alokacyjnej, redystrybucyjnej i stymulującej. Po raz pierwszy w dorobku polskich badań uwzględniono np. w ocenie funkcji alokacyjnej części oświatowej subwencji ogólnej dane ze wszystkich gmin wiejskich dla wyliczenia kosztów ramowych planów nauczania.
3. Porządkuje wiedzę o funkcjach systemu finansowania edukacji ze środków publicznych. Dzięki zastosowaniu w pracy koncepcji uwzględnienia trzech ww. funkcji możliwe było np. prześledzenie wzajemnych powiązań źródeł finansowania tych funkcji (np. określenie roli części oświatowej subwencji ogólnej nie tylko w realizacji funkcji alokacyjnej, ale również jej oddziaływanie na realizację funkcji redystrybucyjnej i stymulującej budżetu państwa).
4. Wykorzystuje metodę porównania aktualnych i proponowanych kryteriów podziałów środków publicznych na edukację co poszerza znacznie spektrum interpretacyjne wyników badań w pracy.
5. Posiada wartości aplikacyjne zaprezentowane w takiej formie, która może być praktycznie zaimplementowana bez dodatkowych nakładów fi-

nansowych na dalsze badania (np. wykorzystanie standardu kosztów ramowych planów nauczania do wyliczeń budżetu zadaniowego, zminimalizowanie strat finansowych przy realizacji funkcji redystrybucyjnej stypendiów szkolnych, zastosowanie edukacyjnych kont osobistych przy wspieraniu procesu kształcenia ustawicznego z Europejskiego Funduszu Społecznego).

Praca składa się z sześciu logicznie powiązanych rozdziałów. W rozdziale pierwszym problematyka finansowania edukacji na wsi została zaprezentowana w paradygmacie ekonomii politycznej. Na gruncie nauk ekonomicznych to podejście badawcze było przez wiele lat nieobecne w polskiej literaturze przedmiotu. Dlatego też główny akcent dyskursu dotyczy przedstawienia specyfiki analiz z zakresu finansowania edukacji w świetle przedmiotu i metody ekonomii politycznej. Konsekwencją zastosowania postępowania badawczego, charakterystycznego dla nurtu ekonomii politycznej, było spojrzenie na finansowanie edukacji przez pryzmat dotychczasowego dorobku ekonomii politycznej finansów publicznych. W zdecydowanej bowiem większości przypadków przedstawiciele różnych szkół ekonomii byli i nadal są zgodni co do traktowania edukacji jako dobra publicznego, którego dostarczanie jest finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych. Dostarczanie z kolei dóbr edukacyjnych powinno być dostosowane do zróżnicowanych (ze względu m.in. na miejsce zamieszkania) potrzeb ich odbiorców. Środowisko wiejskie kumuluje wiele barier w rozwoju kapitału ludzkiego. Identyfikacja tych barier, stanowiąca równocześnie wyznacznik dla systemu finansowania edukacji na wsi, zamyka treść rozdziału pierwszego.

Rozdział drugi stanowi teoretyczną odpowiedź na zasygnalizowane w rozdziale pierwszym oczekiwania społeczne związane z dostarczaniem dóbr edukacyjnych mieszkańcom wsi w ramach sektora finansów publicznych. Rozdział ten został poświęcony prezentacji struktury finansowania edukacji w Polsce wraz z trzema funkcjami budżetu państwa o największym znaczeniu w zakresie dostarczania usług edukacyjnych mieszkańcom wsi.. Opis każdej funkcji został zaprojektowany z uwzględnieniem celowego uzasadnienia jej realizacji w sektorze finansów publicznych oraz wskazania reprezentatywnego przykładu transferu środków publicznych w jej ramach (tj. części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji celowej, dotacji rozwojowej z Europejskiego Funduszu Społecznego - EFS).

Rozdział trzeci prezentuje koncepcję metodologiczną badań uzasadniającą potrzebę analizy kryteriów podziału środków publicznych na realizację funkcji budżetu państwa omówionych w rozdziale drugim. Ten aspekt finansowania edukacji w największym stopniu koresponduje z podejściem, w którym wyniki badań naukowych stanowiące podstawy dla kształtowania polityki państwa, oparte są na faktach

(tzw. „Evidence-based policy making”¹⁴¹). Uwagi dotyczące organizacji badań podkreślają wagę ich przeprowadzania w skali w całym kraju.

Rozdziały od czwartego do szóstego prezentują wyniki badań empirycznych dotyczących kryteriów podziału środków publicznych w ramach trzech analizowanych funkcji budżetu państwa. Konstrukcja tych rozdziałów została konsekwentnie zbudowana według zasady konfrontacji zasadności stosowania aktualnych kryteriów podziału z propozycjami wprowadzenia nowych kryteriów podziału środków publicznych. I tak w rozdziale czwartym dotyczącym alokacji skonfrontowano podział środków z części oświatowej subwencji ogólnej na ucznia z kryterium kosztów ramowych planów nauczania. W rozdziale piątym, poświęconym analizie funkcji redystrybucyjnej, skonfrontowano podział środków z dotacji celowej na gminy według centralnych kryteriów z propozycją zastosowania kryterium dochodowego na ucznia. Z kolei w rozdziale szóstym, skoncentrowanym na analizie procesu stymulowania wzrostu inwestycji w edukację dorosłych, skonfrontowano podział środków z EFS na projekty z propozycją podziału tychże środków na beneficjenta przy zastosowaniu Edukacyjnych Kont Osobistych. Ocena konfrontacji kryteriów została wzbogacona uwagami o tych obszarach sektora finansów publicznych, w których możliwe byłoby wdrożenie nowych rozwiązań podziału środków publicznych.

Autorka rozprawy habilitacyjnej pozostaje w nadziei, że wyniki badań dotyczących finansowania ze środków publicznych edukacji na wsi okażą się pomocne przy reformowaniu systemu finansów publicznych, a proponowane zmiany w sposobie podziału środków publicznych zostaną wykorzystane do implementacji nowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie inwestycji w kapitał ludzki.

Warto także podkreślić, że utylitarny charakter badań wiąże się z szerokim gronem ich odbiorców. Rezultaty badań mogą zainteresować przedstawicieli: administracji rządowej i samorządowej, instytucji finansowych (np. banków), organizacji międzynarodowych (m.in.: Bank Światowy, OECD, UNESCO), placówek edukacyjnych, szkół wyższych (np. przy realizacji specjalizacji: Ekonomika sektora publicznego), podatników.

Recenzowana praca może także stanowić cenny polski wkład w rozwoju dorobku naukowego z zakresu ekonomii edukacji w środowisku międzynarodowym (np. reprezentowanym przez European Expert Network in the Economics of Education -EENEE).

¹⁴¹ Podejście to zostało docenione w środowisku polityków odpowiedzialnych za kształtowanie systemów edukacji. Efektem tego zainteresowania było uruchomienie w Centre for Educational Research and Innovation (CERI) przy OECD projektu „Evidence-based policy research in education”. Celem projektu było zebranie międzynarodowych doświadczeń z tego zakresu i promowanie badań edukacyjnych dających podstawy do podejmowania decyzji politycznych o kształcie systemu edukacji w przyszłości.