

Joanna NUCIŃSKA\*

# Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji – zarys problemu

---

## Wprowadzenie

Jednym z głównych nurtów ekonomiki edukacji jest badanie korzyści gospodarczych wynikających z procesu kształcenia. W klasycznej literaturze przedmiotu wśród beneficjentów edukacji wymienia się: ucznia/studenta, jego rodzinę (aktualną i przyszłą), społeczność lokalną, podmioty rynku pracy i społeczeństwo. Indywidualne korzyści ekonomiczne, dotyczące osoby kształcącej się, możemy podzielić na cztery grupy:

- ❑ bezpośredni zwrot finansowy – wyższa produktywność dzięki wiedzy, umiejętnościom oraz doświadczeniu, zdobytym przez przyszłego pracownika podczas edukacji formalnej i nieformalnej przekłada się na jego wyższe zarobki;
- ❑ opcje przekładające się na przyszłe korzyści finansowe – możliwość kontynuacji nauki i podwyższania swoich kwalifikacji, co pozwala w przyszłości zwiększyć zwrot finansowy z edukacji;
- ❑ korzyści pozafinansowe – większy wybór przy podejmowaniu/zmianie pracy, większa pewność zatrudnienia, lepsze warunki zapłacowe pracy, możliwość dalszej nauki i szkoleń u pracodawcy, styl życia, edukacja jako element konsumpcji wzbogacający życie ucznia i przynoszący zadowolenie z udziału w procesie kształcenia;
- ❑ opcje zabezpieczenia – zdolność lepszego przystosowania do zmieniających się warunków pracy i życia dzięki efektom kształcenia [Weisbrod, 1971, s. 160–171].

Natomiast wśród rezultatów edukacji obejmujących bliższe i dalsze otoczenie ucznia/studenta warto wskazać m.in.:

- ❑ zapewnienie opieki w instytucjach edukacyjnych, co umożliwi podjęcie pracy zarobkowej rodzicom uczniów, chroniąc jednocześnie społeczność lokalną przed negatywnymi skutkami własnej, nieprzewidywalnej organizacji czasu wolnego przez uczniów;

---

\* Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

- ❑ lepszą sytuację absolwenta na rynku pracy (edukacja sprzyja ograniczeniu bezrobocia, przestępczości i patologii społecznych oraz kosztów fiskalnych tych zjawisk);
- ❑ wyższe wpływy podatkowe dla państwa dzięki wyższym zarobkom jego wykształconych mieszkańców;
- ❑ ogólny poziom wykształcenia społeczeństwa, który umożliwia komunikację społeczną i wymianę informacji, daje podstawy dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, konkurencji i demokracji w danym kraju, decyduje o istnieniu i liczebności klasy średniej oraz sprzyja tworzeniu przyszłych elit dzięki edukacji uczniów zdolnych [Weisbrod, 1971, s. 173–179].

W warunkach globalizacji korzyści z edukacji właściwe dla poszczególnych społeczności i państw mogą zostać przeniesione na inne zbiorowości lub całą społeczność międzynarodową w wyniku migracji ludności, różnych form łączności (komunikacji) i transferu technologii.

Znaczenie edukacji dla gospodarki wynika zatem ze specyfiki wyżej omówionych korzyści, które nie ograniczają się do osoby zdobywającej wykształcenie, ale przynoszą pożytek także innym osobom, grupom i organizacjom, tworząc tzw. dodatnie efekty zewnętrzne [Polcyn, 2017, s. 40]. Jest to jedna z głównych przesłanek uzasadniających uznanie edukacji za dobro wspólne, którego ochronę i upowszechnianie przyjmuje – jako swoje zadanie – władza publiczna wielu państw. Zadania publiczne w dziedzinie edukacji wynikają z przepisów prawa danego kraju i są zróżnicowane pod względem zakresu gwarantowanych świadczeń oraz sposobu i skali ich finansowania ze środków publicznych<sup>1</sup> [Herbst i in., 2009, s. 67].

Tabela 1 przedstawia udział wydatków ze źródeł publicznych w 2013 roku w łącznych wydatkach ponoszonych w wybranych państwach OECD na instytucje edukacyjne, pozwalające uzyskać wykształcenie na poziomie od podstawowego (ISCED<sup>2</sup> 1) do wyższego (ISCED 5–8). Z analizy zaprezentowanych danych wynika, że we wszystkich 14 państwach udział środków publicznych wydatkowanych bezpośrednio na instytucje edukacyjne przekracza połowę ogółu wydatków. Jednocześnie można wskazać grupę państw z istotnym udziałem wydatków dokonywanych przez osoby i podmioty prywatne (20–40% w Australii, Chile, Kanadzie, Japonii, Holandii, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii), grupę krajów z udziałem wydatków prywatnych na poziomie średniej dla OECD (rządu 10% w Czechach, Francji, Polsce i we Włoszech) oraz państwa, gdzie instytucje edukacyjne są niemal w całości utrzymywane z wydatków publicznych (Finlandia, Szwecja).

<sup>1</sup> T. Lubińska uznaje finansowanie realizacji zadań publicznych ze środków publicznych jako ich cechę immanentną [Strąk, 2012, s. 33].

<sup>2</sup> ISCED – ang. *International Standard Classification of Education* – międzynarodowa klasyfikacja poziomów edukacji UNESCO, zaktualizowana w 2011 roku [OECD, 2016, s. 25–28].

**Tabela 1. Struktura finansowania edukacji (odsetek wydatków publicznych na edukację od poziomu podstawowego do wyższego) w wybranych państwach OECD w 2013 roku**

Państwo	Odsetek wydatków publicznych na instytucje edukacyjne
Australia	70
Chile*	61
Czechy	87
Finlandia	98
Francja	87
Kanada**	76
Japonia	72
Holandia	82
Nowa Zelandia	74
Polska	89
Stany Zjednoczone	68
Szwecja	97
Wielka Brytania	77
Włochy	89

Objaśnienia: \* dane dla roku 2014; \*\* dane dla roku 2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [OECD, 2016, s. 218].

## Zagadnienie efektywności publicznego finansowania edukacji w literaturze

Ze względu na znaczące nakłady finansowe ponoszone na edukację (w analizowanych państwach OECD w okresie 2010–2013 wahały się one od 3,9% PKB w Czechach w 2010 r. do 6,8% PKB w Nowej Zelandii w 2012 r. – patrz: tabela 2) w literaturze postuluje się prowadzenie rachunku ekonomicznego w celu określenia relacji tych nakładów do korzyści wynikających z edukacji, czyli zalecany jest pomiar ich efektywności [Jeżowski, 2015, s. 110]. Efektywność organizacji i przebiegu procesu kształcenia oraz efektywność jego finansowania należą do kluczowych zagadnień badawczych w zakresie ekonomiki edukacji.

Temat efektywności finansowania zadań państwa (m.in. w dziedzinie edukacji) pojawia się w literaturze zazwyczaj w kontekście zarządzania ograniczonymi środkami publicznymi, jak i narzędzi służących jego poprawie. Jedną z koncepcji w tym obszarze stanowi nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*, NPM). Jej głównym założeniem jest brak różnic pomiędzy zarządzaniem organizacją publiczną a organizacją prywatną lub pozarządową.

**Tabela 2. Względny poziom finansowania edukacji (udział% wydatków na instytucje edukacyjne kształcące od poziomu podstawowego do wyższego w PKB) w wybranych państwach OECD w latach 2010–2013**

Państwo	2010	2011	2012	2013
Australia	5,9	5,7	5,6	5,6
Chile**	6,3	6,6	m*	5,8
Czechy	3,9	4,1	4,2	4,0
Finlandia	5,8	5,8	5,8	5,7
Francja	5,4	5,3	5,3	5,3
Kanada***	6,4	6,0	6,1	m*
Japonia	4,5	4,5	4,5	4,5
Holandia	5,4	5,4	5,4	5,5
Nowa Zelandia	m*	m*	6,8	6,5
Polska	5,0	4,7	4,8	4,8
Stany Zjednoczone	6,5	6,4	6,2	6,2
Szwecja	5,4	5,3	5,4	5,4
Wielka Brytania	5,4	5,4	5,4	5,5
Włochy	4,1	4,0	3,9	4,0

Objaśnienia: \*brak danych; \*\*dane dla roku (n+1); \*\*\*dane dla roku (n-1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [OECD, 2016, s. 206].

Ponadto podkreśla się, iż podmioty publiczne potrzebują sprawnego zarządzania bardziej niż jednostki prowadzące działalność komercyjną. Wynika to z braku oddziaływania na nie bodźców rynkowych, które samoistnie wymusiłyby efektywne i skuteczne działanie. Znaczącą rolę w NPM odgrywa budżet zadaniowy, który jest instrumentem pomiaru finansowych i pozafinansowych dokonań jednostek sektora finansów publicznych [Strąk, 2012, s. 80–81].

Ważną przesłanką dla wdrażania instrumentów NPM w Polsce są ustawowe wymogi dotyczące wydatkowania środków publicznych [Ustawa o finansach publicznych, art. 44 ust. 3]:

1. celowość i oszczędność z zachowaniem zasad:
  - 1.1. efektywności (uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów);
  - 1.2. skuteczności (optymalnego doboru metod i środków dla realizacji założonych celów);
2. terminowe wykonanie zadań;
3. pełne i terminowe regulowanie zaciągniętych zobowiązań finansowych.

Wydatki publiczne na edukację w Polsce powinny zatem umożliwiać zarówno efektywną realizację publicznych zadań edukacyjnych (wymogi 1.2. i 2.), jak też ich efektywne finansowanie ze źródeł publicznych (wymogi: 1., 1.1. i 3.). Tabela 3 prezentuje różnice między tymi zagadnieniami.

Tabela 3. Aspekty badania efektywności edukacji

Obszar badań	Zagadnienia szczegółowe	Zakres badań	Obszar zastosowania wniosków z badań
Efektywność edukacji	Efektywność realizacji zadań edukacyjnych	<b>Skuteczność i jakość osiągniętych efektów</b> edukacyjnych w porównaniu z <b>zakładanymi</b> efektami (i nakładami finansowymi poniesionymi na organizację świadczenia i/lub zakup usług edukacyjnych)	Organizacja świadczenia usług edukacyjnych
	Efektywność finansowania edukacji	<b>Poziom finansowania i zasady podziału</b> (instrumenty alokacji) środków na cele edukacyjne w porównaniu z ilością i jakością efektów ( <b>kalkulacja kosztów/wydatków jednostkowych</b> dla efektów zakładanych i osiągniętych)	Skala, sposoby i źródła finansowania edukacji

Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, iż dotychczasowe badania koncentrują się na efektywnej organizacji dostarczania usług edukacyjnych [Polcyn, 2017], na pomiarze i szacowaniu nakładów finansowych na edukację [Kopańska, Drogosz-Zabłocka, 2014; Kłobuszewska, Rokicka, 2014; Kosakowska, Stępniewski, 2014; Kopańska, Sztanderska, 2013; Rokicka, Sztanderska, 2013] oraz na mechanizmach finansowania kształcenia [Filas, 2012; Herbst i in., 2009]. Brakuje natomiast kompleksowych analiz i opracowań na temat efektywności finansowania edukacji<sup>3</sup>.

## Problematyka pomiaru efektywności publicznego finansowania oświaty w Polsce w świetle badań własnych

Zagadnienie efektywności publicznego finansowania edukacji było już przedmiotem badań Autorki. Za ich cel przyjęto analizę efektywności finansowania zadań oświatowych ze środków publicznych w Polsce oraz wskazanie kierunków jej poprawy. Podjęty problem badawczy dotyczył pomiaru i oceny efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczanych w Polsce na edukację obowiązkową [Ustawa o systemie oświaty, art. 15–20].

<sup>3</sup> Wśród polskich autorów efektywność publicznego finansowania edukacji należy do tematów badawczych podejmowanych przez I. Kowalską oraz A. Jeżowskiego.

Podczas procesu badawczego sformułowano i pozytywnie zweryfikowano hipotezę główną, mówiącą o tym, iż istniejący w Polsce system publicznego finansowania usług edukacyjnych nie służy efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych i wymaga zmian. Wyniki badań potwierdziły też przyjęte hipotezy pomocnicze, które dotyczyły: czynników ograniczających efektywność publicznego finansowania edukacji<sup>4</sup>, adekwatności podziału środków publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) w stosunku do realizowanych przez nie zadań oświatowych<sup>5</sup> oraz narzędzi pomiaru i poprawy efektywności publicznego finansowania oświaty w Polsce<sup>6</sup>.

Zakresem badań objęto lata 2004–2014, jednak analiza niektórych danych dotyczyła krótszych okresów ze względu na ich porównywalność i dostępność. Z uwagi na zastosowane metody i narzędzia badawcze wyróżniono kilka etapów prowadzonych badań.

I etap obejmował studia literaturowe na temat finansowania oświaty oraz metod pomiaru efektów i jakości edukacji, wykonano też przegląd polskich aktów prawnych dla lat 2004–2014, regulujących działalność edukacyjną i jej finansowanie ze środków publicznych.

II etap badań polegał na analizie zasad finansowania oświaty w Polsce w latach 2004–2014<sup>7</sup>, obejmował także analizę statystyczną danych empirycznych zaczerpniętych ze sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2004–2012. W wyniku przeprowadzonych badań dokonano konsolidacji nakładów budżetowych na oświatę w Polsce dla okresu 2004–2012 oraz oszacowano łączne (publiczne i prywatne) nakłady finansowe na oświatę (ISCED 0–3) w Polsce w latach 2004–2010 na podstawie danych OECD.

Badania III etapu dotyczyły wybranego miasta na prawach powiatu: prezentacji jego sieci szkolnej i zakresu zadań oświatowych, analizy wydatków publicznych na edukację (według klasyfikacji budżetowej i źródeł finansowania) w latach 2004–2013, porównania wydatków budżetowych na oświatę na tle dwóch miast o podobnych nakładach budżetowych na ten cel oraz na tle całej grupy miast na prawach powiatu i ogółu JST (w latach 2004–2012).

IV etap zakładał opracowanie modelu rachunku kosztów dostosowanego do specyfiki działania publicznych jednostek oświatowych w Polsce w oparciu o jednoetapowy model rachunku kosztów działań (ang. *One-Stage Activity-Based Costing*, OS ABC) [Mielcarek, 2005, 2007]. W wyniku badań

<sup>4</sup> Złożona i zmienna regulacja prawna działalności edukacyjnej w Polsce stanowi poważne utrudnienie sprawnego zarządzania finansami w publicznych jednostkach oświatowych.

<sup>5</sup> Podział części oświatowej subwencji ogólnej dla JST – będącej w praktyce głównym źródłem finansowania oświaty publicznej w Polsce – nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów realizacji zadań edukacyjnych.

<sup>6</sup> Narzędziem podnoszącym efektywność ekonomiczną publicznego finansowania zadań oświatowych jest kalkulacja kosztów oraz budżetowanie bazujące na działaniach (OS ABC).

<sup>7</sup> Ponadto dla części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniono też lata 90. XX w. jako rys historyczny oraz zmiany w sposobie podziału części oświatowej z 2015 roku.

literaturowych i analizy prawnej Autorka sformułowała dwie wersje modelu oświatowego OS ABC – kasową (do rozliczania wydatków budżetowych na zadania edukacyjne) oraz memoriałową (do kalkulacji kosztów tych zadań). Następnie opracowano studia przypadków dotyczące rozliczenia wydatków na zadania oświatowe dla trzech roczników absolwentów z lat szkolnych 2011/2012 – 2013/2014 w pięciu miejskich jednostkach oświatowych, wybranych celowo według kryterium różnicowania: etapów kształcenia, zakresu zadań i poziomu ponoszonych wydatków budżetowych. Studia przypadków opracowano z wykorzystaniem kasowej wersji oświatowego OS ABC. Natomiast dla modelu memoriałowego (kosztowego) OS ABC zaproponowana została struktura systemu wspierającego przetwarzanie danych<sup>8</sup>, zintegrowanego z budżetowaniem zadaniowym [Lubińska i in., 2009]. Następnie wskazano możliwości i zakres jego wykorzystania na potrzeby pomiaru efektywności i zarządzania zasobami oświatowymi.

Przeprowadzone badania pozwoliły na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. funkcjonujący w Polsce w latach 2004–2014 system publicznego finansowania edukacji na poziomie obowiązkowym obejmuje tylko źródła pokrycia i zasady ponoszenia wydatków na zasoby niezbędne w świetle przepisów do realizacji zadań oświatowych. Nie wiąże ich jednak w żaden sposób z efektami osiąganymi w wyniku finansowania realizacji tych zadań. Zatem efektywność publicznego finansowania oświaty w Polsce (jako poziom wydatków publicznych na oświatę w relacji do zakładanych przez państwo efektów) nie podlega obowiązkowi pomiaru ani oceny. W praktyce nie są więc one dokonywane;
2. władze publiczne określają zakładane efekty edukacyjne na poziomie ogólnokrajowym, ale nie wskazują jasno odpowiedzialności za ich osiągnięcie wśród poszczególnych podmiotów zaangażowanych w organizację i przebieg procesu kształcenia. Wpływa to negatywnie na skuteczność realizacji zadań oświatowych, zaś pośrednio – także na efektywność ich publicznego finansowania;
3. poziom wydatków publicznych na oświatę w Polsce jest silnie zdeterminowany prawnie. Bez wstępnej kalkulacji kosztów, jakie pociągną za sobą decyzje JST dotyczące organizacji oświaty, samorządy nie mają możliwości oceny efektywności publicznego finansowania swoich zadań oświatowych, ani wpływu na kształtowanie jej poziomu. Postuluje się łączne wykorzystanie w tym celu rachunku kosztów działań i budżetowania zadaniowego;

---

<sup>8</sup> Projekt struktury systemu informacyjnego obejmował: przekroje ewidencji danych finansowych i pozafinansowych, ich wymaganą szczegółowość, powiązania między zbiorami danych w ramach systemu oraz poza nim (np. dane z systemu informacji oświatowej SIO), a także algorytmy obliczeniowe.

4. przeprowadzone studia teoretyczne oraz analizy obszernego zbioru danych empirycznych pozwoliły wskazać następujące propozycje warunkujące pomiar efektywności publicznego finansowania zadań oświatowych w Polsce:
  - 4.1. wzrost jawności i przejrzystości informacji o publicznych nakładach na oświatę;
  - 4.2. prowadzenie systematycznych analiz skonsolidowanego poziomu wydatków publicznych na oświatę w Polsce według jednolitej, jasno sformułowanej metodyki badań – zarówno przez instytucje publiczne, jak i niezależne instytuty badawcze;
  - 4.3. poprawa jakości narzędzi informatycznych (i/lub umiejętności osób z nich korzystających), służących gromadzeniu i przetwarzaniu informacji o efektach edukacyjnych oraz kosztach ich uzyskania;
5. wzrost wykorzystania istniejących zbiorów danych oświatowych (szczególnie SIO) jako podstawy do analiz i podejmowania decyzji o alokacji zasobów publicznych – zarówno na poziomie władz samorządowych, jak i rządu (Ministerstwo Edukacji Narodowej) – przyczyni się do poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na cele edukacyjne.

Warto podkreślić, iż omówione badania własne pozwoliły dostrzec i zrozumieć znaczenie różnych czynników, warunkujących pomiar efektywności publicznego finansowania oświaty w Polsce. Pomogły one także nakreślić tematy dalszej analizy naukowej w tym obszarze:

- wydatki prywatne na cele edukacyjne ucznia szkoły publicznej w Polsce;
- wpływ poziomu prywatnych nakładów finansowych uczestników procesu kształcenia na efektywność wydatków publicznych na zadania oświatowe;
- efektywność finansowania edukacji w szkole prowadzonej przez podmiot niepubliczny z uwzględnieniem poziomu dofinansowania (dotowania) publicznego;
- efektywność wydatków publicznych na oświatę w Polsce dla zagregowanych wskaźników miar efektów edukacyjnych, skonstruowanych na podstawie danych z SIO.

## **Pomiar efektywności finansowania edukacji – krótka prezentacja problemu i koncepcji badań**

Pomimo postulatu (wymogu) efektywnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych, pomiar ich rzeczywistego wykorzystania na realizację zadań edukacyjnych i osiągnięcie zakładanych dla tych zadań efektów jest uzależniony od wielu czynników. Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji możemy podzielić na dwie grupy:



- ❑ warunki konieczne, bez zaistnienia których pomiar efektywności nie będzie możliwy do przeprowadzenia;
- ❑ okoliczności sprzyjające pomiarowi efektywności finansowania edukacji, które zachęcają do jego dokonania lub go ułatwiają.

Zamiarem Autorki jest kontynuacja dotychczasowych badań dotyczących efektywności publicznego finansowania edukacji przy jednoczesnym ukierunkowaniu ich na uwarunkowania pomiaru efektywności oraz poszerzeniu obszaru ich prowadzenia:

- ❑ w zakresie przedmiotowym – o finansowanie edukacji ze źródeł prywatnych;
- ❑ w zakresie podmiotowym – o niepubliczne podmioty świadczące usługi edukacyjne w systemie oświaty oraz o podmioty z sektora nauki i szkolnictwa wyższego;
- ❑ w zakresie terytorialnym – o inne państwa oprócz Polski;
- ❑ w zakresie czasowym – o kolejne lata kalendarzowe, szkolne i akademickie rozpoczynając od 2011 roku.

Celem badań będzie identyfikacja uwarunkowań pomiaru efektywności finansowania edukacji (w szczególności ze środków publicznych) dla obszarów odpowiadających kolejnym etapom pomiaru tej efektywności, przedstawionym na rysunku 1. Podjęta problematyka badawcza obejmie ponadto analizę wpływu wybranych zmiennych finansowych (takich jak poziom nakładów ze źródeł publicznych i prywatnych, narzędzia alokacji funduszy publicznych na edukację, całkowity poziom nakładów finansowych) na osiągnięte efekty edukacyjne. Badanie zależności pomiędzy wymienionymi czynnikami pozwoli określić i scharakteryzować ewentualne uwarunkowania dla kształtowania się poziomu efektywności finansowania edukacji.

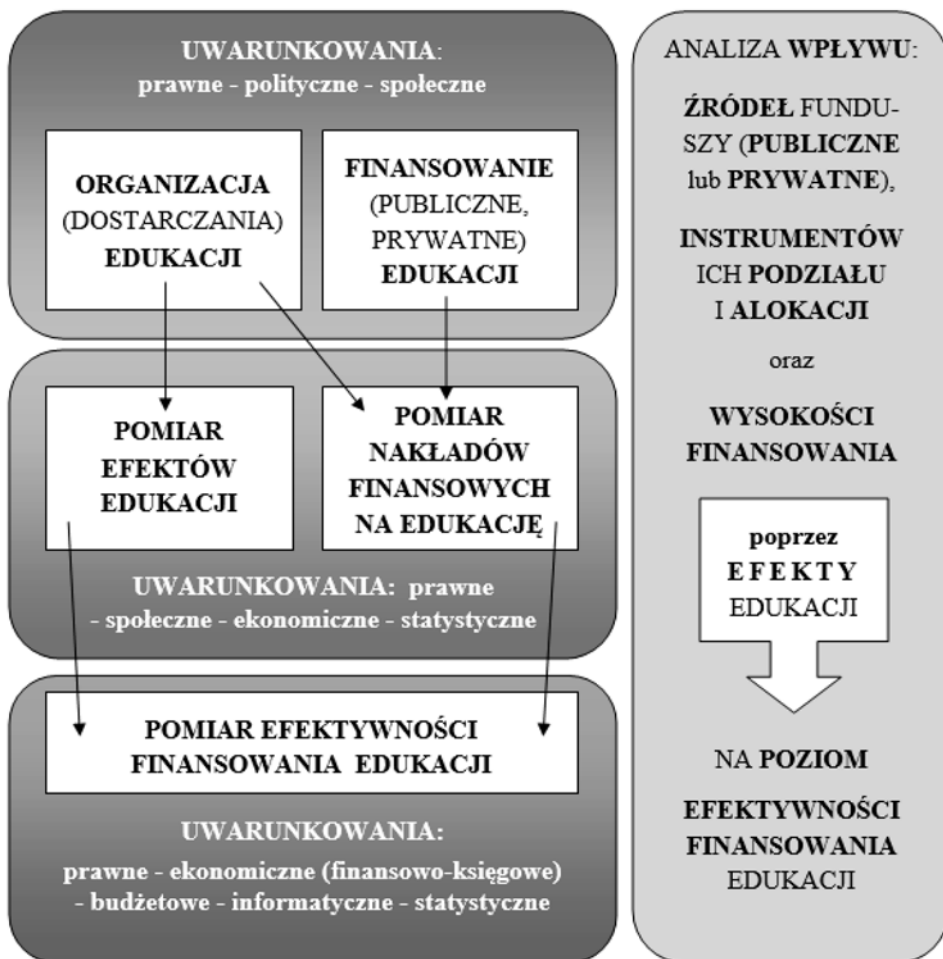
Wstępnie sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Efektywność publicznego finansowania edukacji w sposób istotny zależy od poziomu wydatków prywatnych ponoszonych w związku z udziałem w procesie kształcenia;
2. Efektywność finansowania edukacji ze środków publicznych jest wyższa w przypadku finansowania usług edukacyjnych świadczonych przez podmioty prywatne niż dla usług publicznych instytucji edukacyjnych;
3. Pomiar nakładów finansowych na edukację w szczególowości umożliwiającej ich rozliczenie na zdefiniowane efekty wpływa na poprawę (przyczynia się do wzrostu) efektywności finansowania edukacji.

Realizacja przyjętego celu oraz weryfikacja proponowanych hipotez będzie wymagała zastosowania następujących metod i narzędzi badawczych:

1. analiza aktów prawa krajowego w zakresie organizacji i finansowania edukacji w badanych państwach;
2. studia literaturowe dotyczące:
  - 2.1. organizacji działalności edukacyjnej państwa i podmiotów prywatnych;

Rysunek 1. Obszary badawcze dotyczące uwarunkowań pomiaru efektywności finansowania edukacji



Źródło: opracowanie własne.

- 2.2. finansowania edukacji;
- 2.3. definiowania i pomiaru efektów edukacji;
- 2.4. modeli rachunku kosztów;
- 2.5. systemów pomiaru dokonań (w tym: budżetu zadaniowego w sektorze publicznym);
3. krytyczna analiza teoretycznych założeń jednoetapowego modelu rachunku kosztów działań (OS ABC) oraz budżetowania zadaniowego w celu zintegrowania tych narzędzi;
4. selekcja danych wtórnych, uzyskanych z administracyjnych baz danych dla edukacji lub pochodzących z raportów związanych z tematem planowanych badań (patrz: rysunek 1);

5. badania ankietowe obejmujące:
  - 5.1. uczestników procesu kształcenia – w zakresie ich prywatnych wydatków na edukację oraz osiągniętych efektów edukacyjnych;
  - 5.2. instytucje edukacyjne – w zakresie publicznych wydatków na edukację z uwzględnieniem ich formy i szczegółowego przeznaczenia;
6. sformułowanie modelu edukacyjnego rachunku kosztów działań spójnego z budżetowaniem zadaniowym poprzez dostosowanie założeń teoretycznych tych koncepcji (punkt 3.) do specyfiki edukacji;
7. analiza statystyczna (ekonometryczna) zebranych danych empirycznych i wtórnych oraz wyników własnych kalkulacji i szacunków dokonanych w oparciu o te dane.

## **Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji – zapowiedź cyklu publikacji**

Przebieg planowanych prac badawczych oraz ich wyniki cząstkowe i końcowe będą tematem opracowań składających się na cykl publikacji zatytułowany „Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji”. Strukturę zapowiadanego cyklu determinuje przyjęta koncepcja badań oraz ich obszary problemowe (patrz: rysunek 1).

Seria publikacji będzie złożona z następujących modułów oraz zagadnień szczegółowych:

- Uwarunkowania organizacji systemu edukacji (prawne, polityczne, społeczne)
  - Prawa i obowiązki obywateli w zakresie edukacji
  - Etapy i formy kształcenia
  - Instytucje edukacyjne
  - Krajowe systemy edukacji w wybranych państwach
  - Przepisy prawne regulujące działalność edukacyjną
  - Zakres nadzoru państw nad edukacją
- Uwarunkowania finansowania edukacji (prawne, polityczne, społeczne, ekonomiczne)
  - Zakres publicznego finansowania edukacji w badanych krajach
  - Instrumenty publicznego finansowania instytucji (i usług) edukacyjnych
  - Ulgi i zwolnienia podatkowe z tytułu wydatków edukacyjnych
  - Wydatki gospodarstw domowych na cele edukacyjne
  - Wydatki pozostałych podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorstw, samorządów gospodarczych) na edukację
- Uwarunkowania mierzenia efektów edukacyjnych (prawne, społeczne, ekonomiczne, statystyczne)
  - Identyfikacja i kwantyfikacja efektów edukacji

- Metody pomiaru efektów edukacyjnych
- Systemy pomiaru dokonań edukacyjnych w Polsce (System Informacji Oświatowej SIO, System Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on, Polska Bibliografia Naukowa PBN, Polska Baza Cytowań POL-INDEKX, Ogólnopolskie Repozytorium Pisemnych Prac Dyplomowych ORPPD itp.)
- Rozwiązania w innych państwach w zakresie pomiaru efektów edukacji
- Międzynarodowe badania efektów edukacyjnych (m.in. PISA) oraz wskaźniki edukacyjne (OECD)
- Uwarunkowania pomiaru nakładów finansowych na edukację (prawne, ekonomiczne)
  - Zasady ewidencji wydatków edukacyjnych w systemie rachunkowości – przepisy i zalecenia krajowe oraz standardy międzynarodowe (MSR, MSSF)
  - Szczegółowość i zasady ewidencji wydatków publicznych na edukację w badanych państwach (w tym: klasyfikacja budżetowa, zadaniowa i strukturalna wydatków budżetowych w Polsce, zasady rachunkowości budżetowej)
  - Statystyka publiczna w zakresie finansowania edukacji na poziomie krajowym i międzynarodowym
  - Badanie prywatnych wydatków na cele edukacyjne (m.in. źródła danych, częstotliwość i metody ich cyklicznego gromadzenia i przetwarzania, analizy problemowe branżowych ośrodków badawczych, dostępność i użyteczność informacji o prywatnym finansowaniu edukacji w wybranych państwach)
- Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji (prawne, ekonomiczne (finansowo-księgowe), budżetowe, informatyczne, statystyczne)
  - Przegląd i analiza metod pomiaru efektywności ekonomicznej edukacji
  - Wybór i zdefiniowanie metodyki pomiaru efektywności finansowania edukacji na potrzeby prowadzonych badań (mierniki efektywności wydatków wykorzystywane w ramach budżetu zadaniowego)
  - Adaptacja na potrzeby badań narzędzia (rachunku kosztów działań) w celu zachowania współmierności (czasowej, przedmiotowej) nakładów na finansowanie edukacji oraz analizowanych efektów edukacyjnych (edukacyjny model rachunku kosztów działań, ang. *Educational Activity-Based Costing*, Edu-ABC)
- Uwarunkowania poziomu efektywności finansowania edukacji
  - Wpływ struktury źródeł finansowania edukacji na osiągnięte efekty edukacyjne

- Wpływ całkowitego poziomu finansowania na osiągnięte efekty edukacyjne
- Wpływ zasad podziału i alokacji środków na osiągnięte efekty edukacyjne
- Wpływ czynników pozafinansowych na osiągnięte efekty edukacyjne.

Autorka nie wyklucza możliwości zawężenia (doprecyzowania) zagadnień szczegółowych cyklu, a także opracowania i publikacji wyników badań w formie zwartej (monografii).

## Podsumowanie

Finansowanie edukacji (w tym: ze środków publicznych) należy do ważnych zagadnień w ramach ekonomiki kształcenia. Jednak przegląd literatury przedmiotu i dotychczasowe badania własne wskazują na brak pogłębionej analizy i kompleksowych opracowań dotyczących efektywności finansowania edukacji oraz uwarunkowań jej pomiaru. Autorka ma nadzieję wypełnić tę lukę poprzez realizację zaprezentowanej koncepcji badań, których wyniki mogą wnieść wkład w rozwój dyscypliny finanse w obszarze edukacji.

## Bibliografia

- FILAS J. (2012), *Proces budżetowy w oświacie*, [w:] Finansowanie oświaty, M. Herbst (red.), Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- HERBST M., HERCZYŃSKI J., LEVITAS A. (2009), *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- JEŻOWSKI A. J. (2015), *Selected Predicates of the Economics of Education of Lower Secondary Schools in Poland: Contemporary Challenges*, Instytut Badań w Oświacie, Wrocław – Sopot.
- KŁOBUSZEWSKA M., ROKICKA M. (2014), *Koszty kształcenia ponadgimnazjalnego z perspektywy gospodarstw domowych*, [w:] *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*, SZTANDERSKA U., DROGOSZ-ZABŁOCKA E. (red.), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- KOPAŃSKA A., DROGOSZ-ZABŁOCKA E. (2014), *Publiczne wydatki na edukację ponadgimnazjalną i policealną*, [w:] *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*, SZTANDERSKA U., DROGOSZ-ZABŁOCKA E. (red.), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- KOPAŃSKA A., SZTANDERSKA U. (2013), *Publiczne wydatki na edukację*, [w:] *Koszty edukacji od przedszkola do gimnazjum*, SZTANDERSKA U. (red.), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- KOSAKOWSKA J., STĘPNIOWSKI A. (2014), *Finansowanie nauki zawodu u pracodawcy. Przykład rzemiosła w Polsce*, [w:] *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*, SZTANDERSKA U., DROGOSZ-ZABŁOCKA E. (red.), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

- LUBIŃSKA T., STRĄK T., PLATONOFF A. L., BĘDZIESZAK M., GODEK M. (2009), *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, LUBIŃSKA T. (red.), Difin, Warszawa.
- MIELCAREK J. (2007), *Ogólny model jednoetapowy a Time-Driven ABC*, Wydawnictwo Target, Poznań.
- MIELCAREK J. (2005), *Teoretyczne podstawy rachunku kosztów i zasobów – koncepcji ABC i ABM*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- OECD (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- POLCYN J. (2017), *Edukacja jako dobro publiczne – próba kwantyfikacji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła, <http://dx.doi.org/10.14595/001>.
- ROKICKA M., SZTANDERSKA U. (2013), *Wydatki gospodarstw domowych na edukację*, [w:] *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*, SZTANDERSKA U., DROGOSZ-ZABŁOCKA E. (red.), Warszawa.
- STRĄK T. (2012), *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., tj. Dz. U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r., tj. Dz. U. 2016, poz. 1943 ze zm.
- WEISBROD B. A. (1971), *External Effects of Investment In Education*, [w:] *Economics of education: selected readings*, Vol. 1, ed. M. Blaug, Penguin Books, Harmondsworth.

## **Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji – zarys problemu**

### **Streszczenie**

Ze względu na znaczenie i korzyści płynące z edukacji nie tylko dla jej indywidualnych uczestników, ale także dla społeczności (od skali lokalnej aż po wymiar globalny) władze państw przyjmują na siebie obowiązek jej pełnego lub częściowego finansowania ze środków publicznych, co nie wyklucza wydatków prywatnych. Kluczowym problemem ekonomiki edukacji jest analiza efektywności tego finansowania poprzez określenie relacji efektów do nakładów. Niniejsze opracowanie przedstawia zarys problematyki pomiaru efektywności finansowania usług edukacyjnych (szczególnie: ze źródeł publicznych) na podstawie krytycznego przeglądu literatury oraz wyników własnych dotychczasowych analiz. Autorka prezentuje oryginalną koncepcję badań nad efektywnością finansowania edukacji (planowane kierunki, zakres, hipotezy i metody), zapowiadając jednocześnie cykl publikacji dotyczący uwarunkowań jej pomiaru.

**Słowa kluczowe:** ekonomika edukacji, efekty kształcenia, rachunek kosztów działań, budżet zadaniowy

## **Conditions for measuring the efficiency of education funding: an outline of the problem**

### **Abstract**

Due to the significance and benefits of education for individual participants and communities (both in the local and global dimension), state authorities commit themselves to full or partial public funding, which does not exclude private spending. The key issue for the economics of education is to analyse the efficiency of education funding by defining a relationship between effects and expenditures. This paper outlines the problems of measuring the efficiency of education funding (from public funds in particular) based on a critical literature review and the results of the author's previous analysis. The author presents an original concept of research into the efficiency of education funding (intended direction, scope, hypotheses and methods), announcing a series of publications about the conditions for its measurement.

**Key words:** economics of education, learning outcomes, activity-based costing, performance budget

**JEL:** I22, H75, H83

Wpłynęło do redakcji: 28.02.2017 r.

Skierowano do recenzji: 06.03.2017 r.

Zaakceptowano do druku: 19.05.2017 r.

