

**Ekonomiczne determinanty
efektywności w edukacji**
(wybrane zagadnienia)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Antoni Jeżowski

Ekonomiczne determinanty efektywności w edukacji

(wybrane zagadnienia)



Głogów 2007

Recenzenci:

prof. dr hab. Piotr Bury – Akademia Świętokrzyska w Kielcach

prof. dr hab. Andrzej Matysiak – Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Korekta:

Witold Szlagor

Wydawca:

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

67-200 Głogów, ul. Piotra Skargi 5

tel.: 076 835 35 66

e-mail: kontakt@pwsz.glogow.pl

www.pwsz.glogow.pl

ISBN-13 978-83-922114-3-3

Copyright 2007 © by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Projekt okładki:

Eugeniusz Józefowski

Redakcja techniczna:

Anna Noga, Barbara Brzezicka

Skład i druk:

Studio Wydawniczo-Typograficzne „Typoscript” Andrzej Ploch

53-006 Wrocław, ul. Wojszycka 15

tel.: 071 339 83 14, e-mail: typo@pnet.pl

Spis treści

Wstęp	7
1. Usługa edukacyjna	11
1.1. Edukacja w badaniach ekonomicznych	12
1.2. Usługa edukacyjna w kategoriach prawnych	15
1.3. Stopa zwrotu z edukacji	19
2. Właściwości usługi edukacyjnej	21
2.1. Kapitał ludzki i społeczny w badaniach Banku Światowego	21
2.2. Analizy efektów edukacji w krajach OECD	22
2.3. Źródła finansowania edukacji w koncepcjach Unii Europejskiej	26
2.4. Wnioski do dalszych analiz i hipotezy	29
3. Instytucjonalizacja edukacji	31
3.1. Własność środków nauczania	31
3.2. Reprywatyzacja i prywatyzacja oświaty	33
3.3. Własność edukacyjna w Polsce	36
3.4. Finansowanie edukacji	39
3.5. Prywatny rynek edukacyjny a wyniki edukacyjne	41
4. Wpływ czynników środowiskowych na efektywność w edukacji	45
4.1. Środowisko uczniów. Diagnoza społeczna	46
4.2. Nauczyciele a wykorzystanie zasobów pracy w szkole	51
5. Zarządzanie a efektywność w edukacji	57
5.1. Teoretyczne podstawy zarządzania szkołą	57
5.2. Systemy motywacyjne jako element zarządzania zasobami ludzkimi w szkole	60
5.3. Wpływ zarobków nauczycieli na motywację do efektywnej pracy	63
5.4. System motywacyjny wobec dyrektorów szkół publicznych	65
5.5. Konkluzja	67
6. Efekty w edukacji – obszary, wskaźniki, pomiar	69
6.1. Czym jest efektywność?	69
6.2. Efektywność w edukacji	71

6.3. Efektywność na poziomie jednostki samorządowej	75
6.4. Wnioski	81
7. Pożądane kierunki zmian	83
7.1. Obszary sugerowanych zmian	83
7.2. Postulowane kierunki zmian	91
Literatura	93

Wstęp

Otoczający nas świat co raz to dostarcza obserwacji, na podstawie których na ogół staramy się konstruować teorie szczegółowe i ogólne. Jedną z takich teorii jest ta, że przyrost całej wiedzy ludzkości następuje w postępie geometrycznym¹ i coraz trudniejsze jest pełne opanowanie jej przez poszczególne jednostki. Te duże zasoby wiedzy ogólnej i szczegółowej powinny być przekazywane kolejnym pokoleniom, aby na ich bazie mogły konstruować kolejne pokłady wiedzy, które... itd. Nie zadam sobie trudu, aby prawdziwość tej hipotezy sprawdzić empirycznie. Dla mnie oczywistą jest obserwacja, że wiedzy jest coraz więcej, a na każdej szerokości geograficznej wydłuża się czas szkolnej edukacji. Wydłuża się wielowymiarowo: więcej godzin nauki w tygodniu, więcej tygodni edukacji w roku, więcej lat nauki szkolnej, przez jakie musi przebrnąć każdy człowiek, który liczy na coś bardzo ulotnego – na sukces życiowy, lub przynajmniej na życiową szansę. Liczy się już nie tylko czas spędzony na uczeniu się, ale także stopień opanowania wiedzy ogólnej i specjalistycznej, potwierdzany coraz to wyższymi certyfikatami. Pojawił się też postulat nauki przez całe życie.

Drugą, dość łatwą do udowodnienia obserwacją jest i ta, że z różnych powodów, na ogół nie altruistycznych, a wprost przeciwnie – merkantylnych, państwa współczesnego świata wprowadziły dla dzieci i młodzieży naukę obowiązkową. Można rozwodzić się o korzyściach płynących z wypełnienia czasu młodych ludzi działaniem pożytecznym, o przyszłych pożytkach płynących z kształtowania pożądanых postaw i charakterów, o przygotowaniu ich do pełnego uczestnictwa w systemie gospodarki i o wielu jeszcze, nakreślanych w mądrych księgach i zawartych w misjach edukacji, ale pytanie nieodparte, jakie w tym miejscu refleksji się rodzi, to pytanie, kto za to płaci? I znów powszechnie dostępna wiedza podpowiada, że skoro wdrożono państwowy przymus nauki, to państwo ponosi jego koszty. Państwo, czyli wszyscy jego członkowie, a przy okazji – o czym warto pamiętać – także obciążeni obowiązkowymi daninami podatnicy.

¹ To indukcyjny wniosek wyprowadzony ze współczynnika przyrostu populacji ludzkiej na Ziemi; por. Webbel Tobias Daniel [red.] (2007): *Czy przed Wielkim Wybuchem był Bóg? Argumenty naukowców i teologów*. Państwowy Instytut Wydawniczy. Warszawa.

W systemie gospodarki rynkowej, nawet gdy usługa jest powszechna i z jakichś powodów obowiązkowa, zazwyczaj poszukuje się, powołując się przy tym na zasady subsydiarności lub partnerstwa publiczno-prywatnego, takich jej wykonawców, którzy z jednej strony gwarantując dobrą jakość jej realizacji, z drugiej obciążą płatnika jak najmniejszymi kosztami. Ale w wielu dziedzinach usług, zwanych też służbami, na przestrzeni dziejów wytworzył się monopol państwa. Wspomnieć tylko można o obronności, wymiarze sprawiedliwości, systemie rentowo-emerytalnym czy utrzymaniu porządku publicznego. I bez wątpienia jedną z takich usług jest edukacja. Co prawda są miejsca na Ziemi, gdzie służą armie najemne, gdzie funkcjonują prywatne więzienia, gdzie ludzie gromadzą dodatkowe środki na starość w postaci polis ubezpieczeniowych, a porządku pilnują prywatne firmy ochroniarskie, to jednak dominującym jest system zmonopolizowanych usług państwowych. Podobne symptomy obserwujemy więc w edukacji, gdzie dość zróżnicowany w rozmaitych krajach odsetek osób zobowiązanych uczy się w szkołach prywatnych, choć na ogół dominują tam szkoły państwowe.

Ekonomiści edukacji, politycy, urzędnicy, a nawet niektórzy pedagodzy konstatują ostatnio, że możliwości poszczególnych państw, ale i systemu globalnego, w poszerzaniu zakresu usługi edukacyjnej napotykają na poważną przeszkodę: wyczerpujące się możliwości zwiększania nakładów, przede wszystkim publicznych, na pokrycie kosztów usług edukacyjnych stają się poważną przeszkodą w eskalacji systemu.²

W tym kontekście mnożą się wątpliwości. Należą do nich pytania o zasoby finansowe oddane do dyspozycji systemowi edukacji – czy wykorzystywane są rozsądnie, planowo, racjonalnie, zgodnie z obowiązującym prawem, ale przede wszystkim, czy wykorzystywane są efektywnie? Czy zasoby te w innych okolicznościach, oddane w dysponowanie innym podmiotom, mogłyby przynieść większe społeczne korzyści? Czy środki finansowe w ogromnych ilościach tłoczone w system edukacji w całości wykorzystywane są na realizację procesu edukacyjnego, czy może redystrybuowane są do podmiotów komercyjnych, produkujących np. bardziej lub mniej przydatne pomoce lub sprzęt szkolny? Pytań jest zresztą liczba nieskończona.

Próba odpowiedzi na te i inne wątpliwości, jest bardzo trudna. Powodów jest wiele, a ich rozliczność zniechęca często do podejmowania jakichkolwiek działań. Jakość i efektywność produkcji przemysłowej, ale także wytworów artystycznych i wielu usług, weryfikuje rynek. Postulaty odtworzenia rynku usług edukacyjnych w pełnym wymiarze wciąż zbywane są milczeniem, gdyż naruszają interesy dwóch najpotężniejszych uczestników tego potencjalnego rynku: usługodawców, czyli państw i usługobiorców, czyli szkół, które musiałyby pozyskać pieniądze i rodziców, płacących za usługi edukacyjne. Znikoma ich część po jednej i drugiej stronie już dziś to robi, ale pełna reprivatyzacja (tak, bo dzieje wczesnej edukacji to dzieje nauczania prywatnego, zinstytucjonalizowanego lub nie) szkół wepchnęłaby na ów rynek znakomitą, kontestującą dziś większość. Zatem pozycja wyjściowa, czyli zastana, jest wygodna i dla szkół, i dla ich beneficjentów, ale grozi niewypłacalnością państwu, które w ostateczności – co jest dość paradoksalne – reprezentują interes obu grup.

² Szerzej na ten temat w: Jeżowski Antoni (2006): *Ekonomika Oświaty*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Skoro pieniędzy jest niewystarczająca ilość, to płatnik chce wiedzieć, czy każda moneta wydana była rozsądnie i jakie przyniosła korzyści. I tu napotykamy na kolejny problem: kto ma być weryfikatorem owego rozsądku i owych korzyści. Czy są wzorce, modele, desygnaty, odniesienia, które umożliwią postawienie poprawnej diagnozy. Okazuje się, że system edukacji wytworzył wewnętrzny model samooceny, dodajmy często samozadowalającej samooceny. Model subiektywny i nieporównywalny. Odpowiedzią płatnika (państwa) było wprowadzenie testów zewnętrznych, realizowanych przez jego służby. Ten model, w różnych miejscach krytykowany jest za schematyczność, za powierzchowność, za mimowolne skłanianie do uczenia „pod sprawdzian” itd. Okazuje się przy tym, że w znanej nam z systemów edukacyjnych różnych państw formie, nie daje odpowiedzi na pytanie podstawowe dla płatnika: czy opłaciło się wydatkowane już środki zainwestować? Czy są modele, systemy, organizacje, w których byłoby efektywniej – czytaj: taniej, z niższymi kosztami jednostkowymi i ogólnymi?

W pracy omówione zostaną zagadnienia związane ze sposobem traktowania edukacji we współczesnym świecie, w szczególności w Polsce. Ponieważ część środowiska pedagogicznego pragnie postrzegać edukację w kategoriach misji czy posłannictwa, podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia, czy w obecnych warunkach w ogóle można mówić o usługach edukacyjnej (rozdział 1). Dalej: obszarem dyskusji jest to, czy lepsze wyniki osiąga szkoła prywatna, czy państwowa. W skali mikroekonomicznej, z uwagi na selektywny nabór uczniów do szkół prywatnych, odpowiedź jest raczej jednoznaczna. Nie mniej, w skali megaekonomicznej wyniki nie są tak jednoznaczne (rozdział 2 i 3). Innym obszarem zainteresowania niniejszego opracowania są efekty działalności edukacyjnej, a w tym wpływ na ich poziom czynników środowiskowych (rozdział 4), motywujących czynników zarządzania zasobami nauczycieli w szkole (rozdział 5) i oddziaływanie na wyniki szkolne nakładów finansowych w jednostce samorządu terytorialnego (rozdział 6). Zakończenie pracy jest próbą sformułowania wniosków co do dalszych możliwości efektywnego wykorzystania rozporządzalnych zasobów finansowych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (rozdział 7).

Zakres badań obejmuje dwa duże obszary: państwa OECD i stopień objęcia w nich edukacją powszechną uczniów przez szkoły prywatne z jednej strony i efektami uzyskiwanymi przez piętnastolatków w badaniach PISA w latach 2000 i 2003 z drugiej. Drugim obszarem jest plan regionalny – publiczne nakłady na powszechną, obowiązkową edukację przeciętnego ucznia w gminach południowo wschodniej Polski i wyniki uzyskiwane przez statystycznego ucznia na sprawdzianach po szkole podstawowej i egzaminach gimnazjalnych.

Zastosowane metody badawcze to przede wszystkim metody statystyczne, w szczególności wariancja i korelacja, wsparta przy tym analizą wyników innych badań i postawionych już publicznie tez. Brak w Polsce z jednej strony doświadczeń w badaniach w obszarze ekonomiki edukacji, z drugiej – póki co – brak dostępności odpowiednich środków finansowych, adekwatnych do zakresu badań, może w efekcie prowadzić do pewnych uproszczeń i przedwczesnych wniosków. Staralem się pozostać wiernym zasadzie indukcji³, choć mam pełną świadomość własnej ograniczoności i bardzo początkowego stopnia rozwoju dziedziny, w której pragnie się usytuować przedkładane opracowanie.

³ Por.: Chalmers Alan Francis (1993): *Czym jest to, co zwiemy nauką?* Wrocław, Siedmiogród.

Niniejsza praca, przy wszystkich meandrach i zawiłościach tłumaczenia uwarunkowań, jest próbą odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: czy powszechny – nie elitarny – system edukacji prywatnej jest skuteczniejszy od systemu państwowego? i czy istnieją liniowe korelacje w powszechnych systemach edukacji państwowej między ponoszonymi nakładami ze środków publicznych a efektami w postaci wyników uzyskanych przez uczniów podczas zewnętrznych sprawdzianów i egzaminów?

* * *

Pragnę podziękować wszystkim życzliwym współpracownikom, instytucjom publicznym i Recenzentom tej książki za pomoc, wsparcie w czasie jej powstawania i przekazywaną wiarę, że temat – choć kontrowersyjny i trudny – wart jest opracowania.

1. Usługa edukacyjna

Jednym z podstawowych kryteriów korzystania z wiedzy poprzednich i współczesnych pokoleń jest komunikacja między nimi. Służy temu wytworzony przez nasz gatunek osobliwy kod porozumiewania się, czyli język. Zasoby leksykalne języka są wciąż doskonałe, a słownikowe definicje *edukacji* same z siebie mówią wiele o jej rozumieniu i istocie. „Edukacja – wychowanie, głównie pod względem umysłowym; wykształcenie, nauka (czasem z odcieniem ironicznym)”⁴ – twierdzi jeden z polskich słowników. Inny⁵ ujmuje to nieco inaczej: „Edukacja – ogół działań zmierzających do przystosowania człowieka do życia w społeczeństwie, wychowanie pod względem intelektualnym, moralnym, psychicznym; także wykształcenie”. Ale wśród autorów haseł słownikowych nie ma zgody. Zdaniem M. Bańko⁶, edukacja to słowo książkowe, a oznacza „uczenie kogoś lub uczenie się, zwłaszcza instytucjonalne, np. w szkole” lub „kształtowanie u kogoś określonych postaw i reakcji”. Wyraz ten zaistniał w wielu językach Europy i świata, a jego etymologia wywodzona jest z łaciny: „educatio – wychowanie (Cicero)”⁷. Można konkludować, że niezależnie, czy w sposób przemyślany, czy intuicyjny posługujemy się tym wyrazem, to na względzie mamy jakieś zorganizowane, zinstytucjonalizowane działanie na rzecz wykształcenia i wychowania, w szczególności młodych ludzi.

Z kolei nie językoznawca, ale pedagog próbuje komplementarnie pogodzić owe odmiennie nieco spojrzenia: „Edukacja – ogół procesów których celem jest zmienianie ludzi, przede wszystkim dzieci i młodzieży – stosownie do panujących w danym społeczeństwie ideałów i celów wychowawczych. Znaczenie terminu *edukacja* było chwiejne: jedni kojarzyli go z wykształceniem (np. Doroszewski: *Słownik języka polskiego*), inni – z wychowaniem. Obecnie upowszechnia się szerokie rozumienie tego terminu jako oznaczającego ogół procesów oświatowo-wychowawczych, obejmujących kształcenie i wychowanie oraz szeroko pojmowaną oświatę”⁸. Mamy więc w Polsce do czynienia z edukacją zinstytucjonalizowa-

⁴ Szymczak Mieczysław [red. nauk.] (1978): *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa, tom I, s. 515.

⁵ Kamińska-Szmaj Irena [red. nauk.] (2001): *Słownik wyrazów obcych*, Europa, Warszawa, s. 177.

⁶ Bańko Mirosław [red.] (2000): *Inny słownik języka polskiego*, WN PWN, Warszawa, t. I s.365.

⁷ Bańkowski Andrzej (2000): *Etymologiczny słownik języka polskiego*, WN PWN, Warszawa, t. I s. 338.

⁸ Okoń Wincenty (1987): *Słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa, s. 66.

na, w szczególności charakteryzującą się prawnie (konstytucyjnie) ustanowionym przymusem szkolnym, systemem typów i rodzajów szkół, państwowymi wymogami wobec programów i metod nauczania, zawartości podręczników, kwalifikacji nauczycieli oraz ustalonymi standardami wymagań egzaminacyjnych. Ograniczeniom tym mogą się podporządkować szkoły prywatne, wówczas instytucje państwowe (kuratoria oświaty) nadają im status szkół publicznych, tzn. wydawane przez nie świadectwa szkolne uznawane są w systemie państwowym.

1.1. Edukacja w badaniach ekonomicznych

Jacques Delors, autor znaczącego raportu, opracowanego dla UNESCO przez Międzynarodową Komisję do spraw Edukacji dla XXI wieku⁹, tak pisze we wstępie, zatytułowanym z przekorą: „Edukacja, czyli niezbędna utopia”: „W obliczu wyzwań, edukacja jawi się jako szansa, którą należy bezwzględnie wykorzystać w dążeniu ludzkości do ideałów pokoju, wolności i sprawiedliwości społecznej. [...] Komisja pragnie wyrazić swe głębokie przeświadczenie o doniosłej roli edukacji w stałym rozwoju jednostki i społeczeństwa. Nie jest ona *cudownym środkiem* ani zaklęciem *sezamie, otwórz się* wprowadzającym w świat, który urzeczywistnił wszystkie ideały. Jest z pewnością tylko jednym ze sposobów, lecz w większym stopniu niż inne służącym bardziej harmonijnemu, autentycznemu rozwojowi ludzi, którego celem jest likwidacja ubóstwa, wykluczenia, niezrozumienia, ucisku, wojen”. To bardzo podniosłe hasła, nacechowane pewnym patosem, a raport mówi o sprawach bardzo fundamentalnych. „Komisja marzy o edukacji twórczej i budującej nowego ducha. Mimo to, nie zaniedbała trzech pozostałych filarów edukacji, które w pewnym sensie dostarczają podstawowej wiedzy, jak uczyć się, aby żyć wspólnie. Przede wszystkim – uczyć się, aby wiedzieć. [...] Uczyć się, aby działać. [...] Uczyć się, aby być – wreszcie i przede wszystkim. [...] Tak więc edukacja powinna stale przystosowywać się do zmian społecznych, nie zaniedbując przekazywania osiągnięć, podstaw i rezultatów ludzkiego doświadczenia”.

Można odnieść wrażenie, że niezależnie od stopnia zaangażowania w problematykę edukacji, od osobistych przekonań i doświadczeń, pojęcie *edukacja* we współczesnym świecie nabiera zupełnie nowego znaczenia. Edukacja to zorganizowany przez państwo system nauczania i wychowania, ale skoncentrowany na rozwoju społeczeństwa, a co za tym idzie, także na jego rozwoju gospodarczym. Nikt rozsądny nie kwestionuje wpływu poziomu wyedukowania społeczeństwa na wiele dziedzin życia publicznego: od zdrowia jednostek, przez poszanowanie środowiska, aż po wzrost gospodarczy. Dlatego ważne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie podstawowe: „Co zrobić, by w obliczu coraz większego zapotrzebowania na wiedzę, ale i coraz większych wymagań, polityka edukacyjna wypełniła dwojakie zadanie: zapewniła wysoką jakość kształcenia i sprawiedliwość”¹⁰. Stąd postulat edukacji ustawicznej.

⁹ Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku: *Edukacja, jest w niej ukryty skarb* , Stowarzyszenie Oświatowców Polskich – Wydawnictwa UNESCO, Warszawa 1998, s. 9 i n.

¹⁰ *Ibidem* , s. 19.

Jednocześnie, we współczesnym świecie edukacja instytucjonalna wspomagana jest, często w najmniej oczekiwany sposób i z nie mniej nieprzewidywalnymi skutkami społecznymi, przez media, choćby takie, jak telewizja czy Internet. Karl R. Popper, uznawany dziś za jednego z najwybitniejszych filozofów XX wieku¹¹, tak mówił na ten temat w jednym z wywiadów: „Największym zagrożeniem dla edukacji jest współcześnie telewizja. Jeżeli pozwolimy telewizji robić to, co jej się podoba, to wysiłek edukacji młodych pokoleń nie ma sensu. Jest rzeczą niemożliwą, aby wysiłek edukacyjny szkół potrafił zwyciężyć w walce z potężnym wpływem telewizji. Należy uczynić wszystko, aby telewizja uznała, że również przed nią stoi zadanie edukacyjne, znacznie ważniejsze niż tylko rozrywka. Jeżeli to nie nastąpi, nie będziemy mogli mówić o jakiegokolwiek edukacji”¹². To docenianie, a nawet pewne przecenianie, społecznej roli telewizji może wydawać się przesadne nam, którzy znamy już możliwości Internetu. Ale jednocześnie dowodzi, że edukacja w zmieniającym się społeczeństwie wykracza daleko poza jej tradycyjne, instytucjonalne, sprowadzone do form szkolnych, ramy.

Tak więc coraz częściej edukacji przypisywane są role związane z realizacją misji społecznych, uczestniczenia w swego rodzaju posłannictwie. Bez wątpienia przysłużyła się temu filozofia pozytywizmu w XIX, a neopozytywizmu w XX wieku. Myśli i ideały szkół pozytywizmu warszawskiego, a później neopozytywizmu lwowskiego wywierały na gruncie polskim ogromne oddziaływanie, także na intelektualistów i literatów. Szczególnie ci ostatni przynosili idee na grunt literatury pięknej, także w odniesieniu do zadań edukacyjnych. Program wszechstronnego, ekonomicznego i kulturalnego rozwoju społeczeństwa (postulat *pracy organicznej*) oraz upowszechnienia oświaty, zwłaszcza wśród najniższych warstw społeczeństwa (*praca u podstaw*) dały początek niesienia *kaganka oświaty* do najuboższych, czego wyraz znajdujemy tak w praktyce – szkoły elementarne w każdym zaborze, a obowiązek szkolny w wolnej Polsce – jak i w literaturze (*vide: Siłaczka* i in.).

Nie trudno nie dostrzec przemożnego wpływu myśli społecznej i filozoficznej na upowszechnienie systemów edukacji w cywilizowanych państwach. Tak więc, sięgający korzeniami czasów odrodzenia system szkolny, zyskiwał swój obecny status – z jednej strony z potrzeby kształcenia kadr dla rozwijającego się, coraz bardziej skomplikowanego procesu produkcji zorganizowanej, z drugiej – z przemożnej potrzeby rozwoju pojedynczego człowieka, ale i grupy, do której przynależny. Upowszechnianie zdobyczy kultury to jeden z ewidentnych rezultatów edukacji. Ale to także przyczyna wzrostu zapotrzebowania na edukację: chęć poznania i zrozumienia zasobów także odmiennych kultur.

Państwa dostrzegły i tę ważną rolę edukacji – przemożny wpływ na młodego człowieka, na ukształtowanie jego poglądów, na wykształcenie w nim odruchów lojalności wobec państwa. A to służyło powstawaniu ideologii totalitarnych, które tak ciężko doświadczyły świat

¹¹ Odźga Roman: *Filozoficzna krytyka totalitaryzmu – na przykładzie koncepcji K.R. Poppera* (1994), [w:] Jarco Jerzy [red.]: *Aktualne problemy filozofii. Materiały do ćwiczeń*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław, ss. 121-127.

¹² Cyt. za: Chmielewski Adam (1994) *Przyszłość jest otwarta. Rozmowa z Sir Karlem Popperem*, [w:] Chmielewski Adam (1995): *Filozofia Poppera. Analiza krytyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, ss. 234-246.

w XX wieku, a o których tak krytycznie mówił Popper: „W *Spółceństwie otwartym* zawarta jest chwilami namiętna, ale precyzyjnie udokumentowana krytyka wrogów społeczeństwa otwartego, wśród których Popper wymienia m.in. Platona, Arystotelesa, Hegla i Marksa. [...] Popper docenia naukową rzetelność Marksa i humanistyczne intencje towarzyszące jego krytyce dziewiętnastowiecznego kapitalizmu, ale przypisuje mu właśnie historyczną wiarę w istnienie praw społecznego rozwoju, głoszenie proroctwa historycznego dotyczącego nieuchronności rewolucji i dziejowej misji proletariatu”¹³. Właśnie systemy totalitarne, m.in. komunizm i faszyzm, z bezwzględną konsekwencją próbowały wykorzystać edukację i system edukacyjny do indoktrynacji społeczeństwa. Choć przecież nie był to jedyny sposób *planowego wychowania*, bo w proceder wciągnięto sztukę, literaturę, radio, telewizję, film... No właśnie, totalitarni władcy doskonale wiedzieli, pewnie bardziej na podstawie własnego doświadczenia niż z teorii, że edukacja to nie tylko szkoła.

Konsekwencją zawirowań totalitarnych, choćby w Europie, jest coraz to podnoszony postulat egalitaryzmu. Społeczeństwo raz wciągnięte w przygodę edukacyjną niełatwo z niej rezygnuje. I słusznie. Jest tylko jeden problem – edukacja kosztuje, i to coraz więcej. Głód wiedzy i potrzeba kształcenia, także dla własnej satysfakcji, mogą być zaspokojone pod jednym warunkiem: ktoś musi za to zapłacić. A potrzeby te dotyczą zarówno istotnych narzędzi uczenia się (czytanie, pisanie, wypowiadanie się, rachowanie, rozwiązywanie problemów), jak i podstawowych treści edukacyjnych (wiedza, umiejętności, wartości, postawy), które są istotnie ludzkiej niezbędne do przeżycia, rozwijania zdolności, godnej egzystencji i pracy, uczestnictwa w pełnym rozwoju, polepszenia jakości życia, podejmowania mądrych decyzji i dalszego uczenia się. Stąd rozdarcie społeczeństw europejskich i wyraźnie datowane od lat sześćdziesiątych ub. wieku próby ustalenia zakresu i kierunków rozwoju edukacji.

Przywołana wyżej Komisja ds. Edukacji w XXI wieku uważała, że te i pochodne trudności należy „pokonać tylko przez duże zróżnicowanie oferty edukacyjnej. Takie [...] zadanie polega na docenianiu wszystkich talentów, tak aby zmniejszyć wśród młodzieży nadmierną liczbę niepowodzeń szkolnych i chronić ją przed wykluczeniem i brakiem perspektywy życiowych.”¹⁴. Postulat próbujący odpowiedzieć na pytanie: jak, ale nie wskazujący źródeł sfinansowania tak rozbudowanych aspiracji edukacyjnych społeczeństw i państw. Zresztą na kartach raportu, obok podnoszonych postulatów egalitaryzmu, solidarności społeczeństw itd., dość krytycznie potraktowano *model wybitnie produktywistyczny*. Choć nie trudno nie zauważyć, że to właśnie w produkcji autorzy upatrują źródeł finansów niezbędnych dla wdrożenia – pewnie słusznych – postulatów powszechnej egalitarnej edukacji.

Problematyka edukacji podnoszona jest nie tylko w Europie. Amerykański ekonomista J. Stiglitz¹⁵, laureat Nagrody Nobla w 2001 roku, problemy postrzega w kontekście społecznym. Z jednej strony powiada, że wykształcenie podnosi kwalifikacje i umiejętności jednostek, a tym samym pozwala osiągnąć wyższe płace. Pogląd ten, zwany koncepcją kapitału ludzkiego, implikuje, że inwestycje w człowieka można traktować podobnie jak inwestycje

¹³ Odźga Roman (1994), *op. cit.*, s. 126.

¹⁴ Raport dla UNESCO... *op. cit.*, s. 21.

¹⁵ Stiglitz Joseph E. (2004): *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa, ss. 503-542.

kapitałowe. Uzupełnieniem tego stanowiska jest proces socjalizacji, jaki odbywa się, niejako przy okazji procesu kształcenia. I pogląd drugi, który postrzega edukację jako narzędzie selekcji. Poprzez rozpoznanie zdolności i predyspozycji poszczególnych jednostek w procesie edukacji, system szkolny pozwala odróżnić uczniów najzdolniejszych i najbardziej umotywowanych, od mniej zdolnych i mniej umotywowanych. Niemniej, dla jasności obrazu Stiglitz podaje, że badania wskazują jednak na niewielkie znaczenie edukacji jako czynnika nabywania kwalifikacji, a raczej przygotowania intelektualnego jednostki do przyszłego ciągłego ich zdobywania – gdyż występuje słaba zależność między profilem pobieranej nauki a wysokością przyszłych płac pracownika.

Zdaniem tego samego naukowca – „edukacja nie jest czystym dobrem publicznym. Koszt wykształcenia kolejnej osoby jest o wiele wyższy od zera; w istocie koszt krańcowy i koszt przeciętny są w tym przypadku w przybliżeniu równe”¹⁶. Problemem są jednak znacznie zróżnicowane nakłady na edukację w poszczególnych obwodach szkolnych Stanów Zjednoczonych, gdyż edukacja jest finansowana z podatków majątkowych (katastralnego w USA), co skutkuje uzależnieniem od zasobności ekonomicznej lokalnej społeczności. Postuluje się zatem: zapewnienie minimalnego poziomu finansowania wydatków we wszystkich dystryktach szkolnych, wprowadzenie pułapu wydatków w rejonach o wysokich wydatkach oraz pomoc finansową z budżetu federalnego i stanowych dla społeczności o niskich dochodach. Rodzi to jednak dość istotny dylemat: jak zachować autonomię i poczucie odpowiedzialności władz lokalnych i jednocześnie zapewnić równość szans.

Polska nauka także podejmuje problematykę edukacyjną w kontekście rozwoju społecznego i gospodarczego. „Wiedza – zarówno ta zdobywana w wyniku badań naukowych, jak i ta przekazywana w procesie edukacji – staje się w coraz większym stopniu zasobem numer jeden gospodarki” – piszą autorki artykułu o usługach edukacyjnych¹⁷.

1.2. Usługa edukacyjna w kategoriach prawnych

Przywołane wyżej autorki w swoich rozważaniach, posługując się *modelem 7S* McKinsey’a, mówią o rynku usług edukacyjnych oraz o przedsiębiorstwie edukacyjnym. „Popyt na usługi edukacyjne może mieć charakter efektywny lub potencjalny. Na popyt ten oddziałują głównie następujące czynniki ilościowe i jakościowe: ceny usług edukacyjnych, ceny dóbr i usług komplementarnych i substytucyjnych, dochody klientów (gospodarstw domowych, z których się wywodzą) oraz moda, gusty, upodobania itp.”¹⁸. Jednocześnie przedsiębiorstwo edukacyjne to firma, instytucja edukacyjna, czy po prostu szkoła. Dotyczą jej uniwersalne reguły gry rynkowej. Jest to jednocześnie przedsiębiorstwo specyficzne, jak zresztą każde inne. A odnoszące się do niego narzędzia miękkie, występujące w *modelu 7S*, to personel, wartości wspólne, styl i umiejętności; choć nie można pomijać także czynników

¹⁶ *Ibidem*, ss. 513-514.

¹⁷ Flejterska Ewa, Rosa Grażyna (2005): *Usługi edukacyjne*, [W:] Flejterski Stanisław, Panasiuk Aleksander, Perenc Józef, Rosa Grażyna: *Współczesna ekonomika usług*, WN PWN, Warszawa, ss. 532-553.

¹⁸ Flejterska Ewa... (2005), *op. cit.*, s. 537.

twardych, takich jak: strategia, struktura i system. W dalszych częściach niniejszego opracowania przyjdzie do nich powrócić.

Uzupełniając te rozważania trzeba zauważyć, że termin *usługa edukacyjna* stał się przedmiotem polskiego i międzynarodowego prawa. Do Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Edukacji ISCED'97, zaaprobowanej przez UNESCO, nawiązuje Polska Klasyfikacja Edukacji¹⁹, która nie definiuje terminu „usługa edukacyjna”, przy czym składa się z dwóch części: pierwsza dotyczy obszaru kształcenia, a druga obszaru wykształcenia.

W zakresie kształcenia ma ona służyć:

- krajowej sprawozdawczości,
- badaniom w dziedzinie kształcenia,
- potrzebom zarządzania kształceniem,
- międzynarodowej wymianie informacji dotyczących kształcenia.

Polska Klasyfikacja Edukacji (PKE) umożliwia klasyfikowanie danych o kształceniu, a przyjęty system kodowy pozwala na zewidencjonowanie każdej jednostki edukacyjnej, realizującej proces kształcenia w dowolnym okresie sprawozdawczym.

PKE opiera się na obowiązujących aktach prawnych i dotyczy kształcenia w szkołach objętych systemem oświaty (przed reformą i po jej wdrożeniu) oraz szkolnictwa wyższego, a także nadawanych stopni naukowych. Klasyfikacja nie obejmuje pozostałych form edukacyjnych.

Kształcenie zostało scharakteryzowane przez:

- poziomy kształcenia,
- rodzaje kształcenia,
- profile kształcenia lub dziedziny kształcenia (obejmujące kierunki lub kierunki i specjalności studiów prowadzone przez szkoły wyższe i wyższe szkoły zawodowe).

Podziałowi temu odpowiada zastosowany system kodowy, umożliwiający przypisanie jednostkom realizującym proces kształcenia określonych symboli cyfrowych i znakowych zawartych w tablicach kodów.

Wydawać się może, że podstawową definicję usługi edukacyjnej zawiera Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług²⁰, mająca zastosowanie dla celów podatkowych, która tak opisuje usługi edukacyjne (tabela 1.1).

Tabela 1.1. Zakres klasyfikacji usług edukacyjnych wg PKWiU

SEKCJA M	USŁUGI W ZAKRESIE EDUKACJI
80	USŁUGI W ZAKRESIE EDUKACJI
80.1	USŁUGI PRZEDSZKOLI I SZKOLNICTWA PODSTAWOWEGO
80.2	USŁUGI SZKOLNICTWA NA POZIOMIE WYŻSZYM NIŻ PODSTAWOWY
80.3	USŁUGI SZKOLNICTWA NA POZIOMIE WYŻSZYM NIŻ ŚREDNI
80.4	USŁUGI KSZTAŁCENIA USTAWICZNEGO DLA DOROSŁYCH I POZOSTAŁYCH FORM KSZTAŁCENIA

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 2003 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Edukacji (DzU nr 98, poz. 895).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 kwietnia 2004 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), (DzU nr 89, poz. 844 ze zm.).

Akty prawne nie dają zatem odpowiedzi o charakter usługi edukacyjnej. Usługi to świadczenia przyczyniające się do zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb w inny sposób, niż transfer własności dobra materialnego.²¹ Zatem usługi, obok dóbr, zaspokajają potrzeby ludności. W gospodarce narodowej to znaczący dział, niezwiązany z produkcją, a obejmujący takie dziedziny, jak transport, łączność, handel (usługi materialne) oraz szkolnictwo, kulturę i sztukę, służbę zdrowia, turystykę (usługi niematerialne). Jednocześnie usługi te mogą dzielić się na usługi zbiorowe i usługi indywidualnego spożycia. Zatem usługa edukacyjna, o jakiej tutaj mówimy, polega na świadczeniu w zinstytucjonalizowanej formie szkolnej nauczania, wychowania i opieki na koszt finansów publicznych. Usługa ta dla określonej populacji (w Polsce dzieci i młodzież od 6 do 18 lat) jest obowiązkowa, zaś dla innych grup społecznych publicznie dostępna, z tym że częściowo lub całkowicie odpłatna. W Polsce usługi edukacyjne świadczą publiczne, tworzone i finansowane przez instytucje państwowe (ministerstwa, jednostki samorządu terytorialnego) szkoły lub szkoły prywatne, w których organy państwa wykupują określony zakres usług edukacyjnych.

Mamy więc do czynienia z usługą edukacyjną, w formie postulowanej lub zadekretowanej prawnie, która podlega takim samym uwarunkowaniom ekonomicznym, jak każda inna usługa materialna czy niematerialna.

Przeprowadzone jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku badania Jamesa Colemana²² dotknęły bardzo istotnego dla współczesnego świata zagadnienia, a mianowicie sprawdzenia, czy występuje jakakolwiek zależność między nakładami na edukację a wynikami edukacyjnymi. W przypadku produkcji standardowego towaru – zwiększenie nakładu jakiegoś czynnika wytwórczego pociąga za sobą nieodzwrotnie wzrost produkcji tego towaru. Z badań przytaczanych przez Stiglitz, a uaktualnionych o nowe rezultaty z 2003 roku – wynika, że w badaniu z matematyki uczniowie polscy zajęli 24 miejsce (490 pkt), a uczniowie amerykańscy 28 (483 pkt), podczas gdy najlepszą lokatę uzyskali uczniowie z Hong-Kongu (550 pkt), zaś drugą uczniowie fińscy (544 pkt; przy średniej krajów OECD 500 pkt)²³. Jednocześnie wydatki roczne na kształcenie jednego ucznia w 2003 roku wyniosły poniżej 40 tys. USD w Polsce i powyżej 100 tys. USD w Stanach Zjednoczonych. Przy dwuipółkrotnej różnicy wysokości nakładów w stosunku do krajów mniej zamożnych, uzyskanie porównywalnych wyników zapewne musi Amerykanów niepokoić. Jak twierdzą autorzy opracowania OECD²⁴ mniejsze nakłady jednostkowe nie muszą oznaczać gorszych rezultatów. Na przykład nakłady dokonywane w Korei i Holandii są niższe od średniej OECD dla kształcenia na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym, ale oba te kraje były wśród najlepszych w badaniu PISA 2003 (Korea miejsce trzecie – 542 pkt, Holandia miejsce czwarte – 538 pkt).

²¹ Bernard Yves, Colli Jean-Cloude (1994): *Słownik ekonomiczny i finansów*. Książnica, Warszawa, s. 175.

²² Coleman J. S. i in (1966): *Equality of Educational Opportunity*, Department of Health, Education and Welfare, Washington D.C.

²³ Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*, <http://www.ifispan.waw.pl/files/gfx/PISA/praca.pdf> [stan: kwiecień 2007].

²⁴ *Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*.

Podobnie sceptycznie do ewentualnych korelacji między nakładami na edukację a wynikami odnoszą się i niektórzy polscy ekonomiści. „Zmniejszanie wydatków publicznych często utożsamiane jest z ograniczaniem zakresu zadań państwa, dającym możliwości eliminacji wydatków na wykonywanie znoszonych zadań publicznych. Przedsięwzięcia takie niewątpliwie będą niezbędne (zwłaszcza w sferze wydatków socjalnych, choć nie tylko tam) i od nich zależeć będzie w dużej mierze powodzenie reform w finansach publicznych, pamiętać jednak należy, iż zestaw zadań publicznych nie determinuje rozmiarów wydatków, jakie muszą być poniesione, by przypisane władzom publicznym zadania zrealizować. Co więcej, przypadki, w których koszt wykonania zadania może być jednoznacznie określony są niezwykle rzadkie” – twierdzi były wiceminister finansów, Wojciech Misiąg²⁵. Czytamy więc, że zmniejszanie wydatków publicznych na usługi publiczne wcale nie musi oznaczać zmniejszenia zakresu tych usług. Problem tkwi zatem w metodologii liczenia kosztów.

Koncepcje Misiąga znajdują daleko bardziej odważne wyartykułowania. W pewnym miejscu, w ferworze dyskusji, twierdzi on nawet, że jest „od dawna przekonany, że zmniejszenie obciążenia dzieci liczbą godzin [nauki], odchudzenie programu, ale zrobienie tego bardzo inteligentnie, będzie powodowało, że dzieci będą wiedziały więcej i będą mniej sfrustrowane. To wymagałoby zmniejszenia liczby nauczycieli o 200 tys. i, w moim przekonaniu, wydatki na te 200 tys. zbędnych nauczycieli są wydatkami przeciwnie skutecznymi. Wydaje się bowiem pieniądze, a dzieci wiedzą mniej”²⁶. Teza to na tyle kontrowersyjna, co trudna do dowiedzenia, przynajmniej na tym etapie monitorowania wydatków na edukację we współczesnym świecie.

Niemniej powszechne i zdecydowane są poglądy przeciwne. Już w pierwszej polskiej analizie zewnętrznego pomiaru efektów edukacyjnych, ich autorzy²⁷ zwracali uwagę na silne korelacje ekonomiczne z uzyskanymi wynikami nauczania w 2002 roku. Zależności dały się zaobserwować w takich obszarach, jak: bezrobocie, oddziaływanie miast i metropolii, środowisko popegeerowskie, aktywność społeczna mieszkańców czy dochody osobiste rodzin, wyrażone wysokością podatku PIT.

Tabela 1.2. Współczynnik korelacji udziału w podatku PIT z wynikami testów

Test	Gminy			
	Razem	Miejskie	Miejsko-wiejskie	Wiejskie
Sprawdzian szóstoklasistów	0,20	0,46	0,30	0,13
Egzamin gimnazjalny – część matematyczna	-0,04	0,18	0,08	-0,05
Egzamin gimnazjalny – część humanistyczna	0,28	0,46	0,27	0,20

Źródło: Herczyński Jan, Herbst Mikołaj (2002): *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Fundacja „Klub Obywatelski”, Warszawa, s. 26.

²⁵ Misiąg Wojciech: *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*. http://bip.nik.gov.pl/bip/rzecznicz/posiedzenia_seminaryjne/sem_2006_10_18/px_ref_misiag_20061018.pdf [stan: kwiecień 2007].

²⁶ Misiąg Wojciech (2005): *Głos w dyskusji*, „Kontrola Państwowa”, nr 2, s. 103.

²⁷ Herczyński Jan, Herbst Mikołaj (2002): *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Fundacja „Klub Obywatelski”, s. Warszawa, 26.

Oczywiście wyniki te nie pokazują – przynajmniej na razie – wpływu wydatków publicznych na efekty edukacyjne, gdyż takich badań nie prowadzono. Pokazują jednak coś bardzo interesującego: wpływ zasobów rodziny na motywowanie ucznia, na jego rezultaty szkolne. Dwa lata później, w raporcie opracowanym na zlecenie ministerstwa edukacji²⁸, inny autor zbadał korelacje między wydatkami publicznymi a efektywnością edukacyjną lokalnych systemów szkolnych. Ale i tu efekty nie były zbyt optymistyczne. „W pierwszej kolejności zbadano, czy istnieje związek korelacyjny w ogólnej strukturze wydatków. Badania wykazują, że wśród branych pod uwagę 8 cech, tylko w przypadku jednej można mówić o pewnej powtarzalności dodatniego współczynnika korelacji. Jest to udział wydatków, na które środki zostały pozyskane z pozostałych [pozabudżetowych] źródeł. [...] Nie dopatrzono się pozytywnych korelacji w przypadku udziału wydatków inwestycyjnych. Słabe były związki pomiędzy pozostałymi wskaźnikami. Ogólnie dodatnie związki korelacyjne cechowały największe miasta. Uzyskano nawet ujemne korelacje w przypadku subwencji oświatowej”²⁹.

Przywołane już wcześniej badania Colemana nie satysfakcjonują części ekonomistów, którzy są przeświadczeni o tym, że zwiększenie wydatków na kształcenie przekłada się jednak na poprawę wyników nauczania. Istotnym jest przeznaczenie owych zwiększonych nakładów – czy będą to niezwiązane bezpośrednio z kształceniem wydatki na administrację, czy na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych grup ekonomicznie upośledzonych³⁰. Ale sprawa komplikuje się bardziej, gdy nie będziemy uwzględniać powszechnego dziś sposobu porównania nakładów do wyników testów, ale do poziomu zarobków uzyskiwanych w przyszłości przez obecnych uczniów. Niemniej, tego typu badania są nie tylko bardzo kosztowne, ale wymagają też przeznaczenia na nie znacznej ilości czasu.

1.3. Stopa zwrotu z edukacji

Wśród ekonomistów toczą się także spory o to, jak mierzyć stopę zwrotu z edukacji i jak mierzyć efektywność edukacyjną. Uprawnioną pozycję zyskuje tzw. system kształcenia kompensacyjnego, którego istotą jest inna rola państwa w procesie edukacji: zamiast dążenia do wyrównywania nakładów (wydatków), państwo winno dążyć do wyrównywania efektów kształcenia (osiągnięć szkolnych)³¹. Tym samym państwo kompensowałoby uczniom pochodzącym z niektórych grup społecznych obciążenia rodzinne i środowiskowe, ujemnie rzutujące na wyniki osiągnięte w szkole. Jednocześnie, zdaniem ekonomistów, „efektywność rozumieć będziemy jako osiągnięcie akceptowanej relacji między wielkością wykorzystywanych środków a efektami ich wykorzystania. [...] Istotne jest, by dobrze zdefiniować pojęcie

²⁸ Śleszyński Przemysław (2004): *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004*, <http://www.igipz.pan.pl/miasto/sleszynski/publikacje/edukacja/ekspertyza.pdf> [stan: kwiecień 2007].

²⁹ *Ibidem*, s. 31 i n.

³⁰ Stiglitz J. E. (2004), *op. cit.*, ss. 519-520.

³¹ *Ibidem*, ss. 540-542.

efektu (wyniku) wykorzystania zasobów – mierzenie efektywności ma sens wtedy, gdy z nakładami (wielkością wykorzystanych środków) porównujemy efekty zewnętrzne, a więc takie, które są odczuwane przez odbiorców usług publicznych, a nie przez świadczeniodawców³². Autor dodaje dalej, że „nie ma jednolitej miary efektów wykorzystania środków publicznych [...], nie ma więc również jednolitej miary efektywności. Zwrócić jednak trzeba uwagę na to, że zły dobór miar efektu wydatków publicznych prowadzi do złych wskaźników efektywności, a wówczas próba ich egzekwowania przynosi skutki odmienne od zamierzonych – próbując zwiększać źle określoną efektywność, przyczyniamy się do zwiększania niegospodarności”.

W otaczającej nas rzeczywistości edukacyjnej próbuje współistnieć kilka koncepcji spoglądania na podstawowy problem: czym jest edukacja dla współczesnego człowieka, dla rozwoju gospodarczego świata, dla środowiska w jakim ów człowiek żyje. Jeśli jest dobrem, wynikającym z jej usługowej roli wobec misji, jaką realizuje w społeczeństwie lub wypełnia zadania zadekretowane w jej posłannictwie, to – godząc się tymi twierdzeniami – trudno zbyć milczeniem pytanie o materialne podstawy jej istnienia. Jeśli tak, to także, a dla niektórych środowisk przede wszystkim, jest usługą, z której korzystanie stwarza szanse nieporównywalnie większe od tych, jakie mogłyby w innych okolicznościach przytrafić się człowiekowi.

³² Misiąg Wojciech (2005): *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr 2, ss. 31-41.

2. Właściwości usługi edukacyjnej

Dostępna jest bogata literatura przedmiotu, próbująca w sposób dookreślony ustalić, co tak naprawdę determinuje sprawność systemów oświatowych, ich ekonomiczną efektywność i wpływ rezultatów jej pracy na zawartość zasobów ludzkich oraz – w jaki sposób edukacja przekłada się w poszczególnych krajach na wzrost gospodarczy.

Najbardziej znane ośrodki międzynarodowe definiują własne wskaźniki, nadając im nierzadko status tych najbardziej wiarygodnych, obiektywnych i znaczących. Trudno się temu dziwić – wszystkie te międzynarodowe instytucje próbują znaleźć nie tylko swoje miejsce w świecie badań, ale także znaleźć to jedno, ważne dla świata wytłumaczenie: jakie relacje zachodzą między wstępnie wskazanymi wyżej obszarami.

Wśród najbardziej znaczących raportów, nie tylko ustalających mierniki, ale stosujących je także w praktyce – należą: Bank Światowy (World Bank), Organizacja ds. Współpracy i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD), Rada Europy (Council of the European Union), Komisja Europejska (European Commission), Biuro ds. Statystyki Komisji Europejskiej (Eurostat, the Statistical Office of the European Communities) oraz instytucje statystyczne poszczególnych państw, ministerstwa edukacji i niektóre ośrodki akademickie. W mnogości opracowań, raportów i sprawozdań pojawia się wiele wspomnianych wyżej wskaźników (indykatorów) i mierników. Warto przyrzeć się bliżej niektórym z nich.

2.1. Kapitał ludzki w badaniach Banku Światowego

Bank Światowy spogląda na edukację bardzo uważnie, acz w aspekcie ekonomicznym. W jego wskaźnikach dominują: nierówność społeczna, wzrost gospodarczy, żyzność gleb i umieralność niemowląt³³, poziom kapitału ludzkiego, wpływ nierówności społecznych na dyskryminację w edukacji, czynniki zewnętrzne nierówności społecznej w edukacji, efekt

³³ *The Economic and Human Development Costs of Missing the Millenium Development Goal on Gender Equity*, by Abu-Ghaida Dina (Word Bank) and Klasen Stephen (University of Göttingen), World Bank, May 2004.

demograficzny i in. Trudno kwestionować takie megaekonomiczne podejście do problematyki edukacyjnej instytucji, której zadaniem jest przede wszystkim niesienie pomocy finansowej dla krajów z niskim wzrostem gospodarczym i niskim Produktem Krajowym Brutto. Kraje te mają niewielkie szanse własnymi siłami ekonomicznymi dźwignąć gospodarkę, jeśli społeczeństwo nie jest ani wykształcone, ani przygotowane do funkcjonowania w warunkach uprzemysłowienia. Kraje biedne, chcąc zapewnić godziwe warunki egzystencji swych społeczeństw, w ramach międzynarodowego rynku pracy – decydują się na umieszczanie na swym obszarze prostych produkcji światowych koncernów, które płacą miejscowym pracownikom minimalne stawki wynagrodzenia. Aby sytuacja mogła ulec poprawie, trzeba podnieść wykształcenie lokalnej siły roboczej. Pomaga w tym właśnie Bank Światowy śledząc poziom wykształcenia w tych społeczeństwach. Ale też jego wskaźniki, opisujące rzeczywistość państw-beneficjentów, mają charakter ekonomiczny i społeczny – i w żaden sposób nie odnoszą się wprost do wyników edukacyjnych, choć – co oczywiste – śledzi także poziom wykształcenia w tych społeczeństwach.

Analizy tabelaryczne, stanowiące uzupełnienie raportu, wyraźnie wskazują obszary zainteresowania Banku, pokazując jednocześnie ewidentny wpływ poziomu wykształcenia społeczeństwa na umieralność niemowląt, dyskryminację ze względu na płeć, poziom kapitału ludzkiego czy wzrost gospodarczy. Jeśli więc obserwowane są w takiej megaskali oddziaływania procesów edukacyjnych na efekty społeczne i ekonomiczne, trudno nie przyjąć tych faktów do wiadomości. Ale też przydatność owych wskaźników do opisywania edukacji w poszczególnych krajach jest niewielka, gdyż ich wiarygodność i ekonomiczna użyteczność jawi się dopiero, gdy możemy mówić o efekcie tła.

2.2. Analizy efektów edukacji w krajach OECD

Nieco inne wskaźniki stosuje w swoich analizach porównawczych Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zajmująca się nie tylko edukacją w 30 krajach wysoko rozwiniętych. Tutaj podstawowym punktem odniesienia nie jest bezpośrednio wzrost gospodarczy, ale przede wszystkim sposoby wykorzystania zasobów własnych poszczególnych państw, co może wskazywać innym, nieco zapóźnionym, w jakim kierunku winna być prowadzona reforma systemów edukacyjnych. W tle niejako, służą temu zakrojone na szeroką skalę badania wyników edukacyjnych w ramach Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (The OECD Programme for International Student Assessment PISA)³⁴, które zostaną omówione w dalszej części książki. Ponieważ wskaźniki wypracowane przez OECD mają charakter makroekonomiczny, zatem bardziej odpowiadają na zapotrzebowanie poszczególnych państw. Jednocześnie możliwość dokonywania porównań i odniesień do innych krajów, na zbliżonym etapie rozwoju ekonomicznego, ułatwia wyciąganie wniosków i korygowanie własnych rozwiązań.

³⁴ Por.: *Reading for Change. Performance and Engagement Cross Countries. Results from PISA 2000, OECD 2002*; także: *The PISA 2003 Assessment Framework. Mathematics, Reading, Science and Problem Solving Knowledge and Skills*. OECD 2003.

Wskaźniki te publikowane są w opracowaniach oficjalnych OECD³⁵. W niektórych edycjach są bardziej rozbudowane – w innych potraktowane zostały bardziej lapidarnie. Warto pokazać same wskaźniki, nie odnosząc się jednocześnie do parametrów dla nich ustalonych, jako że nie jest to przedmiotem tej analizy.

Tabela 2.1. Wskaźniki OECD na rok 2004

Grupa wskaźników	Wskaźnik
Wyniki nauczania i uczenia się	Czas trwania nauki w państwach wchodzących w skład OECD
	Kwalifikacje stanowiące punkt odniesienia dla udanego wejścia na rynek pracy
	Zaawansowane kwalifikacje na wyższym poziomie kształcenia
	Jakość wyników nauczania na poziomie szkoły podstawowej
	Jakość wyników nauczania pod koniec szkoły średniej
	Płeć a wyniki nauczania oraz nastawienie uczniów
	Uczestnictwo uczniów w życiu szkoły i zaangażowanie w jej działalność
	Korzyści z wykształcenia podczas zatrudniania
	Korzyści zarobkowe dla osób fizycznych
	Wykształcenie, wydajność pracy i wzrost ekonomiczny
Zasoby finansowe inwestowane w oświatę	Wydatki przypadające na jednego ucznia
	Część dochodu narodowego zainwestowana w oświatę
	Publiczne i prywatne źródła finansowania
	Udział wydatków rządowych w budżecie oświaty
	Zakres i charakter dotacji rządowych dla gospodarstw domowych
	Rozdzielanie funduszy – pod względem kategorii zasobów
Dostęp do edukacji, uczestnictwo i postępy	Spodziewana liczba lat nauki
	Rozpoczęcie nauki w szkole wyższej
	Internacjonalizacja szkół wyższych
	Przejście z systemu edukacji do pracy
Środowisko uczenia się i organizacja szkół	Wymiar czasu nauki
	Polityka przyjmowania uczniów do szkół średnich poziomu II (w Polsce: ponadgimnazjalne)
	Wielkość klasy i stosunek liczby uczniów do liczby nauczycieli
	Wynagrodzenie nauczycieli
	Czas pracy nauczyciela
Rozkład uprawnień związanych z podejmowaniem decyzji w szkołach średnich poziomu I (w Polsce: gimnazja)	

Źródło: *Education at a Glance: OECD Indicators – 2004 Edition*, OECD 2004

Nawet pobieżny przegląd powyższych wskaźników nie pozostawia wątpliwości, że mają one wiele odniesień do czynników ekonomicznych i społecznych w poszczególnych krajach. Ich publikacja, ze szczegółowym pokazaniem wielkości bezwzględnych, ale także w odniesieniu do PKB, pozwalała na zobiektywizowane spojrzenie na rezultaty uzyskiwane przez poszczególne kraje. Bez wątplenia odnotowania wymaga fakt, że w zakresie wyników edukacyjnych Organizacja dostarcza nie tylko narzędzi, ale jest jednocześnie współorganizatorem przedsięwzięcia.

³⁵ Por.: *Education at a Glance: OECD Indicators – 2004 Edition*, OECD 2004; *Education at a Glance: OECD Indicators – 2005 Edition*, OECD 2005; *Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*, OECD 2006.

Najnowsze opracowanie z tego cyklu ma jednak odmienny charakter, choć w opracowaniu z roku 2005³⁶ skoncentrowano się na nieco innych zagadnieniach, ujętych bardziej w formę opisową, nie oszczędzając jednocześnie ogromnej dawki materiału analitycznego, w szczególności statystycznego. Najważniejsze problemy ujęte zostały w części opracowania zawierającej w samych nazwach elementy oceny. Tak więc edukacja w państwach OECD scharakteryzowana została jako ta, w której:

- Coraz więcej osób kształci się dłużej, ale odsetek absolwentów szkół wyższych jest bardzo zróżnicowany,
- Wiedza i umiejętności uczniów w zakresie kluczowych kompetencji, takich jak: rozumienie tekstu, rachowanie oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych różnią się znacznie w skali międzynarodowej,
- Korzyści z kształcenia można ocenić na podstawie perspektyw zatrudnienia i zarobków jednostek oraz całkowitego wzrostu gospodarczego,
- Wydatki na edukację wzrastają, ale nie zawsze tak szybko jak PKB,
- Nakłady prywatne na edukację są w niektórych obszarach znaczne, jednak finansowanie edukacji nadal w dużym stopniu jest realizowane z budżetu publicznego,
- Studenci zagraniczni stanowią coraz większy i zmienny odsetek przyjęć na studia wyższe,
- Młodzi dorośli w różny sposób łączą pracę z nauką, ale wielu z nich nie pracuje ani nie uczy się,
- Czas nauki jest mierzony nie tylko liczbą godzin poświęcanych przez uczniów na uczenie się oraz wielkością klasy, ale także ilością czasu poświęcanego na naukę poza szkołą,
- Wynagrodzenie i czas pracy nauczycieli różnią się znacznie w poszczególnych krajach, a struktura płac jest w niektórych przypadkach zmienna,
- Osiągnięcia różnią się zależnie od typu szkoły i systemu szkolnego, ale skutki tych różnic strukturalnych należy interpretować z dużą ostrożnością.

W roku 2006 autorzy raportu nie ograniczyli się tylko do nazwania wskaźników (zresztą bardzo zredukowanych) i omówienia wyników. Podobnie jak w uprzednim roku, choć z większą ostrożnością, dokonują także wartościowania i ocen³⁷. Zwrócę uwagę jedynie na hasłowo potraktowane zagadnienia:

- Badanie jakości systemów szkolnictwa,
- Liczebność klas: mniejsze nie muszą być lepsze,
- Równowaga płci: pod względem wyników w nauce dziewczęta wyprzedzają chłopców,
- Wynagrodzenia i obciążenia pracą nauczycieli: brak jednorodności w OECD,
- Koszt kształcenia: w państwach OECD średnio 5,9% PKB,
- Kto za to płaci? Rządy wciąż pokrywają rachunki, ale nakłady prywatne rosną,
- Inwestycje w edukację: znaczne zyski dla gospodarki i dla ludzi,
- Wpływ zmian demograficznych.

Poziom makroekonomiczny, ale bardziej nacechowany wskaźnikami *stricte* edukacyjnymi, cechuje publikacje i raporty instytucji Unii Europejskiej. Komisja Europejska opubliko-

³⁶ *Education at a Glance: OECD Indicators – 2005 Edition*, OECD 2005.

³⁷ *Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*, OECD 2006.

wała w maju 2000 roku „Europejski raport jakości w edukacji szkolnej”³⁸, oparty o badania przeprowadzone w 26 krajach europejskich, w tym w wielu aspirujących wówczas do członkostwa w Unii. Rezultaty zostały podzielone na cztery grupy:

Wskaźniki osiągnięć:

1. Matematyka
2. Czytanie
3. Nauki przyrodnicze
4. Informatyka i technologie komunikacyjne
5. Nauka języków obcych
6. Przygotowanie do permanentnego uczenia się
7. Edukacja obywatelska

Wskaźniki sukcesu i promocji:

1. Porzucanie nauki
2. Skuteczność edukacji w liceum
3. Procent studentów w populacji

Wskaźniki monitorowania edukacji:

1. Ewaluacja i kierowanie oświatą
2. Udział rodziców w życiu szkoły

Wskaźniki badań i struktury:

1. Nauczanie i doskonalenie nauczycieli
2. Procent populacji objętej wychowaniem przedszkolnym
3. Liczba uczniów na jeden komputer
4. Wydatki na edukację jednego ucznia

O ile prezentowany raport dotyczył w zasadzie wskaźników nauczania osiągniętych w poszczególnych państwach, o tyle w raporcie opublikowanym dwa lata później przez tę samą Komisję, w oparciu o badania przeprowadzone w 34 krajach europejskich, ustalono piętnaście wskaźników, skupiając je w czterech nowych obszarach³⁹:

Obszar A: Umiejętności, kompetencje i postawy,

Obszar B: Dostęp i udział,

Obszar C: Zasoby do nauki przez całe życie,

Obszar D: Strategie i rozwój systemu.

Jak widać z przeglądu przedstawionych wyżej obszarów i wskaźników, dotyczyły one przede wszystkim zagadnień związanych z uczącym się społeczeństwem i z edukacją przez całe życie. Dane dotyczące wyników edukacyjnych w obszarze A pochodziły z badań PISA,

³⁸ *European Report on the Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators.* European Commission. Directorate-General for Education and Culture, May 2000.

³⁹ *European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning. Fifteen Quality Indicators.* European Commission. Directorate-General for Education and Culture, June 2002.

z roku 2000. Część danych uzyskano z Eurostatu, pozostałe z ministerstw edukacji uczestniczących państw.

2.3. Źródła finansowania edukacji w koncepcjach Unii Europejskiej

Do podobnych zagadnień, ale w o wiele szerszym, pogłębionym i dobrze umotywowanym zakresie, nawiązywał ważny w kształtowaniu przyszłej polityki edukacyjnej państw Unii Europejskiej, opublikowany 10 stycznia 2003 roku, dokument – znany pod nazwą „Strategia Lizbońska”, a zatytułowany skromnie: Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich „Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy”⁴⁰. Dopiero w tym dokumencie dostrzec można kompleksowe spojrzenie na problem dotychczas bardzo lekceważonej i pomijanej milczeniem w umowach i konwencjach państw UE edukacji. Stąd – wymaga on szerszego omówienia.

Przede wszystkim podniesiono w nim zagadnienie inwestowania w edukację, co przedstawione zostało w szerszej perspektywie, przy zwróceniu szczególnej uwagi na badania i ideę uczenia się przez całe życie oraz Europejską Strategię Zatrudnienia. Przeanalizowane zostało znaczenie i udział edukacji w podstawowych elementach strategii przyjętej w Lizbonie: trwały wzrost gospodarczy, konkurencyjność, badania i rozwój, innowacyjność, tworzenie zwiększonych możliwości zatrudnienia i lepszych miejsc pracy, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i promowanie aktywnych postaw obywatelskich oraz tworzenie polityki regionalnej. Nowy paradygmat inwestowania w edukację uwarunkowany jest takimi czynnikami, jak: nowe wymagania społeczeństwa wiedzy, globalizacja, rozszerzenie Unii Europejskiej oraz niekorzystne tendencje demograficzne. Biorąc pod uwagę te czynniki, stwierdzono, iż wyzwania, jakie przyniesie przyszłość, będą prawdopodobnie jeszcze trudniejsze niż te, które przewidywano w Lizbonie. Wiele regionów oraz obecne i przyszłe państwa Unii będą musiały sprostać tym wyzwaniom, aby osiągnąć cele przyjęte w Lizbonie.

W nowym paradygmacie inwestowania w edukację zwraca się szczególną uwagę na ogólny poziom finansowania, ponieważ w Unii Europejskiej wciąż obserwowano niedostateczny poziom inwestowania w zasoby ludzkie. Brak było wyraźnej tendencji wzrostowej finansowania płynącego ze źródeł *publicznych*, występuje natomiast jednoznaczny deficyt finansowania ze źródeł *prywatnych* w dziedzinach kluczowych dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy: szkolnictwo wyższe, edukacja dorosłych oraz ustawiczne kształcenie zawodowe. Uważano, że rozszerzenie Unii nie zlikwiduje tych braków, lecz przeciwnie – jeszcze je pogłębi. W związku z tym, Komisja Europejska postulowała osiągnięcie *znaczącego wzrostu inwestowania w zasoby ludzkie (per capita rocznie)*, co było jednym z postulatów przyjętych w Lizbonie. Stwierdziła także, iż niezbędne będzie dodatkowe inwestowanie w edukację, zależnie od sytuacji w poszczególnych krajach, w formie celowych nakładów

⁴⁰ Komunikat Komisji Europejskiej: *Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy*. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 10.01.2003. Tłumaczenie i publikacja: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2003.

publicznych i zwiększenia skali finansowania ze źródeł *prywatnych*, uzupełniających finanse publiczne.

Podnosząc problem bardziej skutecznego wykorzystywania istniejących zasobów, w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na ich właściwą *alokację*. Następnie określono priorytety inwestowania w edukację, wynikające z *Procesu realizacji strategicznych celów* i koncepcji uczenia się przez całe życie oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W dalszej kolejności zidentyfikowano typowe objawy nieefektywnych nakładów na edukację (wysoki odsetek osób mających niepowodzenia edukacyjne lub rezygnujących z nauki, wysoki poziom bezrobocia wśród absolwentów, tendencje do świadomego przedłużania okresu nauki na studiach wyższych, niski przeciętny poziom wykształcenia) oraz zalecano, aby państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na przyczyny tego stanu i dokonały oszacowania skali wzrostu kosztów tym spowodowanych. Podkreślano także potrzebę skutecznego *zarządzania* zasobami (przez decentralizację edukacji, przyjęcie podejścia partnerskiego i lepszą koordynację działań) oraz konieczność stosowania krajowych i europejskich *standardów*.

Czynnikiem, jak się miało okazać decydującym dla systemów edukacyjnych i gospodarek państw Unii, były notowania i prognozy demograficzne. Zmniejszanie się populacji potencjalnych uczniów i studentów o 26% (tabela 2.2.) ma ogromne znaczenie dla rozwoju edukacji w Europie, ale także dla poszukiwań czynionych w obszarach zabezpieczenia potrzeb rynku pracy. Dane statystyczne upubliczniane przez EUROSTAT cechują się pewną inercją z uwagi na konieczność ich zebrania, opracowania i opublikowania, co wymaga czasu. Niemniej poniższa prognoza dla lat 2005-2010, czyli okresu w którym właśnie żyjemy, wskazywała na wciąż postępujące zmniejszanie populacji.

Tabela 2.2. Zmiany w populacji młodzieży w Unii Europejskiej [mln]

	0-9 lat	10-19 lat	20-29 lat	0-29 lat
Notowania				
1975	54,2	55,6	50,5	160,4
1980	48,5	58,0	52,2	158,8
1985	44,7	54,9	55,8	155,4
1990	43,6	49,1	58,4	151,1
1995	42,9	46,0	56,6	145,4
2000	41,4	44,9	51,0	137,2
Przewidywania				
2005	40,1	43,9	46,7	130,7
2010	39,2	42,4	45,3	126,9

Źródło: *Komunikat Komisji: Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 10.01.2003. Tłumaczenie i publikacja: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2003, s. 34

W dalszej części zwracano uwagę na to, iż inwestowanie w edukację może być w pełni skuteczne jedynie wtedy, gdy będzie uwzględniało kontekst europejski. Koniecznym warunkiem skuteczności inwestowania w edukację jest przeprowadzenie reform (często znacznie spóźnionych) w takich kluczowych dziedzinach, jak programy nauczania, czy też zapewnienie jakości edukacji i uznawalność kwalifikacji. Reformy te nie będą mogły być

przeprowadzane w pełni skutecznie, jeżeli odnosić się będą wyłącznie do kontekstów narodowych i nie uwzględnią szerszego kontekstu europejskiego. Inwestorzy – władze krajowe, lokalne, przedsiębiorstwa lub osoby prywatne – powinni uwzględniać wymiar europejski przy podejmowaniu decyzji o inwestowaniu w edukację, w przeciwnym razie zmniejszą skuteczność inwestowania.

We wnioskach podkreślono, iż wysokie wymagania postawione w Lizbonie systemom edukacyjnym przez szefów państw i rządów są w pełni uzasadnione. Zakładano, że osiągnięcie celów przyjętych dla systemów edukacji będzie decydującym warunkiem całościowego powodzenia strategii lizbońskiej. Komisja zwróciła się do państw członkowskich UE o zapewnienie odpowiedniego poziomu publicznych nakładów na edukację, który został określony w „Europejskim modelu społecznym”, o ustanowienie partnerstwa z przedsiębiorstwami i osobami prywatnymi oraz zachęcanie ich do inwestowania w edukację, jak również o koncentrowanie nakładów na tych obszarach edukacji, w których jest największe prawdopodobieństwo uzyskania rezultatów o najwyższej jakości. Komisja zachęcała także do przeprowadzenia reform dotyczących programów nauczania oraz jakości i uznawalności wykształcenia, z uwzględnieniem kontekstu europejskiego, w celu zapewnienia ich maksymalnej skuteczności.

W maju 2003 roku Rada Europy uchwaliła „Referencje Komisji Europejskiej w zakresie osiągania preferowanych średnich poziomów w zakresie edukacji i kształcenia (Wzorce)”⁴¹. Było to przełożenie na akt prawny postanowień Strategii Lizbońskiej. W zakresie poszczególnych wskaźników przyjęto, że do roku 2010:

- Poziom *pierwszej* szkoły wyższej – 10% populacji w wieku 18-24 lata powinno ukończyć poziom 5A studiów wyższych,
- Matematyka, nauki ścisłe i techniczne – co najmniej 15% populacji powinno uzyskać wykształcenie wyższe w tych specjalnościach,
- Ukończenie *górnego* szkolnictwa średniego – co najmniej 85% populacji winno mieć ukończoną szkołę średnią,
- Podstawowe umiejętności – państwa UE winny o 20% w stosunku do roku 2000 podwyższyć niski poziom wiedzy piętnastolatków,
- Uczenie się przez całe życie – w państwach Unii co najmniej 12,5% populacji w wieku 25-64 lat winno podjąć edukację,
- Inwestycje na całe życie w zasoby ludzkie – podkreślono tylko, że większość państw zdaje sobie sprawę z przyszłych zwrotów z edukacji.

Dodajmy też, że brak kadr inżynierskich do pracy w produkcji przemysłowej w gospodarce opartej o badania i rozwój powoduje samoograniczenie się w rozwoju społeczeństw opartych na wiedzy, a są to główne niedomagania państw UE, w tym także Polski⁴². Rozszerzenie Unii w latach 2004-2007 o 12 państw wywołało ogromną migrację ludzi wykształco-

⁴¹ *Council Conclusions on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks)*, Council of the European Union. Brussels, 7 May 2003. http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/benchmark_council_8981_03_en.pdf [stan: kwiecień 2007].

⁴² *Kształcenie i szkolenie zawodowe w Polsce. Raport 2004*. Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr – Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2005.

Tabela 2.3. Studia w dziedzinie nauk ścisłych i technicznych [2000]

Państwo	Odsetek studentów w szkołach wyższych [%]		Absolwenci kierunków ścisłych i technicznych w szkołach wyższych na 1000 mieszkańców w wieku 20-29 lat
	Nauki ścisłe, matematyka i informatyka	Inżynieria, inżynieria produkcji i budownictwo	Nauki ścisłe, matematyka i informatyka; inżynieria, inżynieria produkcji i budownictwo
Austria	11,6	14,0	7,1
Belgia	9,2	11,8	9,7
Dania	10,2	10,0	(:)
Finlandia	10,6	25,6	(:)
Hiszpania	12,6	16,1	9,9
Holandia	5,9	10,7	5,5
Irlandia	16,9	11,4	23,2
Luksemburg	9,3	8,1	1,8
Niemcy	12,7	15,8	8,2
Polska*	6,1*	12,2*	8,1*
Portugalia	9,4	17,9	6,3
Szwecja	11,4	19,1	11,6
Wielka Brytania	14,8	8,8	16,2
Włochy	7,6	16,8	(:)

Źródło: *Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia – wspólne cele do roku 2010*. Komisja Europejska – Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury. Warszawa 2003, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, s. 36

* Obliczenia własne dla roku 2005, na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*. Główny Urząd Statystyczny. Rok LXVI. Warszawa

nych w poszukiwaniu w Europie lepiej płatnych miejsc pracy. Implikuje to trudne do oszacowania konsekwencje, tak w państwach, z których emigruje dobrze wykształcona kadra inżynierska, jak i w państwach przyjmujących imigrantów – nie tylko w sferze produkcji⁴³. Konsekwencje dostrzegane są w stosunkach społecznych, w sferze socjalnej, ale także w sferze edukacji, modyfikującej się pod wpływem obecności nowych grup narodowych.

2.4. Wnioski do dalszych analiz i hipotezy

Poprzestając na tej analizie opracowań, dokumentów i raportów dotyczących grup państw, przekraczających w swoich treściach granice polityczne między owymi państwami, a ukazujących wielość czynników opisujących edukację, nawiązując jednocześnie do omówionych w poprzednim rozdziale, dostrzeganych przez naukowców wskaźników i uwa-

⁴³ Kupczyk Teresa [red.] (2005): *Prognozy rynku pracy i zapotrzebowanie na kwalifikacje*. PW–CKU, Wrocław.

runkowań wchodzących lub mogących wchodzić w proste lub złożone relacje z działaniami edukacyjnymi – przyjęto, iż dalszej analizie poddane zostaną:

1. Czynniki cywilizacyjne, w tym w szczególności: czynniki ludzkie, tkwiące w nauczycielach i uczniach z ich środowiskiem oraz zarządzanie systemem edukacji w ramach tego systemu – tu czynniki motywacyjne i motywujące oraz ich wpływ na system;
2. Sposoby zarządzania nie tylko systemami edukacyjnymi, ale poszczególnymi szkołami. Kreowanie i stymulowanie różnych modeli motywacyjnych wbudowanych w system.

Natomiast szczegółowej diagnozie poddane zostaną dwie, słabo dotąd zbadane, hipotezy:

1. Zakres sprywatyzowania usług edukacyjnych w niektórych państwach wpływa w zauważalnym stopniu na wyniki edukacyjne uczniów odnotowane w porównawczych badaniach międzynarodowych.
2. Ogólne nakłady na edukację, a także nakłady liczone *per capita*, mają znikomy wpływ na wyniki edukacyjne uczniów uzyskiwane podczas zewnętrznych pomiarów dydaktycznych.

3. Instytucjonalizacja edukacji

Problem własności, pojawiający się tak w filozofii, jak i w gospodarce, dotyczyć może wszelkich obszarów ludzkiej aktywności. Skoro więc własność to wieloraka kategoria – od ekonomicznej, przez administracyjną, cywilną po intelektualną, przeto przystępując do rozważań o edukacji – musimy skupić się na takiej definicji, która będzie adekwatna do podmiotów działających w jej obszarze, ale i do przedmiotu jej działania. Własność to podstawowa forma korzystania z rzeczowych składników przyrody, a na pewnym etapie pojawiają się, jako formy pochodne, inne prawa – mające w porównaniu z własnością węższy zakres. W rozwiniętych systemach prawnych przybierają one postać bądź praw rzeczowych, bądź praw obligacyjnych. Prawo własności zajmuje wśród tych różnych form prawnych pozycję szczególną. Z jednej strony jest formą pierwotną, najprostszą i bezpośrednią, z drugiej strony – formą najbardziej pełną, gdyż tylko w jej ramach osoba uprawniona korzysta z największego zakresu uprawnień względem rzeczy, jakie w danym systemie prawa mogą przysługiwać podmiotowi prawa⁴⁴. Nawet materialistyczny marksizm nie postulował rezygnacji z własności, choć pod pewnymi zastrzeżeniami⁴⁵.

3.1. Własność środków nauczania

Oprócz własności w kategoriach ekonomicznych, kontynuując rozważania o edukacji – winniśmy pamiętać o własności intelektualnej, która obejmuje prawo autorskie i prawa pokrewne oraz własność przemysłową, tj. ochronę wynalazków, wzorów użytkowych, projektów racjonalizatorskich, wzorów zdobniczych, znaków towarowych i in. Pojęcie własności intelektualnej zdefiniowane zostało w konwencji o ustanowieniu Światowej Organizacji

⁴⁴ Smoktunowicz Eugeniusz [red. nac.] (2000): *Wielka encyklopedia praw.*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa, s. 1139; także: Kalina-Prasznic Urszula [red.] (1999): *Encyklopedia prawa*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa, ss. 849-850.

⁴⁵ „Tym, co wyróżnia komunizm, jest nie zniesienie własności w ogóle, lecz zniesienie własności burżuazyjnej” – Marks Karol, Engels Fryderyk: *Manifest partii komunistycznej*, [w:] Marks K., Engels F., Lenin W. (1985): *O materializmie historycznym, Wybór*. Książka i Wiedza, Warszawa, s. 33.

Własności Intelktualnej⁴⁶ – i obejmuje „wszelkie inne prawa dotyczące działalności intelektualnej w dziedzinie przemysłowej, naukowej, literackiej i artystycznej”⁴⁷. Powstaje zatem pytanie, czy w działalności edukacyjnej mamy do czynienia z dzieleniem się własnością intelektualną. Jak zawsze w przypadku kategorii nieostrych – aż chce się powiedzieć, że niewątpliwie tak. W szczególności w tych obszarach (np. szkolnictwo wyższe), gdzie w rolę nauczycieli przedzierzgają się twórcy: literaci, aktorzy, malarze, wynalazcy, naukowcy itd.

W kategoriach ekonomicznych, własność rzeczy ograniczana jest czasem dostępem do zasobów stanowiących własność wspólną. Niektórzy autorzy⁴⁸ twierdzą wręcz, że „gdy prawa własności mają charakter komunalny lub nieokreślony, powstaje tendencja do ich nadużywania. Dopóki nikt nie wykorzystuje jakiejś nieruchomości, każdy może z niej korzystać bez opłaty za jej użytkowanie. [...] Przepisanie własności może wyeliminować niektóre efekty zewnętrzne. Jeśli prawa własności są przekazywane konkretnym właścicielom, to oni będą ponosić koszty swoich zaniedbań. [...] Niektóre zasoby, takie jak powietrze i woda, nie zawsze dadzą się podzielić na części”. Dlatego „poprzez upaństwowienie niektórych gałęzi gospodarki, rząd może zinternalizować koszty zewnętrzne”⁴⁹.

Poza tym – istotą niniejszych rozważań jest także potencjalny rynek usług edukacyjnych, nieograniczający się wszak tylko do oferty szkolnej. Jest cała różnorodność ofert edukacyjnych: od kursów językowych czy prawa jazdy, po korepetycje i kursy przygotowawcze na poszczególne etapy edukacji. Nie można też zapominać o szkoleniach realizowanych w zakładach pracy: od wstępnego dla stażysty, po doskonalące – w czasie wieloletniego zatrudnienia. Istnieje także obszar samoedukacji, inspirowany potrzebami człowieka, jak również komercyjną ofertą różnych podmiotów. Wszak wiele też zależy od tego, czy oferta edukacyjna jest dobrem substytucyjnym, czy komplementarnym. Można próbować dowieść, że bywa i takim i takim – w zależności od sytuacji na rynku i od jakości oferty, czyli podaży. Ale nie bez znaczenia jest też kondycja określonej grupy uczestników gry rynkowej – gospodarstw domowych. Wszak to od ich siły nabywczej oraz zmotywowania zależy w znacznym stopniu rozwój wielu obszarów, często peryferyjnych, usług edukacyjnych.

Zgodnie z postulatem decentralizacji edukacji, w znacznym stopniu – w poszczególnych państwach zadania realizują jednostki samorządu lokalnego, wykorzystując do tego mienie komunalne. „W Stanach Zjednoczonych zapewnienie wykształcenia obywatelom przez długi czas uważano za powinność państwa. Zgodnie z *Rozporządzeniem w sprawie ziemi [Land Ordinance]* z 1785 roku [...] na nowo przyłączonych terytoriach należało rezerwować działki gruntu przeznaczone pod budowę szkół. Obecnie główny ciężar odpowiedzialności za edukację spoczywa na władzach stanowych i lokalnych – wydatki na ten cel stanowią największą pojedynczą pozycję budżetu na tych szczeblach; rząd federalny finansuje tylko ok. 9% wszystkich wydatków na edukację”⁵⁰. W Polsce kategorię mienia

⁴⁶ W Sztokholmie, 14 lipca 1967 roku.

⁴⁷ Za: Smoktunowicz Eugeniusz... *op. cit.*, s. 1139.

⁴⁸ Kamerschen D. R., McKenzie R. B., Nardinelli C. (1993): *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk, s. 92.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 780-781.

⁵⁰ Stiglitz J. F. *op. cit.*, s. 505.

komunalnego zlikwidowano w roku 1950, i dopiero ustawa z 10 maja 1990 roku przywróciła je do obiegu prawnego i gospodarczego⁵¹. W jej rozdziale 2. – *Nabycie mienia komunalnego* – stwierdzano komunalizację z mocy prawa majątku będącego w użytkowaniu lub stanowiących własność jednostek organizacyjnych realizujących zadania gminy, w tym także obiektów szkolnych.

Jednak rola państwa, także w USA i w Polsce, nie sprowadza się tylko do wyznaczania zadań, ale – zgodnie z ideą subsydiarności – do zapewnienia samorządom lokalnym, poprzez sprawny system prawny – takich dochodów, aby wraz z wykorzystaniem mienia komunalnego mogły one skutecznie wykonywać swe zadania, także edukacyjne⁵².

Podstawowym zatem kryterium podziału edukacji na publiczną i prywatną – jest stosunek do formy własności w edukacji: obiektów, sprzętu, urządzeń, pomocy dydaktycznych, zasobów bibliotecznych itd. Podobnie rzecz się ma z wynagrodzeniami nauczycieli – różne jest ich pochodzenie w szkołach publicznych i prywatnych. Własność środków materialnych pomaga w wypełnianiu misji edukacyjnej i spełnianiu ról dydaktycznych, jednak wykorzystując przy tym wiedzę samych nauczycieli. Mamy więc do czynienia z dość osobliwym synkryzmem działań. O ile w produkcji przemysłowej występują sytuacje, gdy jesteśmy skłonni uznać, iż myśl ludzka zawarta jest w pomysle na wyrób i w precyzyjnym zaplanowaniu maszyn do jego wykonania, łącznie ze szczegółowym przebiegiem czynności technologicznych, a praca ludzka sprowadza się do nadzoru maszyn, o tyle nie udało się zorganizować dobrych instytucjonalnych procesów edukacyjnych – bez osobistego udziału nauczyciela. Co prawda znany jest proces samouczenia się, podejmowane są próby z e-learningiem, szkołami korespondencyjnymi itd., ale nie są to formy powszechne, stosowane na szeroką skalę i – jak zwykle w takich sytuacjach – stanowią uzupełnienie instytucjonalnej szkoły.

3.2. Reprywatyzacja i prywatyzacja oświaty

W badaniach obszarów edukacyjnych pojawia się postulat reprywatyzacji, prywatyzacji lub znacznego udziału w ponoszeniu kosztów tej usługi przez sektor prywatny⁵³. Jest to problem wielu gałęzi gospodarki, które w okresach dekonstrukcji lub wojen przejęły państwa, a teraz zmagają się z ich reprywatyzacją⁵⁴. „Proces ten nie może zwolnić rządu z jego zobowiązań socjalnych. Prywatne przedsiębiorstwa mogą zapewnić realizację pewnych istotnych usług publicznych, takich jak publiczny transport osobowy, zmiatanie i wywóz

⁵¹ Ustawa z 10 maja 1990 roku – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU nr 32, poz. 191 ze zm.).

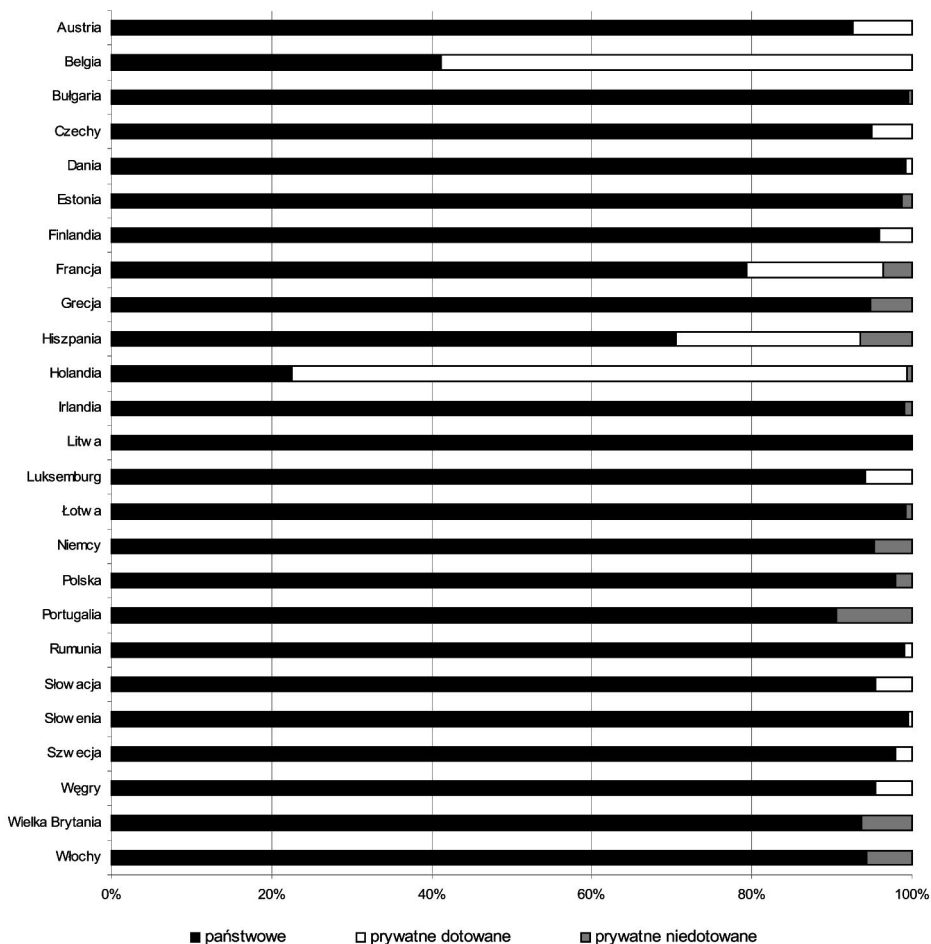
⁵² Gilowska Zyta (1996): *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] Milczarek Dariusz [red.]: *Subsidiarność*. Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa, ss. 181-189.

⁵³ Por.: Jeżowski Antoni, *Ekonomika...*, op. cit., ss. 50-55.

⁵⁴ Winiarski Bolesław [red.] (1996): *Polityka ekonomiczna*, wyd. 3. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław, s. 83.

śmieci, oświatę i utrzymanie parków przy mniejszym marnotrawstwie. [...] Ale opór ludzi przed płaceniem za usługi, które poprzednio otrzymywali za darmo nie powinien być utożsamiany ze wzrostem efektywności. Na przykład niezdolność biednych ludzi do ponoszenia opłat za naukę w prywatnych szkołach nie oznacza, że opłacenie usług oświatowych z funduszy publicznych nie jest tego warte”⁵⁵.

Generalnie, w państwach Unii Europejskiej i w krajach EFTA/EOG ponad 90% uczniów szkół podstawowych i średnich uczęszcza do placówek państwowych lub dotowanych przez państwo. Oznacza to, że kształcenie większości uczniów finansują władze publiczne. Wyją-



Źródło: Kluczowe dane o edukacji. Warszawa 2001. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, s. 25.

Rysunek 3.1. Udział uczniów szkół prywatnych w rynku edukacyjnym UE [%]

⁵⁵ „New York Times”, 13 stycznia 1986 r., za: Kamerschen D. R., *op. cit.*, s. 96.

tek stanowią Belgia i Holandia, gdzie stosunkowo wielu uczniów uczy się w szkołach prywatnych. W Holandii konstytucja gwarantuje równe fundusze dla szkół państwowych i dotowanych szkół prywatnych. W Luksemburgu i we Włoszech nie dotuje się placówek prywatnych. W krajach Unii i EFTA/EOG uczniowie niedotowanych szkół prywatnych stanowią (1999/2000) mniej niż 6,5% wszystkich kształcących się. W Grecji, Hiszpanii, Włoszech i Wielkiej Brytanii odsetek ten przekracza 5%. Podobnie wygląda sytuacja w tzw. krajach nowej Unii: w Czechach, na Węgrzech i w Słowacji do dotowanych szkół prywatnych uczęszcza około 5% uczniów. W pięciu krajach (w Bułgarii, Estonii, na Litwie i Łotwie oraz w Polsce) uczniowie tych szkół stanowią od 0,2 do 2,0%. Jedyne na Cyprze odsetek uczniów w szkołach prywatnych osiągnął poziom 7%⁵⁶.

Tabela 3.1. Uczniowie w szkołach państwowych i prywatnych w krajach Unii Europejskiej [tys. osób]

Lp.	Państwo	Szkoły		Odsetek uczniów w szkołach prywatnych [%]
		Państwowe	Prywatne	
1.	Austria	1 088,8	86,6	7,4
2.	Belgia	744,3	1 063,1	58,8
3.	Bułgaria	1 159,3	5,9	0,5
4.	Czechy	1 627,5	85,4	5,0
5.	Dania	688,3	86,0	11,1
6.	Estonia	242,0	3,2	1,3
7.	Finlandia	816,6	34,3	4,0
8.	Francja	7 924,4	2 060,0	20,6
9.	Grecja	1 392,7	77,0	5,2
10.	Hiszpania	4 624,5	1 930,1	29,4
11.	Holandia	579,3	2 026,4	77,8
12.	Irlandia	741,4	6,8	0,9
13.	Litwa	389,4	2,8	0,7
14.	Luksemburg	53,9	3,3	5,8
15.	Łotwa	595,7	1,4	0,2
16.	Niemcy	11 663,8	578,0	4,7
17.	Polska	7 598,3	153,2	2,0
18.	Portugalia	1 569,5	165,0	9,5
19.	Rumunia	3 640,5	34,1	0,9
20.	Słowacja	980,7	47,2	4,6
21.	Słowenia	321,0	1,3	0,4
22.	Szwecja	1 507,0	32,1	2,1
23.	Węgry	1 532,4	74,0	4,6
24.	Wielka Brytania	8 825,6	616,1	6,5
25.	Włochy	6 989,3	423,7	5,7

Opracowanie własne na podstawie: *Kluczowe dane o edukacji*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2001, s. 199.

⁵⁶ *Kluczowe dane o edukacji*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2001, ss. 25-26.

Bliższa analiza danych z roku 2000 dla 25 państw Unii pokazuje, że rozpiętość między udziałem szkolnictwa prywatnego w poszczególnych krajach jest bardzo duża: od 77,8% w Holandii i 58,8% w Belgii do zaledwie 0,4% w Słowenii i 0,2% na Łotwie. Dane dla Polski prześledzimy za chwilę szczegółowo, na podstawie najnowszych danych statystycznych.

Warto zauważyć, że stopień prywatyzacji szkolnictwa prywatnego w poszczególnych państwach jest bardzo zróżnicowany. W części krajów „starej” Unii, szkolnictwo jest prowadzone przez osoby fizyczne (Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Szkocja), instytucje wyznaniowe (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Wielka Brytania), dystrykty rolne (Dania), spółdzielnie i stowarzyszenia dobroczynne (Niemcy, Francja, Portugalia), instytucje zagraniczne (Grecja). Poza edukacją szkolną, część krajów finansuje lub dofinansowuje działalność opiekuńczą, w szczególności w placówkach opieki przedszkolnej, oraz działalność pozaszkolną⁵⁷.

„W przeciwieństwie do większości usług, nie jest konieczne pełne prywatyzowanie oświaty, aby uruchomić konkurencję. Może ona być realizowana przez pozwolenie rodzicom na wybór między szkołami publicznymi, ale szkoły te muszą być dostatecznie różnorodne, co jest możliwe w warunkach wystarczającej autonomii i niezależności. Być może jednak dopiero konkurencja ze szkołami prywatnymi, osiągnana dzięki kuponom i ulgom podatkowym [...] będzie w stanie doprowadzić do pożądanego różnorodności szkół [...]”⁵⁸ Takie spojrzenie amerykańskiego uczonego próbuje pogodzić korzystanie z publicznych środków nauczania z pożądaną w obszarze edukacyjnym, w celu podniesienia jego efektywności i skuteczności, konkurencją. Niemniej problemy te nie doczekały się modelowych rozwiązań i wiele państw na świecie poszukuje w tym zakresie własnej drogi.

3.3. Własność edukacyjna w Polsce

W Polsce problem własności ma swoją szczególną historię. W okresie tzw. realnego socjalizmu szkoły państwowe prowadziły działalność w obiektach będących własnością państwa. Tylko nieliczne placówki Kościoła Katolickiego zorganizowane były w obiektach należących na ogół do zgromadzeń zakonnych. „Dopiero wejście w życie ustawy gwarantującej wszystkim podmiotom prawo podejmowania działalności gospodarczej w obszarze zadań z zakresu polityki państwa, okazało się stymulatorem przekształceń własnościowych także w szkolnictwie. Na mocy tych właśnie przepisów powstały pierwsze szkoły społeczne i prywatne”⁵⁹. Dopiero więc zmiany ustrojowe w roku 1989 doprowadziły do sytuacji, że system edukacji publicznej zapewnia możliwość zakładania szkół i placówek oświatowych przez różne podmioty. Ustawa określa, jakie typy szkół prowadzą przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), a jakie (nieliczne) centralne or-

⁵⁷ *Kształcenie przedszkolne i podstawowe w krajach Unii Europejskiej*, Krajowe Biuro EURYDICE, Warszawa 1994, ss. 14-16, 50-52 i 54-55.

⁵⁸ Savas Emanuel S. (1992): *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, ss. 245-246.

⁵⁹ *Raport o Rozwoju Społecznym Polska 1998. Dostęp do edukacji*, UNDP, Warszawa, s. 80.

gany administracji państwowej. System szkół prywatnych pełni rolę substytucyjną wobec sieci publicznej, a budżety samorządowe i państwa zobowiązane są dotować ich działalność od 50 do 100% porównywalnych wydatków w szkołach publicznych.

Różnorodność szkół na rynku edukacyjnym to całe spectrum ofert co do zakresu nauczanych w szkołach treści oraz sposobów ich realizacji; to zakres poszerzania podstawowej oferty dydaktycznej, opartej na standardach państwowych, o treści i formy ponadstandardowe; to wreszcie komfort realizacji procesu edukacyjnego, wynikający z liczebności oddziałów szkolnych, dostępności nauczycieli, możliwości korzystania z pomocy i urządzeń szkolnych. Różnorodność zależy więc przede wszystkim od czynników znajdujących swe źródło w stosunkach własności. O różnorodności mogą także decydować takie czynniki, jak centralnie zatwierdzane lub wyraźnie zdecentralizowane programy nauczania, specyficzne metody pracy dydaktycznej i wychowawczej, otwarcie szkoły na indywidualne oczekiwania rodziców uczniów i zapewne wiele innych.

Szkolnictwo prywatne w Polsce ciągle jest szkolnictwem niszowym, z trudem sytuującym się na rynku oświatowym. Poniższe dane dla roku szkolnego 2005/2006 przedstawiają, na tle szkolnictwa państwowego, szczegółowy obraz polskiego szkolnictwa prywatnego. Placówki prywatne stanowią 13,2% wszystkich placówek dla dzieci i młodzieży, do których uczęszcza 4,9% wszystkich uczniów. Im niższy poziom nauczania, tym mniej szkół i miejsc dla uczniów oferują te szkoły. W 5,4% podstawowych szkół prywatnych uczy się zaledwie 1,9% dzieci. W prywatnych gimnazjach uczy się 2,6%, w liceach ogólnokształcących 4,0%, w szkołach przysposabiających do zawodu 2,4%, a w szkołach zawodowych (zasadniczych, technikach i liceach profilowanych) 2,1% wszystkich uczniów. Najlepsze sytuacja jest w szkolnictwie policealnym, gdzie szkoły prywatne stanowią aż 63,5% wszystkich placówek tego typu, a uczy się w nich 53,4% wszystkich słuchaczy. Sytuacja ta może ulec istotnej zmianie, gdyż od roku szkolnego 2006/2007 także w tych placówkach wprowadzony zostanie egzamin zewnętrzny z przygotowania zawodowego.

Pięcioprocentowy udział w rynku edukacyjnym polskich podmiotów pozarządowych (osób fizycznych, fundacji, stowarzyszeń, organizacji wyznaniowych i Kościołów) jest niewielki, w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej (12,5%) oraz ze Stanami Zjednoczonymi (w roku szkolnym 2003/2004 było to 5 954 tys. uczniów szkół prywatnych, do których kształcenia nie stosuje się dopłat ze środków publicznych, wobec 47 607 tys. w szkołach publicznych, czyli 11,1% uczącej się populacji⁶⁰). Polska wychodzi z minionego czterdziestolecia, cechującego się prawie stuprocentowym upaństwowieniem szkolnictwa i centralnymi, powiązаныmi ściśle z ideologią komunistyczną programami nauczania, zbyt wolno. Tak więc w tym zakresie pozostało jeszcze wiele do nadrobienia wobec innych państw.

O rozwoju sektora prywatnego w całej edukacji w niektórych państwach świadczą dane: w Czechach, Estonii, Polsce i Słowenii udział ten wynosi ok. 5%, w Finlandii, Kanadzie, USA i Włoszech – ok. 20%, a w Hiszpanii 31%. Pamiętać też trzeba, jaki udział w rynku pracy ma sektor edukacji. Waha się on, w zależności od kraju, w granicach od ok. 4% do

⁶⁰ *The World Almanac and Book of Facts 2004*, World Almanac Books, New York 2004, s. 298.

Tabela 3.2. Szkoły i uczniowie wg organów prowadzących w roku szkolnym 2005/2006

Wyszczególnienie		Państwowe ogółem	w tym		Prywatne ogółem	w tym			Razem
			Jednostki samorządu terytorial- nego	Jed- nostki admini- stracji rządow- wej		Orga- nizacje społecz- ne i stowa- rzysze- nia	Orga- nizacje wyzna- niowe	Inne	
Szkoły podsta- wowe	p	13 619	13 571	48	773	502	74	197	14 392
	u	2 553 783	2 549 176	4 607	48 237	27 227	9 016	11 994	2 602 020
Gimnazja	p	6 408	6 372	36	623	306	120	197	7 031
	u	1 555 063	1 553 952	1 111	41 719	18 161	13 690	9 868	1 596 782
Licea ogóln- kształcące	p	2 122	2 119	3	450	167	100	183	2 572
	u	708 760	708 494	266	29 865	9 507	11 226	9 132	738 625
Szkoły przysposa- biające do pracy	p	286	286	0	8	4	4	0	294
	u	5 100	5 100	0	123	60	63	0	5 223
Szkoły zawodowe (zsz, t. i lp.)	p	6 102	5 928	174	317	159	35	123	6 419
	u	964 866	945 889	18 977	20 904	11 116	1 716	8 072	985 770
Szkoły policealne	p	1 360	1 342	18	2 371	408	6	1 957	3 731
	u	145 952	143 784	2 168	167 532	21 017	176	146 339	313 484

p – liczba placówek; u – liczba uczniów;

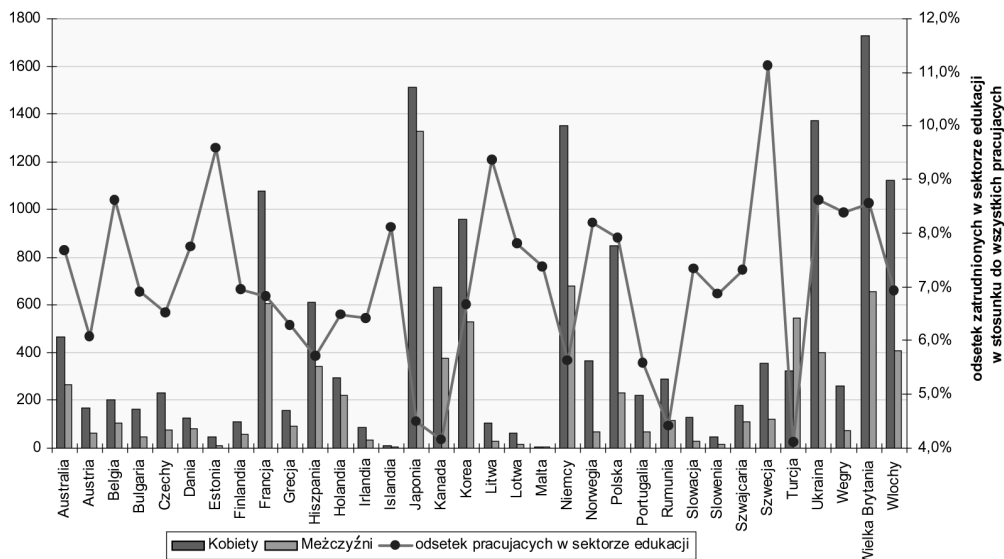
Opracowanie własne na podstawie: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006. ss. 73-74.

niewo ponad 11%. To zróżnicowanie rzutuje na wewnętrzny rynek pracy w sektorze edukacji, ale pośrednio oddziałuje też na panujące tam stosunki własnościowe.

Problem prywatyzacji rynku edukacyjnego to nie tylko zmartwienie polskie. Na całym świecie coraz to podnosi się problem większego udziału kapitału prywatnego w edukacji. W zasadzie równoważne są dwie opcje: jedna to dopłaty z finansów publicznych do usług edukacyjnych realizowanych przez podmioty prywatne; druga to większy udział kapitału prywatnego w finansowaniu zadań edukacyjnych w podmiotach publicznych. Dane statystyczne i znane publikacje ekonomiczne⁶¹ pokazują, że pierwszy wariant realizowany jest na ogół (z różnym natężeniem) na poziomie szkolnictwa podstawowego i średniego, drugi zaś na poziomie szkolnictwa wyższego. Komunikat Komisji Europejskiej⁶² podnosi ten problem: „Rządy poszczególnych państw będą musiały pozyskać dodatkowe wsparcie z innych źródeł oraz zachęcić przedsiębiorstwa (także małe i średnie) i osoby prywatne do tworzenia partnerskich przedsięwzięć publiczno-prywatnych oraz systematycznego inwestowania

⁶¹ Liebermann Myron (1989): *Privatization and Educational Choice*, St. Martin's Press, New York; Johnes Geraint (1993): *The Economics of Education*, The Macmillan Press Ltd, London; Knight Brian (1993): *Financial Management for Schools. The Thinking Manager's Guide*, A Division of Heinemann Publishers Ltd, Oxford; Johnes Geraint, Johnes Jill (2004): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, UK & Northampton MA, USA.

⁶² Komunikat Komisji Europejskiej, *op. cit.*, s. 17.



Źródło: Tagowski Zenon (2005): *Analiza trendów w Polsce, Europie i na świecie dotyczących rynku pracy, w tym zapotrzebowania na nowe kwalifikacje i specjalizacje zawodowe w zakresie edukacji*, [w:] Kupczyk Teresa [red.]... s. 272.

Rysunek 3.2. Zatrudnienie w sektorze edukacji w wybranych krajach

w edukację. Przedsiębiorstwa mogłyby np. finansować lub współfinansować sprzęt, wyposażenie szkół, stypendia, działania stymulujące zmiany w programach nauczania, sponsorować katedry lub wydziały uniwersytetów, jednostki badawcze, oferować kursy szkoleniowe dla studentów i absolwentów w dziedzinach, w których brakuje dobrze wyszkolonych pracowników”. Komisja uwzględniła także czarny scenariusz: „Działania te mogłyby przyczynić się do odwrócenia *najgorszego scenariusza zdarzeń*, w którym niewystarczające nakłady publiczne nie są równoważone zwiększeniem skali inwestowania ze źródeł prywatnych, co prowadziłyby do stałego niedofinansowania, zmniejszenia jakości i ograniczenia dostępu niektórych grup społecznych do edukacji”.

3.4. Finansowanie edukacji

Ekonomika edukacji potrafi opisać kilkadziesiąt, a może już nawet kilkaset form i sposobów transferowania środków finansowych do placówek edukacyjnych. Uwzględnia się tu przede wszystkim: dotacje, subwencje, bony, granty, akcje, kupony, vouchery⁶³ i całą gamę

⁶³ West Edwin G. (1996): *Education Vouchers in Practice and Principle: a World Survey*. Human Capital Development and Operation Policy, HCO Working Papers. World Bank.

innych terminów i pojęć, choć treść ich bywa zbliżona, jednak kryteria obliczania są zróżnicowane. Jedne zależą od zobiektywizowanych czynników algorytmicznych, inne spełniają rolę bodźca do efektywniejszej pracy, jeszcze inne są „zachętą do nauki” dla grup wykluczonych, stanowią swoistą formę zapomogi lub stypendium socjalnego. Ale wszystkim podmiotom finansującym zadania oświatowe zależy przede wszystkim na tym, by środki publiczne wykorzystywane były z maksymalnym zyskiem. Oczywiście jest, że maksymalizacja niedookreślonego zysku jest w znacznym stopniu abstraktem, stąd kwestia uczynienia szkół bardziej efektywnymi.

Istnieje wiele strategii wykorzystania środków publicznych, poprawy tego procesu, a w efekcie zwiększenia efektywności pracy szkoły poprzez „dyfuzję” nowych postaw i umiejętności w całej szkole. Wszystkie one skupiają się na wynikach edukacyjnych, wprowadzając dobrą praktykę i usprawnienia do istniejących procesów. Nie stosują przy tym żadnych szczególnych interwencji w proces uczenia się uczniów, ani też nie próbują zmieniać poziomu lub składu elementów wejściowych (choć w ostatecznym rozrachunku mogą do pewnego stopnia tego dokonać).

Czynienie szkół bardziej efektywnymi: istnieje szereg uznanych podejść – ruch efektywnych szkół, *zarządzanie działaniem; zarządzanie jakością* – gdzie generalny nacisk położony został na plany rozwojowe i usprawnienie zarządzania szkołą. Wydaje się sensowne przyjąć, że tego rodzaju podejście może doprowadzić do lepszego zarządzania i wobec tego do lepszych wyników w dłuższej perspektywie. Może też na początku trochę kosztować, ale może doprowadzić do zmian w alokacji środków budżetowych i w gospodarowaniu istniejącymi zasobami. Wymaga to sporo czasu i zaangażowania. Nie jest łatwe do wprowadzenia do wrogo nastawionych wobec niego szkół; jak również z tradycyjnego punktu widzenia może być trudno dostrzegalny bezpośredni związek finansowania z lepszymi wynikami nauczania. Wszak jest to inwestycja długofalowa.

Pogłębiony profesjonalizm: tutaj usprawniony proces edukacyjny i rozwój zawodowy są postrzegane jako klucz do lepszego nauczania i uczenia się. Zatem postępy w jakości i ilości doskonalenia zawodowego, doradztwie i opiece nad stażystami, skuteczna ocena, początkowe szkolenie w oparciu o szkołę (na miejscu) i lepszy klimat w miejscu pracy uważane są za najważniejsze czynniki modelujące profesjonalnego nauczyciela. Istnieją tu bezpośrednie, lecz marginalne implikacje finansowe – przypuszczalnie ok. 1-2% budżetu. „Druga strona medalu” jest podobna do sytuacji omówionej powyżej – czas i zaangażowanie, opór środowiska oświatowego i zbyt wolno dostrzegane efekty.

Wyraźnym celem strategii *sił rynkowych* jest poprawa sprawności działania edukacji, lecz nie jest jasne czy też możliwe osiągnięcie tego stanu. Prawdopodobne jest zatem, że niektóre szkoły poprawią się, a inne pogorszą. Aktualne badania wykazują, że pewne szkoły zmieniają swój proces edukacyjny w kierunku sprostania konkurencji rynkowej (np. więcej prac domowych, większy nacisk na dyscyplinę), jednocześnie inne koncentrują się na procesach kosmetycznych, jak poprawa wyglądu szkoły lub publicznego *image'u*.

Dla szkół na rynku konkurencyjnym istnieją implikacje dla zarządzania finansowego. Takie szkoły będą bardziej przedsiębiorcze, z większym naciskiem położonym na pozyskiwanie funduszy i generowanie dochodów; bardziej zainteresowane wykształcaniem wyróżniających cech, poprzez inwestowanie w specyficzne obszary, bardziej zainteresowane po-

prawą wizerunku, poprzez inwestycje w wygląd budynków szkolnych, drukowanie materiałów i ulotek propagandowych oraz w reklamę⁶⁴.

Obowiązujące rozwiązania w zakresie finansowania zadań edukacyjnych wskazują przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego jako zobowiązane do ponoszenia tych wydatków z szeroko rozumianych dochodów własnych. Państwo, mając świadomość zróżnicowanego potencjału dochodowego poszczególnych jst, wprowadziło system jego uzupełniania za pośrednictwem subwencji. Jednym z elementów jej naliczania jest liczba uczniów w szkołach, do finansowania których jest zobowiązana jednostka samorządowa. Te źródła dochodów, w określonych warunkach, mogą być uzupełniane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Jednostka samorządu terytorialnego (w szczególnych okolicznościach w odniesieniu do niektórych rodzajów szkół zawodowych – minister resortowy) przekazuje dotacje na kształcenie do własnych szkół zorganizowanych w formie zakładów budżetowych lub do szkół prywatnych – dotacje celowe, lub pokrywa zobowiązania finansowe prowadzonych przez siebie szkół – jednostek budżetowych.

Rola dyrektora, w szczególności państwowej szkoły publicznej, sprowadza się do zwykłego zarządu mieniem i powierzonymi szkole finansami, uniemożliwiając skutecznie, przede wszystkim poprzez system prawno-finansowy, podejmowanie odbiegających od przyjętych powszechnie rozwiązań decyzji. W szkole prywatnej dyrektor może być związany postanowieniami właściciela szkoły lub decyzjami płatników: rodziców uczniów.

3.5. Prywatny rynek edukacyjny a wyniki edukacyjne

Mierzeniu efektów pracy szkół w większości krajów służą wyniki testów zewnętrznych, a dla porównań międzynarodowych – wyniki badań PISA⁶⁵. Można podjąć próbę ustalenia, rozprawiając w tym rozdziale nad własnością środków służących realizowaniu usługi edukacyjnej, czy występują bezpośrednie zależności między stopniem sprywatyzowania edukacji w danym państwie, a wynikami testów Programu dla Międzynarodowej Oceny Uczniów w roku 2003. Testy badały umiejętności, kompetencje i sprawność uczniów w czterech obszarach: matematyka, rozwiązywanie problemów, rozumienie tekstu literackiego i rozumowanie w naukach przyrodniczych. Badaniem objęto uczniów piętnastoletnich z kilkudziesięciu krajów, nie tylko OECD.

Jak wynika z zaprezentowanych danych (tabela 3.3) w zakresie badania wyników z matematyki w programie PISA dla 20 krajów UE i USA, odnotowano bardzo słaby współczynnik korelacji rang Spearmana na poziomie 0,16, czyli własność (prywatna) szkoły ma w badanych krajach tylko 2,5% wpływ na wyniki uzyskiwane przez uczniów.

Z przedstawionej analizy wynika, że stopień objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych nie przekłada się w prosty sposób na ich wyniki edukacyjne, choć korelacja jest

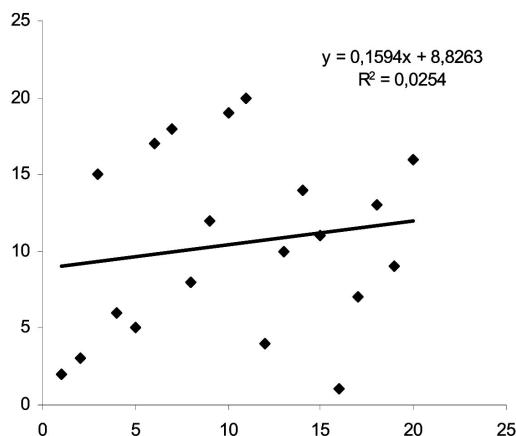
⁶⁴ Knight Brian, *op. cit.*, ss. 191-193.

⁶⁵ Programme for International Student Assessment – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów realizowany w kilkudziesięciu krajach OECD, badający kompetencje uczniów 15-letnich; Polscy uczniowie uczestniczyli w dwóch jego edycjach – w roku 2000 i w 2003.

Tabela 3.3. Porównanie stopnia objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych a wynikami PISA z matematyki w wybranych państwach

Państwo	Odsetek uczniów w szkołach prywatnych [%]	Współczynnik korelacji rang		Uzyskane punkty PISA
		ranga x_1	ranga x_2	
Austria	7,4	8	8	506
Belgia	58,8	2	3	529
Czechy	5,0	12	4	516
Dania	11,1	5	5	514
Finlandia	4,0	16	1	544
Francja	20,6	4	6	511
Grecja	5,2	11	20	445
Hiszpania	29,4	3	15	485
Holandia	77,8	1	2	538
Irlandia	0,9	19	9	503
Luksemburg	5,8	9	12	493
Łotwa	0,2	20	16	483
Niemcy	4,7	13	10	503
Polska	2,0	18	13	490
Portugalia	9,5	7	18	466
Słowacja	4,6	15	11	498
Stany Zjednoczone	11,1	6	17	483
Szwecja	2,1	17	7	509
Węgry	4,6	14	14	490
Włochy	5,7	10	19	466

Opracowanie własne na podstawie: Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*.



Osie: x – ranga stopnia objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych; y – ranga wyniku testu z matematyki w programie PISA 2003;

Opracowanie własne na podstawie: Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*.

Rysunek 3.3. Zależność między stopniem objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych a wynikami PISA z matematyki w wybranych państwach

dodatnia. Bez wątplenia wpłynęły na to dwa państwa – Holandia i Belgia, wykazujące znaczną korelację dodatnią i posiadające jeden, istotny dla nas argument: wysoki udział szkół prywatnych w rynku edukacyjnym oraz bardzo dobre wyniki z testów. Dwa inne kraje z pierwszej dziesiątki: Dania i Austria, mają także zauważalny wynik dodatni, choć na niższych pozycjach w rankingu.

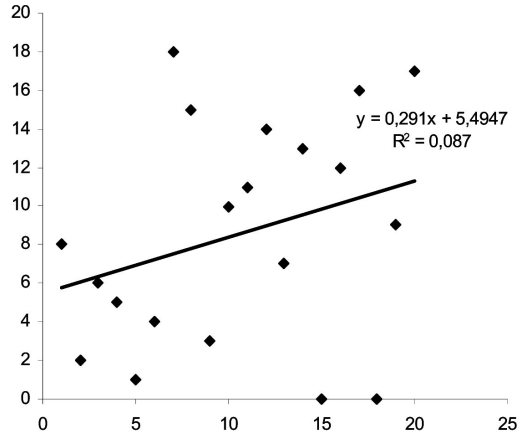
Wynik z rozumienia tekstu literackiego tym bardziej nie potwierdza zależności między nauczaniem realizowanym w szkole prywatnej a wynikiem testu. Ujemny wynik $-0,078$ wskazuje na korelację ujemną. Podobnie z rozumowaniem w naukach przyrodniczych, gdzie uzyskano korelację $-0,051$, czyli także na podobnym poziomie. Nieco lepiej wypadają wyniki z rozwiązywania problemów: $0,251$ (6% oddziaływania).

Tabela 3.4. Zależność między stopniem objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych a wynikami PISA we wszystkich badanych obszarach

Państwo	Procent uczniów w szkołach prywatnych	matematyka		rozumienie tekstu		rozwiązywanie problemów		rozumowanie przyrodnicze	
Austria	7,4	8	8	8	10	7	8	8	13
Belgia	58,8	2	3	2	5	2	2	2	5
Czechy	5,0	12	4	12	13	11	6	12	3
Dania	11,1	5	5	5	9	5	5	5	19
Finlandia	4,0	16	1	16	1	15	1	16	1
Francja	20,6	4	6	4	7	4	4	4	4
Grecja	5,2	11	20	11	19	10	18	11	18
Hiszpania	29,4	3	15	3	15	3	15	3	11
Holandia	77,8	1	2	1	4	1	3	1	2
Irlandia	0,9	19	9	19	2	17	10	19	7
Luksemburg	5,8	9	12	9	16	8	11	9	17
Łotwa	0,2	20	16	20	11	18	14	20	15
Niemcy	4,7	13	10	13	12	12	7	13	9
Polska	2,0	18	13	18	6	16	13	18	10
Portugalia	9,5	7	18	7	17	bd	bd	7	20
Słowacja	4,6	15	11	15	20	14	12	15	12
USA	11,1	6	17	6	8	6	16	6	14
Szwecja	2,1	17	7	17	3	bd	bd	17	6
Węgry	4,6	14	14	14	14	13	9	14	8
Włochy	5,7	10	19	10	18	9	17	10	16

Opracowanie własne na podstawie: Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*.

Jednakże w badaniach statystycznych korelacje w przedziale $0,2-0,4$ określa się jako słabe, wykazujące się brakiem związku liniowego między badanymi cechami, zatem i tego wyniku nie można uznać za potwierdzenie pierwszej determinanty: im większy udział uczniów szkół prywatnych w danej populacji, tym lepsze wyniki podczas testów i sprawdzianów. Oczywiście występowanie korelacji obserwujemy w skali makro. Pojedyncze przypadki państw, w których system edukacji zdominowany jest przez szkolnictwo prywatne (Holandia i Belgia) we wszystkich wskaźnikach wykazują dużą koherencję. Podobnie Francja (1/5 w szkołach prywatnych), która w rankingach nie zajmuje najwyższych miejsc,



Osie: x – ranga stopnia objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych; y – ranga wyniku testu w zakresie rozwiązywania problemów w programie PISA 2003;

Opracowanie własne na podstawie: Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*.

Rysunek 3.4. Zależność między stopniem objęcia uczniów nauczaniem w szkołach prywatnych a wynikami PISA w zakresie rozwiązywania problemów

niemniej wyniki ma w strefie wysokiej i do tego bardzo wyrównane. Może więc problem tkwi w przekroczeniu nie zbadanej granicy sprywatyzowania szkół. Choć, co warto zauważyć, dwa państwa: Dania i USA mają podobny wskaźnik szkół prywatnych, a tylko w niewielkiej Danii widać dość pozytywne korelacje.

Reasumując: wpływ własności środków nauczania w edukacji na wyniki uzyskiwane przez uczniów (absolwentów) jest bardzo słaby, a przez to trudny do udowodnienia, choć występują wyraźne przesłanki wskazujące na to, iż teza ta, po spełnieniu określonych warunków, np. objęciu więcej niż 50% populacji uczniów kształceniem w szkołach prywatnych, może być prawdziwa. Wymaga to jednak dalszych, systematycznych badań.

4. Wpływ czynników środowiskowych na efektywność w edukacji

Czymże jest cywilizacja? Jakie czynniki wpływają na jakość, czy może raczej na poziom cywilizacyjny? „Cywilizacja to stan rozwoju społeczeństwa ludzkiego w danym okresie historycznym, ze szczególnym uwzględnieniem kultury materialnej, przeciwstawiany stanowi dzikości i barbarzyństwa”⁶⁶. Ale materialne wyroby nie byłyby możliwe bez udziału człowieka. „Cywilizacja to ogół środków, które wymyślił człowiek, aby opanować przyrodę i zapewnić sobie wygodny tryb życia” – twierdzi inny autor⁶⁷. Czynniki ludzki pojawia się więc w tych i wielu innych definicjach, będących sumarycznym, cywilizacyjnym właśnie doświadczeniem ludzkości, zawartym w piśmiennictwie i przekazie ustnym, a zbieranym przecież przez autorów słowników i encyklopedii w bardzo skondensowanym języku.

Czynnik ludzki wyrażany był w historii człowieka w najróżniejszy sposób. Jednocześnie – w ostatnim półwieczu ekonomiści mieli i mają na uwadze kapitał ludzki, ze wszystkimi konsekwencjami przyjęcia tego terminu i jego zakresu leksykalnego. W Polsce badania kapitału ludzkiego to dopiero ostatnie piętnastolecie. Bliższy przegląd publikacji z tego zakresu i pierwszych wniosków zawarłem w innej publikacji⁶⁸. Jak w okresie od zebrania poprzednich materiałów zmieniły się podstawowe wskaźniki rozwoju społecznego w Polsce?

Obserwując te makroekonomiczne dane dla całej Polski, trudno nie zauważyć, że wszystkie wskaźniki wykazują tendencję wzrostową. Przyrost PKB o 32% (uwzględniając w tym pięciolecie inflację, realny wzrost, przyjmując rok 2000 za rok bazowy, wyniósł 20,3%) jest przyrostem imponującym, choć oczywiście jeszcze nie satysfakcjonującym. Spadek umieralności niemowląt o 19% to także dobra informacja, zwłaszcza jeśli chodzi o poziom leczenia prenatalnego, higieny i świadomości zdrowotnej młodych rodziców. Wydłużenie się życia kobiet o 1,8% i mężczyzn o 1,6% to kolejny dowód wzrostu skuteczności opieki medycznej, poprawy kultury i higieny życia społeczeństwa. Tak więc wskaźniki makroekonomiczne uwzględniane przy obliczeniach kapitału ludzkiego na poziomie kraju

⁶⁶ Sobol Elżbieta [red.] (1999): *Mały słownik języka polskiego*, WN PWN, Warszawa, ss. 104-105.

⁶⁷ Bańkowski Andrzej (2000): *Inny słownik... op. cit.*, s. 212.

⁶⁸ Jezowski Antoni (2006): *Ekonomika... op. cit.*, ss. 74-80.

Tabela 4.1. Podstawowe wskaźniki rozwoju społecznego w Polsce w latach 2000-2005

Wskaźnik		Miernik	2000	2005
Dochód narodowy brutto		rocznie na jednego mieszkańca [zł]	19.464	25.699
Zgony niemowląt		rocznie na 1000 urodzeń żywych	8,11	6,80*
Przeciętne dalsze trwanie życia		przeciętna liczba lat trwania życia dla osób właśnie urodzonych	69,7 (M) 78,0 (K)	70,8 (M) 79,4 (K)
Współczynnik skolaryzacji – szkoły	oddziały „0”	brutto [%]	95,4	97,6**
	podstawowe		100,4	99,6
	gimnazja		bd***	101,3
	zasadnicze zawodowe		20,0	14,4
	licea		34,1	65,9
	technika		36,0	38,3
	policealne		5,2	16,1
	wyższe		40,7	48,9

* rok 2004; ** netto; *** brak danych, gimnazja były w fazie organizacyjnej

Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000 i Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*. GUS, Warszawa.

wykazują wyraźną poprawę tendencji. Ale ważnym jest także, czy subiektywne poczucie poprawy jakości życia mieszkańców także jest zauważalne i – ewentualnie – jak to się przekłada na postawy wobec edukacji. Ważnym elementem tego obszaru są dwa istotne w kształtowaniu obrazu usługi edukacyjnej czynniki: uczniowie i nauczyciele.

4.1. Środowisko uczniów. Diagnoza społeczna

Każdy człowiek żyje w określonym środowisku, to oczywiste. Młody człowiek, jakim na ogół jest uczeń, nie jest wolny od wpływów owego środowiska, a jak dowodzi obserwacja, bywa szczególnie na nie podatny. Począwszy od najbliższego środowiska rodzinnego (tutaj dostrzegalny jest wpływ poziomu wykształcenia członków rodziny, ich kulturowe powiązania, przekazywane na drodze tradycji rodzinnej lub nabyte w życiu skłonności do uczenia się), środowiska zamieszkania (od tak ogólnych jak miasto czy wieś, aż po bardziej wysublimowane, jak zamieszkiwanie miejscowości będącej pod wpływami dużej aglomeracji akademickiej, po dzielnicę stanowiącą zamkniętą społeczność, z własnymi zdobyczami cywilizacyjnymi), zasobności materialnej domu rodzinnego, ale też poziomu dochodów na jednego mieszkańca danej gminy czy miasta, dostępności do dóbr kultury, aż po możliwość korzystania z redystrybucyjnych środków państwa (stypendia) czy wiązania własnej kariery życiowej z nakreślonym wąskim albo bardzo szerokim systemem wartości i horyzontem przestrzennym (przyszła praca w najbliższym środowisku lub otwartość na jego zmianę). Zawsze jednak środowiskiem mającym wpływ decydujący pozostanie to, w którym więzi są najsilniejsze, czyli rodzina stanowiąca gospodarstwo domowe.⁶⁹

⁶⁹ Por.: Haman Jacek (2004): *Wpływ statusu społeczno-ekonomicznego na wyniki w testach PISA 2000 i 2003*. <http://www.ifispan.wa.pl/files/gfx/PISA/praca.pdf>, s. 24-26 [stan: kwiecień 2007].

Polskie gospodarstwa domowe nie tylko stanowią przedmiot zainteresowań ekonomii, jako podmioty biorące udział w przepływie strumieni pieniężnych w gospodarce narodowej i jako podmioty gry na rynku pracy, a także na wolnym rynku handlowym, lecz – może przede wszystkim – stanowią środowisko życia, dojrzewania, wychowania i pierwszej edukacji dla dzieci i młodzieży, czyli osób do 19. roku życia. Poziom zapewnienia potrzeb materialnych, intelektualnych i rozbudzania aspiracji edukacyjnych w znacznym stopniu, a niektóre badania potwierdzają, że w determinującym, wpływają na postawy i wybory młodych ludzi.

Profesor Czapiński⁷⁰ w diagnozie społecznej za rok 2005 pisze: „Średni dochód netto w 2005 roku wyniósł dla badanych gospodarstw 2122 zł, a w przeliczeniu na osobę 790 zł. Wzrósł on w ujęciu realnym w latach 2000-2003 o prawie 10%, a w latach 2003-2005 o ponad 16%. Najwyższe przeciętne dochody netto na osobę miały gospodarstwa domowe pracujących na własny rachunek (1045 zł). Kolejnymi grupami gospodarstw domowych o najwyższych przeciętnych dochodach netto na osobę są gospodarstwa domowe emerytów oraz pracowników (odpowiednio 869 zł i 822 zł). Wyraźnie najniższymi przeciętnymi dochodami dysponowały gospodarstwa domowe utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (414 zł)”.

Dalej Czapiński analizuje najniższy miesięczny dochód netto w złotych (pozwalający, według ocen badanych gospodarstw domowych, na „powiązanie końca z końcem”), który w 2005 roku wynosił 743 zł na osobę. Aspiracje te nieznacznie wzrosły w ujęciu realnym w latach 2000-2003. Natomiast wzrost tych aspiracji w ostatnich 2 latach był już znacznie większy i wyniósł 24% na osobę. Największe aspiracje odnośnie do sytuacji dochodowej, zapewniającej zaspokojenie potrzeb na minimalnym akceptowalnym poziomie, zgłaszały w 2005 roku gospodarstwa pracujących na własny rachunek i gospodarstwa domowe pracowników (odpowiednio 1089 zł i 1005 zł na jednostkę ekwiwalentną).

Przeciętny poziom miesięcznych dochodów netto, gwarantujący według ocen gospodarstw domowych, formułowanych w marcu 2005 roku, satysfakcjonujący poziom życia teraz i w przyszłości, wynosił 1453 zł na osobę oraz 1879 zł na jednostkę ekwiwalentną. Najwyższe kwoty w tym zakresie deklarowały gospodarstwa domowe pracujących na własny rachunek oraz pracowników (odpowiednio 2338 zł i 2092 zł na jednostkę ekwiwalentną).

Interesujące wnioski dotyczą także postaw wobec edukacji własnej i swoich dzieci. Zdaniem autorek⁷¹ tej części raportu, podobnie jak w latach ubiegłych – w 2005 roku nie zaobserwowano terytorialnych różnic w dostępie do edukacji dzieci w wieku 7-15 lat, które w zdecydowanej większości uczą się w szkołach publicznych (94% dzieci w wieku 7-15 lat uczących się w szkołach). Odsetek uczących się dzieci w tym wieku wynosił 94% w skali kraju, 93% na wsi oraz wahał się od 92 do 95% w miastach. W porównaniu z 2003 rokiem, nastąpił znaczny wzrost stopnia skolaryzacji, bowiem w 2005 roku wartości te wynosiły odpowiednio: 80% w skali kraju i na wsi, a 77% do 81% w miastach. Gorsze wskaźniki dla

⁷⁰ Czapiński Janusz, Panek Tomasz [red.] (2006): *Diagnoza społeczna 2006. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, s. 14.

⁷¹ Kotowska Irena Elżbieta, Grabowska Izabela: *Edukacja*, [w:] Czapiński Janusz... (2006), *op. cit.*, ss. 68-71.

2003 roku wynikają z faktu, że był to jeden z początkowych okresów po wprowadzeniu reformy edukacyjnej, kiedy do tej grupy wieku zaliczały się nie tylko dzieci i młodzież ze szkół podstawowych, lecz także z gimnazjów.

W 2005 roku nie zaobserwowano różnic terytorialnych w dostępności szkół dla młodzieży w wieku 16-19 lat. Odsetek młodzieży w tym wieku, korzystającej z nauki w dowolnym typie szkoły wynosi około 92% (wieś – 93%, miasta – 90-94% w zależności od ich wielkości). Pozytywną zmianą jest nie tylko wzrost tego wskaźnika, ale także zmniejszenie się różnic między miastem a wsią w porównaniu z 2003 roku (wieś – 88% wobec 89-94% w miastach). W tej grupie usług edukacyjnych nieco częściej niż w poprzedniej występują placówki niepubliczne – 1,5% w porównaniu z 0,6% dla szkół podstawowych i gimnazjalnych, jednak ich odsetek wciąż jest niewielki. Zdaniem autorek – generalnie wyższy odsetek młodzieży uczącej się w 2005 roku jest przejawem wzrostu motywacji kontynuowania nauki na dalszych etapach kształcenia.

Obraz zróżnicowania terytorialnego dostępu do usług edukacyjnych ulega zasadniczej zmianie przy aktywności edukacyjnej osób w starszych grupach wiekowych. Odsetek mieszkańców wsi w wieku 20-24 lata, uczących się w trybie szkolnym i pozaszkolnym wynosi obecnie 51% (w 2003 roku – 39%), w miastach odsetek ten waha się od 54% do 70% w zależności od ich wielkości (w 2003 roku od 46% do 61%). Tak znaczący wzrost odsetka młodzieży w wieku 20-24 lat, korzystających z usług edukacyjnych – świadczy o utrzymującym się, a nawet rosnącym zrozumieniu roli wykształcenia dla szans podjęcia i utrzymania pracy. Nadal wyróżniają się pozytywnie miasta największe i duże, gdzie około 67-70% osób korzysta z usług edukacyjnych. Jednak pomimo tych pozytywnych zmian w aktywności edukacyjnej, różnice między miastem a wsią nadal pozostają. Na tym poziomie edukacji wzrasta rola placówek niepublicznych.

Jednocześnie analiza aktywności edukacyjnej przeprowadzona w obrębie dorosłych kobiet i mężczyzn, rozpatrywanych według wieku i miejsca zamieszkania, uwidacznia nie tylko wyraźnie większe aspiracje edukacyjne kobiet, ale także uwypukla dysproporcje terytorialne między miastem i wsią, szczególnie duże u mężczyzn.

Autorki stwierdzają w konkluzji, że „rozpiętość między zapotrzebowaniem na usługi edukacyjne, wynikające z istniejącego poziomu wykształcenia i kwalifikacji ludności – z jednej strony oraz przemian technologicznych i wymagań dotyczących zasobów pracy – z drugiej strony, a przedstawionym wyżej wzorcem aktywności edukacyjnej wyróżnionych grup ludności świadczy o pilnej konieczności wzrostu zakresu korzystania z usług edukacyjnych osób w wieku powyżej 29 lat. Niezbędny jest rozwój różnych form uzupełniania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji (nauka w trybie wieczorowym, zaocznym, czy korespondencyjnym, studia podyplomowe, kursy i szkolenia) oraz działania na rzecz wzrostu zakresu korzystania z usług edukacyjnych osób w wieku już powyżej 29 lat. Analizy potwierdziły konieczność podwyższania kwalifikacji osób w wieku 30 lat i więcej, zwłaszcza w regionach wiejskich, które mają przed sobą przynajmniej 25 lat aktywności zawodowej, a także nikłą jak dotąd aktywność edukacyjną dorosłej ludności Polski, zwłaszcza po 40 roku życia. Zestawienie tych wyników ze słabym przygotowaniem osób w wieku 45-59 lat do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie i na współczesnym rynku pracy, określonym na podstawie analizy poziomu wykształcenia i umiejętności cywilizacyjnych we-

dług wieku, nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż zatrzymanie tej grupy osób na rynku pracy wymaga specjalnych działań skierowanych na zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia. Bez tego postulowany wzrost aktywności tych osób jest nierealny, a zagrożenie bezrobociem będzie wzrastać⁷².

To bardzo optymistyczne wyniki diagnozy. Postulaty uczonych i polityków, aby podnieść dostęp do edukacji na każdym obszarze każdego państwa, a jednocześnie, by mobilizować społeczeństwo do długiej, trwającej całe życie edukacji, znajdują potwierdzenie w postawach ludzkich. Statystyki przywołane wyżej wykazują wzrost, ale pewnie nieadekwatny do tego, jakiego oczekuje społeczeństwo. Nie widać – przynajmniej w Polsce, poza szkolnictwem wyższym – żadnych spektakularnych działań w zakresie rozszerzania systemowej, instytucjonalnej edukacji osób po 29 roku życia: tak w zakresie uzupełniania, jak i podniesienia kwalifikacji. Wydaje się, że tę lukę wypełniają pozaszkolne instytucje szkolące i kursowe, wykorzystujące obficie fundusze unijne, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego.

Tabela 4.2. Uczniowie w szkołach systemu edukacji w Polsce [tys. osób]

	Szkoły	2000/2001	2005/2006	
dla dzieci i młodzieży	podstawowe	3.220,6	2.602,0	
	gimnazja	1.189,9	1.596,8	
	przysposabiające do zawodu	x	5,2	
	zasadnicze	542,0	232,5	
	ponadgimnazjalne*	ogólnokształcące	924,2	738,6
	zawodowe**	985,9	753,6	
policealne		200,1	313,5	
dla dorosłych	podstawowe	0,7	0,1	
	gimnazja	4,8	12,7	
	zasadnicze	13,5	7,8	
	ponadgimnazjalne*	ogólnokształcące	129,5	174,8
		zawodowe**	193,3	113,1

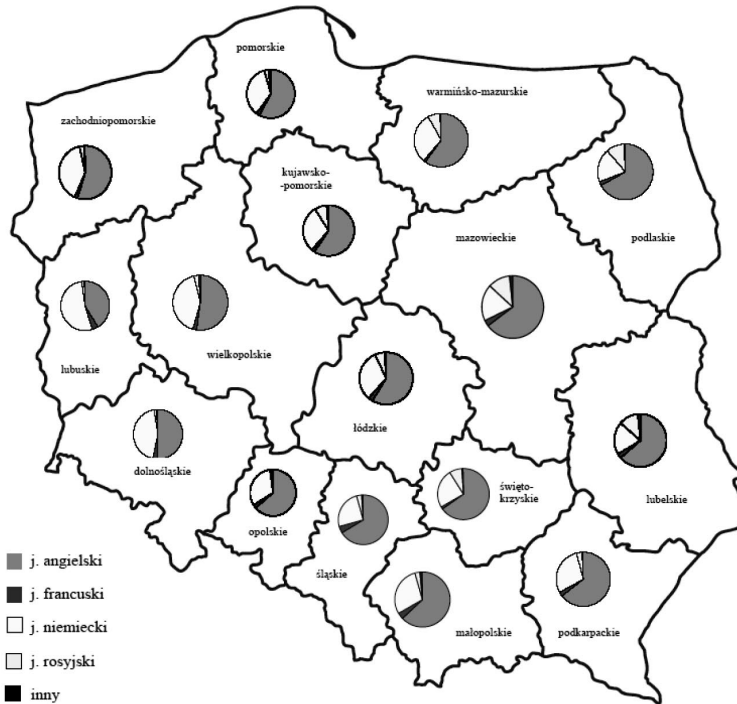
* do roku 2001 – ponadpodstawowe; ** łącznie z liceami profilowanymi i technikami

Opracowanie własne na podstawie: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, GUS, Warszawa.

W systemie szkolnym, na przestrzeni ostatnich pięciu lat, obserwuje się wyraźne przesunięcie młodzieży ze szkół zasadniczych zawodowych do szkół prowadzących do matury. Nie oznacza to zmniejszenia zakresu kształcenia zawodowego, z tym że realizowany jest on na innym poziomie: pełnej szkoły średniej lub szkoły policealnej. W analizowanym okresie o 57% więcej słuchaczy (w warunkach niżu demograficznego) odnotowały szkoły policealne. Następuje także, co potwierdzałyby badania zespołu Czapińskiego, polaryzacja kształcenia dla dorosłych. Wzrost uzupełniania nauki na poziomie gimnazjów i liceów ogólnokształcących (matura daje wstęp na studia) jest zjawiskiem pozytywnym, choć jego skala, w stosunku do oczekiwań – tak polityków polskich, jak i unijnych jest jeszcze bardzo skromna.

⁷² *Ibidem*, s. 71.

W tym miejscu istotna jest krótka refleksja nad edukacją w zakresie języków obcych. Powszechnie znana *pięta Achillesowa* Polaków jest w systemie szkolnym programowo korygowana. Rysunek 4.1. ilustruje rozłożenie akcentów, jeśli chodzi o nauczanie języków w przestrzeni województw, co może prowadzić do ciekawych spostrzeżeń w zakresie integracji w ramach Unii Europejskiej, ale także potencjalnej mobilności pracowniczej w Europie. Nie przesądza to, oczywiście, o mankamentach sposobu i efektywności nauczania języków obcych w Polsce⁷³.



Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, GUS, Warszawa, s. 57.

Rysunek 4.1. Powszechność nauczania języka obcego jako języka obowiązkowego w poszczególnych województwach w roku szkolnym 2005/2006

Na zakończenie tej części rozważań warto przytoczyć fragment wniosków z raportu opracowanego na zamówienie ministerstwa edukacji: „W badaniach wyraźnie potwierdzono, że największy wpływ na wyniki kształcenia ma nie wysokość i struktura wydatków na oświatę, ale środowisko rodzinne i lokalne ucznia. Po raz kolejny potwierdzono przemożny wpływ statusu społecznego, wyrażający się w poziomie wykształcenia, a następnie zamoż-

⁷³ *Informacja o wynikach kontroli warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa – listopad 2005.

ności. Szczególnie charakterystyczny jest związek stopy bezrobocia, a także tradycji historyczno-kulturowych, zwłaszcza na obszarach wiejskich. [...] Należy podkreślić, że tradycyjne wartości (często bardzo niefortunnie mylone lub celowo błędnie kojarzone z zacofaniem, biedą i anachronizmem), silne więzi rodzinne oraz większa odpowiedzialność społeczeństwa za swój los, wpływają pozytywnie na wyniki kształcenia. Należy zatem zwrócić uwagę, że zasób lub względnie rozwój kapitału społecznego może być czynnikiem łagodzącym negatywne skutki edukacyjne złej kondycji społeczno-gospodarczej (w ostatnich latach podkreślany jest zresztą wpływ kapitału społecznego i ludzkiego, np. na rozwój regionalny — w Polsce. Nie oznacza to jednak możliwości substytucji lokalnych uwarunkowań wyników edukacji, gdyż w dłuższym okresie nadal najlepszym rozwiązaniem pozostaje wzrost gospodarczy i poprawa sytuacji społecznoekonomicznej ludności”⁷⁴.

4.2. Nauczyciele a wykorzystanie zasobów pracy w szkole

„Status każdego zawodu oraz jego społeczne uznanie wiążą się w dużej mierze z poziomem wymaganych kwalifikacji. Dotyczy to także zawodu nauczyciela”⁷⁵. Kwestia przygotowania do zawodu, wymaganych kwalifikacji oraz form doskonalenia jest przedmiotem wielu dyskusji. Mówiąc o mobilności w tym zawodzie, często zapomina się, że dziś i inne zawody wymagają stałego uzupełniania wiedzy, kwalifikacji i kompetencji. „O pełnym przygotowaniu zawodowym można mówić w przypadku takich zawodów, jakie polegają na wykonywaniu zadań względnie powtarzalnych i przewidywalnych, a przy tym wymagają kompetencji technicznych. W przypadku zawodu nauczyciela założenie o pełnym przygotowaniu zawodowym pozostaje w sprzeczności z istotą pracy nauczycielskiej. Gdy przyrzeć się tej pracy, okazuje się, że kompetencje, których ona wymaga są ze swej natury zawsze nietypowe i bezustannie pozostające w ruchu, rozwoju, stale wymagające zmiany” – pisze dość rozsądnie jeden z autorów⁷⁶. Owe powody, dla których w ocenie autora jest to zawód niepowtarzalny – to te, że nauczyciel działa w sytuacjach niepowtarzalnych oraz to, że charakter pracy nauczyciela jest komunikacyjny. Teza dość ryzykowna, tym bardziej, że nie można nie zauważyć, iż sporo innych zawodów, jak choćby lekarza, ma charakter podobny, a mimo to na całym świecie ustala się standardy osiągnięć w tej dziedzinie.

Warto odnotować, że w tej ponad półmilionowej pełnozatrudnionej rzeszy nauczycielskiej w Polsce, wykształcenie średnie posiadało 2,9% całej populacji, z tego 3 798 nauczycieli nie posiadało kwalifikacji pedagogicznych. To liczba porównywalna z kadrą zatrudnioną w sporej wielkości mieście. Do tego 3 067 nauczycieli z wykształceniem wyższym nie posiadało formalnych kwalifikacji do pracy w szkole. Tę nieciekawą statystykę uzupełniają

⁷⁴ Śleszyński Przemysław (2004), *op. cit.*, ss. 66-67.

⁷⁵ Kluczowe problemy edukacji w Europie, Tom 3, Zawód nauczyciela w Europie: Profil, wyzwania, kierunki zmian; Raport I: Kształcenie i początki pracy zawodowej. Poziom gimnazjum, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2006, s. 1 i 111.

⁷⁶ Kwaśnica Robert (1994): *Wprowadzenie do myślenia o wspomaganie nauczycieli w rozwoju*, Wrocław, Oficyna Nauczycielska, Wrocław, ss. 9-11.

Tabela 4.3. Wykształcenie pełnozatrudnionych nauczycieli w Polsce w roku szkolnym 2002/2003

Województwo	Nauczyciele		Wykształcenie			
	razem	w tym: kobiety	średnie	SN, SWP PST	kolegium naucz.	wyższe
Dolnośląskie	37 888	31 097	1 193	2 810	259	33 626
Kujawsko-pomorskie	31 787	25 361	864	1 594	143	29 186
Lubelskie	35 976	28 993	792	2 011	170	33 003
Lubuskie	15 251	12 102	590	1 351	97	13 213
Łódzkie	35 013	29 230	862	1 899	163	32 089
Małopolskie	51 218	42 018	1 775	4 314	273	44 856
Mazowieckie	70 813	59 778	2 423	4 213	327	62 850
Opolskie	13 482	11 113	408	1 013	75	11 986
Podkarpackie	34 709	27 212	895	2 248	167	31 399
Podlaskie	19 017	15 367	565	946	90	17 416
Pomorskie	31 424	15 953	987	1 609	107	28 721
Śląskie	65 443	55 380	1 779	3 873	435	59 356
Świętokrzyskie	19 493	15 857	382	833	86	18 192
Warmińsko-mazurskie	22 211	17 808	687	1 121	71	20 332
Wielkopolskie	49 101	40 232	1 319	3 648	229	43 905
Zachodniopomorskie	23 930	19 611	846	1 641	151	21 292
POLSKA	556 756	447 112	16 367	35 124	2 843	501 422

Opracowanie własne, na podstawie: Zarebska Jadwiga [oprac.] (2003): *Nauczyciele w roku szkolnym 2002/2003*, Warszawa, CODN, s. 99-100.

nauczyciele niepełnozatrudnieni. Na 176 058 takich nauczycieli aż 9 553 także nie miało kwalifikacji pedagogicznych. A to oznacza, że bez mała co pięćdziesiąty nauczyciel (2,24%) został dopuszczony do pracy niewiele o niej wiedząc. Jest to zapewne jeden z przyczynków i do niskiej oceny kondycji zawodu, ale także zaniżonych wymagań jakościowych i pod względem efektywności wobec całej grupy zawodowej.

Ale jest jeszcze przynajmniej kilka zidentyfikowanych czynników mających wpływ na samą pracę, jej jakość i efektywność w tym zawodzie. Nałaskowski⁷⁷ tak identyfikuje niektóre z nich:

- Głównym celem życiowym [...] nauczycieli jest poprawienie sobie sytuacji materialnej związanej ze znalezieniem dodatkowego miejsca pracy bądź zamianą mieszkania na większe. W związku z tym ewokowane są pretensje, których adresatem jest fiskus [...]. Pewne zastrzeżenia zgłaszane są pod adresem władz politycznych kraju⁷⁸;
- Działalności nauczyciela nie da się faktycznie oddzielić od jego życia prywatnego. [...] Dlatego też w tym zawodzie tak ważne są pozory, które się stwarza, tak ważne są słowa, które mają przeczyć faktom [...], tak ważne jest pospolite udawanie i szacunek dla własnej sfery prywatnej, bez poszanowania prywatności wychowanków⁷⁹;

⁷⁷ Nałaskowski Aleksander (1997): *Nauczyciele z prowincji u progu reformy edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 48.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 83.

- Brak zainteresowania własnym środowiskiem, a zatem także i szkołą, jej uczniami, rodzicami, problemami i zadaniami [...]. Nauczyciel jako badacz to w polskiej (choć nie tylko) szkole całkowita egzotyka, wyjątek, rarytas. Pospolita jest wśród nauczycieli, którzy ukończyli studia wyższe, niemal zupełna ignorancja w sferze stosowania dostępnych i znanych metod badawczych⁸⁰.

Przejdźmy do postaw nauczycieli. Bardzo nieliczne badania na ten temat, zwłaszcza w odniesieniu do efektywności pracy szkoły, ograniczają możliwości porównawcze.

„Wyniki badania PISA 2003 pokazują, że w ocenie znacznej części 15-latków relacje uczniów z nauczycielami nie są idealne. Przeprowadzone analizy zależności wykazały, że nie są one powiązane z tym, czy dany uczeń osiąga w szkole lepsze czy też gorsze oceny szkolne (ocena z matematyki). Nie jest więc tak, że wysoka lub niska ocena nauczycieli jest pochodną tego, czy nauczyciel wystawia danemu uczniowi lepsze czy gorsze oceny w szkole”⁸¹. Autorzy dość idealistycznie spoglądają na relacje uczeń-nauczyciel, ale w ten sposób wyrażają niektóre postulaty nauk pedagogicznych.

W badaniu tym negatywne wartości zbiorczego wskaźnika oceny nauczycieli wystąpiły wśród 68,8% uczniów. Niezależnie od płci i statusu społecznego – ponad jedna trzecia uczniów nie uważa, że uczniowie i nauczyciele pozostają we wzajemnie dobrych stosunkach. Ponad 50% młodzieży twierdzi, że nauczyciele nie interesują się sytuacją uczniów, choć pewnie tego oczekuje, w tym ich życiem rodzinnym i sytuacją w domu. Od 40 do ponad 50% uczniów – zależnie od wielkości miejscowości zamieszkania – twierdzi, że nauczyciele nie są skłonni ich wysłuchać i znaleźć czas na rozmowę. Analiza odpowiedzi uczniów w badaniu PISA 2003 sugeruje, że formalnie mieliśmy do czynienia z rzeczywistością podporządkowaną wynikom, realizacji programu, a nie wielostronnemu, w tym także społecznemu i emocjonalnemu, rozwojowi ucznia. Pytani, czy otrzymują pomoc od nauczycieli, jeżeli jej potrzebują, młodzi ludzie w większości odpowiadają pozytywnie, ale po raz kolejny znacząca grupa (od 30 do 40% zależnie od tego, czy mowa o szkole wiejskiej, czy miejskiej) udziela odpowiedzi przeczącej.

W analizach mierzących do wyjaśnienia, z czym związane są wyrażane przez uczniów oceny nauczycieli, uwzględniono zmienne charakteryzujące środowisko domowe i szkolne. Żadna z nich nie była powiązana z dokonywanymi przez uczniów ocenami, a więc nie potwierdziła się hipoteza, że w mniejszych szkołach oceny nauczycieli dokonywane przez uczniów są lepsze. A zatem – zdaniem autorów – relacje uczniowie-nauczyciele są raczej pochodną indywidualnych cech samych uczniów⁸².

Wydaje się jednak, że pewne znaczenie dla relacji uczeń-nauczyciel ma również ogólny klimat szkoły, w tym orientacja na uczniów. Gdy weźmiemy pod uwagę wsparcie udzielane uczniom przez nauczycieli podczas lekcji matematyki, okazuje się, że jest to stosunkowo najsilniejsza zmienna wyjaśniająca ocenę ogólnych relacji uczniowie-nauczyciele. Im więk-

⁸⁰ *Ibidem*, ss. 158-159.

⁸¹ Romaniuk Agata, Sztabiński Paweł (2004): *Uczniowie i ich szkoły*, <http://www.ifispan.waw.pl/files/gfx/PISA/praca.pdf>, s. 36 i n. [stan: kwiecień 2007].

⁸² *Ibidem*, s. 36.

szere jest wsparcie ze strony nauczycieli matematyki, tym lepsza jest ogólna ocena tej relacji. Oczywiście trudno przypuszczać, że uczniowie oceniali relacje z nauczycielami wyłącznie na podstawie stosunku do nich nauczycieli matematyki. Raczej jest tak, że jeśli nauczyciele matematyki w danej szkole udzielają pomocy uczniom, to podobnie zachowują się również nauczyciele innych przedmiotów. Zdaniem autorów opracowania szkoły znacząco różnią się między sobą w kwestii tego, jak uczęszczający do nich uczniowie oceniają stosunki z nauczycielami. W ich ocenie można powiedzieć, że na poziomie szkoły wspólne doświadczenie uczniów wpływa na ich oceny, a – jak wykazano – również na osiągnięcia poszczególnych jednostek⁸³.

Autorzy poddali analizie relacje nauczyciele-uczniowie w szkołach o lepszych i gorszych wynikach edukacyjnych. Wyodrębniono cztery równoliczne kategorie szkół, przyjmując jako kryterium wynik testu PISA z matematyki. Otóż okazuje się, że stosunkowo najlepsze relacje, wyraźnie powyżej średniej ogólnopolskiej, występują w szkołach najslabszych. W szkołach lepszych kształtują się one na poziomie zbliżonym do średniej ogólnopolskiej, a najgorsze relacje (w ocenie uczniów) występują w szkołach dobrych i najlepszych. Oczywiście nie oznacza to, że w szkołach tych relacje nauczyciele – uczniowie są rzeczywiście najgorsze. Chodzi raczej o większe oczekiwania wobec nauczycieli w lepszych szkołach – tych, do których uczęszczają najlepsi uczniowie – oraz o bardziej krytyczny stosunek uczniów do nauczycieli. Być może to także kwestia większych wymagań nauczycieli wobec uczniów, co spotyka się z mniej entuzjastycznymi ocenami tych drugich.

Zawód nauczyciela różnie postrzegany jest w różnych krajach. I – jak twierdzą badacze – na ogół jest mało ceniony przez społeczeństwo. Wydaje się, że sami nauczyciele są co do tego przekonani. „Powyższe zjawisko [niedoceniań pracy nauczycieli] rozwija się w kontekście politycznym, w którym znaczenie misji pedagogicznej jest podkreślane z całą mocą, a oczekiwania pod adresem nauczycieli wyjątkowo ambitne”⁸⁴. Interesujące jest, że w raportach Europejskiego Biura Eurydice koncentracja tez i wniosków skupiona jest na zadowoleniu z pracy nauczycieli i na przygotowaniu ich do tego zawodu, a zupełnym milczeniem pomija się efektywność ich pracy. Autorzy cytowanego opracowania twierdzą np.: „Analizowane badania obejmują przede wszystkim [...] stopień satysfakcji nauczycieli w stosunku do różnych aspektów doświadczenia zawodowego”⁸⁵. Potwierdzają to analizy w dalszej części raportu, gdy omawiane są powody zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli: od polityki zatrudnienia do oddziaływań politycznych na środowisko nauczycielskie. W żadnym z krajów UE i EFTA nie wskazano jakości pracy, czy jej efektywności, jako czynnika decydującego o wysokości wynagrodzenia⁸⁶. Tak więc zawód ten postrzegany jest nadal w kategoriach posłannictwa, a nie dziedziny gospodarki narodowej istotnie wpływającej na jej spodziewany przyszły rozwój.

⁸³ *Ibidem*, s. 37.

⁸⁴ *Kluczowe problemy edukacji w Europie*, Tom 3, *Zawód nauczyciela w Europie: Profil, wyzwania, kierunki zmian*; Raport IV: *Atrakcyjność zawodu nauczyciela – wyzwanie XXI wieku. Poziom gimnazjum*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2006, s. 1.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 2.

⁸⁶ *Ibidem*, ss. 25-39.

Jednocześnie szukanie rozwiązań w zakresie nowych systemów wynagradzania nauczycieli, spójnych z efektami ich pracy będzie – przynajmniej w Polsce – długo jeszcze skazane jest na „pełzanie”. „Środowisko nauczycielskie jest bardzo dobrze zorganizowane, przejawia postawy egalitarne i wyraźnie oczekuje od rządu opieki i ochrony praw nabytych” – pisze była wiceminister edukacji⁸⁷, więc pewnie wie, co mówi. Bo przecież sposób wynagradzania, nie tylko nauczycieli, ma zwrotnie wpływ na jakość i efektywność wykonywania zawodu. A pośród czynników, które warunkują awans płacowy, poza stażem, wymienia się ocenę jakości pracy (wymiar wynikający bezpośrednio z kompetencji nauczycieli) oraz lokalizację placówki, charakterystyką populacji i dodatkowe zajęcia⁸⁸. Jak można zauważyć, żaden z tych czynników nie wymienia efektów pracy nauczyciela. Dodatkowo w opracowaniach prognostycznych mowa jest o zjawisku niepokojącym: „gwałtowne starzenie się kadry pedagogicznej w większości krajów europejskich, przy obniżanym dla nauczycieli wieku emerytalnym i braku dopływu nowych kandydatów do zawodu, spowoduje wkrótce drastyczny deficyt kadrowy w wielu segmentach sektora edukacyjnego”⁸⁹. Poszukiwanie kadr na rynku pracy nigdy nie sprzyja podnoszeniu wymagań wobec świadczonej usługi pracy; trudno więc mówić o prognozowanej progresji wymagań. Tak więc pojawiają się niewątpliwie przynajmniej dwa problemy w tym zakresie:

- 1) jakie mierniki przyjąć do wyceny efektów pracy nauczyciela, także w ujęciu perspektywnym?
- 2) kto, w którym państwie i w jakim momencie politycznym podejmie się tego zadania?

Czynnik ludzki ma znaczący wpływ na efektywność pracy szkoły, a w konsekwencji na kompetencje zawodowe, jakie uzyskują absolwenci, przyszli pracownicy i uczestnicy procesu wytwarzania produktu krajowego. Powyżej zidentyfikowano dwa jego aspekty: ucznia, który przynosi do szkoły bagaż indywidualnych doświadczeń wyniesionych ze środowiska rodzinnego, i nauczyciela, który pracuje z owym uczniem, posiadając bardzo zróżnicowany zasób kompetencji i umiejętności. Obie te grupy, przy udziale czynników zewnętrznych, uczestniczą w formowaniu przyszłych pracowników i uczestników społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc ocena ich wspólnych starań możliwa będzie po latach. Nauka próbuje znaleźć takie narzędzia, które pozwolą – w większym lub mniejszym przybliżeniu – prognozować owe rezultaty.

⁸⁷ Kuzińska Hanna (2005): *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa, s. 91.

⁸⁸ *Kluczowe problemy edukacji* [...] Raport IV... *op. cit.*, s. 64.

⁸⁹ Tagowski Zenon (2005): *Analiza trendów w Polsce, Europie i na świecie dotyczących rynku pracy, w tym zapotrzebowania na nowe kwalifikacje i specjalizacje zawodowe w zakresie edukacji*, [w:] Kupczyk Teresa [red.]... *op. cit.*, ss. 256-287.

5. Zarządzanie a efektywność w edukacji

Szkoła jest specyficzną instytucją. Dość zindywidualizowany jest podmiot jej działania, osobiwy jest także jej przedmiot. Wiązą się z tym tak problemy teoretyczne, jak i praktyczne. Zrozumienie istoty szkoły jako instytucji publicznej, a nie podmiotu działalności gospodarczej, implikuje oczekiwania wobec niej – tak w zakresie jakości świadczonej usługi publicznej, jak i efektywności wykorzystania środków publicznych.

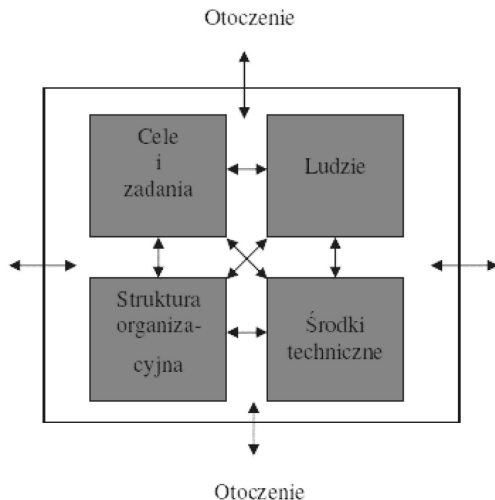
5.1. Teoretyczne podstawy zarządzania szkołą

Przez większą część swojego życia jesteśmy członkami jakichś organizacji: rodziny, szkoły, Kościoła, drużyny harcerskiej, grupy kibiców lub firmy. Zieleniewski rozpatruje organizację w trzech aspektach: w znaczeniu atrybutowym, w aspekcie rzeczowym i w ujęciu czynnościowym.

Analiza organizacji jako systemu może przyjmować różne zasady porządkujące i na ich podstawie wyróżniać i opisywać różne podsystemy. Znany jest, z uwagi na swój uniwersalizm, model organizacji w ujęciu Leavitta. Jego zdaniem „organizacja jest strukturalizowanym, czyli uporządkowanym w pewien sposób systemem (całością), złożonym z czterech podstawowych elementów (podsystemów): celów osiąganym przez organizację i wynikających stąd konkretnych zadań; ludzi wraz z ich indywidualnymi i zbiorowymi dążeniami i wzorcami zachowania; wyposażenia materialno-technicznego i technologicznego oraz określonych zasad posługiwania się nimi; formalnej struktury, czyli przyjętych zasad podziału zadań i odpowiedzialności za nie, władzy i związanej z nią odpowiedzialności oraz informacji”⁹⁰.

Kożuch definiuje organizację publiczną jako „społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny oraz podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania oraz relacje ze środowiskiem ze-

⁹⁰ Leavitt H. J.: *Applied Organizational Change in Industry*, [w:] March G. (1965): *Handbook of Organization*, Chicago, s. 160; [za:] Kaczmarek B., Sikorski C. (1998): *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź, ss. 33-36.



Źródło: Kaczmarek B., Sikorski C. (1998): *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź, s. 34.

Rysunek 5.1. System organizacji według Leavitta

wnętrznym wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą odróżniającą ją od innych typów organizacji⁹¹. Zatem podstawowa różnica między przedsiębiorstwem a organizacją publiczną polega na tym, iż przedmiotem transakcji przedsiębiorstw są dobra prywatne, natomiast organizacji publicznych – dobra i usługi publiczne⁹². Stanisław Owsiak dobrami publicznymi nazywa te dobra, które „z przyczyn naturalnych mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu”⁹³. Należą do nich: powietrze, rzeki, jeziora, autostrady. Spośród dóbr publicznych, wyodrębnił też dobra społeczne, ze względu na źródła ich finansowania i korzyści dla obywateli.

Podstawowymi cechami organizacji publicznych są: instytucjonalna niezależność, formalna struktura, nienastawienie na zysk, oferta dóbr społecznych oraz finansowanie ze środków prywatnych, społecznych i publicznych⁹⁴. Szkoła jest organizacją publiczną, ponieważ posiada cechy typowe dla organizacji oferujących dobra publiczne. Nie można więc rozpatrywać jej w kategoriach zwykłej instytucji, gdyż kieruje się innymi celami, niż instytucje o charakterze komercyjnym. Cele szkoły są wielorakie (wychowanie, kształcenie, opieka) i długookresowe. Ucznia nie można porównać z tworzywem, które szkoła kształtuje i obrabia. Tutaj *tworzywem* jest oryginalna i niepowtarzalna osobowość młodego człowieka,

⁹¹ Koźuch Barbara (2004): *Zarządzanie publiczne. W teorii i w praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa, s. 96.

⁹² Bednarczyk Małgorzata (2001): *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, WN PWN, Warszawa – Kraków, s. 19.

⁹³ Owsiak Stanisław (1997): *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa, ss. 19-25.

⁹⁴ Bednarczyk Małgorzata (2001), *op. cit.*, s. 21.

mającego własne cele, motywacje i postawy. Szkoła, inaczej niż instytucja produkcyjna, nie może sobie wybrać surowców lub podzespołów najwyższej, sprawdzonej jakości, gwarantujących najwyższą jakość produktu końcowego⁹⁵. Trudno także wymierzyć precyzyjnie wpływ szkoły na efekt końcowy. Dla szkoły oznacza to konieczność indywidualizacji metod oraz konieczność poszukiwania własnej strategii i stylu zarządzania.

Organizację szkoły determinują zarówno cele (misja, zadania) przed nią stawiane i określone przez odbiorców jej usług (państwo, społeczeństwo, rodzice, uczniowie, wychowankowie), jak też struktura profesjonalna szkoły, rozumienie misji, koncepcje pedagogiczne i kompetencje zawodowe. Ważna jest także świadomość szkoły, na jakie czynniki ma wpływ, a jakie musi bezwzględnie realizować (organizacja procesu edukacyjnego z jednej strony a standardy egzaminacyjne z drugiej). Istotne są także uwarunkowania prawne. „W ujęciu czynnościowym organizowanie działań szkoły, prowadzących do osiągnięcia jej celów, czyli procesów szkolnych, to podejmowanie decyzji o programie szkoły i zagadnieniach realizacyjnych, planach nauczania, harmonogramach, planach pracy itp. oraz organizacji procesów nadzoru i kontroli i badania jakości pracy szkoły”⁹⁶. Szkoła więc pod względem struktury organizacyjnej i swojej specyfiki przypomina bardziej zespół organizacji niż organizację z wieloma szczeblami. To nie ułatwia kierowania nią, lecz komplikuje je i utrudnia. Wszystko to sprawia także, że nie można w placówce oświatowej stosować tradycyjnych metod zarządzania i marketingu, które sprawdzają się w kierowaniu innymi organizacjami.

Zarządzanie jest pojęciem ze wszech miar różnorodnie interpretowanym. Prosta i zwięzła, przywołana przez Stonera, a sformułowana przez Mary Parker Follett definicja określa kierowanie jako „sztukę realizowania czegoś za pośrednictwem innych ludzi”⁹⁷. Zarządzanie jest jednak procesem bardziej złożonym, i za Ricky W. Griffinem można je zdefiniować jako „zestaw działań (obejmujących planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁹⁸. Zarządzanie obejmuje więc cztery podstawowe funkcje: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie oraz kontrolowanie.

Zarządzanie publiczne definiuje się często jako dyscyplinę szczegółową nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami (makroorganizacjami), jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego⁹⁹.

⁹⁵ Dotyczy to, oczywiście, szkoły publicznej w której uczniowie realizują obowiązek szkolny. Nieco inaczej mają się sprawy w szkołach prywatnych, gdzie już na etapie rekrutacji następuje selekcja, ze wskazaniem kandydatów najlepszych. W ekonomice oświaty nazywa się to „spijaniem śmietanki”.

⁹⁶ Pielachowski Józef (2002): *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, eMPi², Poznań, s. 35.

⁹⁷ Stoner James A. F., Wanker Charles (2002): *Kierowanie*, PWE, Warszawa, s. 23.

⁹⁸ Griffin R. W. (2002): *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa, s. 38.

⁹⁹ Kożuch Barbara (2004), *op. cit.*, s. 59.

Według Kobylińskiego, kierowanie szkołą bądź inną placówką oświatową można określić jako powodowanie, by członkowie tworzącego ją personelu zachowywali się w sposób zgodny ze statutowymi celami danej szkoły (placówki), a więc tymi celami, dla osiągnięcia których została powołana¹⁰⁰. Szkoła, z punktu widzenia organizacyjnego i społecznego, należy do instytucji trudnych do kierowania. Utrwalają się zatem w nowoczesnych systemach edukacyjnych dwa modele kierowania szkołą, w których rola nauczyciela i innych podmiotów szkoły (uczniowie, rodzice) jest zasadnicza i nie do przecenienia. Jest to kierowanie uspołecznione oraz kierowanie innowacyjne¹⁰¹. A na pytanie: kto kieruje szkołą, odpowiedź nie jest prosta. Bezpośrednim kierownikiem szkoły jest z pewnością jej dyrektor, ale kierują nią także jego zwierzchnicy: kurator oświaty czy minister, a także przedstawiciele organizacji społecznych, związków zawodowych itd. Stwarzają oni m.in. materialno-techniczne oraz społeczne warunki pracy, formułują zadania, dokonują różnorodnych ocen itp. W ten sposób wpływają na treść i efekty pracy szkoły¹⁰².

Aby szkoła była dobrze kierowana, potrzebne jest stworzenie sprawnego systemu podmiotów kierowania. W systemie tym dyrektor powinien zająć jasno określone miejsce. Powinien, między innymi, umieć rozpoznawać oczekiwania i intencje osób i instytucji mających prawo wypowiedzania się na temat szkoły, wykorzystywać ich pomysły, a także umiejętnie godzić nie zawsze spójne dążenia i tendencje. Kobyliński porównuje faktyczną rolę dyrektora w systemie kierowania szkołą do roli dyrygenta orkiestry, a nie do solisty¹⁰³.

Polskie prawo w aktach prawnych rangi ustaw i rozporządzeń określa kilkaset bardziej ogólnych i bardziej szczegółowych zadań dyrektorów polskich szkół. Już sama ich znajomość nastęrcza dyrektorom problemy. A jest zrozumiałe, że pomyślna realizacja tak rozległych i różnorodnych ról wymaga od dyrektora szkoły spełnienia specjalnych warunków, przede wszystkim dobrze zorganizowanej i systematycznej pracy. Konieczne jest także posiadanie wysokich kwalifikacji kierowniczych oraz stałe ich wzbogacanie i doskonalenie w trakcie pracy. „Nikt nie stanie się dobrym kierownikiem, jeśli będzie ignorował potrzebę nieustannego poszerzania zakresów własnej wiedzy i umiejętności zawodowych, krytycznej analizy sukcesów i porażek oraz uogólniania zdobywanego doświadczenia”¹⁰⁴.

5.2. Systemy motywacyjne jako element zarządzania zasobami ludzkimi w szkole

W nauce o zarządzaniu zasobami ludzkimi wyróżnia się trzy podstawowe doktryny, które charakteryzują się pewną odmiennością w procesie angażowania i zachęcania pracowników do pracy, a są to:

¹⁰⁰ Kobyliński Władysław (1996): *Podstawy organizacji i kierowania w oświacie*, SOP, Warszawa, s. 167-168.

¹⁰¹ Pielachowski Józef (2002): *Trzy razy szkoła. Uczniowie – nauczyciele – organizacja*, eMPI², Poznań, s. 113-114.

¹⁰² *Ibidem*, s. 114.

¹⁰³ Kobyliński Władysław (1996), *op. cit.*, s. 169.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 179.

- 1) Tayloryzm – tradycyjna doktryna motywowania;
- 2) Doktryna motywowania „human relations” (stosunków międzyludzkich);
- 3) Nowoczesna doktryna motywowania zasobów ludzkich¹⁰⁵.

Pierwsze dwie doktryny we współczesnym zarządzaniu w zasadzie są mało wykorzystywane – ze względu na swą ograniczoność, wynikającą z faktu, iż badania, m.in. psychologiczne związane z pracą człowieka, w momencie ich kształtowania się były mało rozwinięte, nie ujmowały ważnych dla zagadnienia motywowania aspektów, które odkryli dopiero współcześni badacze.

Drugą, bardzo powszechną koncepcją motywowania, obok opisaną powyżej, a stosowaną we współczesnych organizacjach, jest dwuczynnikowa teoria Fredricha Herzberga. Jego idea polega na tym, że wyodrębnił pewien zbiór czynników wpływających na wydajność i satysfakcję z pracy i podzielił na dwie grupy:

1. Czynniki wpływające na stan zadowolenia pracownika,
2. Czynniki wywołujące uczucie niezadowolenia.

Przedstawione koncepcje motywowania koncentrują swą istotę na różnych motywatorach materialnych (wynagrodzenie, warunki pracy) i niematerialnych (samorealizacja, awans, rozwój) i choć od koncepcji traktowania wynagrodzenia jako głównego czynnika motywacyjnego powoli się odchodzi, to mimo wszystko w polskich warunkach wciąż jest on wskazywany jako najważniejszy element motywujący. Świadczą o tym choćby badania przeprowadzone w 2000 roku przez internetowy portal place.pl. Badania przeprowadzono wśród grupy pracowników sfery sprzedaży, próba badawcza objęła 200 firm z całej Polski. Celem badań było określenie struktury zarobków pracowników z tego działu oraz wskazanie przez nich czynników, które podniosłyby ich motywację do pracy. Ze względu na analizowaną problematykę, przytoczę tylko tę część badań, która dotyczyła badania motywacji. Najważniejsze pytanie części ankiety dotyczącej obszaru motywacji brzmiało: „Co motywowałoby cię najbardziej do pracy?”. Z uzyskanych odpowiedzi aż 80,5% ankietowanych wskazało, iż dla nich najważniejszym bodźcem jest wzrost zarobków stałych. Kolejne czynniki motywujące przedstawiono w tabeli 5.1.

Tabela 5.1. Czynniki motywujące do pracy [%]

Wzrost zarobków stałych	80,5
Możliwość szybkiego awans	62,0
Udziały w zyskach	61,5
Wyższe premie	45,5

Źródło: www.place.pl

Jak wynika z powyższego zestawienia dla badanych pracowników czynnikiem najbardziej motywującym do pracy jest wzrost wynagrodzenia zasadniczego. Pozostałe, uwzględnione w tabeli, elementy mogące odgrywać rolę motywującą, są akceptowane w mniejszym stopniu, zapewne z uwagi na ich niekonkretność i niestabilność. Można zatem przyjąć, że podobny stosunek do poszczególnych elementów wynagrodzenia mają także polscy nauczyciele.

¹⁰⁵ Szczupaczyński Jerzy (2004): *Edukacja a zarządzanie*, Wydawnictwo WSH, Pułtusk, s. 77.

Powyższe funkcje odnoszą się do funkcji motywacyjnej i kosztowej płacy. Ale płaca pełni także funkcję społeczną – jej wysokość musi zapewnić możliwość godziwego życia. Na ten aspekt wynagrodzenia zwraca szczególnie uwagę Europejska Karta Społeczna, w której – w artykule 4 ust.1 – sformułowano prawo do wynagrodzenia godziwego i sprawiedliwego. Również w polskim Kodeksie Pracy ta kwestia jest poruszona (art. 13). Istota wynagrodzenia godziwego tkwi w zapobieganiu nadmiernym nierównościami, ubóstwu i marginalizacji społecznej, wynagrodzenie godziwe powinno zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych, społecznych i kulturalnych. Rozważając problematykę wynagrodzenia godziwego w warunkach polskich, jak pisze Jankowska w książce o zarządzaniu zasobami ludzkimi, należy przyjąć, iż odpowiada ono standardowi minimum socjalnego, ponieważ „zapewnia zaspokojenie podstawowych potrzeb konsumpcyjnych, choć na względnie niskim poziomie, ale wystarczającym dla reprodukcji sił witalnych człowieka, na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, dla posiadania i wychowywania potomstwa, dla utrzymania więzi ze społeczeństwem w procesie pracy i innych formach życia społecznego”¹⁰⁶. Jednak w polskich warunkach standard ten nie może stanowić podstawy wyznaczenia poziomu wynagrodzenia godziwego, gdyż 68% przeciętnego wynagrodzenia w Polsce w 1997 roku nie stanowiło równowartości nawet minimum socjalnego, ponieważ zaspokajało potrzeby tylko dwu i pół osób w czteroosobowym gospodarstwie rodzinnym.

Jak widać, problematyka godziwego wynagrodzenia w warunkach polskich jest dość złożona i na pewno odbiega od standardów europejskich. Jednym z zawodów, jak wynika z badań przeprowadzonych przez portal internetowy praca.onet.pl, gdzie wynagrodzenie nie jest zbyt wysokie, jest zawód nauczyciela.

Tabela 5.2. Otrzymywana a oczekiwana płaca w wybranych zawodach [2002]

Zawód	Obecna płaca brutto	Oczekiwana płaca brutto	Stosunek 3:2 [%]
Prawnik	3988	6984	175
Konsultant	3864	6421	166
Makler	3361	6676	199
Trener (szkolenia)	3279	6016	183
Lekarz	3142	7299	232
Dziennikarz	3082	4860	158
Farmaceuta	3045	4934	162
Artysta, twórca	2839	5039	177
Broker, agent ubezpieczeniowy	2790	6082	218
Sportowiec	2712	4969	183
Akwizytor	2438	13 185	541
Urzędnik administracji państwowej	2305	3655	159
Naukowiec	2194	3473	158
Nauczyciel	1868	3439	184
Przewodnik turystyczny	1803	3275	182
Pracownik fizyczny	1745	4636	266

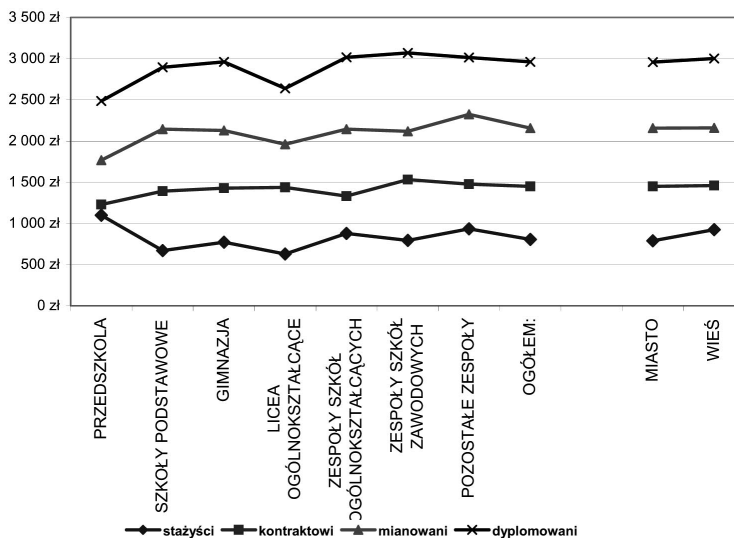
Opracowanie własne na podstawie: www.onet.pl

¹⁰⁶ *Ibidem*, ss. 130-131.

Jak widać z powyższego zestawienia, płace nauczycieli lokują się na 14. pozycji wśród badanych zawodów, nieco niższe zarobki otrzymują tylko przewodnicy turystyczni i robotnicy fizyczni. Wynika z tego, że sytuacja materialna nauczycieli na tle wynagrodzeń przedstawicieli innych zawodów nie była najlepsza. System płac nauczycieli w ostatnich 5 latach został zmodyfikowany wraz z wprowadzeniem stopni awansu zawodowego oraz z przekształceniem systemu i procedury płac nauczycieli. Łącznie – oczekiwania badanych grup zawodowych to podwojenie wynagrodzeń. Nauczyciele mają skromniejsze potrzeby i w swej skromności nie artykułują tak mocno swoich oczekiwań, jak choćby brokerzy ubezpieczeniowi czy akwizytorzy, o pracownikach na stanowiskach robotniczych nie wspominając.

5.3. Wpływ zarobków nauczycieli na motywację do efektywnej pracy

Przeprowadzone badanie¹⁰⁷ zarobków nauczycieli pozwoliło wykazać dość znaczne różnicowanie wynagrodzeń w zależności od posiadanego przez nauczyciela stopnia awan-



Opracowanie własne na podstawie materiałów do raportu: *Niektóre wyniki finansowe placówek oświatowych oraz zarobki nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych w roku 2003. Raport.*

Rysunek 5.2. Wynagrodzenie nauczycieli według typów placówek i stopnia awansu zawodowego [2003]

¹⁰⁷ Jeżowski Antoni [oprac.] (2004): *Niektóre wyniki finansowe placówek oświatowych oraz zarobki nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych w roku 2003. Raport*, http://www.ibo.edu.pl/badania/2004_niektore_wyniki_finansowe.asp; [stan: kwiecień 2007], dalsze cytaty także z tego opracowania.

su zawodowego. Wielkości te w poszczególnych przedziałach wynoszą ok. 700 zł, a to znaczy, że plasują się na poziomie najniższego wynagrodzenia w Polsce lub są niewiele niższe od przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela stażysty. Jest to niewątpliwy skutek wprowadzenia stopni awansu – motywacja ekonomiczna do uzyskiwania coraz wyższych stopni jest więc znaczna.

Wykres ilustruje średnie zarobki nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego i geograficznego miejsca świadczenia pracy (miasto – wieś). Daje się zauważyć spore zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w ramach tego samego stopnia awansu zawodowego oraz w zależności od miejsca świadczenia pracy. Stosunkowo najwyższe wynagrodzenie w pierwszym roku pracy uzyskują nauczycielki przedszkoli, bo bez mała 1 100 zł. Wynika to zapewne z czasu pracy placówek i dodatkowych gratyfikacji związanych z godzinami ponadwymiarowymi. Z kolei najniższe pobory w tym samym okresie kariery zawodowej uzyskują nauczyciele szkół podstawowych (rozpiętość wynosi 428 zł). Przeciętnie dla tej grupy nauczycieli jest to 806 zł brutto.

Drugi stopień awansu zawodowego zbliża do siebie wynagrodzenia nauczycieli niezależnie od miejsca świadczenia pracy. Najwyższe średnie uzyskują nauczyciele szkół zawodowych (1 533 zł), a najniższe przedszkoli (1 229 zł). Rozpiętość wynosi 304 zł. Stopień trzeci – nauczyciel mianowany – to przeciętnie 2 158 zł (od przedszkola – 1768 do pozostałych zespołów – 2 323 zł, przy rozpiętości 555 zł). Natomiast nauczyciele dyplomowani uzyskiwali średnie wynagrodzenia na poziomie 2 961 zł, z tym że najmniej w przedszkolach (2 486 zł), a najwięcej w szkolnictwie zawodowym (3 069 zł), tak więc rozpiętość wynosiła 583 zł.

Ciekawie wypada porównanie (patrz wykres) przeciętnych zarobków według stopni awansu zawodowego przy zróżnicowaniu lokalizacji placówki.

Tabela 5.5. Przeciętne wynagrodzenie w funkcji stopnia awansu zawodowego i geograficznego miejsca świadczenia pracy

	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany	ogółem
miasto	789	1 450	2 157	2 957	2 048
wieś	926	1 459	2 159	3 001	2 024
różnica [%]	37%	0%	0%	1,5%	-1,2%

Źródło: Niektóre wyniki finansowe placówek oświatowych oraz zarobki nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych w roku 2003. Raport.

O ile w rzeczywistości w pierwszym roku pracy nauczyciel na wsi zarabiał przeciętnie o 37% więcej niż w mieście, o tyle w przypadku kolejnych stopni awansu różnice niwelują się do zera, by ostatecznie średnia zarobków dla wszystkich nauczycieli wypadła nieco korzystniej na rzecz nauczycieli w mieście. Nie broni się więc teza o znacznym zróżnicowaniu wynagrodzeń na korzyść nauczycieli na wsi (z wyjątkiem stażystów).

Co zatem różnicuje wynagrodzenia nauczycieli? Pod uwagę można wziąć następujące czynniki: jakość pracy, stopień awansu zawodowego, typ placówki, w jakiej świadczy pracę, geograficzną lokalizację placówki i rodzaj placówki pod względem własnościowym – publicznej czy prywatnej.

Na pierwsze pytanie odpowiedź musi być przecząca. Skoro dodatek motywacyjny, czyli swoista premia za wyniki nauczania stanowi, wg oficjalnych danych ministerstwa educa-

cji¹⁰⁸, 0,5% wszystkich wydatków na wynagrodzenia, a nagrody ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli 0,99%, to w sumie system (po części i dyrektor szkoły) dysponuje zaledwie 1,49% nauczycielskich uposażeń, jako elementem motywującym i mobilizującym. Zdecydowanie więc, w świetle tego co wyżej, na pierwsze miejsce wybija się stopień awansu zawodowego, czyli zróżnicowany element stałej części wynagrodzenia. Nie ulega wątpliwości, że taki system motywuje... do ubiegania się o kolejne szczeble na drabince awansów, co niekoniecznie bywa skorelowane z jakością i efektywnością pracy. Według Śleszyńskiego „poziom wynagrodzeń istotnie pozytywnie korelował z wynikami zarówno sprawdzianu szóstoklasistów jak i egzaminu gimnazjalnego. Zbadano nie tylko poziom podstawowych wynagrodzeń osobowych pracowników [...], ale i dodatków w postaci nagród [...]. Również tutaj otrzymano pozytywną korelację. [...] Najlepsze dopasowanie krzywych charakteryzowało miasta powiatowe, najgorsze – gminy wiejskie.”¹⁰⁹ Nie w każdych więc warunkach poziom wynagrodzenia nauczyciela, integralnie związany ze stopniem awansu zawodowego, przekłada się na wyniki edukacyjne uczniów.

Zagadnienie trzecie, czyli typ placówki, wykazuje, że w tym obszarze można dopatrzeć się zróżnicowań. Zróżnicowania te nie wynikają jednak z jakości pracy, ale z ilości pracy nauczycieli (tzw. pensum dydaktyczne) świadczonej w różnej wysokości za takie samo wynagrodzenie. Także kwestia lokalizacji placówki (miasto – wieś) nie jest determinantą wystarczającą, aby powiedzieć, że ma wpływ decydujący na zróżnicowanie wynagrodzeń. I problem ostatni – własność szkoły nie jest możliwa do wnikliwego zbadania, gdyż szkoły prywatne niechętnie upubliczniają informacje o własnych funduszach, zasłaniając się tajemnicą handlową. W nielicznych dostępnych opracowaniach na temat szkół prywatnych w Polsce¹¹⁰ kwestie te pomijane są milczeniem.

Reasumując: dyrektor polskiej szkoły publicznej praktycznie nie posiada żadnych realnych placowych narzędzi motywujących jego nauczycieli do dobrej, efektywnej pracy.

Nie lepiej wygląda sytuacja samych dyrektorów.

5.4. System motywacyjny wobec dyrektorów szkół publicznych

Dodatek motywacyjny jest drugim, po dodatku funkcyjnym, zmiennym składnikiem wynagrodzenia każdego dyrektora. Jego wysokość ustalana jest w regulaminie wynagradzania uchwalonym przez organ prowadzący. W zależności od organu, wysokość dodatku motywacyjnego ustalana jest różnie. Są takie, w których jest to procent podstawy i takie, w których jest to kwota. Wysokość dodatku motywacyjnego otrzymanego przez respondentów wahała się od 0 nawet do 50% podstawy wynagrodzenia, czyli do 1500 zł.¹¹¹

¹⁰⁸ Jeżowski Antoni (2006), *op. cit.*, ss. 252-253.

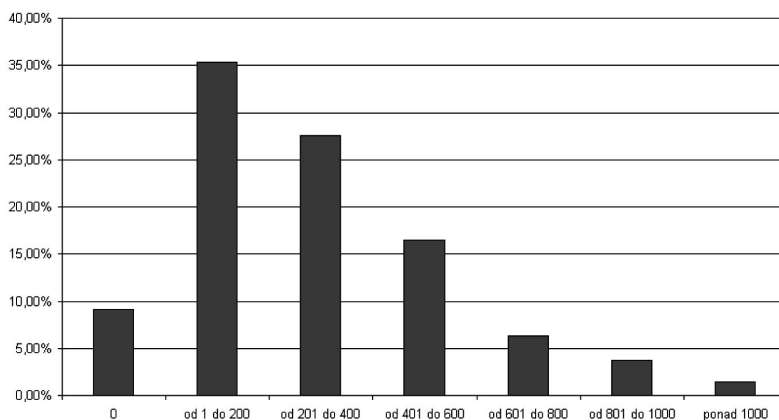
¹⁰⁹ Śleszyński Przemysław (2004), *op. cit.* s. 41.

¹¹⁰ Jung-Miklaszewska Joanna, Ruszkowska Daniela (1995): *Szkoły społeczne in statu nascendi*, IBE, Warszawa; Putkiewicz Elżbieta, Wilkomirska Anna (2004): *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*, ISP, Warszawa.

¹¹¹ Więśław Szymon (2006): *Organizacja szkół i zarobki dyrektorów*. Raport z badań, IBO, Wrocław, ss. 67-78.

Dalsze analizy przeprowadzone w cytowanym opracowaniu dowodzą, że dodatek motywacyjny, który ma odgrywać rolę motywującą – jeśli chodzi o jakość pracy, a nie ilość zadań kierowniczych (tutaj dodatek funkcyjny), jest uzależniony od takich czynników, jak:

- wiek, staż pracy pedagogicznej, staż na stanowisku dyrektora, stopień awansu zawodowego i płeć dyrektora,
- położenie geograficzne szkoły/placówki (województwo, ale także typ jednostki samorządowej) oraz charakterystyka organu prowadzącego,
- typ i wielkość szkoły/placówki,
- osoby pomagające dyrektorowi (liczba zastępców dyrektora),
- liczba pracowników administracji.



Źródło: *Organizacja szkół i zarobki dyrektorów. Raport z badań*, IBO, Wrocław, s. 68.

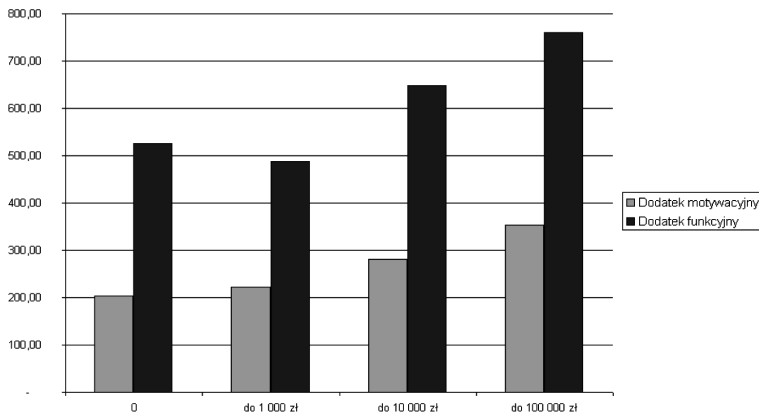
Rysunek 5.3. Rozkład bezwzględnych kwot dodatku motywacyjnego dyrektorów szkół [2006]

Przy uwzględnianiu takich zmiennych podczas ustalania przez urzędników samorządowych wysokości dodatku motywującego trudno – jak zresztą konkluduje autor – orzec, czy w istocie jest on motywującym. *De facto* odgrywa on bardzo demotywującą rolę, gdyż w przeświadczeniu samych dyrektorów nie jakość ich pracy, ale różne, pozamotywacyjne czynniki mają wpływ na jego wysokość.

„Na zakończenie przytaczamy wybrane, ciekawe zestawienia pokazujące, kto otrzymuje wyższe dodatki. Na początku wykres pokazujący sposób wynagradzania dyrektorów za przedsiębiorczość, czyli zależność median dodatków funkcyjnego i motywacyjnego od [wysokości środków zebranych na rachunku] dochodów własnych szkoły lub placówki [...]. W celu wyeliminowania czynników zakłócających [...] ograniczyliśmy analizę wyłącznie do szkół podstawowych i gimnazjów”¹¹².

¹¹² *Ibidem*, ss. 77-78.

Organy prowadzące doceniają więc dyrektorów za zarabianie pieniędzy. Średnie kwoty dodatków funkcyjnych i motywacyjnych to w sumie ponad 400 złotych różnicy między dyrektorami, którzy nie zarobili nic ponad środki uzyskane z budżetu, a tymi, którzy potrafią pozyskać ponad 100 tysięcy złotych. Dyrektorzy zarabiający dla szkoły otrzymują wyższe oba dodatki. Wyższa kwota dodatku motywacyjnego jest w pełni uzasadniona – zarobek jest efektem dodatkowej pracy dyrektora i jego podwładnych – natomiast wyższa kwota dodatków funkcyjnych wskazywałaby na wpisanie zarabiania jako dodatkowego obowiązku dyrektora. Niezależnie – czy tak jest, czy nie, wyniki nie napawają optymizmem. Jeśli bowiem dyrektor otrzymuje zadanie zarabiania, to wzrost kwoty dodatku funkcyjnego jest bardzo niski, a jeśli jest to jego dodatkowa inicjatywa – dziwi mały wzrost wysokości dodatku motywacyjnego¹¹³.



Źródło: *Organizacja szkół i zarobki dyrektorów. Raport z badań*, IBO, Wrocław, s. 77.

Rysunek 5.4. Średnia dodatków dyrektora szkoły podstawowej i gimnazjum a dochody własne szkoły

5.5. Konkluzja

Szkoła jest organizacją publiczną, kierującą się specyficznymi, sobie tylko właściwymi kryteriami oceny jakości swej pracy jako całości i wszystkich poszczególnych elementów, w tym nauczycieli, jako części rozporządzalnych zasobów ludzkich. Wykonuje zadania publiczne na koszt finansów publicznych. Efekty świadczonej przez nią usługi publicznej mają służyć w bliższej i bardziej odległej przyszłości tej społeczności, która ją finansuje. Niestety, systemy – organizacyjny i prawny – nie wytworzyły dostatecznych narzędzi motywowania

¹¹³ *Ibidem*, s. 78.

nauczycieli do lepszej, efektywniejszej, żeby nie powiedzieć: bardziej wydajnej pracy. Aktualnie nauczyciele motywowani są do przedzierania się przez biurokratyczną maszynę zdobywania kolejnych stopni awansu zawodowego, ignorując po drodze to, co jest istotne dla istnienia instytucji publicznej, która efektami pracy rekompensuje społeczeństwu nakłady złożone na jej utrzymanie.

6. Efektywność w edukacji – obszary, wskaźniki, pomiar

Przedstawione wyżej analizy koncentrowały się w istocie na kilku punktach odniesienia, jeśli chodzi o realizowanie podstawowych usług edukacyjnych. To z jednej strony próba spojrzenia na własność *środków produkcji* w edukacji, z drugiej – na samą jej strukturę organizacyjną: czy jest to firma produkcyjna czy organizacja sfery publicznej. Dylematy te stwarzają nieco mglisty obraz jednostek edukacyjnych, które z jednej strony nie są nastawione na zysk i jego maksymalizację, ale z drugiej winny dążyć do jak najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych.

6.1. Czym jest efektywność?

Na ogół, gdy mówimy o efektywności, mamy na myśli „maksymalizację produkcji wynikającą z własnej alokacji zasobów, przy danych ograniczeniach podaży (kosztów ponoszonych przez producentów) i popytu (preferencji konsumentów)”¹¹⁴. W sumie więc cały problem sprowadza się do efektywnego zarządzania środkami pieniężnymi, które to działanie obejmuje właściwe zarządzanie wpływami i wydatkami, czyli: synchronizację przepływu środków pieniężnych, wykorzystywanie środków pieniężnych w drodze, przyspieszanie wpływów, przewidywanie gdzie i kiedy środki finansowe będą potrzebne oraz zapewnienie ich dostępności we właściwym miejscu i czasie oraz kontrolę wydatków¹¹⁵. Problem w tym, że – poza szkołami prywatnymi – instytucje edukacyjne przyzwyczajone są do finansowania zewnętrznego i żaden kierownik szkoły nie musi zabiegać o dopływ stosownych (jakich?) środków, nie mówiąc już o ich wykorzystywaniu uwzględniającym jak najlepsze wyniki (ekonomiczne?).

Z efektywnością powiązane jest pojęcie wydajności. Można przyjąć, że przedmiotem troski rządu każdego państwa jest wzrost PKB na 1 mieszkańca, a co za tym idzie – wzrost poziomu życia obywateli. Służy temu nie incydentalne, lecz trwałe tempo wzrostu wydajności. Jednakże inwestycje we wzrost wydajności pociągają za sobą wzrost kosztów bieżących,

¹¹⁴ Kamerschen David R.... (1993), *op. cit.*, s. 61.

¹¹⁵ Gapsenski Louis C., Brigham Eugene F. (2000): *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa, t. 2, s. 197.

co może być odczuwalne społecznie. Konsekwencją tego jest wiele działań ekonomicznych państwa (ekonomia podażowa, stopa zwrotu z kapitału zainwestowanego, stymulowanie postępu technicznego czy wreszcie inwestycje w kapitał ludzki)¹¹⁶, ale także efektywne wykorzystanie środków w poszczególnych gałęziach i firmach. Wszak kierownictwo każdej firmy zainteresowane jest w minimalizowaniu wewnętrznych przejawów nieefektywności własnej organizacji. Jednym z elementów zapewnienia efektywności jest dopilnowanie pożądanej jakości wyrobów. Czyni się to często poprzez zorganizowanie dobrego nadzoru (kosztowne), dobór odpowiednich pracowników lub powiązanie wynagrodzenia pracowników z wydajnością i pożądaną jakością ich pracy¹¹⁷.

Jeśli zatem efektem procesu wytwórczego są określone produkty i usługi, to produkty te mogą być przeznaczone bądź do dalszej produkcji w innych przedsiębiorstwach, bądź też do bezpośredniej ostatecznej konsumpcji. Produkty te mogą prezentować różny poziom techniczny i różną jakość, co ma związek z kosztami ich produkcji oraz z cenami¹¹⁸. W warunkach konkurencyjności na otwartym rynku możemy w tym modelu dopatrywać się efektywności konkurencji doskonałej. Ale ponieważ doskonały rynek nie istnieje, to tego typu dywagacje prowadzą w ślepą uliczkę, jakkolwiek rynek, bardziej lub mniej skutecznie, dąży do równowagi¹¹⁹. W przypadku – podkreślmy to – powszechnej, obowiązkowej, bezpłatnej dla użytkownika, podatnej na mody i oddziaływanie *czynnika ludzkiego*, ważnej dla innych dziedzin gospodarki usługi edukacyjnej – prawa rynku nie funkcjonują modelowo, stąd zastosowanie reguł ekonomicznych w całej rozciągłości musi prowadzić na manowce.

Rachunek ekonomicznej efektywności inwestycji oparty jest na klasycznej formule polegającej na porównywaniu nakładów i efektów, a występuje w dwóch zasadniczych odmianach, stosowanych do inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych. „Ekonomiczna treść poszczególnych elementów obu zasadniczych odmian rachunku jest oczywiście różna, podobnie jak różny jest charakter ocenianych rodzajów inwestycji. W obu wersjach inna jest też sama konstrukcja matematyczna: w przypadku inwestycji produkcyjnych odnosi się *efekty* do *nakładów* (warunkiem efektywności jest $E \geq 1$), natomiast w przypadku inwestycji nieprodukcyjnych porównuje się *nakłady* do *efektów* (stąd E powinno być jak najmniejsze).”¹²⁰ W interesującej nas ocenie edukacji zdecydowanie większą rolę odgrywają inwestycje nieprodukcyjne, choć nie można pomijać także okołoedukacyjnej produkcji materialnej, w postaci sprzętu szkolnego, oprogramowania IT, pomocy szkolnych, podręczników itp. Ich wpływ na efekt końcowy jest pośredni dla ostatecznego beneficjenta systemu, jakim jest uczeń, choć przecież nie można odmówić prawa mierzenia efektywności producentom wspomnianych wyżej dóbr.¹²¹

¹¹⁶ Begg David, Fisher Stanley, Dornbush Rudiger (1993): *Ekonomia*, PWE, Warszawa, ss. 345-347.

¹¹⁷ Kamerschen David R.... (1993), *op. cit.*, s. 501.

¹¹⁸ Marciniak Stefan [red.] (1993): *Elementy makro i mikroekonomii dla inżynierów*, WN PWN, Warszawa, s. 140.

¹¹⁹ Kamerschen David R.... (1993), *op. cit.*, ss. 573-579.

¹²⁰ Bury Piotr (1993): *Oceny w planowaniu urbanistycznym a gospodarność w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 130.

¹²¹ *Ibidem*, s. 126 i n.

W przypadku usługi edukacyjnej stosowanie rachunku ekonomicznej efektywności musi być uwarunkowane dodatkowymi czynnikami. Należą do nich lokalne uwarunkowania społeczne (od tradycji uczenia się, poprzez kultywowanie szczególnej uwagi do uczenia się, po docenianie roli wykształcenia w przyszłym życiu zawodowym), uwarunkowania materialne (m.in. stan bazy szkół, ich wyposażenia, możliwości w zakresie dowożenia uczniów, zasoby biblioteczne, wyposażenie szkół w sprzęt komputerowy), zasoby ludzkie (nauczyciele, ich wiedza tak merytoryczna jak metodyczna, ciągłe doskonalenie się), metody zarządzania (od sprawności zarządzania na poziomie szkoły, po zarządzanie oświatą w jednostce samorządu terytorialnego) i wiele innych. Nie są to twarde, łatwo mierzalne czynniki. Zestawiając te czynniki z adresatem usługi edukacyjnej – uczniem, z jego predyspozycjami psychofizycznymi, doświadczeniem wynoszonym nie tylko z domu rodzinnego, stopniem korzystania z ofert komplementarnych (zajęcia pozaszkolne, korzystanie z Internetu czy oferty środowisk akademickich) czy wreszcie z realizacją własnych celów, może wskazać, jak złożony może być proces liczenia rachunku efektywności edukacyjnej. Oceny związane z efektywnością bieżącą mogą być zupełnie nieadekwatne do warunków, które powstaną w przyszłości, w jakich dziś niewidoczne czy trudne do zmierzenia rezultaty pracy szkoły ujawnią się i przyniosą ze wszech miar pozytywne rezultaty.¹²²

Z pojęciem efektywności wiąże się w piśmiennictwie nie tylko polskim termin *skuteczności*. Od początku lat 80. ub. stulecia stosowano w Wielkiej Brytanii do oceny działalności instytucji publicznych właśnie kryterium skuteczności. Tym samym weszło ono jako trzecie w zasób „trzech E”: *Economy*, *Efficiency* i *Effectiveness* (z dodaniem z czasem czwartego *Efficacy*).¹²³ Skuteczność to raczej osiąganie celów (celowość), nie zawsze ostatecznych, czasem tylko pośrednich. „Ocena pod względem skuteczności dotyczy wszelkich skutków przewidywanych, także i ubocznych, o ile są one pozytywne. Razem z zamierzonym celem głównym współtworzą one bowiem końcowy efekt działania. Skutki uboczne negatywne wchodziły natomiast do grupy zamierzonych kosztów działania.”¹²⁴ Istnieją więc istotne współzależności między efektywnością liczoną jako stosunek nakładów do efektów, a efektywnością postrzeganą jako osiąganie założonych celów. Publiczna instytucja oświatowa coraz częściej postrzegana jest w założeniach nie tylko jako skuteczna, ale także jako efektywna ekonomicznie.¹²⁵

6.2. Efektywność w edukacji

Instytucje edukacyjne mają swoje szczególne, zdiagnozowane i opisane w literaturze, kryteria oceny ich efektywności. Wyróżnia się na ogół trzy wymiary oceny funkcyjnowa-

¹²² Frąckowiak W. (1985): *Czynnik przestrzeni w teorii rachunku ekonomicznego efektywności inwestycji*, Warszawa; [za:] Bury Piotr (1993), *op. cit.*

¹²³ Bury Piotr (1993), *op. cit.* s. 177.

¹²⁴ *Ibidem*, s. 178.

¹²⁵ W latach 50. i 60. XX wieku jednym ze sposobów pomiaru skuteczności szkoły był tzw. współczynnik sprawności szkoły, stanowiący iloraz liczby absolwentów i ogólnej liczby tych samych uczniów rozpoczynających naukę w pierwszej klasie.

nia, np. szkół wyższych: ze względu na poziom organizacji (ocenę systemu edukacji, ocenę pojedynczej instytucji, ocenę jej jednostki organizacyjnej); ze względu na poziom realizacji oceny (wewnętrzna lub zewnętrzna) oraz ze względu na przedmiot oceny (kształcenia, badań naukowych, zarządzania)¹²⁶. Konsekwencje działań mających na celu ocenę efektywności szkół wyższych w UE są niewspółmierne do wyników ich kontroli, jeśli chodzi o szkoły publiczne (od braku jakiegokolwiek wpływu po podanie informacji do publicznej wiadomości i – czasem – wpływ na rozdział środków, możliwy także wpływ na kolejne kontrakty z ministerstwem) w porównaniu ze szkołami prywatnymi (utrzymanie się na rynku lub likwidacja).

Na gruncie edukacji podstawowej i średniej, gdzie – tak jak w Polsce – mamy do czynienia z obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki, podobny brak równego, zresztą zgodnie z deklaracją konstytucyjną, traktowania podmiotów jest powszechną praktyką. Szkoły publiczne (państwowe i samorządowe) mogą być zlikwidowane w określonych ustawą warunkach, ale ich wynik finansowy nie jest w ogóle wspomniany wśród decydujących czynników. Jednocześnie wiadomym jest, że szkoły prywatne, pewnie nie zawsze nastawione na zysk (choć i takich motywów nie można wykluczyć), jako powód zaniechania działalności podnoszą przede wszystkim brak środków finansowych.

Publiczna debata, podjęta w szczególności przez samorządy lokalne w Polsce, w zakresie efektywności ekonomicznej szkół i placówek oświatowych sprowadzała się – w pierwszym okresie w latach 1992-2002 do kontestowania kosztów jednostkowych kształcenia uczniów. Wiąże się z tym kilka parametrów, takich jak: roczny koszt kształcenia ucznia, koszt utrzymania jednego etatu nauczyciela, koszt utrzymania bazy szkolnej itd. Zatem są to wskaźniki proste, zaczerpnięte z obszarów produkcji przemysłowej. Skutkiem takich wyliczeń przypomniano też postulaty wprowadzenia bonu oświatowego w Polsce, jako powszechnej, jednostkowej, przysługującej każdemu uczniowi kwoty z budżetu (państwa lub samorządowego), który to miał uruchomić rynek usług edukacyjnych i stać się regulatorem sieci szkolnej (słabsze placówki *upadną* na skutek braku uczniów i pieniędzy). Takie życzeniowe myślenie jest w części środowisk dość powszechne, choć nie uwzględnia jednego ważnego czynnika – konsekwencji (kto poniesie koszty restrukturyzacji pozostałych na rynku słabych szkół, reedukacji jej uczniów, dofinansowania specjalnych programów szkolnych? Szczególnie w sytuacji konstytucyjnego obowiązku szkolnego). I drugi, dość powszechny postulat by na poziomie centralnym ustalić standardy zatrudnienia nauczycieli w szkołach. Spełnienie tego wniosku jest niemożliwe z dwóch choćby powodów: sieć, zwłaszcza szkół podstawowych, jest tak zróżnicowana, że ustalenie dla niej takich standardów jest wręcz niewykonalne, i – po drugie – potencjalne ustalenie owych standardów wiązałoby się z koniecznością zapewnienia środków finansowych na ich spełnienie. Z punktu widzenia budżetu państwa byłaby to demonstracja niegospodarności i nieefektywnego wydatkowania środków publicznych. Zatem rozmowy na ten temat są ciągle w impasie.

¹²⁶ Kraśniewski Andrzej (1999): *Struktury kontrolne w zachodnioeuropejskich instytucjach akademickich – wpływ na efektywność i jakość kształcenia*, [w:] Morawski Roman Z. [red.]: *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, ss. 139-171.

Jednocześnie, niejako równolegle, trwały prace nad przeszczepieniem na grunt polski, za Demingiem, idei *total quality management* w edukacji¹²⁷. Autor ów sformułował na użytek swojej koncepcji Czternaście Punktów Deminga, z czasem adaptowanych na użytek szkoły. Wśród wielu interesujących pod względem pedagogicznym haseł, znalazło się i to: „Wyeliminujmy ścisłe wskaźniki liczbowe – liczby nie odzwierciedlają jakości edukacji i koncentrują naszą uwagę na realizowaniu zadań ilościowych lub ilościowo ocenianych”¹²⁸. Deming propagował ogólne zasady ciągłego doskonalenia poprzez kontrolę procesów metodami statystycznymi. Ucieczka, u jego naśladowców, od liczb i stosowania liczbowych kategoryzacji, uchylanie się od stosowania metod statystycznych, w tym choćby wariancji, nie zawsze jest utrwalaniem obszaru opisywania działania ludzkiego w sposób umożliwiający porównywanie z wzorcami lub twardymi standardami. Miękki pomiar subiektywnej jakości wymyka się spod reguł, formuł i odwołań. Trudno też znaleźć jakiegokolwiek punkty odniesienia, gdyż *odczucie* ma charakter bardzo indywidualny.

Można zgodzić się z koncepcjami, które towarzyszą wprowadzeniu do polskiej szkoły idei jakości. „Zawsze, kiedy odsuwa się kontrolę na koniec ciągu produkcyjnego, wadliwe produkty trzeba odsyłać z powrotem na początek linii montażowej do przeróbki lub wyrzucić. Jest to możliwe (choć nieoszczędne) w fabryce. Ale nie da się zastosować tego rozwiązania w stosunku do młodych ludzi, którzy przeszli przez proces nauczania, nie realizują swoich możliwości, a w niektórych przypadkach nie osiągają nawet minimum wymaganego do ukończenia szkoły. Ocena nie powinna czekać do końca procesu nauczania, bez względu na to, czy chodzi o jedną lekcję, czy o trzynaście lat nauki szkolnej. Ocena, dla celów diagnostyki i wyboru dalszego postępowania, powinna pojawiać się w każdym punkcie edukacyjnego *procesu produkcji*, dostarczając nauczycielom i uczniom solidnej podstawy do ciągłego doskonalenia się i dążenia do maksimum sukcesu, nie zaś osądu w formie *stopnia* czy innego symbolu postępów w nauce”¹²⁹. Myśl to przednia i błyskotliwa, ale odnosi się do wewnętrznych procedur szkolnych. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że uczeń to nie *produkt* w obróbce, a z każdym nowym naborem do szkoły mamy do czynienia z innym, silnie już zindywidualizowanym człowiekiem.

Na takim też założeniu opiera się polska szkoła pomiaru dydaktycznego. Można przykłaśnić rozwiązaniom podnoszonym przez Niemierkę w zakresie oceny szkolnej i racjonalnych metod oceny osiągnięć ucznia¹³⁰. Korelują z nimi prace Wlazło, który twierdzi, że w Europie mamy do czynienia z centralnymi (państwowymi) lub wewnątrzinstytucjonalnymi standardami osiągnięć edukacyjnych. Centralne standardy egzaminacyjne (w Polsce) są niezbędne, aby zachować obiektywność ocen, drożność dalszego kształcenia i drożność świadectw, a zwłaszcza, by poziom umiejętności edukacyjnych młodego pokolenia nie znaj-

¹²⁷ Bonstingl John Jay (1995): *Szkoły jakości. Wprowadzenie do total quality management w edukacji*, CODN, Warszawa.

¹²⁸ Deming Edwards W. (1986): *Out of the Crisis*. Cambridge. MIT Center for Advanced Engineering Study, [za:] Wlazło Stefan (2002): *Jakościowy rozwój szkoły*, MarMar, Wrocław, s. 31-32.

¹²⁹ Bonstingl John Jay (1995), *op. cit.*, s. 35.

¹³⁰ Niemierko Bolesław (1999): *Między oceną szkolną a dydaktyką*, WSiP, Warszawa; także Niemierko Bolesław (1999): *Pomiar wyników kształcenia*, WSiP, Warszawa.

dował się poniżej tego ustalonego przez państwo¹³¹. Jednocześnie autor stwierdza, że nie ma centralnie ustalonych standardów jakości pracy szkoły i obawia się, że pustkę tę wypełnią urzędnicy, a „najgorzej, gdy delikatną materię pedagogiki ubiera się w gorset sztywnych przepisów”¹³². Choć ten sam autor w innym miejscu przyznaje, że zgodnie z zapisami ustawowymi, dyrektor szkoły oceniany jest jeszcze za administrowanie i zarządzanie szkołą¹³³. I definiuje, że termin „zarządzanie” dotyczy „tych funkcji dyrektora, które wiążą się z dysponowaniem środkami finansowymi i rzeczowymi i które umożliwiają wykonywanie pracy, np. tworzenie budżetu szkoły, politykę kadrową”. Z ukontentowaniem trzeba odnotować, iż także pedagodzy dostrzegają czasem rolę publicznego pieniądza w edukacji.

Niemierko w swojej dość spójnej i dobrze udokumentowanej koncepcji pomiaru wyników kształcenia odnosi się także do pomiaru kontekstu osiągnięć uczniów. Przykładem takiego kontekstowego spojrzenia na pomiar są korelacje wskaźników mocy dwudziestu ważnych uwarunkowań osiągnięć w zakresie wiedzy o przyrodzie uczniów czternastoletnich, ustalone przez International Association for the Evaluation of Educational Achievement¹³⁴.

Tabela 6.1. Wybrane zmienne kontekstowe osiągnięć uczniów czternastoletnich w zakresie wiedzy o przyrodzie w wybranych krajach

Zmienna	Współczynnik korelacji				
	średni	najwyższy		najniższy	
Wyniki testu rozumienia czytanego tekstu	0,58	Anglia	0,73	Iran	0,35
Wyniki testu znajomości słownictwa (ogólnego)	0,50	Anglia	0,63	Iran	0,29
Wyniki testu rozumienia metodologii nauki	0,44	Szkocja	0,60	Iran	0,15
„Akademickość” programu kształcenia	0,32	Szkocja	0,48	Belgia	0,14
Sprzyjające warunki do uczenia się w domu	0,30	Szkocja	0,48	Indie	0,15
Zainteresowanie naukami przyrodniczymi	0,29	Japonia	0,46	Iran	0,07
Oczekiwany szczebel wykształcenia	0,29	Japonia	0,47	Chile	0,05
Pozycja społeczna zawodu i stanowiska ojca	0,23	Szkocja	0,39	Iran	0,07
Liczba książek w domu (ogółem)	0,21	Szkocja	0,36	Tajlandia	0,07
Liczba godzin pracy domowej (tygodniowo)	0,20	Anglia	0,46	Szwecja	0,02
Wykształcenie ojca (w latach nauki)	0,17	USA	0,29	Belgia	0,00
Wykształcenie matki (w latach nauki)	0,15	USA	0,25	Tajlandia	0,04
Czytanie książek dla przyjemności (przez ucznia)	0,14	Szkocja	0,28	Indie	-0,04
Uczeń oświadcza, że lubi szkołę	0,13	Indie	0,25	Iran	0,02
Nauczyciel członkiem towarzystwa naukowego	0,10	Holandia	0,28	Belgia	-0,05
Motywacja uczenia się (skala postaw ucznia)	0,09	Indie	0,25	Japonia	0,00
Wielkość szkół	0,08	Holandia	0,28	Węgry	-0,03
Płeć nauczyciela (feminizacja zawodu)	-0,04	Finlandia	0,19	Holandia	-0,28
Wielkość rodziny (liczba dzieci)	-0,10	Tajlandia	0,04	Szkocja	-0,23
Płeć ucznia (wynik dziewcząt na tle wyniku chłopców)	-0,20	Tajlandia	-0,03	Holandia	-0,32

Źródło: Comber J. C., Keeves J. P. (1973): *Science education in Nineteen Countries. International Studies in Evaluation I*, Almquist – Wiksell, New York – Stockholm, [za:] Niemierko Bolesław (1999): *Pomiar wyników kształcenia*, WSIP, Warszawa, s. 227.

¹³¹ Wlazło Stefan (1999): *Mierzenie jakości pracy szkoły. Część trzecia*, MarMar, Wrocław, s. 35.

¹³² *Ibidem*, s. 36.

¹³³ Wlazło Stefan (1998): *Mierzenie jakości pracy szkoły. Część druga*, MarMar, Wrocław, s. 89.

¹³⁴ Niemierko Bolesław (1999): *Pomiar... op. cit.*, ss. 226-227.

Ani w tym zestawieniu, ani w innych, omawianych na stronach tego opracowania, autor nie odnosi się bezpośrednio do sytuacji ekonomicznej rodziny ucznia, samego ucznia czy też jego środowiska – od lokalnego, poprzez regionalne do ogólnopolskiego. Może zastanawiać (świadome?) pomijanie tego tak ważnego argumentu, przemawiającego *za edukacją*. Tym bardziej, że działa on w obie strony: dobra edukacja służy przyszłemu rozwojowi środowiska, bogate środowisko sprzyja poprawie warunków funkcjonowania placówek oświatowych i spełnianiu przez nie zadań co najmniej na poziomie przyjętych (obowiązujących) standardów.

Można zatem dyskutować, czy *miękką* formuła oceny, stosowana w polskiej szkole, starająca się nie naruszyć *delikatnej materii* pedagogiki, jest poprawna. Czy zostanie obroniona np. w kontekście zaprzestania starań o konkretnego ucznia w instytucjonalnej szkole („z niego już nic nie będzie”), aczkolwiek uruchomienie dodatkowych mechanizmów organizacyjnych i ekonomicznych (korepetycje opłacane dodatkowo przez rodziców) po okresie skutecznego wdrażania przeczy postawionej uprzednio diagnozie.

Co prawda wewnętrzne mierzenie jakości pracy szkoły, nieuwzględniające całego kontekstu ekonomicznego, a więc pomijające choćby tylko środki rozporządzalne, będące w dyspozycji szkoły i rodziców uczniów, służy chyba tylko samozadowoleniu środowiska nauczycieli, to – można by stwierdzić z rezygnacją – jest kwestią wewnętrzną konkretnej placówki. Można by, gdyby nie jeden problem: za funkcjonowanie słabej szkoły, choć zadowolonej z siebie, także płacą podatnicy.

6.3. Efektywność na poziomie jednostki samorządowej

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, jako organy prowadzące prawie wszystkie szkoły i placówki oświatowe, w zakresie edukacji mają do zrealizowania dwie grupy zadań: administracyjne i ekonomiczne. Administracyjne wykonuje na ogół wójt (burmistrz, starosta, marszałek) i związane są ze sprawną obsługą administracyjną sieci szkół; ekonomiczne zaś wiążą się z zapewnieniem odpowiednich do realizowanych zadań warunków materialnych i finansowych.

W zakresie administracyjnym podjęto już próbę wystandaryzowania zadań, jakie służą lokalnej edukacji i opracowano wskaźniki ich wykonywania¹³⁵. Trzeba jednak otwarcie stwierdzić, że owa próba ma charakter postulatywny i odnosi się do oceny stopnia realizacji przez urzędy samorządowe zadań administracyjnych służących wykonywaniu przez szkoły zadań edukacyjnych. Ale celem nakładów środków publicznych jest jak najlepsze wykonywanie zadań podstawowych, czyli zadań edukacyjnych przez jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, czyli przez szkoły. Ocenie efektów pracy szkół służy wprowadzony dopiero w 2002 roku system egzaminów zewnętrznych.

¹³⁵ Jeżowski Antoni (2005): *Usługi edukacyjne*, [w:] Misiąg Wojciech [red.]: *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, IbnGR, Warszawa, ss. 140-152.

W celu realizacji tych zadań powołano w Polsce Centralną Komisję Egzaminacyjną i 8 okręgowych komisji egzaminacyjnych, realizujących zadania na obszarze kilku województw. Formą wykonywania zadań są m.in. powszechne i obowiązkowe:

- a) sprawdziany pod koniec szóstej klasy szkoły podstawowej,
- b) egzaminy w częściach: humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej w trzeciej klasie gimnazjum,
- c) matura ogólnokształcąca z wybranych przedmiotów w ostatniej klasie średniej szkoły ponadgimnazjalnej,
- d) egzamin z przygotowania zawodowego dla absolwentów zasadniczych, średnich i policealnych szkół zawodowych.

Przedsięwzięcie to i poważne i kosztowne, jednak służy utrzymaniu ogólnopolskich standardów nauczania oraz porównywalności efektów kształcenia w poszczególnych szkołach.

Jednocześnie – o czym należy pamiętać – regionalne izby obrachunkowe i Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów rejestrują roczne wydatki samorządów na wykonywanie wszystkich, w tym oświatowych zadań. Porównując nakłady finansowe z efektami edukacyjnymi można, przy zastosowaniu odpowiednich narzędzi, podjąć próbę oceny efektywności ekonomicznej szkół przypisanych do jednostek samorządu terytorialnego, ale nie efektów pracy samych szkół.

Dla przeprowadzonego badania, obejmującego 554 gminy z południowo-wschodnich obszarów Polski, tj. województw: lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego wykorzystano dane o wykonaniu budżetów samorządowych w latach 2004 i 2005 oraz o wynikach egzaminów zewnętrznych w szkołach podstawowych i w gimnazjach w 2004 roku i w 2005 roku. Tak nakreślony obszar badawczy wymaga kilku uściśleń i przyjęcia wstępnych założeń. W zakresie realizacji zadań edukacyjnych założenia te dotyczą m.in. tego, iż:

- 1) rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem szkolnym; przyjęcie więc pewnych danych ekonomicznych dla zrealizowanych w ciągu całego roku zadań w odniesieniu do sprawdzianów i egzaminów, które mają miejsce w połowie pierwszego półrocza, jest pewnym uproszczeniem;
- 2) przyjęto, że przez cały rok była taka sama liczba odbiorców usługi, co jest kolejnym uproszczeniem, które – jak się okaże – nie miało wpływu na wynik;
- 3) przyjęto, że dzieci zamieszkujące daną gminę są w znakomitej większości uczniami szkół na terenie tej gminy z uwagi na rejonizację i realizację obowiązku szkolnego;
- 4) w zakresie wyników sprawdzianów i egzaminów przyjęto ogólnopolską skalę dziewięciu staninów, grupując po trzy staniny: minimalne, średnie i maksymalne, tym samym odzrucając średni wynik uzyskanych we wszystkich szkołach w gminie punktów, jako nie odzwierciedlający rozkładu wyników.

W zakresie realizacji zadań budżetowych przyjęto następujące założenia:

- 1) mimo iż w wielu światowych badaniach tego typu zagadnień przyjmuje się jako kryterium nakładów i kosztów liczbę uczniów, w pozostałych zaś liczbę mieszkańców (wodaociągi, usługi medyczne itd.), dla czytelności obrazu i porównywalności z innymi parametrami, w badaniach tych wyjątkowo przyjęto jako wskaźnik kosztowy liczbę mieszkańców gminy (badanie sondażowe w odniesieniu do uczniów dało porównywalne wyniki);

- 2) liczba mieszkańców „standaryzuje” też konsumowanie w gminach realizacji zadań edukacyjnych tak w szkołach podstawowych jak i w gimnazjach;
- 3) ze sporej gamy wydatków gminnych na edukację wyłoniono tylko kryterium nakładów w ramach wydatków bieżących ogółem w dziale 801 – oświata i wychowanie; odrzucając nakłady na edukacyjną opiekę wychowawczą (dz. 854) oraz wydatki majątkowe i obowiązkowe wpłaty części gmin do budżetu państwa .

W badanych gminach mieszkało ponad 7,5 mln mieszkańców tj. 19,7% mieszkańców Polski¹³⁶. W roku szkolnym 2005/2006 w szkołach podstawowych uczyło się w tych województwach bez mała 550 tys. uczniów, a w gimnazjach – 339 tys.¹³⁷. Wydatki bieżące w dziale oświata i wychowanie wyniosły zbiorczo w roku 2004 – 5.466 mln zł, a w roku 2005 – 5.653 mln zł. Średnie wydatki liczone na jednego mieszkańca gminy wyniosły w roku 2004 – 725 zł rocznie, a w roku 2005 – 749 zł (przy rozpiętości od 431 zł do 1387 zł na osobę)¹³⁸.

Wykonane dla kilku tysięcy rekordów obliczenia dały bardzo ciekawe wyniki.

Tabela 6.2. Zależność wyników zewnętrznego pomiaru dydaktycznego i nakładów finansowych na kształcenie w gminach województw małopolskiego, lubelskiego i podkarpackiego (N=554)

Rok	Wyniki	Szkoły podstawowe			Gimnazja		
		y =	R ² =	r =	y =	R ² =	r =
2004	Niskie	30,6x + 680,9	0,040%	0,02	-6,6x + 690,3	0,003%	0,01
	Średnie	16,5x + 679,8	0,008%	0,01	74,2x + 648,3	0,310%	0,06
	Wysokie	-4,8x + 689,7	0,0009%	0,00	110,4x + 666,7	0,540%	0,07
2005	Niskie	9,3x + 707,4	0,040%	0,01	-2,9x + 710,4	0,0004%	0,00
	Średnie	0,1x + 674,7	3,420%	0,18	13,2x + 702,4	0,007%	0,01
	Wysokie	3,5x + 708,8	0,0005%	0,00	87,8x + 692,6	0,290%	0,05
2004- -2005	Niskie	0,1x + 674,7	3,420%	0,18	- 2,9x + 710,4	0,0004%	0,00
	Średnie	-20,6x + 720,5	0,010%	0,01	13,2x + 702,4	0,007%	0,01
	Wysokie	3,5x + 708,8	0,0005%	0,00	87,8x + 692,6	0,290%	0,05

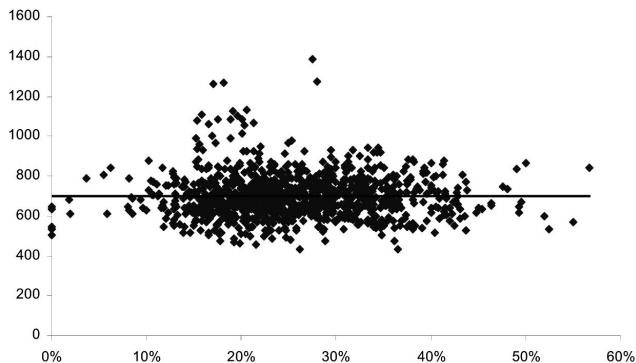
Współczynnik korelacji r dla obu typów szkół i poszczególnych lat mieści się w przedziale 0,0-0,2, czyli bardzo wyraźny jest brak związku liniowego między badanymi cechami, tj. niskimi, średnimi i wysokimi wynikami dydaktycznymi w badanych typach placówek: szkołach podstawowych i w gimnazjach na terenie południowo-wschodniej Polski. Oznacza to, że co prawda występuje w niektórych wskaźnikach bardzo mała zależność, jednakże liczona współczynnikiem determinacji Pearsona (R²) nie przekracza 3%.

Wyniki te ilustrują wykresy dla wybranych przeciętnych obszarów łącznie dla dwóch lat: 2004 i 2005.

¹³⁶ Rocznik Statystyczny RP... *op. cit.*

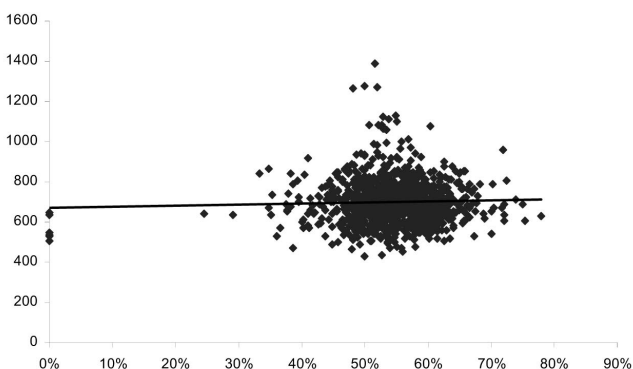
¹³⁷ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006... *op. cit.*

¹³⁸ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Osie: x – procent uzyskanych wyników; y – przeciętne koszty kształcenia

Rysunek 6.1. Zależność między nakładami na kształcenie a wynikami egzaminów w gimnazjach w trzech niskich staninach w latach 2004-2005 (N=554)

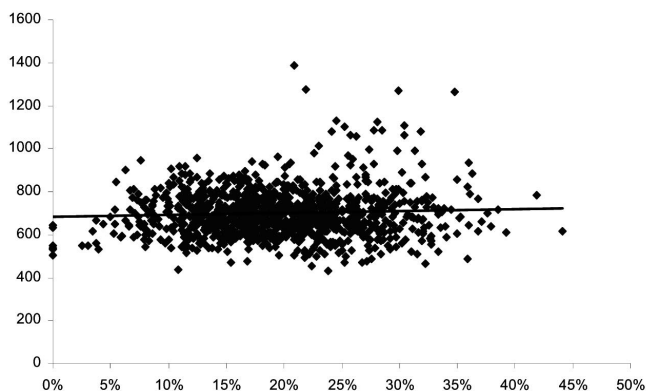


Osie: x – procent uzyskanych wyników; y – przeciętne koszty kształcenia

Rysunek 6.2. Zależność między nakładami na kształcenie a wynikami egzaminów w gimnazjach w trzech średnich staninach w latach 2004-2005 (N=554)

W zaprezentowanych przykładach bardzo wyraźnie widoczne jest ułożenie poziome względem osi x prostej regresji współczynnika determinacji R^2 , co graficznie potwierdza słuszność postawionych wcześniej tez.

Podjęto jeszcze próbę sprawdzenia innych zmiennych zależnych, które mogą występować w korelacji z wynikami edukacyjnymi. Były to przeciętne wydatki na jednego mieszkańca, ujęcie w kwocie „ogółem” wydatków na edukacyjną opiekę wychowawczą, wyizolowanie dla oddzielnej analizy poszczególnych typów gmin: wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, jak również gmin, w których wydatki przekraczały np. kwotę 1 tys. zł, czyli ponaddwukrotnie większą niż przeciętna. Jedynie niewielkie korelacje na poziomie wyrażonej zależności liniowej choć niskiej zaobserwowano w 11 miastach na prawach powiatu



Ośie: x – procent uzyskanych wyników; y – przeciętne koszty kształcenia

Rysunek 6.3. Zależność między nakładami na kształcenie a wynikami egzaminów w gimnazjach w trzech wysokich staninach w latach 2004-2005 (N=554)

w regionie. To bardzo mała próba statystyczna, jednak nie można jej lekceważyć, gdyż dotyczy nieco ponad 24% mieszkańców badanego obszaru, konsumującego ponad 30% środków przeznaczonych w regionie na realizację zadań w ramach działu „oświata i wychowanie”.

Tabela 6.3. Zależność wyników zewnętrznego pomiaru dydaktycznego i nakładów finansowych na kształcenie w miastach na prawach powiatu województw małopolskiego, lubelskiego i podkarpackiego w latach 2004-2005 (N=11)

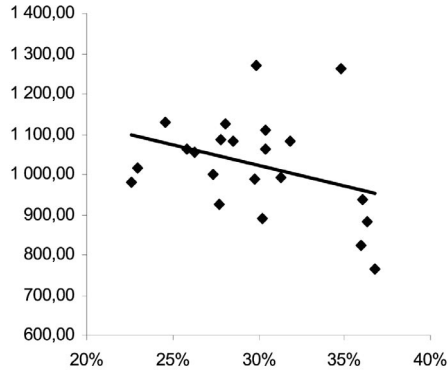
Wyniki egzaminu zewnętrznego	Szkoły podstawowe	Gimnazja
	współczynnik korelacji $r =$	
Niskie	33,18%	28,34%
Średnie	5,14%	24,46%
Wysokie	-21,59%	-70,04%

W tym badaniu wyniki wskazują na większą korelację badanych cech. Zależność liniowa jest bardzo niska, niemniej na uwagę zasługuje korelacja ujemna w ostatnich przedziałach – wynikach w wysokich staninach¹³⁹. Wzrost uzyskiwanych przez uczniów wyników wiąże się na ogół ze zmniejszeniem wydatków publicznych na ich kształcenie. Przykład ilustruje rysunek poniżej.

Obserwacje te i wyniki potwierdzają przywoływane wcześniej inne badania. W Polsce zwrócił na to uwagę Białecki¹⁴⁰ pisząc, że trudno było w roku 2000 podczas badań PISA

¹³⁹ W przyjętym ogólnopolskim systemie normalizacji wyników edukacyjnych osiągnięty przez ucznia rezultat, w zależności od wyniku, przypisany zostaje do jednej z 9 stanin (trzech niskich, trzech średnich i trzech wysokich), przy czym ich rozkład dla populacji całej Polski pokrywa się z krzywą Gausa. Bliżej o samym systemie oceniania m.in. na http://www.cke.edu.pl/images/stories/rekrutacja/mat_rekrut_07.ppt#258,1, w roku 2007 i 2008 [stan: kwiecień 2007].

¹⁴⁰ Białecki Ireneusz, Haman Jacek: *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/ PISA. Wyniki polskie, raport z badań*. Fundacja Res Publica i Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa, s. 30



Osie: x – procent uzyskanych wyników; y – przeciętne koszty kształcenia

Rysunek 6.4. Zależność między nakładami na kształcenie a wynikami w gimnazjach w trzech wysokich staninach w latach 2004-2005 w miastach na prawach powiatu (N=11)

znaleźć korelacje między wynikami szkół, a różnymi aspektami ekonomicznymi, w tym ilością środków przeznaczonych na utrzymanie szkoły itd.

Temat w nieco szerszym zakresie podjął wspomniany wcześniej Śleszyński¹⁴¹. Przedmiotem jego porównań i analiz były wydatki ogółem, wydatki kwalifikowane, płacowe i pozapłacowe, ale żaden wynik nie potwierdzał tezy, że występuje znacząca korelacja między tymi cechami. Podobne wnioski przytacza w swoim artykule Pachociński¹⁴², gdy pisze: „Reasumując: dodatkowe wydatki w USA na oświatę publiczną od 1965 roku do 2000 roku poszły przede wszystkim (80%) na opiekę nad uczniem wymagającym specjalnej troski, obniżenie liczebności klas szkolnych, dożywianie uczniów w szkole, wyższe pensje nauczycieli i dowóz uczniów do szkoły. Paradoksalnie dodatkowe wydatki na oświatę doprowadziły do obniżenia poziomu wyników nauczania, choć przecież przyczyniły się do polepszenia poziomu oświaty w całym społeczeństwie.” Można tu dostrzec pewne korelacje z pojęciem *wartości krańcowego produktu pracy* – zwiększanie nakładów czasem nie przynosi wprost oczekiwanych i adekwatnych rezultatów, ale ich zaniechanie prowadziłoby do obniżenia wartości wyników *produkcji* całej edukacji.¹⁴³

Podobnie raporty OECD nie znajdują żadnych korelacji między nakładami tak publicznymi jak prywatnymi na edukację, a wynikami testów. „Uczniowie szkół prywatnych mają zwykle lepsze osiągnięcia niż uczniowie szkół publicznych. Uczniowie szkół prywatnych wykazują się wyższymi osiągnięciami matematycznymi, zdobywając średnio o 33 punktów więcej.”¹⁴⁴ Ale ten paradygmat dotyczy zupełnie innej sfery omówionej wcześniej, związanej ze *spijaniem śmietanki* w edukacji poprzez wybiórczą selekcję kandydatów do nauki w szkołach prywatnych.

¹⁴¹ Śleszyński Przemysław (2004), *op. cit.*, ss. 31-47.

¹⁴² Pachociński Ryszard (2003): *Wydatki na oświatę a wzrost wyników nauczania*. Nowe w Szkole nr 10/2003, ss. 2-4.

¹⁴³ Por.: Begg David i in. (1993), *op. cit.*, t. I, ss. 298-301.

¹⁴⁴ *Education at a Glance: OECD Indicators – 2005 Edition*, op. cit.

6.4. Wnioski

Reasumując, trzeba bardzo dobitnie podkreślić, że żadne znane **badania w Polsce ani na świecie nie potwierdzają hipotezy, iż istnieje wyraźna zależność między publicznymi nakładami na edukację a wynikami osiąganymi przez uczniów na zakończenie poszczególnych etapów kształcenia**. Czy oznacza to, że każda złotówka przeznaczona na kształcenie to zmarnowane środki? Zapewne nie. Przeciwnie z pobieżnych obserwacji dostrzec można dobroczynne efekty wzrostu poziomu wykształcenia społeczeństwa, to jest wzrostu wykształcenia poszczególnych jego członków i to w różnych obszarach. Wydaje się, że badanie postawionej na wstępie hipotezy doprowadziło do wyartykułowania przynajmniej trzech istotnych wniosków:

1. Każde badanie buduje swoje relatywistyczne punkty odniesienia, które konstruowane są w oparciu o uśredniony wynik uzyskany przez daną populację. W tej sytuacji łatwo kusić się o wnioski paradoksalne, a nawet fałszywe, że zmniejszenie, a w skrajnym przypadku likwidacja wydatków na kształcenie nie zmieniłaby wyniku edukacyjnego danej populacji, jednocześnie przynosząc ewidentne oszczędności społeczeństwu. Oczywiście takie rozumowanie nie uwzględnia czynnika istotnego w edukacji: czynnika ludzkiego. Szkoła, która nie jest firmą produkcyjną, pracuje nad każdym uczniem, by ukształtować w nim potrzebę rozumienia świata i stały głód wiedzy. Nie jest znany absolutnie pewny sposób pomiaru wyniku takiego działania. Nie jest więc możliwe prognozowanie, czy dany uczeń będzie skutecznie konsumował w pracy zawodowej owe umiejętności, odnosząc ewidentne korzyści prywatne i przysparzając korzyści społeczeństwu. Trudno więc powiedzieć, jakie bezpośrednie rezultaty przyniosły zainwestowane w jego edukację środki finansowe.
2. Pożądana byłaby personalizacja badań, czyli badanie losów wybranej grupy absolwentów jakiejś szkoły, choć nie jest to możliwe w skali, w jakiej podjęta została powyższa próba. Diagnozowanie ucznia „na wejściu” i na „wyjściu” systemu szkolnego stwarzać może przesłanki do badania edukacyjnej wartości dodanej. Tego rodzaju badanie, w odniesieniu do nakładów poniesionych dla osiągnięcia zarejestrowanego rezultatu, może mieć istotną wartość poznawczą.
3. Powyższe wyniki badań mogą skłaniać do jeszcze gorętszej dyskusji nad wyborem modelu edukacji: elitarnej bądź egalitarnej. Skoro, na tym etapie naszego poznania, w obowiązującym w Polsce egalitarnym systemie powszechnej i obowiązkowej edukacji, ponoszone nakłady nie przynoszą jednoznacznie pozytywnych wyników, a zainwestowane środki w systemach kształcenia elitarnego w szkołach prywatnych przynoszą dobre rezultaty¹⁴⁵, to może kosztem obniżenia wydatków na edukację jednostek przeciętnych można będzie przeznaczyć większe środki na kształcenie jednostek wyróżniających się, gdyż ich przyszłe zwroty z edukacji – tak w wymiarze prywatnym jak i publicznym – są

¹⁴⁵ Potwierdzają to wyniki sprawdzianów po szkole podstawowej czy egzaminów po gimnazjach, które można analizować w Internecie, np. http://scholaris.pl/cke.jsp?id=176903_sp lub http://scholaris.pl/cke.jsp?id=203032_sp itp.

wielokrotnie wyższe. Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poprawienia ogólnej efektywności systemu edukacyjnego. Podobnie jak nie wszyscy członkowie danej społeczności w alternatywnych, drogich systemach specjalistycznego kształcenia, są przygotowywani do ról artystów malarzy czy wirtuozów fortepianu, tak – być może – rozsądnym i uzasadnionym społecznie byłoby stworzenie szkół dla jednostek wybitnych w obszarze nauk społecznych, matematycznych i wielu innych.

7. Pożądane obszary i kierunki zmian

Zainauguowana w 1998 roku przez resort edukacji w Polsce reforma systemu edukacji, obok zmian systemowych (wprowadzenie niższego poziomu szkół średnich – poziom 2A wg ISCED'97 – czyli gimnazjów) oraz zmian zasad funkcjonowania istniejących szkół podstawowych i (teraz) ponadgimnazjalnych, wprowadziła nowy typ szkoły poziomu 3A – licea profilowane¹⁴⁶. Zmiany ugruntowane zostały reformą podstaw programowych, wprowadzeniem zewnętrznych egzaminów sprawdzających oraz nowego systemu wynagradzania nauczycieli. Nie wszystkie działania zostały ukończone, nie wszystkie wsparte odpowiednimi korektami systemu finansowania zadań oświatowych. Resort edukacji bardziej skupiony był w swoich reformatorskich działaniach na merytorycznej stronie reformy – niż na zapewnieniu jej stosownych środków publicznych¹⁴⁷. Skutkiem takiego ustawienia priorytetów był kryzys jesienią 2000 roku, gdy okazało się, że błąd w oszacowaniu wysokości potrzeb samorządów lokalnych na korektę wynagrodzeń nauczycieli wyniósł ponad 1,6 mld złotych¹⁴⁸.

7.1. Obszary sugerowanych zmian

Zmiany sposobów i zasad finansowania zadań oświatowych konieczne są na rynkach światowych, w relacjach międzynarodowych oraz w skali poszczególnych państw, a nawet

¹⁴⁶ Ministerstwo Edukacji Narodowej (1998): *Reforma systemu edukacji. Projekt*, WSiP, Warszawa; Ministerstwo Edukacji Narodowej (2000): *Reforma systemu edukacji. Szkolnictwo ponadgimnazjalne (projekt – materiały do dyskusji)*, WSiP, Warszawa.

¹⁴⁷ W tzw. pomarańczowej książeczce z 66 stron opisowych aż 4 (sic!) poświęcone były wstępnym założeniom nowego systemu finansowania oświaty. W części z załącznikami, na 154 strony – 24 to zarys reformy finansowania.

¹⁴⁸ Jeżowski Antoni, Tobor Mariusz (2000): *Raport w sprawie zobowiązań Skarbu Państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego w roku 2000 w związku z nowelizacją ustawy – Karta nauczyciela*, (maszynopis), Wrocław-Bolków-Nysa; Tobor Mariusz (2000): *Finansowe skutki wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast*, Vulcan, Wrocław; *Kredyty i pożyczki zaciągnięte na sfinansowanie skutków znowelizowanej Karty Nauczyciela*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wrocław.

ich regionów. Pozostaniemy przy Polsce, gdyż jest to kwestia naszych finansów publicznych, kwestia ich efektywnego wykorzystania.

Potrzebne są zasadnicze przemiany w trzech przynajmniej wymiarach:

- makroekonomicznym¹⁴⁹ – w finansach budżetu państwa, w planowej alokacji środków, we wspieraniu obszarów najbardziej potrzebujących;
- mezoekonomicznym¹⁵⁰ – w finansach jednostek samorządu terytorialnego – gmin i powiatów, ale także województw – chodzi o konstruowanie polityki racjonalizacji wydatków oświatowych w zależności od czynników rynkowych i efektów edukacyjnych osiągniętych przez poszczególne szkoły;
- mikroekonomicznym¹⁵¹ – w liczeniu kosztów usług edukacyjnych tak, by środki publiczne będące w dyspozycji dyrektora szkoły były w maksymalnym stopniu wykorzystane dla dobra uczniów i środowiska.

Państwo, w wymiarze **makroekonomicznym**, jako dobro wspólne, partycypuje w kosztach usług edukacyjnych na poziomie niższym niż inne kraje Unii czy OECD, ale też zakres usług jest mniejszy. W interesujących nas dwóch latach 2004-2005 wydatki *per capita* na zadania edukacyjne w Polsce były – mimo wszystko – znaczące.

Tabela 7.1. Wydatki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania edukacyjne wg działów [mln zł]

Dział	Rok	Budżet państwa	Budżety samorządowe				
			ogółem	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa
Oświata i wychowanie	2004	1 298	33 420	17 470	10 961	4 805	485
	2005	1 243	35 138	18 158	11 528	4 860	597
Szkolnictwo wyższe	2004	8 867	-	-	-	-	-
	2005	9 714	-	-	-	-	-
Edukacyjna opieka wychowawcza	2004	273	2 691	520	1 082	1 011	79
	2005	614	3 516	863	1 219	1 152	281

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, Warszawa, GUS.

Konstytucyjny podział obowiązków państwa w zakresie zadań edukacyjnych między budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego wyraźnie preferuje te ostatnie, jako wiodące w finansowaniu zadań edukacyjnych. Takie rozłożenie akcentów jest zgodne z ideą demokracji i decentralizacji zadań publicznych. Usługa o szczególnym znaczeniu dla rozwoju państwa została przekazana na szczebel najbliższy usługobiorcom. Nie oznacza to jednak, że owi usługobiorcy nie partycypują w kosztach edukacji. Można by żartobliwie powiedzieć, że to, o co apeluje Komisja Europejska, czyli o większą partycypację budżetów prywatnych w kosztach edukacji, w Polsce – paradoksalnie na skutek zaszłości z poprzedniego systemu ekonomicznego – jest dziś cnotą.

¹⁴⁹ Na szczeblu państwa.

¹⁵⁰ Na poziomie regionu lub jednostki samorządowej.

¹⁵¹ Na poziomie szkoły.

Wydatki gospodarstw domowych na edukację w analogicznym okresie były przecież znaczące, choć nie należały do najwyższych.

Tabela 7.2. Miesięczne wydatki gospodarstw domowych na edukację [zł]

	Rok	Ogółem	Według grup pracowniczych			
			razem	rolnicy	pracownicy	emeryci i renciści
Wydatki	2004	10,51	14,44	5,01	17,82	3,57
	2005	9,07	12,37	5,10	15,57	2,82

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa.

Nie każda grupa pracownicza skłonna jest, zapewne także z powodu ograniczonych możliwości finansowych, przeznaczać dodatkowe kwoty pieniężne na dopłatę do publicznej usługi edukacyjnej. Jeżeli w latach 2004-2005 było to przeciętnie zaledwie 9-10 złotych miesięcznie to znaczy, że znacznie poniżej potencjalnych oczekiwań państwa. W latach tych przeciętne wydatki miesięczne gospodarstw domowych wynosiły odpowiednio 1966,72 zł i 1954,20 zł. Wydatki na edukację wynosiły więc przeciętnie około 0,5% wydatków domowych. Jednocześnie gospodarstwa te korzystały ze wsparcia finansowego z budżetu państwa lub budżetu Unii Europejskiej, choćby w formie stypendiów.

Tabela 7.3. Zakres korzystania ze stypendiów gospodarstw domowych wg grup społeczno-ekonomicznych

Grupa społeczno-ekonomiczna	Procent gospodarstw domowych, w których osoby kształcące się na poziomie powyżej średniego korzystają ze stypendiów		
	socialnego	z tytułu wyników w nauce	z Europejskiego Funduszu Społecznego
Pracownicy	8,60	14,40	1,70
Rolnicy	25,16	16,71	3,04
Pracownicy użytkujący gospodarstwa rolne	6,70	3,14	3,15
Emeryci i renciści	13,75	10,09	1,82
w tym: emeryci	8,36	9,76	0,00
renciści	29,38	11,07	7,08
Pracujący na własny rachunek	9,95	13,45	1,74
Utrzymujący się ze źródeł niezarobkowych	17,92	31,60	0,00
Bez bezrobotnych	9,80	14,54	1,85
Z bezrobotnymi	13,80	11,62	1,29
Ogółem	10,47	13,98	1,74

Źródło: Czapiński Janusz, Panek Tomasz (2006): *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, załącznik 1, WSFiZ, Warszawa, s. 101.

Co prawda zawarte w diagnozie Czapińskiego¹⁵² dane dotyczą edukacji powyżej wykształcenia średniego, lecz w rezultacie – statystycznie są to te same gospodarstwa. W naj-

¹⁵² Czapiński Janusz, Panek Tomasz (2006), *op. cit.*

wyższym stopniu z pomocy korzystają te grupy, które same w niewielkim stopniu partycypują w edukacji.

Obserwując więc udział państwa w tworzeniu spójnej polityki edukacyjnej poprzez pryzmat finansów publicznych, należy wnioskować, że udział wydatków na edukację w wydatkach publicznych ogółem jest ciągle na poziomie niewystarczającym, choć w roku 2005 stanowiły 4,1% PKB i 5,6% wydatków budżetu państwa. Rzecz zapewne nie w tym ile, ale także – jak i komu. Przyjęta w Polsce zasada egalitaryzmu edukacyjnego i powielanie rozwiązań rodem z epoki centralnego sterowania gospodarką powoduje, że państwo ciągle chętniej finansuje placówki (swoje jednostki organizacyjne), a nie osoby, którym ta usługa winna przede wszystkim służyć. Tego typu rozwiązania z egalitaryzmem nie mają jednak wiele wspólnego: z publicznych szkół w równym stopniu korzystają uczniowie z rodzin bardziej zamożnych i z rodzin biedniejszych, przy czym pierwsi są w stanie zapewnić swoim dzieciom dodatkowe usługi (kursy, szkolenia itd.), gwarantujące im w życiu lepszy start zawodowy i lepsze szanse na rozwój indywidualny.

Obszar **mezoekonomiczny** to (terytorialnie) obszar województwa lub subregionu (kilku województw). Takie ujęcie wydaje się właściwe dla budowania regionalnej polityki kształcenia dla miejscowego rynku pracy. System edukacji i nakłady publiczne na edukację mają sprzyjać obecnemu i służyć przyszłemu rozwojowi gospodarczemu. Praktyka i doświadczenie uczą, że racjonalne analizy tendencji rozwoju gospodarczego i instrumenty skorelowania z nimi systemu przygotowania kadr mogą być wytworzone i wykorzystane tylko na tym poziomie¹⁵³.

Poziom województwa wydaje się właściwy, choćby jako podmiot absorbujący środki Europejskiego Funduszu Społecznego do tego, by podjąć działania stymulujące politykę edukacyjną na jego obszarze. Wyniki badań w ramach diagnozy społecznej wyraźnie pokazują, że jest to poziom nie tylko odpowiedni, ale i optymalny do tego typu działań. Z jednej strony są to aspiracje zawodowe rodziców dzieci, z drugiej – chłonność rynku pracy. Samych aspiracji nie można lekceważyć, choć nie zawsze są one racjonalne: czasem to kwestia mody lub wpasowywania się w lokalne trendy, czasem zaś – nie zawsze rozważne pragnienia samej młodzieży.

Przykłady dobrych analiz na różnym poziomie ogólności znajdujemy dziś w wielu regionach. Prezentowana niżej tabela z Dolnego Śląska ilustruje przykład analizy pożądanych kierunków rozwoju szkolnictwa ponadgimnazjalnego w regionie (tabela 7.4).

Takie zestawienie dla terenu powiatów z województwa dolnośląskiego pokazuje w jaki sposób zmieniają się preferencje edukacyjne uczniów i ich rodziców, w szkołach jakiego typu trzeba będzie przygotować więcej miejsc nauki i jak stymulować owe zachowania przy uwzględnieniu regionalnego rynku pracy, a więc sygnałów płynących z wojewódzkiej rady zatrudnienia i wojewódzkiego urzędu pracy. Odpowiednia polityka gospodarowania środkami unijnymi pozwala także na bieżącą modyfikację bazy szkół poszczególnych typów.

Województwo, przez zapisy ustawowe, ma także możliwość prowadzenia regionalnej polityki w zakresie kształcenia na poziomie wyższym. Nie wykształciły się – co prawda

¹⁵³ Por.: Kupczyk Teresa [red.] (2005), *op. cit.*; także: Kształcenie i szkolenie zawodowe w Polsce. Raport 2004, *op. cit.*

Tabela 7.4. Zestawienie przyjętych w prognozie wartości parametrów struktury uczniów według typów szkół ponadgimnazjalnych – województwo dolnośląskie

Powiat	Wariant „kontynuacji”			Wariant „wyrównywania szans”		
	Licea ogólnokształcące	Licea profilowane i technika	Szkoły zawodowe	Licea ogólnokształcące	Licea profilowane i technika	Szkoły zawodowe
Bolesławiecki	29,0	38,4	32,6	34,0	43,4	22,6
Dzierżoniowski	36,0	50,3	13,7	36,0	50,3	13,7
Głogowski	35,5	37,2	27,3	37,5	40,2	22,3
Górowski	33,5	35,3	31,1	38,5	40,3	21,1
Jaworski	32,5	36,9	30,6	37,5	41,9	20,6
Jeleniogórski	49,6	33,9	16,4	49,6	33,9	16,4
Kamienogórski	32,7	27,6	39,6	37,7	32,6	29,6
Kłodzki	35,1	50,3	14,6	35,1	50,3	14,6
Legnicki	14,6	58,8	26,6	16,6	61,8	21,6
Lubański	17,7	55,8	26,5	19,7	58,8	21,5
Lubiński	41,2	33,4	25,4	43,2	36,4	20,4
Lwówecki	35,6	31,1	33,4	40,6	36,1	23,4
Milicki	36,0	32,3	31,7	41,0	37,3	21,7
Oleśnicki	30,2	33,2	36,6	35,2	38,2	26,6
Oławski	35,8	37,6	26,6	37,8	40,6	21,6
Polkowicki	37,8	25,0	37,2	42,8	30,0	27,2
Strzeliński	27,3	42,2	30,5	32,3	47,2	20,5
Średzki	37,7	31,3	31,0	42,7	36,3	21,0
Świdnicki	33,3	51,5	15,2	33,3	51,5	15,2
Trzebnicki	35,0	22,6	42,5	40,0	27,6	32,5
Wałbrzyski	20,2	60,5	19,3	20,2	60,5	19,3
Wołowski	36,7	29,5	33,7	41,7	34,5	23,7
Wrocławski	33,6	47,3	19,1	33,6	47,3	19,1
Ząbkowicki	22,0	58,3	19,6	22,0	58,3	19,6
Zgorzelecki	18,3	52,1	29,6	20,3	55,1	24,6
Złotoryjski	24,9	43,6	31,4	29,9	48,6	21,4
m. Jelenia Góra	25,1	48,9	25,9	27,1	51,9	20,9
m. Legnica	36,7	39,7	23,6	38,7	42,7	18,6
m. Wałbrzych	35,4	47,2	17,5	35,4	47,2	17,5
m. Wrocław	44,4	38,1	17,5	44,4	38,1	17,5

Źródło: *Stan i kierunki modernizacji szkolnictwa ponadgimnazjalnego w województwie dolnośląskim*, Dolnośląska Szkoła Wyższa Edukacji, Wrocław 2002, s. 78.

– jakies sprawdzone mechanizmy wpływania na tę działalność, stymulowania jej¹⁵⁴, ale już samo kierowanie funduszami unijnymi w zakresie edukacji wyższej jest dostatecznym instrumentem oddziaływania.

¹⁵⁴ Jak dotychczas (kwiecień 2007), żadne województwo nie założyło własnej, ani też nie przejęło od innych organów prowadzących, np. państwa, szkoły wyższej.

Tabela 7.5. Aspiracje gospodarstw domowych w zakresie kształcenia dzieci i młodzieży i ocena szans ich realizacji według województw w marcu 2005 roku

	Województwo			Polska (ogółem)
	lubelskie	małopolskie	podkarpackie	
	Procent gospodarstw domowych, które chcą, aby ich dzieci ukończyły dany typ szkoły oraz ocena* szans jej ukończenia			
Szkoła zawodowa	1,42	4,28	1,07	4,56
Ocena szans	2,54	2,90	2,00	2,69
Liceum profilowane (ogólnokształcące)	4,60	7,79	9,62	5,10
Ocena szans	3,00	2,23	2,28	2,32
Technikum lub liceum zawodowe	11,50	20,37	21,42	17,84
Ocena szans	2,34	2,47	2,50	2,52
Szkoła wyższa zawodowa (licencjat)	8,82	20,32	9,82	14,60
Ocena szans	2,73	2,81	2,99	2,79
Szkoła wyższa (magisterium)	73,48	52,58	54,78	56,62
Ocena szans	2,73	2,47	2,64	2,45

*średnia arytmetyczna z ocen: 1 – już osiągnęło ten poziom, 2 – duże szanse, 3 – umiarkowane szanse, 4 – małe szanse, 5 – brak szans

Opracowanie własne na podstawie: Czapiński Janusz, Panek Tomasz (2006): *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, załącznik 1, WSFiZ, Warszawa, s. 123.

Tabela 7.6. Zakres korzystania ze stypendiów w gospodarstwach domowych według województw [2005]

Województwo	Procent gospodarstw domowych, w których osoby kształcące się na poziomie powyżej średniego korzystają ze stypendiów		
	socjalnego	z tytułu wyników w nauce	z Europejskiego Funduszu Społecznego
Dolnośląskie	6,65	15,24	0,00
Kujawsko-pomorskie	17,55	10,40	3,48
Lubelskie	7,67	15,84	0,00
Lubuskie	30,60	4,12	0,00
Łódzkie	14,57	8,62	0,00
Małopolskie	3,21	16,67	0,00
Mazowieckie	13,31	17,29	0,00
Opolskie	17,97	13,61	7,37
Podkarpackie	8,48	13,86	0,00
Podlaskie	22,71	17,24	3,45
Pomorskie	9,34	19,53	2,41
Śląskie	6,39	11,04	6,89
Świętokrzyskie	17,03	15,87	2,78
Warmińsko-mazurskie	5,55	5,31	0,00
Wielkopolskie	7,09	16,64	2,08
Zachodniopomorskie	8,24	6,73	2,67
Polska (ogółem)	10,47	13,98	1,74

Źródło: Czapiński Janusz, Panek Tomasz (2006): *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, załącznik 1, WSFiZ, Warszawa, s. 102.

Na poziomie województwa (ale także regionu) widać również nie tylko zapotrzebowanie społeczne na pomoc finansową, artykułowaną jako pomoc na kształcenie dzieci i młodzieży, ale i szeroko rozumianą satysfakcję z funkcjonowania systemu edukacyjnego.

Prezentowane wyżej dane wyraźnie uwidoczniają, że trzy analizowane wcześniej województwa¹⁵⁵ pod względem korelacji między nakładami na edukację a wynikami egzaminacyjnymi wykazują, iż zakres korzystania przez ich mieszkańców ze stypendium socjalnego był zdecydowanie poniżej średniej krajowej, zaś zakres korzystania ze stypendium za wyniki w nauce równy lub wyższy od średniej krajowej. Z punktu widzenia społecznego to dość interesujące spostrzeżenie: rodziny nie deklarują się jako biedne, natomiast uczniowie dobrymi wynikami w nauce – przez system stypendialny – poprawiają status, nie tylko materialny, własnych rodzin. Natomiast zastanawia zupełny brak korzystania tam ze stypendiów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny. Niemniej, generalnie, młodzież z tych województw korzystała z pomocy państwa w mniejszym stopniu niż wskazywałaby na to na tle średniej krajowej potrzeba w regionie.

Także odczucia społeczne winny implikować regionalnym władzom, a za ich pośrednictwem władzom centralnym i lokalnym, społeczne zadowolenie z oświaty na terenie zamieszkania. Przesłanki te mogą się stać podstawą korekt ogólnokrajowej polityki państwa w zakresie edukacji, w tym także polityki informacyjnej o celach i zadaniach edukacji. Spórą dozę optymizmu w tym zakresie przejawiają mieszkańcy Lubelszczyzny, pesymizmu – Małopolski; podczas gdy mieszkańcy Podkarpacia zachowują się dość powściągliwie.

Tabela 7.7. Ocena zmian zaspokojenia potrzeb gospodarstw domowych związanych z kształceniem dzieci

Województwo	Procent gospodarstw domowych, uważających, że zaspokojenie ich potrzeb związanych z kształceniem dzieci w porównaniu do sytuacji w 2003 r.		
	pogorszyło się	poprawiło się	nie zmieniło się
Dolnośląskie	25,00	6,90	68,10
Kujawsko-pomorskie	27,16	4,94	67,90
Lubelskie	26,26	7,07	66,67
Lubuskie	28,26	2,17	69,57
Łódzkie	25,86	5,17	68,97
Małopolskie	22,30	4,73	72,97
Mazowieckie	25,55	5,73	68,72
Opolskie	17,07	2,44	80,49
Podkarpackie	19,35	6,45	74,19
Podlaskie	25,49	5,88	68,63
Pomorskie	14,13	4,35	81,52
Śląskie	26,67	6,25	67,08
Świętokrzyskie	35,71	3,57	60,71
Warmińsko-mazurskie	32,14	8,93	58,93
Wielkopolskie	21,59	4,55	73,87
Zachodniopomorskie	30,00	5,00	65,00
Polska (ogółem)	24,73	5,48	69,79

Źródło: Czapiński Janusz, Panek Tomasz (2006): *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, załącznik 1, WSFiZ, Warszawa, s. 125.

¹⁵⁵ Województwa: lubelskie, małopolskie i podkarpackie.

Swoją rolę do spełnienia mają tu także gminy i powiaty, w szczególności w zakresie kreowania sieci szkół oraz kierunków i zawodów uruchamianych w szkolnictwie ponadgimnazjalnym na swoim terenie.

Tym samym wkraczamy na obszar **mikroekonomiczny** – nakładający się terytorialnie lub mający obszary wspólne z jednostką samorządową prowadzącą szkołę, ale też i samą szkołę. Utrwalonym błędem finansowania polskich usług publicznych jest finansowanie podmiotowe, w sporej liczbie przypadków – przedmiotowe, ale przedmiotem są etaty (często limitowane na poziomie ustawy budżetowej), natomiast w znikomej ilości finansowanie zadaniowe. Dlatego zadania, także edukacyjne, nie tylko opisane są w aktach prawnych w sposób bardzo ogólny, a czasem wręcz niekonsekwentny i dowolny, dodatkowo – nikt nie jest w stanie określić kosztów wykonywania tych zadań (usług).

Budżet konstruowany zadaniowo¹⁵⁶ ma swoją filozofię, ma i metodologię. W sporym uproszczeniu można go przedstawić tak:

**CELE STRATEGICZNE → CELE OPERACYJNE → CELE TAKTYCZNE
→ PROGRAMY → ZADANIA → MIERNIKI → WSKAŹNIKI**

W przypadku zadań edukacyjnych, cele strategiczne to domena programowa państwa; cele operacyjne zapewne mogłyby być formułowane na poziomie województwa (tam też są odniesienia do wyników egzaminów zewnętrznych); cele taktyczne na poziomie jednostki prowadzącej szkołę; zaś programy i zadania szczegółowe na poziomie konkretnej szkoły. Także w szkole, w oparciu o wypracowane z innymi poziomami organizacji państwa i w wyniku stworzenia spójnej, państwowej polityki edukacyjnej, definiowane byłyby mierniki i ustalane co roku (może dla konkretnego rocznika uczniów) wskaźniki realizacyjne. W ten sposób finansowane winny być konkretne zadania w obszarze edukacji, a po ich wykonaniu nie tylko liczony koszt jednostkowy poszczególnych zadań, ale także monitoring, na ile efektywnie zostały wykorzystane środki publiczne.

Wszelkie zadania, także publiczne, można wykonywać dobrze lub źle, a także drogo lub tanio, ze wszelkimi możliwymi rozwiązaniami pośrednimi. Efektywnie to nie zawsze znaczy dobrze i tanio¹⁵⁷, ale z pewnością nie może oznaczać źle i drogo. Między tymi skrajnościami znajdują się (prawdopodobnie) rozwiązania optymalne.

Wynik finansowy nie jest jedynym parametrem dobrego wykonania usługi publicznej. Co do tego twierdzenia – nikt nie ma wątpliwości. Parametrów jest sporo więcej i niektóre z nich zostały tylko wspomniane w tej pracy, inne zaś doczekały się bliższego omówienia. I nie chodzi o to, by postulowane działania uzyskały wysoką rangę i miały w dającej się przewidzieć przyszłości zasadniczy wpływ na politykę oświatową państwa. Chodzi jednak o to, by środki publiczne przeznaczone na wykonywanie najdroższej usługi publicznej wydawane były racjonalnie, a więc także efektywnie.

¹⁵⁶ Owsiak Stanisław [red.] (2002): *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa.

¹⁵⁷ Czasem musi być drogo, np. w niektórych formach kształcenia specjalnego

7.2. Postulowane kierunki zmian

Kierunki postulowanych zmian obejmować mogą nieskończone ilości wniosków, które w różnych sytuacjach i w różnych publikacjach są od lat podnoszone. Nie jest zadaniem tej pracy ich powtarzanie. Wśród owych wspomnianych postulatów są zapewne i takie, które mają istotny wpływ na dobrą realizację wniosków przedstawionych niżej, czasem wręcz ją warunkują (np. zmiany w prawie systemowym i w zasadach zatrudniania nauczycieli), ale nie były przedmiotem powyższych analiz. Dlatego, ograniczając się tylko do zakresu objętego niniejszym opracowaniem, postuluję:

1. rozdzielić finansowanie zadań oświatowych od finansowania infrastruktury. Utrzymanie różnej klasy obiektów z różnymi rozwiązaniami, np. energetycznymi, to różne koszty, które w żaden sposób nie mogą rzutować na czysty koszt usługi. Poza tym infrastruktura stanowi własność różnych podmiotów państwa, sama zaś usługa jest konstytucyjnym zadaniem państwa jako instytucji publicznej. Wówczas pojawią się szanse na porównywanie kosztów usług i poszczególnych zadań edukacyjnych w skali całego państwa;
2. wprowadzić (być może na początek fakultatywną) możliwość ogłaszania konkursów na prowadzenie szkół publicznych przez podmioty prywatne, na wszystkich poziomach nauczania. Rozważne i wskazane byłoby także wprowadzenie kontraktowania usług obowiązkowych (obowiązek szkolny) w placówkach prywatnych;
3. stworzyć instytucjonalne warunki do prowadzenia jeszcze bardziej mobilnej polityki kształcenia zawodowego, nakierowanej na regionalny i lokalny rynek pracy; promować zawieranie umów o partnerstwie w kształceniu zawodowym między podmiotami sfery produkcyjnej a placówkami szkolnymi;
4. wprowadzić regionalny system stypendiów wspierających środowiska zagrożone marginalizacją lub wykluczeniem społecznym;
5. na poziomie szkół i jednostek prowadzących wprowadzić zasady budżetu zadaniowego; zobowiązać dyrektorów do ich analiz porównawczych z wynikami egzaminów zewnętrznych i upoważnić do takiej alokacji środków finansowych w kolejnych okresach edukacyjno-rozliczeniowych, aby możliwe było wygenerowanie środków na wsparcie obszarów trudnych i zagrożonych, poprzez wskazanie i finansowanie niezbędnych zadań naprawczo-korygujących;
6. prowadzić dalsze badania nad efektywnością placówek edukacyjnych, przy wykorzystaniu coraz pewniejszych metod pomiaru dydaktycznego po to, by racjonalizować wydatki publiczne i na różnych poziomach zarządzania placówkami i systemami oświatowymi stosować – prowadzącą do optymalnych efektów społecznych – ich alokację.

Literatura

- Bednarczyk Małgorzata (2001): *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, WN PWN, Warszawa-Kraków.
- Begg David, Fisher Stanley, Dornbush Rudiger (1993): *Ekonomia*, PWE, Warszawa.
- Bonstingl John Jay (1995): *Szkoły jakości. Wprowadzenie do total quality management w edukacji*, CODN, Warszawa.
- Bury Piotr (1993): *Oceny w planowaniu urbanistycznym a gospodarność w rozwoju miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Chmielewski Adam (1995): *Filozofia Poppera. Analiza krytyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Coleman J. S. i in.: *Equality of Educational Opportunity*, Department of Health, Education, and Welfare, Washington D.C., 1966.
- Council Conclusions on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks)*, Council of the European Union. Brussels, 7 May 2003. http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/benchmark_council_8981_03_en.pdf [stan: kwiecień 2007].
- Czapiński Janusz, Panek Tomasz [red.] (2006): *Diagnoza społeczna 2006. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa.
- Doyle David (1996): *Kontrola kosztów*, Signum, Kraków.
- Education at a Glance: OECD Indicators – 2004 Edition*, OECD 2004.
- Education at a Glance: OECD Indicators – 2005 Edition*, OECD 2005.
- Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*, OECD 2006.
- Education at a Glance: OECD Indicators – 2006 Edition*, OECD 2006.
- European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning, Fifteen Quality Indicators*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, June 2002.
- European Report on the Quality of School Education. Sixteen Quality Indicators*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, May 2000.
- Flejterski Stanisław, Panasiuk Aleksander, Perenc Józef, Rosa Grażyna (2005): *Współczesna ekonomika usług*, WN PWN, Warszawa.
- Gapenski Louis C., Brigham Eugene F. (2000): *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa.
- Gawroński Krzysztof, Stefan Arkadiusz (2005): *Zarządzanie placówką oświatową. Organizacja, nadzór, narzędzia informatyczne, wzory dokumentów*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Griffin R. W. (2002): *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa.
- Herczyński Jan, Herbst Mikołaj (2002): *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Fundacja „Klub Obywatelski”, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa – listopad 2005.

- Janowska Zdzisława (2002): *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.
- Jarco Jerzy [red.] (1994): *Aktualne problemy filozofii. Materiały do ćwiczeń*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Jeżowski Antoni (2005): *Usługi edukacyjne*, [w:] Misiąg Wojciech [red.]: *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, IBnGR, Warszawa.
- Jeżowski Antoni (2006): *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Jeżowski Antoni [oprac.] (2004): *Niektóre wyniki finansowe placówek oświatowych oraz zarobki nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych w roku 2003*. Raport, http://www.ibo.edu.pl/badania/2004_niektore_wyniki_finansowe.asp [stan: kwiecień 2007].
- Johnes Gerain, Johnes Jill (2004): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, UK & Northampton MA, USA.
- Johnes Geraint (1993): *The Economics of Education*, The Macmillan Press Ltd., London.
- Jung-Miklaszewska Joanna, Ruszkowska Daniela (1995): *Szkoły społeczne in statu nascendi*, IBE, Warszawa.
- Kaczmarek B., Sikorski C. (1998): *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź.
- Kalina-Prasznic Urszula [red.] (1999): *Encyklopedia prawa*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa
- Kamerschen D. R., McKenzie R. B., Nardinelli C. (1993): *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
- Kamińska-Szmaj Irena [red. nauk.] (2001): *Słownik wyrazów obcych*, Europa, Warszawa.
- Kluczowe dane o edukacji*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2001.
- Kluczowe problemy edukacji w Europie*, Tom 3, *Zawód nauczyciela w Europie: Profil, wyzwania, kierunki zmian*. Raport IV: *Atrakcyjność zawodu nauczyciela – wyzwanie XXI wieku. Poziom gimnazjum*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2006.
- Kluczowe problemy edukacji w Europie*, Tom 3, *Zawód nauczyciela w Europie: Profil, wyzwania, kierunki zmian*. Raport I: *Kształcenie i początki pracy zawodowej. Poziom gimnazjum*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2006.
- Knight Brian (1993): *Financial Management for Schools. The Thinking Manager's Guide*, A Division of Heinemann Publishers Ltd., Oxford.
- Kobyliński Władysław (1996): *Podstawy organizacji i kierowania w oświacie*, SOP, Warszawa.
- Komunikat Komisji Europejskiej: Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy*, Komisja Wspólnot Europejskich. Bruksela 10.01.2003, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2003.
- Kożuch Barbara (2004): *Zarządzanie publiczne. W teorii i w praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kraśniewski Andrzej (1999): *Struktury kontrolne w zachodnioeuropejskich instytucjach akademickich – wpływ na efektywność i jakość kształcenia*, [w:] Morawski Roman Z. [red.]: *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kształcenie i szkolenie zawodowe w Polsce. Raport 2004*, Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr – Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2005.
- Kształcenie przedszkolne i podstawowe w krajach Unii Europejskiej*, Krajowe Biuro EURYDICE, Warszawa 1994.
- Kupczyk Teresa [red.] (2005): *Prognozy rynku pracy i zapotrzebowanie na kwalifikacje*, PW-CKU, Wrocław.
- Kurzyna-Chmiel Danuta (2006): *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

- Kuzińska Hanna (2005): *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
- Kwaśnica Robert (1994): *Wprowadzenie do myślenia o wspomaganiu nauczycieli w rozwoju*, Wrocławska Oficyna Nauczycielska, Wrocław.
- Leavitt H. J.: *Applied Organizational Change in Industry*, [w:] March G. (1965): *Handbook of Organization*, Chicago.
- Liebermann Myron (1989): *Privatization and Educational Choice*, St. Martin's Press, New York.
- Lubińska Teresa [red.] (2005): *Budżet państwa i samorządów; decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Difin, Warszawa.
- Marciniak Stefan [red.] (1993): *Elementy makro i mikroekonomii dla inżynierów*, WN PWN, Warszawa.
- Matysiak Andrzej (1999): *Źródła kapitału społecznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Milczarek Dariusz [red.]: *Subsydiarność*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa.
- Misiąg Wojciech (2005): Głos w dyskusji, „Kontrola Państwowa”, nr 2.
- Misiąg Wojciech (2005): *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr 2.
- Misiąg Wojciech: *Organizacja sektora finansów publicznych – niezbędne zmiany*, http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznik/posiedzenia_seminaryjne/sem_2006_10_18/px_ref_misiag_20061018.pdf [stan: kwiecień 2007]
- Nalaskowski Aleksander (1997): *Nauczyciele z prowincji u progu reformy edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Niemiecko Bolesław (1999): *Między oceną szkolną a dydaktyką*, WsiP, Warszawa.
- Niemiecko Bolesław (1999): *Pomiar wyników kształcenia*, WsiP, Warszawa.
- Owsiak Stanisław (1997): *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.
- Owsiak Stanisław [red.] (2002): *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Pielachowski Józef (2002): *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, eMPi², Poznań.
- Pielachowski Józef (2002): *Trzy razy szkoła. Uczniowie – nauczyciele – organizacja*, eMPi², Poznań.
- Putkiewicz Elżbieta, Wiłkomirska Anna (2004): *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*, ISP, Warszawa.
- Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku: *Edukacja, jest w niej ukryty skarb*, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich – Wydawnictwa UNESCO, Warszawa 1998.
- Raport o Rozwoju Społecznym Polska 1998. Dostęp do edukacji*, UNDP, Warszawa.
- Reading for Change. Performance and Engagement Cross Countries. Results from PISA 2000*, OECD 2002.
- Romaniuk Agata, Sztabiński Paweł (2004): *Uczniowie i ich szkoły*, <http://www.ifispan.waw.pl/files/gfx/PISA/praca.pdf> [stan: kwiecień 2007].
- Rup Wojciech (2005): *Gospodarka finansowa oraz rachunkowość szkół i placówek oświatowych*, ODDK, Gdańsk.
- Savas S. Emanuel (1992): *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*. Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa.
- Smoktunowicz Eugeniusz [red. nac.] (2000): *Wielka encyklopedia prawa*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Stiglitz Joseph E. (2004): *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa.
- Stoner James A. F., Wanker Charles (2002): *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Strahl Danuta [red. nauk.] (2006): *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław.

- Sułowska Agnieszka, Marciniak Zbigniew (2004): *Matematyka w programie PISA*, <http://www.ifispan.waw.pl/files/gfx/PISA/praca.pdf> [stan: kwiecień 2007].
- Szczupaczyński Jerzy (2004): *Edukacja a zarządzanie*, Wydawnictwo WSH, Pułtusk.
- Śleszyński Przemysław (2004): *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, <http://www.igipz.pan.pl/miasto/sleszynski/publikacje/edukacja/ekspertyza.pdf> [stan: kwiecień 2007].
- Tagowski Zenon (2005): *Analiza trendów w Polsce, Europie i na świecie dotyczących rynku pracy, w tym zapotrzebowania na nowe kwalifikacje i specjalizacje zawodowe w zakresie edukacji*, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- The Economic and Human Development Costs of Missing the Millenium Development Goal on Gender Equity*, by Abu-Ghaida Dina (World Bank) and Klasen Stephen (University of Göttingen), World Bank, May 2004.
- The PISA 2003 Assessment Framework. Mathematics, Reading, Science and Problem Solving Knowledge and Skills*, OECD 2003.
- The World Almanac and Book of Facts 2004*, World Almanac Books, New York 2004.
- West Edwin G. (1996): *Education Vouchers in Practice and Principle: a World Survey. Human Capital Development and Operation Policy*, HCO Working Papers, World Bank.
- Więśław Szymon (2006): *Organizacja szkół i zarobki dyrektorów. Raport z badań*, IBO, Wrocław.
- Winiarski Bolesław [red.] (1996): *Polityka ekonomiczna*, wyd. 3, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Wlazło Stefan (1998): *Mierzenie jakości pracy szkoły*, Część druga, MarMar, Wrocław.
- Wlazło Stefan (1999): *Mierzenie jakości pracy szkoły*, Część trzecia, MarMar, Wrocław.
- Wlazło Stefan (2001): *Mierzenie jakości pracy szkoły*, Część czwarta, MarMar, Wrocław.
- Wlazło Stefan (2002): *Jakościowy rozwój szkoły*, MarMar, Wrocław.
- Wösmann Ludger, Schütz Gabriela (2006): *Efficiency and Equity in European Education and Training System. Analytical Report for the European Commission*. European Expert Network on Economics of Education (EENEE), http://www.eenee.de/pls/portal/docs/PAGE/EENEECONTENT/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/SWP_060426.PDF [stan: kwiecień 2007].
- Zieleniewski Jerzy (1972): *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.