**Dylematy polityki oświatowej państwa**

**Oświata jest jednym z obszarów tematycznych projektu: „Konstruktywny dialog III – wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NSZZ „Solidarność”.**

Dokumentem otwierającym merytorycznie realizację projektu jest Bilans Otwarcia, który opracował Lech Sprawka- ekspert zewnętrzny Zespołu Problemowego ds. oświaty. Bilans jest opracowaniem, którego celem jest postawienie diagnozy sytuacji tego obszaru, analiza uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, analiza przyjętych rozwiązań na tle rozwiązań europejskich i wskazanie proponowanych kierunków działań. Pokazuje jakie cele wyznaczyło państwo i wskaźniki do ich osiągnięcia. Dokument zawiera 8 rozdziałów merytorycznych i 1 rozdział określający wstępne rekomendacje dla polityki budżetowej.

Poszczególne rozdziały opisują: system oświaty w Polsce, ogólne zasady finansowania oświaty, podstawy prawne systemu finansowania, przykłady systemów finansowania na świecie, strategiczne- zewnętrzne i wewnętrzne- uwarunkowania procesów rozwojowych w oświacie, charakterystykę szczegółową finansowania oświaty w latach 2009- 2013, charakterystykę finansowania zadań oświatowych w 2014 r. oraz analizę jakości procesu przygotowania projektów ustaw budżetowych i prac legislacyjnych innych aktów prawnych oddziałowujących na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Bilans Otwarcia został zaprezentowany podczas „ WARSZTATÓW DLA OBSZARU OŚWIATA” 12 i 13 maja w Warszawie. Warsztaty obejmowały ponadto zajęcia przygotowujące uczestników do procesu przygotowania opinii do projektów ustaw budżetowych i okołobudżetowych. Uczestnikami warsztatów byli przedstawiciele Sekcji Krajowej z Przewodniczącym Ryszardem Proksą i Regionalnych oraz Pani Elżbieta Wielg- Kierownik Działu Programów Europejskich, Pan Henryk Nakonieczny- członek Prezydium KK, Pani Agata Adamek- Lider Zespołu, Pani Marzena Podolska- Bojahr- Ekspert Wewnętrzny oraz Pan Jerzy Ewertowski – Obserwator.

W czasie zajęć poddana została analizie pozycja OŚWIATY w strategicznych dokumentach rozwojowych państwa, przeprowadzono analizę źródeł informacji z zakresu finansowania oświaty, omówiono szczegółowo charakterystykę procesu legislacyjnego ustawy budżetowej oraz przeanalizowano propozycje wstępnych rekomendacji dla polityki budżetowej.

Podczas prezentacji Bilansu Otwarcia oraz w czasie kolejnych zajęć warsztatowych podkreślone zostały wnioski, które należy uwzględnić w procesie opiniowania projektu ustawy budżetowej oraz innych projektów wpływających na finansowanie i organizację oświaty.

Dla formułowania rekomendacji w zakresie polityki budżetowej w obszarze Oświata ważna jest znajomość strategicznych dokumentów rozwojowych .

Analizie w czasie zajęć poddano:

1. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności,

2. Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020,

3. Strategie rozwoju (tzw. strategie zintegrowane):

- Strategię innowacyjności i efektywności gospodarki,

- Strategię rozwoju kapitału ludzkiego,

- Strategię rozwoju kapitału społecznego.

Na podstawie analizy tych dokumentów, potwierdzone zostały następujące wnioski:

1. Konieczna jest rewizja przyjętych nominalnie i wskaźnikowo wielkości środków przeznaczonych na rozwój oświaty;
2. Słabą stroną jest określenie wskaźników i mierników określających stopień realizacji określonych celów, szczególnie w zakresie podnoszenia jakości procesów edukacyjnych;
3. Niezrozumiały jest brak wykorzystania systemu egzaminów zewnętrznych do określenia wskaźników i mierników;
4. Brak jest ścisłej korelacji poszczególnych dokumentów;
5. Konieczna jest modyfikacja dokumentów strategicznych i podniesienie jakości opracowań krótkookresowych.

Powszechną cechą wspólną systemów finansowania oświaty w Polsce i Europie jest dzielenie tego zadania między administrację centralną i lokalną. Szczególne znaczenie należy przypisać wyodrębnieniu w budżecie państwa odpowiednich wysokości kwot części oświatowej subwencji ogólnej oraz rezerw celowych, które po podziale stają się dochodami jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST). Adekwatność tych kwot do realizowanych zadań oświatowych decyduje nie tylko o jakości procesów edukacyjnych, ale również o sytuacji finansowej JST. Dlatego jakość planowania jest bardzo istotna. Decyduje o niej jakość prawa regulującego ten proces oraz jego przestrzeganie. Kluczowe jest właściwe stosowanie art.50 ustawy o finansach publicznych i art.28 ust.1 ustawy o dochodach jst.

Szczegółowa analiza finansowania oświaty w latach 2009-2013 i w 2014 r. potwierdza wzrost obciążeń finansowych JST wynikających z realizacji zadań objętych subwencją. W roku 2011 niemal połowa wszystkich jednostek wydała ponad 20% więcej niż wynosił ich dochód z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej. Główną przyczyną tego stanu było drastyczne niedoszacowanie skutków finansowych podwyżek wynagrodzeń nauczycieli przy kalkulacji łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Spowodowane to jest systemowym błędem w stosowaniu art.28 ustawy o dochodach jst. Druga przyczyna to nie uwzględnienie w kalkulacji rzeczywistych skutków finansowych przyjętych, nowych rozwiązań prawnych. Proces ten nabierze jeszcze większej dynamiki w 2014 r., w którym mimo znacznego wzrostu zadań w wyniku obniżenia wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego dla połowy rocznika sześciolatków od 1 września , łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej zmniejsza się o 0,02% w stosunku do 2013 r. Biorąc pod uwagę bardzo trudną sytuację finansową JST, opisane zjawisko staje się coraz bardziej niebezpieczne, które zmuszać będzie samorządy do poszukiwania drastycznych oszczędności w oświacie.

W związku z powyższym szczególnego znaczenia nabiera jakość procesu planowania ustawy budżetowej na 2015 rok.

W dalszej części warsztatów dyskutowano nad głównymi problemami procesu legislacyjnego, którymi są:

- nieprzestrzeganie zapisów art.50 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje do rzetelnej oceny skutków finansowych przyjmowanych rozwiązań prawnych,

- uchwalanie ustaw wchodzących w życie w czasie danego roku budżetowego,

-rzetelność kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej,

-zmiana algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST po uchwaleniu ustawy budżetowej.

W ostatniej części warsztatów przedyskutowano wstępne rekomendacje dla polityki budżetowej.

Szczególną uwagę zwrócono na konieczność wyegzekwowania prawidłowej kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej przy zapewnieniu przestrzegania obowiązującego prawa. Dużo emocji towarzyszyło dyskusji nad kierunkiem zmian w zasadach naliczania części oświatowej subwencji ogólnej.

Główne cele warsztatów zostały osiągnięte i będą solidną podstawą do kształtowania umiejętności przygotowania opinii do projektu ustawy budżetowej i ustaw okołobudżetowych.

Lech Sprawka

Ekspert Zewnętrzny