

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP-1236/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr 155-X-181/24 w sprawie wprowadzenia bonu
edukacyjnego

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 155-X-181/24 została wniesiona przez osobę prawną. Jej przedmiotem jest żądanie *„podjęcia działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu inicjatywy podjęcia uchwały o przyjęciu przepisów wprowadzających do polskiego systemu prawnego instytucji BON-u Edukacyjnego”*.

Wnoszący petycję proponuje, aby bon edukacyjny był *„do wykorzystania jako środek płatniczy za usługi opieki i edukacji dzieci w trakcie ich rozwoju i dorastania. Społeczeństwo wspiera instytucję rodziny i pomaga w nauce, wychowaniu i opiece. Mamy publiczne żłobki, przedszkola i szkoły podstawowe, branżowe, średnie, policealne, po maturalne i wyższe. Postulujemy, aby koszty usług w jednostkach nie publicznych były rodzicom częściowo refundowane poprzez BON Edukacyjny. Precyzując. Żłobek, przedszkole, szkoła podstawowa i średnia do czasu uzyskania przez dziecko pełnoletniości będzie w części odpłatności ceny pokrywana przez samorząd lokalny. Finasowanie prowadzone będzie w zgodzie zasadami finasowania zadań zleconych i powierzonych przez Państwo organom zarządzanym przez samorząd lokalny. Opowiadamy się by zastosowano algorytm naliczania subwencji polegający na ustalaniu kosztu świadczenia usługi publicznej w jednostce państwowej i/lub samorządowej. Przyjmując sumę kosztów podzieloną na ilość dzieci objętych*

opieką bądź nauką za każdorazowo miniony rok dysponować będziemy wydatkiem historycznym na jednostkę. W danym roku rodzic dziecka otrzyma bon w wersji zaświadczenia do prawa skorzystania w wysokości 66% kwoty”.

Do petycji nie został załączony projekt zmian odpowiednich przepisów. Natomiast wskazano, aby „*obie Izby Parlamentu bądź choćby jedna z nich, podjęła dezyderat kierowany do właściwych Ministerstw oraz do Związków Samorządowców z prośbą, zachętą, wezwaniem do udziału w konsultacjach. Oczekujemy reakcji i konkretów ze strony władz lokalnych i władz centralnych dotyczących szczegółów prawnych i organizacyjnych wprowadzania w Polsce BONU EDUKACYJNEGO*¹”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja została skierowana do Sejmu RP, co jest zgodne z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach², w myśl których podmiot może wnieść petycję m.in. do organu władzy publicznej (art. 2 ust. 1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10). Ze względu na fakt, że petycja zawiera żądanie podjęcia uchwały przez Sejm wyrażającej stanowisko w określonej sprawie, jak i żądanie dokonania określonych zmian w prawie, albo (alternatywnie) uchwalenia dezyderatu mieści się ona w zakresie zadań i kompetencji adresata.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Pomysłodawcą koncepcji bonu edukacyjnego był amerykański ekonomista Milton Friedman, który w 1955 r. zastosował teorię wolnego rynku w dziedzinie edukacji. Friedman zaproponował wyposażenie rodziców w bony edukacyjne o

¹ W cytatach zachowano pisownię oryginału.

² T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

³ Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

wartości średnich kosztów kształcenia na danym poziomie. Uczniowie wybierając daną szkołę, przynosiliby do niej swoje bony, w efekcie czego budżety szkół byłyby uzależnione od liczby osób zainteresowanych nauką w nich⁴. Obecnie, pod pojęciem bonu oświatowego często rozumie się uprawnienie do korzystania z określonej kwoty środków budżetowych na kształcenie dzieci w dowolnie wybranych szkołach przyznawane przez rząd poszczególnym rodzicom⁵. Jest to zazwyczaj państwowy bon finansujący edukację, który uczeń lub jego opiekunowie mogą wykorzystać do opłaty za naukę w wybranej przez siebie szkole. Rozwiązanie to może – w zależności od szczegółów realizacji – uzupełniać lub całkowicie zastąpić klasyczny system dostępu do szkolnictwa państwowego. Propozycje tego rodzaju są różnego typu kompromisem między ideą pełnej prywatyzacji i deregulacji szkolnictwa, a poczuciem konieczności publicznego finansowania edukacji powszechnej⁶. W literaturze światowej poświęconej tematowi bonu zakłada się, że możliwe jest wyprowadzenie typologii ponad 4 tys. schematów bonów oświatowych. Jednocześnie na ogół prezentowanych jest osiem podstawowych klas bonów, które reprezentują następujące zasady:

„- wolny rynek i wolny wybór dokonywany przez konsumenta; w dziedzinie edukacji zasada ta dotyczyłaby rodziców, ponieważ to oni dokonują wyboru szkoły dla swoich dzieci, a nie są w sensie podstawowym rzeczywistymi konsumentami edukacji; zgodnie z tą koncepcją rząd miałby sprzyjać konsumentom edukacji – rodzicom, zamiast dostawcom edukacji, czyli szkołom,

– obywatel ma prawo kształtować własny los; możliwość wyboru i podjęcia decyzji pobudza zainteresowanie daną problematyką, zaangażowanie, entuzjazm, a nawet poświęcenie; wiele programów rządowych to subsydiowanie odbiorców indywidualnych usług (na przykład: programy zdrowotne, kredyty studenckie); bony edukacyjne rozszerzałyby tę zasadę na edukację,

- promowanie konkurencyjności; szkoły publiczne występują zazwyczaj w pozycji monopolistów; bony stanowiłyby wyzwanie, które mogłoby prowadzić do

⁴ J. Buczek, *Bon edukacyjny – spory i kontrowersje*, <https://prenumeruj.forumakademicke.pl/fa/2008/07-08/bon-edukacyjny-spory-i-kontrowersje/> [dostęp dnia 5 sierpnia 2024 r.].

⁵ Definicja zaproponowana przez R. Levačica, za: A. Jeżowski, *Bon edukacyjny – idea czy metoda*, *Studia BAS* Nr 2(22) 2010, s. 209–230.

⁶ https://pl.wikipedia.org/wiki/Bon_o%C5%9Bwiatowy [dostęp dnia 5 sierpnia 2024 r.].

konkurencji, powodującej ostatecznie obniżenie kosztów, a jednocześnie podnoszenie średniej jakości i dynamiki innowacji oświatowych,

– szerszy dostęp do szkół prywatnych; selektywne działanie bonów edukacyjnych miałyby na celu umożliwienie rodzinom o niskich dochodach szerszego dostępu do szkół prywatnych; zasadę tę popierano wynikami badań świadczących o wyższej wydajności amerykańskich szkół prywatnych nad publicznymi⁷.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, Polska ma zdecentralizowany system finansowania i zarządzania oświatą, który posiada silny element urynkowienia, a także *quasi-bony* dla oświaty niepublicznej. Przeznaczając środki publiczne na uczniów szkół prywatnych, system finansowania oświaty w Polsce *de facto* stworzył dla nich rodzaj bonu oświatowego⁸.

Koncepcja bonu oświatowego oceniana jest niejednoznacznie; zwolennicy twierdzą, że system bonów wzmoże wolnorynkową konkurencję pomiędzy szkołami wszelkich typów, co dostarczy szkołom bodźców do poprawy - szkoły dobre przyciągną więcej uczniów, podczas gdy złe będą zmuszone do poprawy lub zamknięcia. Nie brakuje jednak głosów negatywnie oceniających tę ideę. W opinii S. Broniarza, prezesa Związku Nauczycielstwa Polskiego, „urynkowienie edukacji” nie rozwiąże problemów systemu edukacji. „Wprowadzenie bonu edukacyjnego dla ucznia, dającego gwarancję, że pieniądze będą za nim szły do szkoły, spowodowałoby wiele problemów: w warunkach wielkomiejskich dokonałby alokacji dzieci i młodzieży w szkołach, stawiając pod dużym znakiem zapytania przyszłość tych placówek, które byłyby w świadomości opinii publicznej gorsze, czasami także z powodów pozamerytorycznych, a także mógłby doprowadzić do daleko idącej destrukcji w ośrodkach z jedną szkołą, bo rodzice mając wybór i tak musieliby posłać dziecko do tej szkoły”. Szans „na powodzenie” idei bonu edukacyjnego nie widzi również W. Jakubowski, przewodniczący KSOiW NSZZ „Solidarność”. Jego zdaniem wprowadzenie bonu, jak również uwolnienie zawodu nauczyciela, a co za tym idzie

⁷ E.G. West, *Education vouchers, in practice and principle: a world survey*, World Bank Institute, 1996, s. 123–124, za: A. Jeżewski, *op. cit.*

⁸ P. Bielecki, *Bony edukacyjne. Granice urynkowania edukacji*, Warszawa 2005, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2009, s. 51-54.

systemu oświaty, spowoduje, że będziemy mieli szkoły bardzo zróżnicowane pod względem tak programowym, jak i poziomu kształcenia⁹.

Aktualnie „bon edukacyjny” wypłacany jest w Wadowicach każdemu dziecku uczęszczającemu do szkoły podstawowej. Według danych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej program cieszył się dużym zainteresowaniem rodziców. W zeszłym roku wypłacono pieniądze dla 2524 dzieci, a rok wcześniej z wypłat skorzystało 2721 dzieci. Obsługa programu kosztuje miasto 1,6 mln zł. Gmina Wadowice jest jedynym samorządem w Polsce, który wypłaca pieniądze rodzicom¹⁰.

Petycja ma charakter ogólnikowy, nie zawiera konkretnych propozycji legislacyjnych, nie przedstawia analiz na poparcie przedstawionej koncepcji, nie odnosi się do odmiennych kosztów w edukacji domowej, w nauczaniu stacjonarnym, w szkołach średnich czy w szkołach przygotowujących do wykonywania zawodu, co utrudnia czy też nawet uniemożliwia szczegółową analizę.

V. Wnioski końcowe

Zgodnie z art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu, sposobem załatwienia petycji może być w szczególności:

- 1) wniesienie przez Komisję projektu ustawy lub uchwały,
- 2) wniesienie przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania,
- 3) przedstawienie przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały,
- 4) wystąpienie przez Komisję z wnioskiem, o którym mowa w art. 162a ust. 1,
- 5) nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Podjęcie uchwały będącej przedmiotem petycji leży w gestii ustawodawcy i pozostaje do jego oceny. Biorąc pod uwagę systemowy charakter proponowanych zmian, ich złożoność, a także konieczność przeprowadzenia analiz o charakterze finansowymi i społecznym Komisja może rozważyć – zgodnie z wnioskiem

⁹ <https://nowyobywatel.pl/2023/09/10/bon-edukacyjny-zaszkodzi-nam-wszystkim/> [dostęp dnia 5 sierpnia 2024 r.].

¹⁰ Za: <https://mops.wadowice.pl/bon-edukacyjny/>, <https://www.wadowice24.pl/nowe/pieniadze/24940-w-wadowicach-wraca-bon-edukacyjny-dla-dzieci-kiedy-mozna-skladac-wnioski.html> [dostęp dnia 5 sierpnia 2024 r.].

wnoszącego petycję - złożenie dezyderatu do właściwego podmiotu (Ministra Edukacji Narodowej), celem podjęcia prac koncepcyjnych nad przygotowaniem rozwiązań problemów określonych przez wnioskodawcę w petycji.

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski