

Franciszek Wyrwa

Próba poszukiwania metod optymalizacji nakładów finansowych na edukację

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 9,
477-502

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

FRANCISZEK WYRWA

PRÓBA POSZUKIWANIA METOD OPTIMALIZACJI NAKLADÓW FINANSOWYCH NA EDUKACJĘ

Streszczenie: Ważnym czynnikiem efektywności zadań oświatowych jest poziom nakładów ponoszonych na edukację przez różne jednostki samorządowe. Zmiana perspektywy postrzegania roli lokalnej polityki edukacyjnej w kierunku spojrzenia na szkołę, jako instytucji, od której zaczyna się rozwój lokalny, wymaga wykorzystania do analiz ekonomicznych wskaźników oświatowych. Analizy te prowadzone na poziomie lokalnego samorządu mogą diagnozować sytuacje problematyczne, bądź służyć mogą do monitorowania rezultatów wdrażanych strategii oświatowych. Analizy poszerzone o diagnozę porównawczą z podobnymi jednostkami na terenie powiatu, województwa czy kraju, pozwalają usytuować lokalne finanse w szerszym kontekście.

Same wskaźniki nie są wystarczające jednak do przeprowadzenia pełnej diagnozy efektywności finansowania zadań oświatowych. Niezbędne jest ich odniesienie do konkretnej sytuacji na poziomie szkół. Możliwe to jest poprzez włączenie do społecznego dialogu na temat efektywności lokalnych systemów oświatowych dyrektorów szkół. Powierzchnowe i jednostronne analizy przeprowadzane tylko przez wydziały oświaty, z uwagi na zróżnicowany poziom kultury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi do utrwalania subiektywnych ocen i do wypaczenia przyjętych strategii oświatowych.

Do przeprowadzenia badań wybrano studium przypadku wpływu rodzaju jednostki samorządowej na udział subwencji oświatowej w budżetach szkół powiatu chodzieskiego. Zaproponowanie przez autora nowego wskaźnika finansowego W4, zawierającego elementy budżetu zadaniowego, pozwoliło na uchwycenie rzeczywistych kosztów zadań realizowanych na poziomie szkoły, m.in.: uwzględnienie zróżnicowanych zadań realizowanych przez poszczególne szkoły. Zastosowanie wskaźnika W4, może być również czynnikiem przeciwdziałającym instrumentalnemu traktowaniu zadań oświatowych wyłącznie w kategoriach ekonomicznych oraz prowadzić może do postrzegania szkół w kategoriach paradygmatu edukacji podmiotowej.

Słowa kluczowe: finansowanie oświaty, kapitał ludzki, kultura organizacji, wskaźniki oświatowe.

1. WSTĘP

Postulowanymi zadaniami dla edukacji w XXI wieku jest zniesienie materialnych utrudnień w dostępie do wiedzy i umożliwienie powszechnego dostępu do edukacji¹. Edukacja w związku z materialnymi utrudnieniami w dostępie do niej, często jest postrzegana, jako istotna determinanta rozwoju lokalnych społeczności.

Następstwem demokratyzacji społeczności było przekształcenie edukacji dostępnej dla uprzywilejowanych jednostek w edukację masową dostępną dla wszystkich obywateli. Upowszechnienie zjawiska edukacji spowodowało wprowadzenie zasad ekonomii w funkcjonowanie systemów szkolnictwa. Skutkiem tego jest zdominowanie dyskursu edukacyjnego pojęciami ekonomicznymi. Paradoksalnie masowa edukacja zamiast wyrównania szans w dostępie do wiedzy, pogłębiła zróżnicowanie ich w sferze szkolnictwa podstawowego i średniego². Stała się instrumentem konstruowania i odtwarzania nierówności³.

Uwzględniając powyżej przedstawione problemy, jako cel artykułu przyjęto określenie wpływu rodzaju jednostki administracyjnej na udział subwencji oświatowej w budżetach szkół, wykorzystując do tego powszechnie stosowane wskaźniki ekonomiczne. Podjęto również próbę szerszego zdiagnozowania efektywności kosztów kształcenia poprzez zaproponowanie zmodyfikowanego wskaźnika finansowego W4 zawierającego elementy budżetu zadaniowego.

Zrealizowano studium przypadku na podstawie powiatu chodzieskiego, polegające na analizie różnych typów budżetów szkół oraz próbę opracowania narzędzi optymalizujących koszty prowadzenia jednostek oświatowych.

2. GLOBALIZACJA A EDUKACJA

Wyzwania współczesnego świata oraz możliwych kierunków jego rozwoju sprawiają, że zmieniają się oczekiwania, co do zadań oświaty, szkoły oraz roli nauczycieli⁴. Kierunki programowych zmian w oświacie wyznaczają tezy raportu Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku, napisanego przez Jacques'a Delors dla UNESCO⁵. Raport wskazuje na cztery podstawowe zasady (filary edukacji), na jakich powinna opierać się edukacja przez całe życie:

1. Uczyć się, aby żyć wspólnie, czyli uczestniczyć i współpracować z innymi na wszystkich płaszczyznach działalności ludzkiej.

¹ F. Mayor, *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001, s. 389.

² T. Gmerek, *Edukacja i nierówności społeczne*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2011, s. 9.

³ Z. Melosik, *Uniwersytet i społeczeństwo: dyskursy wolności, wiedzy i władzy*, Impuls, Kraków 2009, s. 139.

⁴ R. Parzęcki, A. Parzęcka-Denis, *Przesłanki i kierunki przeobrażeń funkcji edukacyjnych nauczyciela*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2014, nr 1, s. 133.

⁵ J. Delors, *Edukacja: jest w niej ukryty skarb. Raport*, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Wydawnictwa UNESCO, 1998, s. 92–95.

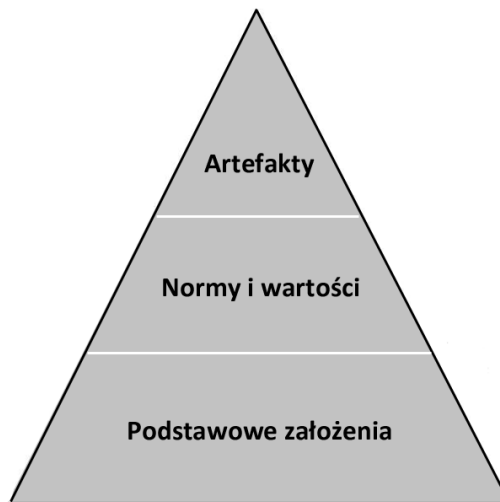
2. Uczyć się, aby wiedzieć – tzn. zdobyć narzędzia rozumienia; celem uczenia jest osiągnięcie radości z rozumienia, odkrywania i posiadania wiedzy.
3. Uczyć się, aby działać – tzn. móc twórczo oddziaływać na swoje środowisko, umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce, działania w grupie.
4. Uczyć się, aby być – głównym celem jest wszechstronny rozwój jednostki, edukacja powinna troszczyć się o rozwój niezależnego myślenia, zdolności krytycznego osądu, uczuć i fantazji, bez tego świata grozi odhumanizowanie.

Przedstawione wyżej zasady wyznaczają nową wizję edukacji i determinują dla niej nowe zadania. Edukacja stanowi, więc jeden z bardzo istotnych elementów rozwoju współczesnych społeczeństw i stanowi istotny jego czynnik⁶.

Większość szkół funkcjonuje zgodnie z założeniami ukształtowanymi na przełomie XVIII i XIX wieku, kiedy powstały państwowe, centralnie kształtowane systemy edukacyjne. W chwili obecnej muszą one jednak sprostać wyzwaniom XXI wieku.

Efektywne dostosowanie się do nowych wyzwań uzależnione jest od wielu czynników, wśród których istotnego znaczenia nabiera m.in. kultura organizacyjna podmiotów uczestniczących w zmieniających się systemach edukacyjnych. Dla zobrazowania tych zależności warto zapoznać się z teorią kultury organizacyjnej Edgara Scheina⁷.

Rysunek 1. Poziomy kultury organizacyjnej według Edgara Scheina



Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, 2004.

⁶ J. Polcyn, *Analiza efektywności edukacji na przykładzie podregionu pilskiego – wkład do samorządowej polityki społecznej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 168.

⁷ R. Dorczak, *Transformacja kultury organizacyjnej szkół polskich – rola reformy systemu nadzoru pedagogicznego*, [w:] G. Mazurkiewicz (red.), *Jak budować dobrą szkołę? Potencjał i bariery ewaluacji w oświacie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 56, 59.

Schein wyróżnia trzy poziomy składające się na kulturę organizacyjną⁸:

1. Artefakty (*Artifacts*) – wierzchołek:
 - to własne wytwory materialne np. budynki szkolne, wyposażenie,
 - wytwory językowe: język i słownictwo oraz sposoby komunikowania się,
 - wytwory behawioralne: charakterystyczne dla organizacji zachowania, zwyczaje.
2. Normy i wartości (*Espoused Beliefs and Values*): decydują o codziennych zasadach postępowania.
3. Podstawowe założenia (*Underlying Assumptions*) – najważniejszy element, na który składają się przekonania, co do natury świata, ludzi, organizacji i zachodzących w niej procesów.

Na zewnątrz organizacji widoczne są tylko artefakty. Pozostałe elementy pozostają niewidoczne. To, co najistotniejsze – istnieje bardzo silny wpływ podstawowych założeń i wartości na artefakty. Wpływ odwrotny jest bardzo słaby, co oznacza np., że łatwiej jest zmienić kulturę na poziomie artefaktów poprzez wprowadzenie zmian na poziomie wartości i założeń niż zmienić wartości i założenia poprzez zmiany dokonujące się jedynie na poziomie artefaktów⁹. Przenosząc teorię na grunt szkolny – wyposażenie szkoły, budynki szkolne w niewielkim stopniu wpływają na kulturę organizacyjną szkoły.

Literatura podaje ponad 150 definicji kultury. Dla potrzeb niniejszej pracy przyjęta została definicja za Ricky Griffinem: „Kultura organizacji jest to zestaw wartości, które pomagają jej członkom zrozumieć, za czym organizacja się opowiada, jak pracuje, co uważa za ważne”¹⁰. Jest to, więc pojęcie, nieuprzedmiotowione, ale odgrywające ważną rolę w kształtowaniu zachowania menedżerów¹¹.

Kultury organizacyjne różnych instytucji znajdują się w ciągłej interakcji¹². Szczególnie jest to widoczne w zakresie finansowania zadań oświatowych oraz związanych z tym zależnościami pomiędzy samorządami a podległymi im placówkami oświatowymi. Finansowanie oświaty publicznej jest procesem dwuetapowym. Kwoty subwencji oświatowej przekazywane samorządom z budżetu centralnego do samorządów są dzielone przez władze samorządowe według własnego uznania¹³.

Od świadomości obowiązków wynikających z realizacji zadań oświatowych oraz od poziomu kultury organizacyjnej zależy, jakość interakcji pomiędzy samo-

⁸ E. Schein, *Organizational culture and leadership*, John Wiley & Sons, 2010, s. 25–35.

⁹ E. Schein, *Ku nowemu rozumieniu kultury organizacji*, [w:] A. Marcinkowski, J. Sobczak (red.), *Wybrane zagadnienia socjologii organizacji. Cz. II. Perspektywa kulturowa w badaniach organizacji* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992, s. 63.

¹⁰ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005, s. 117.

¹¹ M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, California 1978, p. 242–248.

¹² M. Kopczewski, B. Pączek, M. Tobolski, *Istota kultury organizacyjnej w zarządzaniu przedsiębiorstwem produkcyjnym*, Konferencja IZIP, Zakopane 2012, s. 937.

¹³ M. Herbst, *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*, „Kwartalnik Naukowy. Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3, s. 141.

rządami a szkołami w zakresie pełnego finansowania zadań realizowanych przez jednostki oświatowe.

Teoria Scheina wyjaśnia, dlaczego tak trudno jest dokonać trwałych zmian w zarządzaniu i finansowaniu oświaty. Typowym działaniem polityków oświatowych są decyzje przynoszące szybko i dostrzegalne efekty (działanie na poziomie artefaktów). Takie podejście powoduje nieefektywne wykorzystanie zasobów materialnych, bowiem zmiany edukacyjne nie mają charakteru trwałego i są powierzchowne. Zjawiska te potęgują się w okresie niesta-bilnych przemian dokonujących się w kraju, cechujących się natłokiem wydarzeń, mało przewidywalnym tempem zmian oraz nietrwałością przeobrażeń¹⁴.

Sytuację polskiej oświaty sugestywnie przedstawił B. Śliwerski. Zwrócił uwagę na powszechność krytyki szkoły, jako instytucji, niemal na całym świecie oraz na ścieranie się w instytucjach oświatowych sił konserwatywnych z siłami reformatorskimi. Proces ten nasila się w okresie radykalnych przemian społeczno-politycznych¹⁵. Powyższe spostrzeżenia potwierdziły się również w badaniach autora.

Mimo wskazanych trudności nie ma odwrotu od głębokiej przebudowy obecnych systemów edukacyjnych, zdolnych do sprostania wyzwaniom współczesnego świata. Kierunek tych przemian wyznacza przytoczony przez Kupisiewicza stary chiński aforyzm, „*Jeśli myślisz rok naprzód – siej zboże. Jeśli myślisz 5 lat naprzód – zakładaj sad. Ale jeśli myślisz 20 lat naprzód – zajmij się kształceniem dzieci i młodzieży*”¹⁶. Tylko poprzez zmodyfikowane kształcenie dzieci i młodzieży możemy je właściwie przygotować do życia w globalnej rzeczywistości i pełnego korzystania z jej dobrodziejstw, a w konsekwencji doprowadzić do ukształtowania się nowego społeczeństwa XXI wieku¹⁷.

3. FINANSOWANIE EDUKACJI

W Polsce oświata jest jednym z najkosztowniejszych zadań własnych gminy. Wydatki oświatowe stanowią od 38% do 58% wszystkich wydatków gminy. Pomimo znacznych nakładów finansowych z budżetu gminy i wydatkowania od kilku lat około 4% PKB na edukację¹⁸. Państwo nie w pełni realizuje konstytucyjny zapis

¹⁴ E. Tarkowska E., *Zmieniająca się rzeczywistość społeczna, jako szczególna sytuacja badawcza*, „Kultura i Społeczeństwo” 1993, vol. 37(3), s. 116–120.

¹⁵ B. Śliwerski B., *Edukacja w wolności*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 1992, s. 33.

¹⁶ C. Kupisiewicz, *Rzecz o kształceniu: wybór rozpraw i artykułów*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna ZNP, Warszawa 1999, s. 189.

¹⁷ C. Czech, *Tożsamość obywatelska w dobie globalizacji oraz próby jej kształtowania w świetle założeń podstawy programowej z edukacji obywatelskiej – model polski i francuski*, „Przegląd Pedagogiczny” 2009, nr 2, s. 99.

¹⁸ J. Polcyn, *Państwo, jako podmiot zamawiający usługi edukacyjne dla społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2015, nr 209, s. 159.

o prawie każdego obywatela do nauki, z powodu przekazywania do samorządów niewystarczającej ilości środków finansowych¹⁹.

Coraz częściej zwraca się uwagę na efektywność realizacji zadań oświatowych. Jedną z wielu metod pozwalających na ocenę efektywności edukacji jest określenie stosunku ilości nauczycieli i uczniów do wyników edukacyjnych²⁰. Wyniki wielu badań potwierdzają jednak, że wyniki egzaminów w niewielkim stopniu są odbiciem, jakości pracy szkoły. Jak wskazują opracowania, na wyniki uzyskiwane przez uczniów znaczący wpływ mają m.in. środowisko, w którym uczeń się wychowuje, pochodzenie społeczne i inne czynniki niezależne od szkoły²¹.

Istotnym czynnikiem efektywności zadań oświatowych jest poziom nakładów ponoszonych na edukację. Założenia reformy przybliżające polską oświatę do nowoczesnej, jakościowo dobrej szkoły, rozmywają się z powodu niejasnych zasad jej finansowania. Dwuetapowy system dystrybucji środków finansowych na zadania oświatowe jest nieskuteczny. Samorzady otrzymujące ustalone wzorem subwencyjnym środki na prowadzenie zadań oświatowych, często wypaczają założenia reformy, przedkładając rachunek ekonomiczny ponad znaczenie sfery publicznej. Sfery rozumianej, jako „osoby, działania tych osób i wytwory działalności – intelektualne, ideowe, organizacyjne, materialne – na użytek publiczny, ogólnospołeczny, oraz funkcjonujące w społeczeństwie, w różnych formach życia społecznego”²².

Badania Jovchelowicz i Priego-Hernandez wskazują na złożoność relacji reprezentacji społecznych i edukacji²³: „podmioty polityczne w ich przemowach oraz działaniach uczestniczą w sferze życia wspólnej dla wszystkich i stąd nie mogą polegać całkowicie na wyłącznie prywatnych korzyściach i zażyłościach”. Przedstawiciele społecznych reprezentacji w władzach samorządowych podejmują istotne dla systemu edukacji decyzje takie jak: sieć szkół, budżety szkół. Przy podejmowaniu decyzji opierają się niestety na potocznej wiedzy o koncepcjach funkcjonowania systemu edukacji.

¹⁹ I. Lubimow-Burzyńska, *Mierniki realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2014, vol. 40, s. 116–117.

²⁰ A. Hnatyszyn-Dzikowska, J. Polcyn, *Regionalne zróżnicowanie dostarczania usług publicznych – wybrane aspekty metodologiczne. Rozwój regionalny i jego determinanty*, Tom II, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2015, s. 251.

²¹ M. Herbst, *Edukacja a zróżnicowanie rozwoju polskich regionów*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 35–54; M. Herbst, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 166–196; P. Śleszyński, *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, MENiS, Warszawa 2004, s. 17.

²² M. Krasuska-Betiuk, *Sfera publiczna i edukacja w świetle teorii reprezentacji społecznych*, „Forum Oświatowe” 2015, nr 1/53, s. 12.

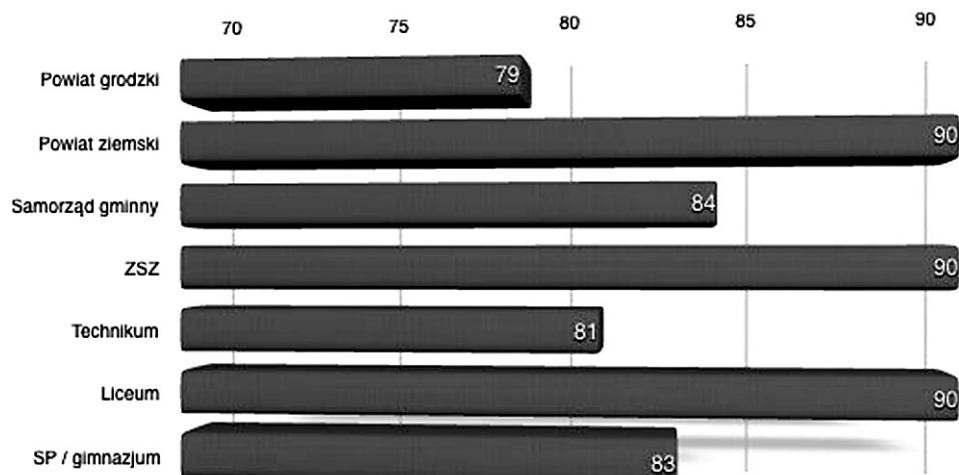
²³ S. Jovchelovitch, J. Priego-Hernandez, *11 Cognitive polyphasia, knowledge encounters and public spheres*, *The Cambridge Handbook of Social Representations*, Cambridge 2015.

4. SAMORZĄD A KAPITAŁ LUDZKI

W 2012 roku przeprowadzono po raz pierwszy w Polsce kompleksowe badania poświęcone prywatnym i publicznym nakładom na edukację oraz ich uwarunkowaniom – tzw. badania Becker. Nazwa badania pochodzi od nazwiska Gary’ego Stanleya Beckera – amerykańskiego ekonomisty, laureata Nagrody Nobla, badającego m.in. inwestycje w kapitał ludzki, twórcę pojęcia inwestycji w człowieka, której głównym składnikiem są nakłady na edukację (Econlib, n.d.).

Badania zostały przeprowadzone w okresie od marca 2013 do maja 2014 w wybranych samorządach na terenie Polski (4 miasta na prawach powiatu, 5 powiatów ziemskich). Badania te pokazały m.in. udział kwoty subwencji oświatowej w budżetach badanych szkół (z wyłączeniem wydatków inwestycyjnych oraz dochodów własnych)²⁴.

Rysunek 2. Udział subwencji oświatowej w budżetach szkół w zależności od JST oraz typu szkół [%]

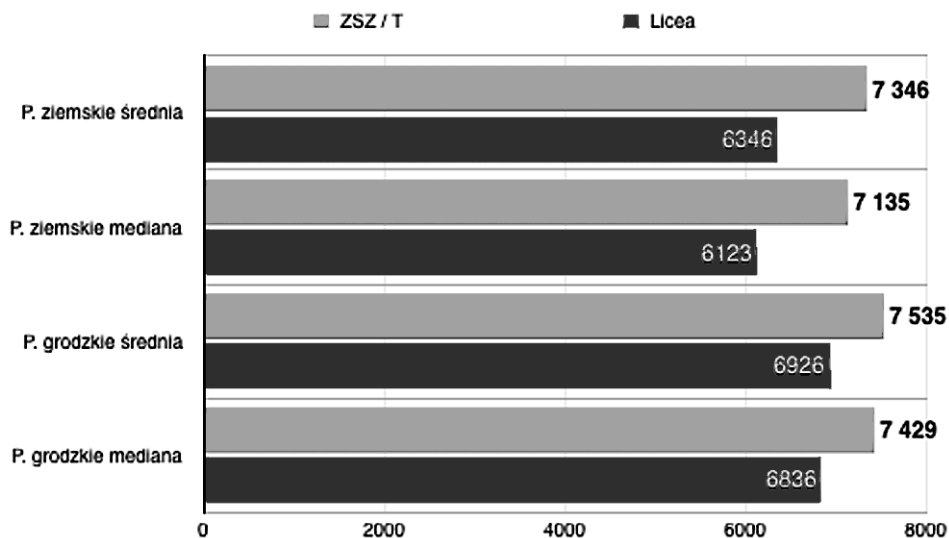


Źródło: obliczenia na podstawie badań Beckera za J. Stasiowskim 2014, s. 49.

Im niższy wskaźnik procentowy udziału subwencji w budżetach szkół tym oświata stanowi większe obciążenie dla danego samorządu. Najtrudniejszą sytuację obserwujemy w przypadku powiatów grodzkich, w których samorząd musi uzupełniać budżety szkół w wysokości 21% z własnych środków. Najniższe dodatkowe nakłady finansowe ponoszą powiaty ziemskie – 10%. Również samorzady gminne zmuszone są ponosić zwiększone o 16% nakłady w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej. Biorąc pod uwagę typy szkół najwięcej samorzady dofinansowywać muszą kształcenie zawodowe na poziomie technikum (19%) oraz szkoły podstawowe i gimnazja (17%).

²⁴ A. Block, E. Cukrowska, E. Drogosz-Zabłocka, A. Gałkowski, i in., *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej. Raport*, IBE, Warszawa 2014, s. 49.

Rysunek 3. Wydatki bieżące na ucznia publicznych szkół ponadgimnazjalnych [zł]



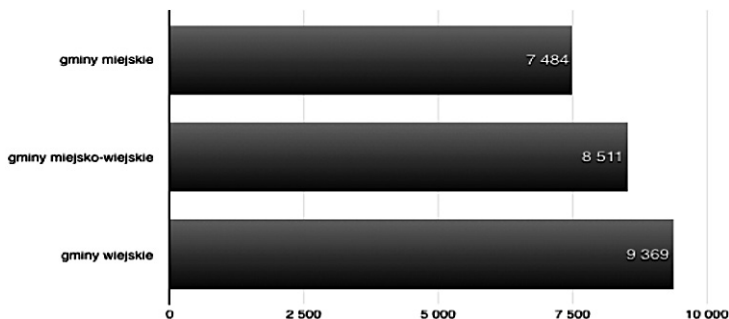
Źródło: obliczenia na podstawie badań Beckera za J. Stasiowskim 2014, s. 9.

Gdy porównamy średnie wydatki bieżące na ucznia pomiędzy powiatami grodzkimi i ziemskimi to okazuje się, że w przypadku liceum ogólnokształcącego wydatki te w powiatach ziemskich są o 8,4% niższe niż w miastach na prawach powiatu. Podobnie niższe są wydatki na kształcenie zawodowe o 2,5%.

Obliczone wydatki bieżące na ucznia są wartościami średnimi dla typów szkół. Zróżnicowanie kosztów występuje zarówno w liceach (kosztowne kształcenie w zakresie języków obcych i informatyki na poziomie rozszerzonym i tańsze kształcenie w pozostałych rozszerzeniach) jak i w kształceniu zawodowym (kosztowne zawody techniczne i mniej kosztowne zawody ekonomiczno-administracyjne).

WYDATKI NA OŚWIATĘ W GMINACH

Rysunek 4. Wydatki bieżące na ucznia szkół publicznych w zależności od rodzaju JST [zł]



Źródło: obliczenia na podstawie danych Ministerstwa Finansów za: U. Sztanderska, *Koszty edukacji od przedszkola do gimnazjum. Raport*, IBE, Warszawa 2013, s. 42.

Wydatki bieżące na ucznia w gminach wiejskich są wyższe o 25,2% od wydatków w gminach miejskich i o 10,1% od gmin miejsko-wiejskich. Różnice te spowodowane są m.in. wielkością placówek oświatowych oraz ich rozproszeniem.

Sztanderska zwraca uwagę na to, że w niektórych gminach część usług edukacyjnych oraz związanych ze sportem i kulturą, realizowanych jest bezpośrednio w szkołach i zapisywanych w budżecie w działach 801 i 854, co powoduje, że widnieją w wydatkach związanych z prowadzeniem placówek szkolnych²⁵.

Ciekawych wniosków o efektywności nakładów na oświatę dostarcza *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012*. Autorzy zwracają uwagę na brak powiązania pomiędzy poniesionymi nakładami na edukację w przeliczeniu na ucznia a osiągniętymi wynikami egzaminu końcowego. Podobnie brak takiej korelacji w przypadku mniejszej liczebności klas. Większą rolę odgrywają tu inne czynniki: kapitał ludzki i społeczny rodziny, prywatne nakłady na edukację, dostęp do zajęć pozalekcyjnych i aktywności pozaszkolnych. Czynniki te częściej występują na terenach bardziej zurbanizowanych²⁶.

Przy niedoszacowaniu zadań oświatowych oraz zróżnicowaniu nakładów finansowych na oświatę pomiędzy jednostkami samorządowymi, istotnego znaczenia nabiera efektywność wykorzystania kapitału finansowego. Inwestowanie w edukację, istotne z punktu widzenia korzyści lokalnej społeczności, jest niedoceniane przez samorząd. Dostrzegalne efekty poniesionych nakładów na edukację są odroczone w czasie (od szkolnictwa podstawowego do ponadgimnazjalnego to 12–13 lat). Dodatkowo pojawia się również **efekt odwrócenia** w edukacji (negatywne konsekwencje planowanego działania) oraz **efekt kompensacji** aspiracji edukacyjnej (wykształcenie zwiększa szanse osiągnięcia wyższego poziomu społecznego). Koncepcję efektu odwrócenia wprowadził R. Boudon analizując systemy edukacji w latach 70. W swych badaniach stwierdził, że sama rzeczywistość zweryfikowała i podważyła wiarę w ideę powszechnej edukacji. Równy dostęp do edukacji, wydłużenie czasu edukacji nie tylko nie wyrównało szans edukacyjnych, lecz pogłębiło nierówności ekonomiczne²⁷.

Niezamierzone skutki masowej edukacji na przykładzie USA były przedmiotem badań W. Adamskiego: *aspiracje edukacyjne społeczeństwa są wynikiem dążeń o charakterze kompensacyjnym. Im większe trudności napotyka młodzież z klas niższych w dostępie do wyróżnionych pozycji społecznych, tym silniejsza będzie skłonność tych środowisk do poszukiwania zastępczych symboli awansu w postaci dyplomów szkolnych*²⁸. Podobne zjawiska obserwujemy również w Polsce. Inflacja dyplomów najmocniej uderza w młodzież z niskim statusem społecznym, która staje się najbardziej przegrany masowej edukacji. Rozbudzone aspiracje edukacyjne

²⁵ U. Sztanderska, *Koszty edukacji od przedszkola do gimnazjum. Raport*, IBE, Warszawa 2013, s. 42.

²⁶ P. Arak, A. Ivanov, M. Peleah, A. Płoszaj, K. Rakocy, K. Wyszowski, *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, 2012, s. 127.

²⁷ R. Boudon, *Efekt odwrócenia*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008, s. 35, 43.

²⁸ W. Adamski, *Młode pokolenie Ameryki*, PWN, Warszawa 1977.

młodzieży doprowadziły do ekspansji edukacji na poziomie wyższym. Niestety wolniejsze tempo wzrostu w gospodarce, spowodowało brak możliwości wchłonięcia większej liczby absolwentów uczelni wyższych (często gorzej wykształconych). W efekcie końcowym obserwujemy obniżenie się aspiracji edukacyjnych młodzieży oraz rosnącą polaryzację społeczeństwa i jego trwałe podział na wykształcone elity i niewykształcone masy²⁹.

Zasadne jest, więc pytanie stawiane przez J. Polcyną w swych badaniach: „*jak alokować ograniczone zasoby budżetowe, by osiągnąć jak najlepszy efekt?*”³⁰. Pytanie wskazuje na szerszy kontekst odpowiedzialności lokalnych samorządów za politykę oświatową. Nie tylko w wymiarze finansowym, ale głównie w wymiarze jakościowym. W jaki sposób powstrzymać samorzady przed destrukcyjnymi dla oświaty planami reorganizacji lokalnych systemów oświatowych, polegającymi głównie na łączeniu i likwidacji szkół? Wymiar jakościowy rozumiany, jako takie działania samorządu, które zachowują właściwe relacje pomiędzy dwoma pozornie sprzecznymi funkcjami szkoły: szkoły wyrównującej szanse edukacyjne i szkoły pełniącej funkcje selekcyjne, gwarantujące najzdolniejszym dostęp do najlepszych ścieżek kariery³¹.

Konieczna jest zmiana perspektywy postrzegania roli lokalnej polityki edukacyjnej – odejście od postrzegania szkoły, jako obciążenia dla lokalnego budżetu i spojrzenie na szkołę, jako instytucję, od której zaczyna się rozwój lokalny³². Zmiana tej perspektywy ma podstawowe i kluczowe znaczenie, bowiem inicjuje ona trwałą przebudowę interakcji pomiędzy samorządami a jednostkami oświatowymi w zakresie kultury organizacyjnej, zgodnie z modelem Scheina. Efektem tej interakcji będzie funkcjonowanie szkół, jako instytucji budującej kapitał społeczny. Jak przyznaje Regulski: „*najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki*”³³.

5. OŚWIATOWE WSKAŹNIKI ODNIESIENIA

Przy coraz szerszym dostępie do informacji nt. wydatków na oświatę coraz istotniejszego znaczenia nabierają oświatowe wskaźniki odniesienia, jako narzędzie do analizy wydatków publicznych. Wzrost kosztów kształcenia doprowadził do

²⁹ P. Długosz, *Efekt odwrócenia – przypadek polskiego systemu edukacji*, „Teraźniejszość-Człowiek-Edukacja” 2013, T.16, nr 3, s. 90, 109.

³⁰ J. Polcyn, *Analiza efektywności edukacji na przykładzie podregionu pilskiego – wkład do samorządowej polityki społecznej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 169.

³¹ A. Komendant-Brodowska, A. Baczek-Dombi, *Lokalne uwarunkowania decyzji edukacyjnych w perspektywie teorii racjonalnego wyboru*, Analizy IBE, Warszawa 2015, s. 6.

³² C. Truktowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd te-rytorialny” 2015, nr 1–2.

³³ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 388.

próby standaryzacji stosowanych w oświacie wskaźników, dzięki czemu możliwe jest porównywanie kosztów kształcenia pomiędzy jednostkami samorządowymi, a także, po spełnieniu pewnych warunków, pomiędzy krajami³⁴. Użycie w nazwie wskaźników dopełniacza – *odniesienia* wskazuje na cel stosowania tych wskaźników. Stosowane są one do diagnoz porównawczych lokalnego systemu oświatowego w odniesieniu do szkół prowadzonych przez inne samorządy, na różnych poziomach agregacji (powiat, województwo, kraj).

W ramach projektu systemowego realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim – *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, opracowano 24 wskaźniki oświatowe podzielone na cztery obszary tematyczne³⁵:

1. Organizacja szkół – 8 wskaźników
2. Proces nauczania – 5 wskaźników
3. Kadry zatrudnione w szkołach – 6 wskaźników
4. Finansowanie oświaty – 5 wskaźników

W obszarze 4 – Finansowanie oświaty, najczęściej stosowanymi wskaźnikami odniesienia są:

Wskaźnik W1 – Udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach ogółem budżetów gmin i powiatów [%]:

$$W 1 = \frac{\text{bieżące wydatki oświatowe} + \text{oświatowe dotacje celowe}}{\text{budżet JST}} \times 100$$

Wskaźnik W2 – udział subwencji oświatowej i dotacji w bieżących wydatkach oświatowych:

$$W 2 = \frac{\text{subwencja oświatowa} + \text{dotacje oświatowe}}{\text{wydatki oświatowe} - \text{koszty prowadzenia przedszkoli i koszty dożywiania}} \times 100$$

Bieżące wydatki – zgodnie z art. 236 ust 2 ustawy *o finansach publicznych* są to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (Ustawa, 2009) (Dz. U. Z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Dotacje celowe – to jedno ze źródeł dochodów samorządowych (obok subwencji ogólnej i dochodów własnych – zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, 1997).

W niektórych opracowaniach spotyka się odwrócony wskaźnik, W2, czyli nadwyżkę wydatków oświatowych ponad otrzymaną subwencję oświatową.

Wskaźnik W3 – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia:

$$W 3 = \frac{\text{wydatki oświatowe} - \text{koszty prowadzenia przedszkoli i koszty dożywiania}}{\text{liczbę uczniów, młodzieży objętych kształceniem}} \times 100$$

³⁴ J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 12.

³⁵ Tamże, s. 18–19.

Wskaźnik chętnie wykorzystywany przez samorządy z uwagi na prostotę obliczeń oraz podobieństwo do sposobu naliczania subwencji oświatowej (konceptcja bonu oświatowego).

Wyliczenie wielkości nakładów przypadających na uczniów nie zawiera czynników jakościowych realizacji zadań oświatowych. Nie mówi również nic o zróżnicowaniu szkół z uwagi na programy nauczania (kształcenie ogólnokształcące a zawodowe) czy wyposażenia szkół (różne standardy wyposażenia pracowni przedmiotowych kształcenia zawodowego).

Krótki przegląd finansowych wskaźników odniesienia wskazuje na złożoność problemu oceny efektywności finansowej szkół. Oparcie analiz efektywności na jednym tylko wskaźniku jest niewystarczające i prowadzić może do błędnych konkluzji.

Substytucyjny charakter wskaźników odniesienia z uwagi na brak krajowych standardów oświatowych, jest szczególnie ważny w przypadku kształcenia specjalnego. Zmiany w prawie oświatowym wprowadzone nowelizacją art. 32 *tz.* ustawy o budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1877) miały na celu podniesienie świadomości potrzeb uczniów objętych kształceniem specjalnym. Przypominają również samorządom, że rodzic ucznia niepełnosprawnego ma prawo wybrać szkołę najbliższą swojego miejsca zamieszkania. O miejscu tym nie może decydować urzędnik samorządowy czy też pracownik poradni (Zientecka, 2015, s. 33).

Obliczenia przeprowadzone przy wykorzystaniu oświatowych wskaźników odniesienia opierają się m.in. na danych znajdujących się w ogólnodostępnych bazach danych Systemu Informacji Oświatowej, sprawozdań budżetowych Ministerstwa Finansów oraz danych GUS. Wykorzystywane są one m.in. przez władze wykonawcze samorządów terytorialnych do corocznego składania swoim radom informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Obowiązek taki nakłada art. 5a, ustęp 4 ustawy *o systemie oświaty* z dnia 7 września 1991 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 2156).

7. METODYKA BADAŃ

Analizie poddano wydatki na zadania oświatowe szkół powiatu chodzieskiego w ujęciu podmiotowym, skupiając się na wielkościach podawanych w ramach działu 801 – Oświata i wychowanie, na poszczególne typy szkół.

W ramach analizy strony wydatkowej budżetów JST, zbadane zostało zróżnicowanie gmin pod względem powszechnie stosowanych oświatowych wskaźników odniesienia:

- **Wskaźnik W1** – Udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach ogółem budżetów gmin i powiatów [%].
- **Wskaźnik W2** – udział subwencji oświatowej i dotacji w bieżących wydatkach oświatowych [%].
- **Wskaźnik W3** – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia [%].

Powyższe wskaźniki są możliwe do obliczenia w przypadku budżetów opartych na klasyfikacji budżetowej, dominującej w polskich samorządach. Pozwalają one na porównanie wydatków pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi. Analiza tych wskaźników dostarcza jednak niepełnej informacji o realizacji rzeczywistych zadań realizowanych przez jednostki oświatowe.

W budżetach tych brak jest powiązania wydatków z konkretnym zadaniem realizowanym przez samorząd czy szkołę. Tym samym utrudniona jest analiza efektywności poniesionych nakładów³⁶.

Kopańska zwraca również uwagę na pozorność przestrzegania zasady jawności i przejrzystości budżetów. Stosowanie specjalistycznej terminologii finansowej sprawia, że budżety samorządowe są niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Analiza tych budżetów jest praktycznie możliwa tylko dla wyspecjalizowanych jednostek jak Regionalne Izby Obrachunkowe czy Ministerstwo Finansów³⁷.

Mając powyższe na uwadze autor wprowadził modyfikację wskaźnika W2, wprowadzając **wskaźnik W4**, dodając do niego agregację wydatków w układzie zadaniowym.

W budżecie klasycznym jest np. rozdział gimnazjum, a przy modyfikacji wskaźnika W4 wyodrębnione będą zadania realizowane przez szkołę typu gimnazjum np. kształcenie indywidualne, prowadzenie obiektów sportowych, świetlicy itp. Dzięki temu zamiast ogólnej informacji o kosztach w danym typie szkoły, mamy wyodrębnione istotniejsze zadania realizowane przez szkołę, czyli możemy przypisać wydatki do celu ich przeznaczenia. Analiza tak przedstawionego wskaźnika sprzyjać będzie jawności i przejrzystości budżetów, bowiem będzie ona zrozumiała nie tylko dla władz samorządowych, pracowników szkoły, ale również dla mieszkańców, co pozwoli lepiej rozumieć i kontrolować działania publiczne przez lokalne społeczeństwo.

W Polsce podjęte zostały już próby wprowadzania budżetów zadaniowych i zorientowanych na cele i zadania (np. model starachowicki, szczeciński). Dostrzegane są trudności z przechodzenia na pełny model budżetu zadaniowego z uwagi na czasochłonną przebudowę mentalności i przyzwyczajień władz samorządowych. Rekomenduje się, więc szersze prezentowanie dobrych praktyk pokazujących zalety stosowania nowych form budżetu³⁸.

Wskaźnik W4 – udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych i pozostałych w bieżących wydatkach oświatowych [%].

$$W 4 = \frac{\text{subwencja oświatowa} + \text{zadania dodatkowe} + \text{zadania pozostałe}}{\text{bieżące wydatki oświatowe}} \times 100$$

³⁶ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe; koncepcje; realizacja; polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 240–244.

³⁷ A. Kopańska, *Budżet zadaniowy w oświacie*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 7–8.

³⁸ Tamże, s. 25–28, 34.

Zadania dodatkowe, które nie są uwzględnione w naliczaniu subwencji oświatowej a związane są bezpośrednio z odbiorcą usług edukacyjnych, czyli uczniem – np. nauczanie indywidualne, stołówka, świetlica, dodatkowe zajęcia rozwijające zainteresowania, wspomagające uczniów zdolnych, wyrównujące nierówności edukacyjne.

Zadania pozostałe, to zadania, które podnoszą standard funkcjonowania szkoły – np. rozbudowana baza sportowo rekreacyjna (np. boiska, sale gimnastyczne), opieka medyczna.

W przypadku analizy szkolnictwa ponadgimnazjalnego zastosowano wskaźniki W1, odwrócony W2, W3 oraz W4.

Źródłem danych do obliczeń wskaźników oświatowych były sprawozdania finansowe Rb27s i Rb28s udostępniane przez Ministerstwo Finansów oraz dane i wskaźniki oświatowe udostępniane przez:

- Główny Urząd Statystyczny w ramach Banku Danych Lokalnych:
http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks
- Związek Miast Polskich w ramach Systemu Analiz Samorządowych
<http://www.sas24.org/>.
- Wykorzystano również zatwierdzone plany finansowe analizowanych szkół.

Autor opracowania nie miał możliwości i nie stawiał sobie za zadanie ocenić efektywność środków wydatkowanych przez poszczególne JST na różne zadania oświatowe ani też pokazać w pełni skalę zróżnicowania sytuacji w poszczególnych JST. W ograniczonym zakresie zaprezentował problem zróżnicowania w skali powiatu chodzieskiego wydatków, jakie samorządy ponoszą na oświatę oraz zaproponował wprowadzenie elementów budżetu zadaniowego przy analizie efektywności ponoszonych nakładów na lokalną oświatę.

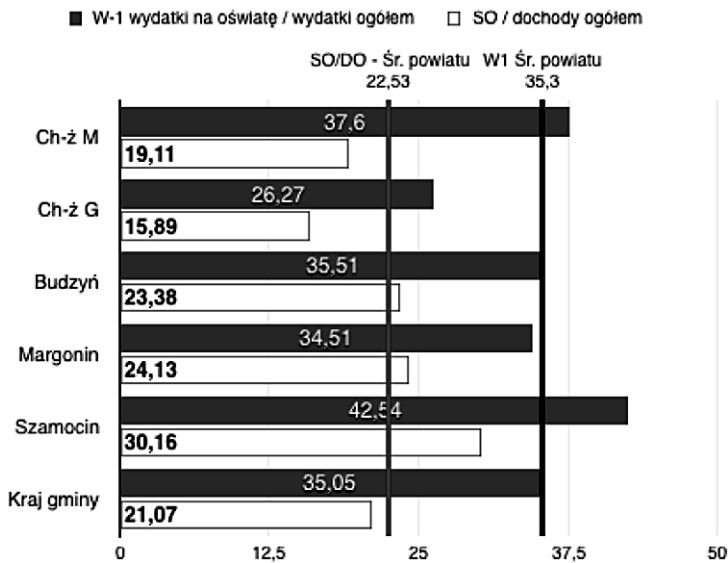
Zdając sobie sprawę z zróżnicowanej kondycji finansowej samorządów, lokalnych uwarunkowań, kultury organizacyjnej szkół i samorządów i wreszcie preferencji władz lokalnych, które prowadzą określoną, własną politykę oświatową, analiza zmierza w kierunku uproszczenia analiz kosztów prowadzenia jednostek oświatowych. Uproszczenia zrozumiałego dla podmiotów zainteresowanych nie tylko postrzeganiem szkoły, jako placówki dydaktycznej, ale również szkoły, jako ważnego elementu tworzenia lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego.

ANALIZA WYNIKÓW

A. ANALIZA GMIN POWIATU CHODZIESKIEGO

1. Wskaźnik W1 – udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem [%].

Rysunek 5. Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem (W1) oraz udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem gmin powiatu chodzieskiego 2014 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych SAS (Systemu Analiz Samorządowych).

W strukturze wydatków budżetów gmin powiatu chodzieskiego udział wydatków na oświatę wynosi średnio 35,3% co jest wartością zbliżoną do wyniku krajowego 35,05%. Największy ich udział osiągnęła gmina Szamocin 42,54% a najmniejszy gmina wiejska Chodzież 26,27%.

Na przestrzeni lat obserwuje się malejący udział wydatków oświatowych ponoszonych przez gminy w wydatkach ogółem. Dla porównania w 2008 r. średni wskaźnik W1 dla gmin w kraju był wyższy i wynosił 37,4%³⁹. Im niższy wskaźnik W1 tym obciążenie budżetów samorządowych zadaniami oświatowymi jest niższe.

Pełniejszych informacji o obciążeniu lokalnych samorządów zadaniami oświatowymi dostarcza zestawienie wskaźnika W1 z udziałem subwencji oświatowej w dochodach gminy ogółem. Spośród gmin wiejskich (Budzyń, gmina wiejska Chodzież) gmina wiejska Chodzież ma najmniejszy udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem – 15,89%. Przy założeniu, że gminy realizują podobne zadania, różnica udziałów procentowych wynosi dla tej gminy 10,38%. W przypadku

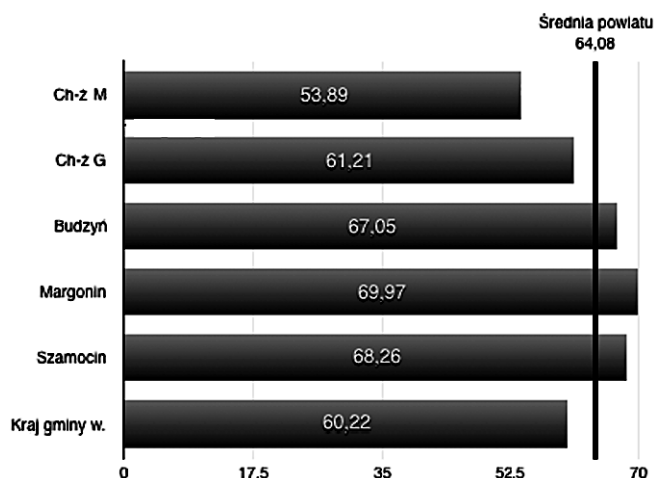
³⁹ U. Smółkowska, *Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach JST w latach 2004–2008*, „Studia BAS” 2010, s. 182.

gminy Budzyń różnica ta wynosi 12,13% co oznacza, że gmina Budzyń ponosi wyższe nakłady w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej o ok. 2% więcej środków niż gmina wiejska Chodzież.

W przypadku gmin miejsko-wiejskich (Margonin, Szamocin) różnice udziałów procentowych są zbliżone i wynoszą dla Margonina 12,13% a dla Szamocina 12,38%. Dla miasta Chodzież różnica wynosi 18,49%.

2. Wskaźnik W2 – udział subwencji oświatowej i dotacji w bieżących wydatkach oświatowych.

Rysunek 6. Wskaźnik W2 – udział subwencji oświatowej w wydatków bieżących na oświatę gmin powiatu chodzieskiego w 2014 r. [%]



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych SAS (Systemu Analiz Samorządowych).

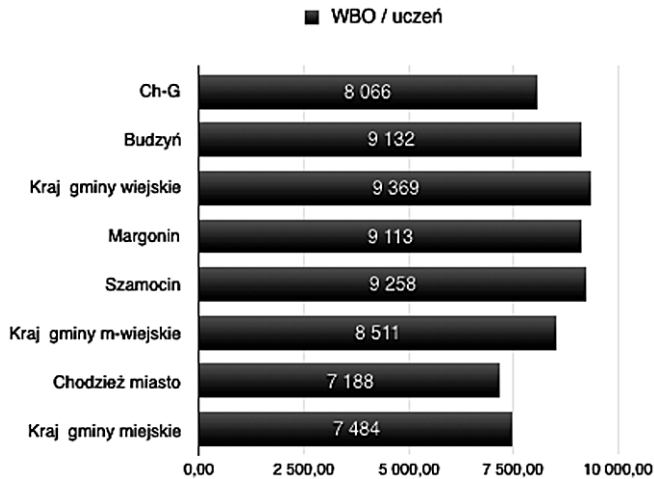
Udział subwencji oświatowej w bieżących wydatkach oświatowych w powiecie chodzieskim jest o 13,86% wyższy w porównaniu do średniej krajowej (50,22%). Pomiędzy analizowanymi gminami występuje wyraźne zróżnicowanie w obciążeniu budżetów samorządowych zadaniami oświatowymi. Na realizację zadań oświatowych najczęściej dopłaca z dochodów własnych gmina miejska Chodzież – 46,11% a najmniej gmina Margonin 30,03%.

3. Wskaźnik W3 – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia.

Średnie wydatki bieżące na edukację w powiecie chodzieskim w przeliczeniu na dziecko w gminach wiejskich (Budzyń i gmina wiejska Chodzież) są niższe od średnich wydatków w kraju: w gminie wiejskiej Chodzież o 14% a w Budzynie o 2,5%.

W przypadku gmin miejsko-wiejskich odnotowano sytuację odwrotną. Wydatki w tych gminach są wyższe od średnich wartości krajowych: w Margoninie o 7,1% a w Szamocinie o 8,8%. Miasto Chodzież ponosi niższe wydatki w przeliczeniu na ucznia od średniej krajowej o 4%.

Rysunek 7. Wydatki bieżące gmin powiatu chodzieskiego na edukację w przeliczeniu na jedno dziecko [zł] (2014 r.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych SAS (Systemu Analiz Samorządowych).

B. ANALIZA SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH POWIATU CHODZIESKIEGO

Analiza ekonomiczna prowadzenia szkół ponadgimnazjalnych jest zagadnieniem stosunkowo słabo poznany. W badaniach analizie poddano trzy publiczne szkoły ponadgimnazjalne: dwa zespoły szkół (Z-1, Z-2) oraz jedno liceum ogólnokształcące (L-1).

Przy analizie wskaźnika W2 – udział subwencji oświatowej w bieżących wydatkach oświatowych, dokładnie przeanalizowano jeden zespół szkół (Z-2) prowadzący kształcenie gimnazjalne, licealne, specjalne oraz na poziomie technikum. Wybór taki podyktowany był próbą wykazania jak duży wpływ w zespołach szkół na koszty jednostkowe oraz finansowe wskaźniki odniesienia mają różnorodne kierunki kształcenia a zwłaszcza kształcenie specjalne.

Analizowanie kosztów zespołu szkół w formie zbiorczej jest dość często stosowane przez władze samorządowe z uwagi na łatwość zestawienia budżetów szkół w formie tabelarycznej.

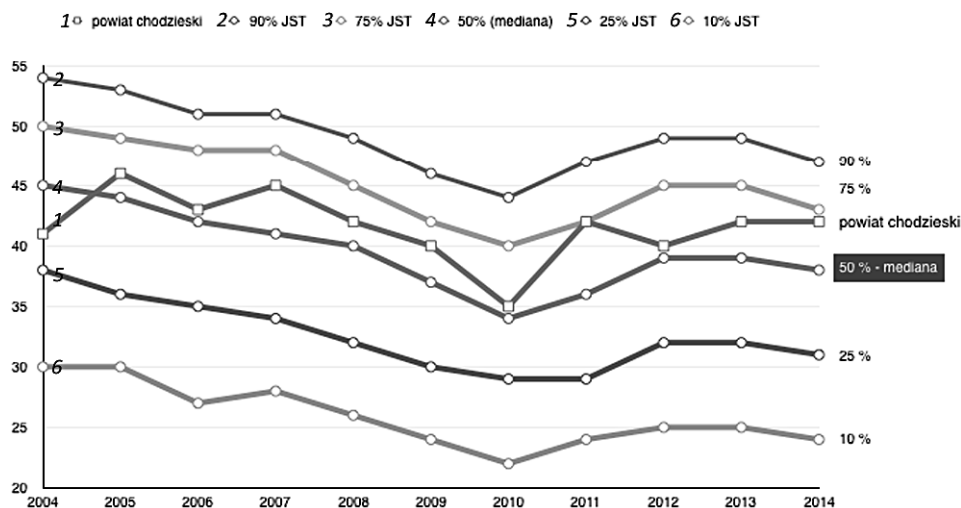
Niestety takie uproszczenia prowadzą do zniekształcenia rzeczywistego obrazu efektywności gospodarowania środkami budżetowymi przez poszczególne szkoły. Również w literaturze spotyka się zalecenie by analizy kosztów prowadzenia zespołów szkół bezwzględnie rozdzielać na prowadzone typy szkół a nawet na oddzielenie w analizach powiatów grodzkich od powiatów ziemskich⁴⁰.

⁴⁰ A. Block, E. Cukrowska, E. Drogosz-Zabłocka, A. Gałkowski i in., *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej. Raport*, IBE, Warszawa 2014, s. 42, 66.

1. Wskaźnik W1 – udział wydatków na zadania oświatowe i wychowanie w budżecie powiatu chodzieskiego.

W celu uchwycenia ewentualnych prawidłowości w wydatkach na zadania oświatowe w budżecie powiatu chodzieskiego, posłużono się poszerzoną analizą wskaźnika W1, zestawiając dane budżetowe w perspektywie wieloletniej (lata 2004–2014).

Rysunek 8. Udział wydatków na zadania oświatowe i wychowanie w budżecie powiatu chodzieskiego na tle grupy porównawczej powiaty ziemskie [%]



Źródło: obliczenia na podstawie sprawozdań Rb27s i Rb28s (Ministerstwo Finansów).

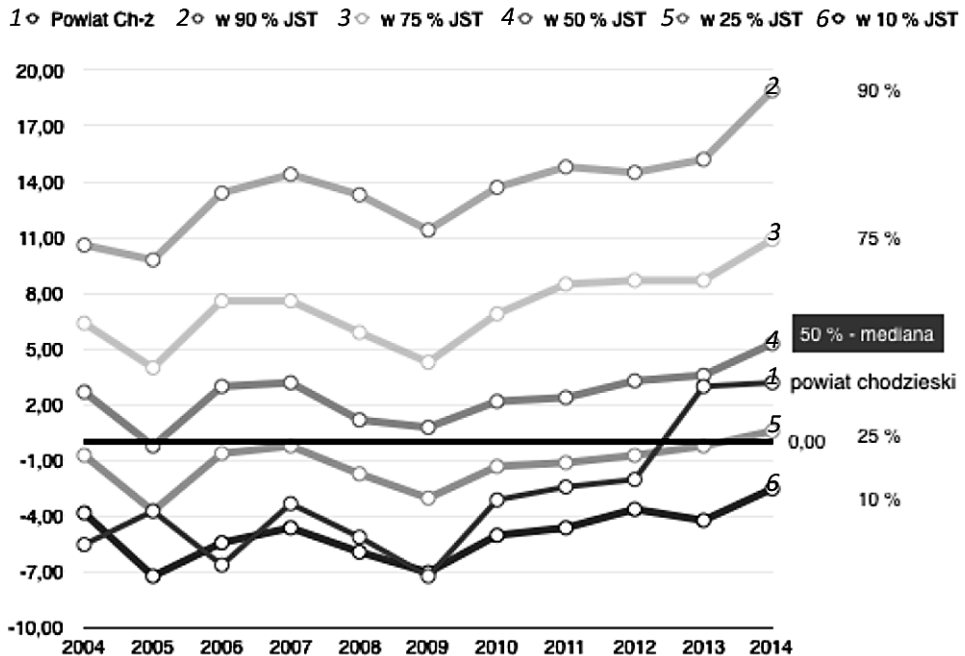
Z analizy rysunku 8 wynika, że powiat chodzieski w analizowanym okresie, poza rokiem 2004, na zadania oświatowe i wychowanie, wydatkował kwoty zbliżone do wydatków 50–75% samorządów znajdujących się w grupie porównawczej powiaty ziemskie. Wartość mediany w analizowany okresie wyniosła średnio 40% dla grupy porównawczej. Wskaźnik W1 dla powiatu chodzieskiego, poza rokiem 2004, zawsze był nieznacznie wyższy od wartości mediany. Wskaźnik W1 dla powiatu i dla grupy porównawczej wykazuje tendencję spadkową.

2. Odwrócony wskaźnik W2 – nadwyżka wydatków oświatowych ponad otrzymaną subwencję oświatową

W latach 2004–2012 wydatki oświatowe powiatu chodzieskiego były niższe od wysokości otrzymanej subwencji oświatowej. Oznacza to, że część subwencji przesunięta została na finansowanie zadań poza oświatowych. W analogicznym okresie dane dla grupy porównawczej – powiaty ziemskie, wykazywały wartości dodatnie, co oznacza, że na sfinansowanie wydatków oświatowych, powiaty te musiały przeznaczyć średnio 2,1% innych dochodów. Wydatki oświatowe powiatu chodzieskiego są zdecydowanie niższe od mediany dla analizowanych powiatów.

W latach 2013–2014 wydatki przekroczyły wysokość otrzymanej subwencji. W 2013 r. o 3% a w 2014 r. o 3,2%. W stosunku do mediany, również wskaźnik ten jest niższy od średnich wartości krajowych – odpowiednio w 2013 r. 3,6% i w 2014 r. 5,3%.

Rysunek 9. Nadwyżka wydatków oświatowych ponad otrzymaną subwencję oświatową powiatu chodzieskiego na tle grupy porównawczej powiaty ziemskie



Źródło: obliczenia na podstawie sprawozdań Rb27s i Rb28s (Ministerstwo Finansów).

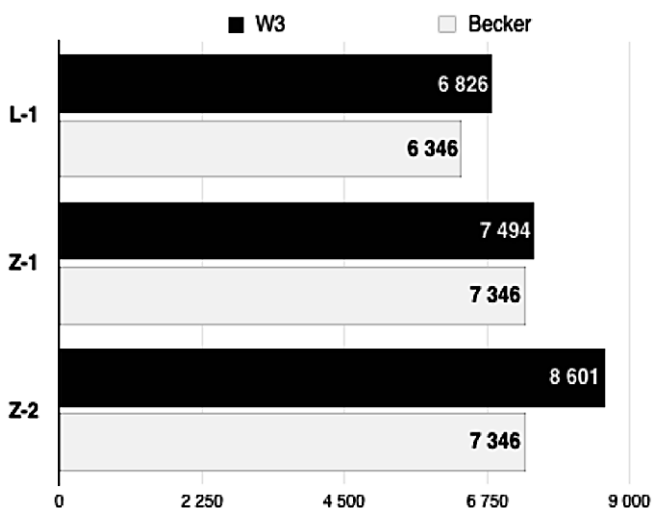
W latach 2004–2012 powiat chodzieski należał do grupy 10–25% powiatów w kraju, które z otrzymanej subwencji oświatowej finansowały inne zadania (np. inwestycyjne).

W latach 2013–2014 powiat chodzieski sytuował się wśród 25–50% powiatów, które musiały przeznaczyć część środków własnych do otrzymanej subwencji (ok. 3–3,2%) aby sfinansować zadania oświatowe. W analizowanym okresie 2004–2014 odwrócony wskaźnik W2 dla powiatu chodzieskiego zawsze sytuował się poniżej krajowej wartości mediany.

3. Wskaźnik W3 – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia.

Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia są najwyższe w Zespole Szkół Z2 i przekraczają średnią z badań Becker dla szkół zawodowych (zasadnicze szkoły zawodowe i technika) o 17%. W Zespole Szkół Z1 wydatki te są wyższe o 2% a w liceum są niższe o 7,6% od wartości z badań Becker.

Rysunek 10. Wydatki bieżące na edukację szkół ponadgimnazjalnych powiatu chodzieskiego w prze-liczeniu na jednego ucznia w 2015 r. w zestawieniu z wynikami uzyskanymi w badaniach Becker [zł]



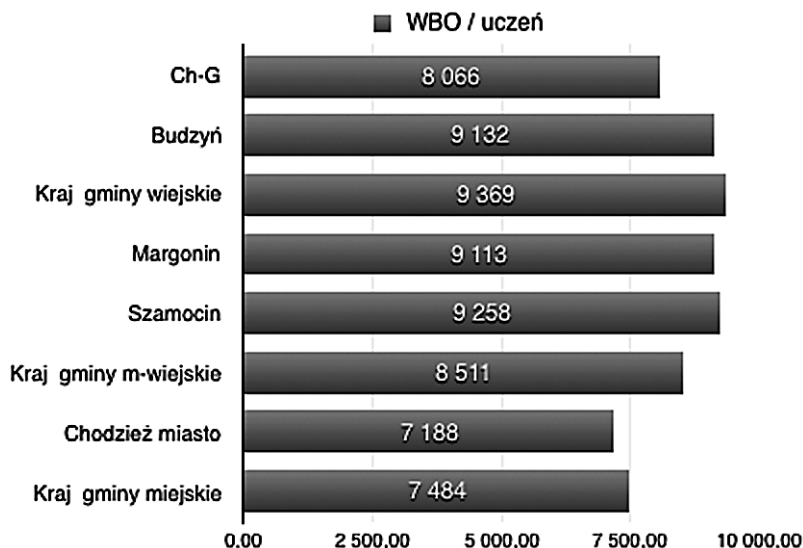
Źródło: obliczenia własne na podstawie budżetów szkół powiatu chodzieskiego.

Wyższe wydatki na ucznia w Z2 spowodowane są głównie realizowaniem zadań dodatkowych, na które nie ma naliczenia w subwencji oświatowej. Są to przede wszystkim koszty kształcenia indywidualnego, które w 2015 roku osiągnęły wartość 1,1% budżetu szkoły. Kształcenie indywidualne jest zadaniem obowiązkowym samorządu gminnego i powiatowego, ale nie jest wprost uwzględniane w naliczaniu subwencji w oparciu o wzór subwencyjny.

C. Wskaźnik W4 – udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych i pozostałych w bieżących wydatkach oświatowych.

Z zestawienia przedstawionego na rysunku 11 wynika, że samorząd powiatowy uzupełnia subwencję oświatową własnymi dochodami w wysokości: 3% w Z-1, 5% w Z-2 i 10% oraz w L-1.

Porównując wyniki wskaźnika W3 – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia z wynikami wskaźnika W4 – udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych w bieżących wydatkach oświatowych, otrzymujemy pełniejszy obraz kosztów kształcenia w ujęciu zadaniowym. O ile powierzchowna analiza wskaźnikiem W3 wskazuje, że do kształcenia licealnego samorząd najmniej dopłaca o tyle poszerzona analiza wskaźnikiem W4 sytuuje kształcenie licealne, jako najdroższe. Pomiędzy tymi skrajnymi ocenami pozostaje przestrzeń do dyskusji na temat regionalnej polityki oświatowej w zakresie kierunków kształcenia. Tańszych (kształcenie ogólne) i tych droższych (kształcenie zawodowe). To wyjście do dyskursu lokalnych samorządów o priorytetach kształcenia, o odpowiedzialności za budowanie kapitału społecznego. I wreszcie podstawa do włączenia do tej dyskusji wszystkich podmiotów zainteresowanych podnoszeniem, jakości kształcenia. W ten

Rysunek 11. Udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych i pozostałych w bieżących wydatkach oświatowych [%]

Źródło: obliczenia własne na podstawie budżetów szkół powiatu chodzieskiego.

sposób instrumentalne traktowanie zadań oświatowych wyłącznie w kategoriach ekonomicznych może przekształcić się w postrzeganie szkoły w kategoriach paradygmatu edukacji podmiotowej.

Szersze wprowadzenie wskaźnika W4 pozwoli na włączenie dyrektorów szkół do społecznej dyskusji na temat optymalizacji nakładów finansowych na lokalną oświatę. W odróżnieniu od analiz przeprowadzanych przez wydziały oświaty jednostek samorządowych czy też przez wyspecjalizowane firmy zewnętrzne (spojrzenie z góry), udział dyrektorów szkół w analizach efektywności staje się koniecznością (spojrzenie z dołu). Informacje o konkretnych szkołach, niedostępne w postaci danych statystycznych czy budżetowych pozwalają na pełniejsze zdiagnozowanie efektywności szkół⁴¹.

8. PODSUMOWANIE

W sytuacji niedoszacowania kosztów kształcenia edukacji, szkoły coraz częściej postrzegane są przez samorządy, jako źródło problemów finansowych zagrażających stabilności budżetu a nie, jako element budowania kapitału społecznego i szans dla lokalnej społeczności. Przeprowadzone studium przypadku na podstawie powiatu

⁴¹ J. Herczyński, E. Stożek, A. Borek, M. Piotrowski, M. Herbst, *Wskaźniki oświatowe, jako narzędzie diagnozy lokalnych systemów oświatowych*, XVIII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Wrocław 2012, s. 264.

chodzieskiego, polegające na analizie budżetów szkół w zależności od rodzaju jednostki administracyjnej, jest próbą szerszego spojrzenia na problematykę optymalizacji kosztów kształcenia. Wskazaniem możliwych kierunków modyfikacji narzędzi analitycznych dostarczających zrozumiałych dla lokalnej społeczności informacji.

1. Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem (wskaźnik W1) w powiecie chodzieskim jest zbliżony do średniego wyniku w kraju i wynosi 35,3%. Wyraźne zróżnicowanie tego wskaźnika wystąpiło w przypadku gminy Szamocin (42,54%) oraz gminy wiejskiej Chodzież (26,27%).

Poszerzając analizę wskaźnika W1 o udział subwencji oświatowej w dochodach gminy ogółem otrzymujemy rzeczywiste obciążenie budżetów samorządowych zadaniami oświatowymi. Największe obciążenie odnotowano w przypadku gminy miejskiej Chodzież a najmniejsze w przypadku gminy wiejskiej Chodzież. W przypadku gminy miejsko-wiejskiej nie odnotowano istotnego zróżnicowania.

2. Analizowane gminy w różnym stopniu uzupełniają realizację zadań oświatowych dochodami własnymi. Najwięcej dopłaca gmina miejska Chodzież – 46,11% a najmniej gmina Margonin 30,03%.

3. Niższe od średnich wyników w kraju jednostkowych wydatków na zadania oświatowe w przeliczeniu na ucznia odnotowano w przypadku gmin wiejskich (Chodzież gmina oraz Budzyń) oraz w przypadku gminy miejskiej. W przypadku gmin miejsko-wiejskich (Margonin, Szamocin) wydatki te są powyżej wartości średnich dla kraju.

4. Procentowy udział wydatków na zadania oświatowe i wychowanie w budżecie powiatu chodzieskiego w latach 2005–2014 wyniósł 42% i nieznacznie przekraczał wartość mediany dla grupy porównawczej oświaty ziemskiej 40%. Wskaźnik W1 dla powiatu i dla grupy porównawczej wykazuje tendencję spadkową.

5. W latach 2004–2012 powiat chodzieski należał do grupy 10–25% powiatów w kraju, które z otrzymanej subwencji oświatowej finansowały inne zadania (np. inwestycyjne). W latach 2013–2014 powiat chodzieski sytuował się wśród 25–50% powiatów, które musiały przeznaczyć część środków własnych do otrzymanej subwencji (ok. 3–3,2%) aby sfinansować zadania oświatowe.

6. Próba zastosowania do analizy finansowej szkół ponadgimnazjalnej samego wskaźnika W3 – wydatki bieżące na zadania oświatowe przeliczone na ucznia prowadzi do subiektywnych wniosków, co do efektywności poniesionych nakładów. Pełniejszy obraz uzyskano po zastosowaniu wskaźnika W4 – udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych i pozostałych w bieżących wydatkach oświatowych.

7. Powiaty ziemskie z uwagi na ograniczone możliwości przeznaczania dochodów własnych na dofinansowanie zadań oświatowych, pogłębiają dysproporcje pomiędzy jednostkami samorządowymi w zakresie zwiększania szans edukacyjnych młodzieży.

8. Analiza kosztów kształcenia szkolnictwa ponadgimnazjalnego powinna być prowadzona wg typów szkół przy wykorzystaniu wskaźników oświatowych,

uwzględniających zróżnicowane zadania realizowane dodatkowo przez poszczególne szkoły.

9. Zastosowanie wskaźnika W4 – udział subwencji oświatowej oraz zadań dodatkowych w bieżących wydatkach oświatowych, może być czynnikiem przeciwdziałającym instrumentalnemu traktowaniu zadań oświatowych wyłącznie w kategoriach ekonomicznych oraz prowadzić może do postrzegania szkoły w kategoriach paradygmatu edukacji podmiotowej.

Narzędzia te w przyszłości mogą wspomagać proces tworzenia budżetów szkół przez organy prowadzące oraz analizę optymalizacji kosztów dokonywaną przez dyrektorów szkół.

10. Szersze wprowadzenie wskaźnika W4 pozwoli na włączenie dyrektorów szkół do społecznej dyskusji na temat optymalizacji nakładów finansowych na lokalną oświatę. W odróżnieniu od analiz przeprowadzanych przez wydziały oświaty jednostek samorządowych czy też przez wyspecjalizowane firmy zewnętrzne (spojrzenie z góry), udział dyrektorów szkół w analizach efektywności staje się koniecznością (spojrzenie z dołu).

BIBLIOGRAFIA

- Adamski W., *Młode pokolenie Ameryki*, PWN, Warszawa 1977.
- Arak P., Ivanov A., Peleah M., Płoszaj A., Rakocy K., Wyszowski K., *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, 2012.
- Block A., Cukrowska E., Drogosz-Zabłocka E., Gałkowski A., i in., *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej. Raport*, IBE, Warszawa 2014.
- Boudon R., *Efekt odwrócenia*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008.
- Czech C., *Tożsamość obywatelska w dobie globalizacji oraz próby jej kształtowania w świetle założeń podstawy programowej z edukacji obywatelskiej – model polski i francuski*, „Przegląd Pedagogiczny” 2009, nr 2.
- Delors J., *Edukacja: jest w niej ukryty skarb. Raport*, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Wydawnictwa UNESCO, 1998.
- Długosz P., *Efekt odwrócenia – przypadek polskiego systemu edukacji*, „Teraźniejszość-Człowiek-Edukacja” 2013, T.16, nr 3.
- Dorczak R., *Transformacja kultury organizacyjnej szkół polskich – rola reformy systemu nadzoru pedagogicznego*, [w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Jak budować dobrą szkołę? Potencjał i bariery ewaluacji w oświacie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Gary Stanley Becker, [w:] *The Library of Economics and Liberty*, <http://www.econlib.org> [20.01.2016].
- Gmerek T., *Edukacja i nierówności społeczne*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2011.
- Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005.
- Herbst M., *Edukacja a zróżnicowanie rozwoju polskich regionów*, [w:] Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

- Herbst M., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Herbst M., *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*, „Kwartalnik Naukowy. Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3.
- Herczyński J., Stożek E., Borek A., Piotrowski M., Herbst M., *Wskaźniki oświatowe, jako narzędzie diagnozy lokalnych systemów oświatowych*, XVIII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Wrocław 2012.
- Herczyński J., *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.
- Hnatyszyn-Dzikowska A., Polcyn J., *Regionalne zróżnicowanie dostarczania usług publicznych – wybrane aspekty metodologiczne. Rozwój regionalny i jego determinanty*, Tom II, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Pila 2015.
- Jovchelovitch S., Priego-Hernandez J., *II Cognitive polyphasia, knowledge encounters and public spheres*, The Cambridge Handbook of Social Representations, Cambridge 2015.
- Komendant-Brodowska A., Baczek-Dombi A., *Lokalne uwarunkowania decyzji edukacyjnych w perspektywie teorii racjonalnego wyboru*, Analizy IBE, Warszawa 2015.
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Kopańska A., *Budżet zadaniowy w oświacie*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.
- Kopczewski M., Pączek B., Tobolski M., *Istota kultury organizacyjnej w zarządzaniu przedsiębiorstwem produkcyjnym*, Konferencja IZIP, Zakopane 2012.
- Krasuska-Betiuk M., *Sfera publiczna i edukacja w świetle teorii reprezentacji społecznych*, „Forum Oświatowe” 2015, nr 1/53.
- Kupisiewicz C., *Rzecz o kształceniu: wybór rozpraw i artykułów*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna ZNP, Warszawa 1999.
- Lubimow-Burzyńska I., *Mierniki realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2014, vol. 40.
- Mayor F., *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001.
- Melosik Z., *Uniwersytet i społeczeństwo: dyskursy wolności, wiedzy i władzy*, Impuls, Kraków 2009.
- Parzęcki R., Parzęcka-Denis A., *Przesłanki i kierunki przeobrażeń funkcji edukacyjnych nauczyciela*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2014, nr 1.
- Polcyn J., *Analiza efektywności edukacji na przykładzie podregionu piłskiego – wkład do samorządowej polityki społecznej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Polcyn J., *Państwo, jako podmiot zamawiający usługi edukacyjne dla społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2015, nr 209.
- Reguński J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Schein E., *Ku nowemu rozumieniu kultury organizacji*, [w:] Marcinkowski A., Sobczak J. (red.), *Wybrane zagadnienia socjologii organizacji. Cz. II. Perspektywa kulturowa w badaniach organizacji* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1992.

- Schein E., *Organizational culture and leadership*, John Wiley & Sons, 2010.
- Smołkowska U., *Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach JST w latach 2004–2008*, „Studia BAS” 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe; koncepcje; realizacja; polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Sztanderska U., *Koszty edukacji od przedszkola do gimnazjum. Raport*, IBE, Warszawa 2013.
- Śleszyński P., *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, MENiS, Warszawa 2004.
- Śliwerski B., *Edukacja w wolności*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 1992.
- Tarkowska E., *Zmieniająca się rzeczywistość społeczna, jako szczególna sytuacja badawcza*, „Kultura i Społeczeństwo” 1993, vol. 37(3).
- Truktowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.
- Weber M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, California 1978.
- Zientecka L., *Organizacja kształcenia specjalnego – zadania samorządu*, ORE MEN, Warszawa 2015.

AN ATTEMPT AT FINDING METHODS FOR THE OPTIMIZATION OF COSTS FOR EDUCATION

Summary: Costs incurred in education by various local government units are an important factor that affects the effectiveness of educational tasks. Economic analyses must take into account educational indicators in order to change the perspective on the role of local education policy and perceive schools as the first institutions that affect local development. Analyses conducted by local authorities can diagnose problematic situations, or can be used to monitor the results of implemented educational strategies. A comparative diagnosis of such analyses conducted by similar units within a county, province or country can make it possible to put local funds in a broader context.

However, indicators alone are not sufficient to carry out a full diagnosis of the efficiency of funding educational tasks. It is necessary to refer them to specific situations at the school level. This is possible through the inclusion of school principals in a social dialogue on the effectiveness of local education systems. Due to the different levels of the organizational culture of local government units, superficial and one-sided analyses carried out by the departments of education perpetuate subjective opinions and distort adopted educational strategies.

This paper describes a case study of the impact that particular local government units have on the share of educational subsidies in school budgets in Chodzież County, Poland.

The new financial indicator W4, which has been proposed by the author, includes elements of performance budgeting and allows for capturing the actual costs of tasks carried out at the school level, including diverse tasks performed by individual schools. The use of the W4

indicator may also be a factor counteracting the instrumental treatment of educational tasks only in economic terms and may lead to the perception of schools through the paradigm of subject-oriented education.

Key words: funding education, human capital, organizational culture, education indicators.

*Dr inż. Franciszek Wyrwa
Zespół Szkół Licealno-Gimnazjalnych
im. Józefa Wybickiego w Ratajach
ul. Chodzieska 9, Rataje
64-800 Chodzież
fwyrwa@gmail.com*