

Antoni J. Jeżowski

Gimnazja w Polsce

efekty edukacyjne
finanse
organizacja



Wolters Kluwer
Polska

Antoni J. Jeżowski

Gimnazja w Polsce

efekty edukacyjne
finanse
organizacja

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Recenzent

Prof. dr hab. Marian Kachniarz

Prof. dr hab. Joanna Madalińska-Michalak

Wydawca serii

Elżbieta Piotrowska-Albin

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rojek

Łamanie

Kamila Tomecka

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-381-3

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (PL)	7
Preface (EN)	9
Podziękowania	11
Rozdział 1	
Wprowadzenie w problematykę	13
Rozdział 2	
Badania nad wybranymi elementami polskiego systemu szkolnego	24
2.1. Uwagi ogólne	25
2.2. Gimnazjum jako szczególny etap kształcenia	34
Rozdział 3	
Mierniki i wskaźniki w ekonomice edukacji – wybrane zagadnienia	52
3.1. Badane obszary	77
3.2. Mierniki oraz ich wskaźniki ilościowe i jakościowe	87
3.2.1. Demografia	88
3.2.2. Finansowanie ze środków publicznych	93
3.2.3. Organizacja gimnazjów publicznych	106
3.2.4. Uczniowie	116
3.2.5. Edukacyjna Wartość Dodana	118
3.3. Efektywność edukacyjna	134
3.3.1. Publiczne wydatki na edukację w szkołach średnich ...	136

3.3.2. Organizacja szkół i liczebność oddziałów szkolnych	140
3.3.3. Zewnętrzny pomiar wyników edukacyjnych	143

Rozdział 4

Metodyka badań	149
4.1. Dostęp do danych	150
4.1.1. Finanse	150
4.1.2. Organizacja systemu szkolnego	151
4.1.3. Efektywność nauczania	152

Rozdział 5

Wyniki analizy	155
5.1. Wyniki edukacyjne a liczebność oddziałów szkolnych	155
5.2. Nakłady finansowe na edukację w cyklu kształcenia w podziale na szkoły oraz wyniki uzyskane przez uczniów	168
5.3. Uwagi końcowe	184

Rozdział 6

Wnioski i zalecenia dla przyszłych badań	189
Abstrakt (PL)	203
Abstract (EN)	207
Posłowie	209
Literatura	215
Spisy ilustracji, tabel, wykresów i kartogramów	237

SŁOWO WSTĘPNE (PL)

Edukacja jest jedną z najkosztowniejszych powszechnych usług publicznych. Dodatkową trudność oprócz kosztów stanowi fakt, że jest to usługa obowiązkowa, nakazana przez państwo, wskutek czego zarówno w odbiorze społecznym, jak i w przekonaniu polityków powinna być finansowana ze środków publicznych. Problem w tym, że o ile pod koniec XIX w. wydatki związane z finansowaniem edukacji wynosiły od 1,0% do 2,0% PKB, o tyle w ostatnich dziesięcioleciach wzrosły wielokrotnie, by osiągnąć poziom 5,9% w Unii Europejskiej (UE) czy 6,5% w krajach Organization for Economic Co-operation and Development (OECD; Organizacja ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)¹. Zjawisko to wiąże się z wieloma czynnikami, w tym ze wzrostem liczebności populacji, wydłużeniem czasu nauki (w latach życia), rozrostem światowych zasobów nauki i ludzkiej wiedzy, rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, globalizacją rynków pracy i setką innych ważniejszych i mniej ważnych determinantów. To jeden aspekt, kojarzony w większym stopniu z państwem jako związkiem publicznoprawnym obywateli. Ale jest i strona druga, czyli pojedynczy człowiek, który partycypuje w tym procesie, czerpie z niego korzyści, obecne i przyszłe, choćby w postaci wyższych zarobków,

¹ Dodać należy, że wydatki publiczne na oświatę i wychowanie z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. wyniosły 66,0 mld zł, co stanowiło 3,7% PKB (*Oświata i wychowanie...*, s. 58); wartość ta nie uwzględnia wydatków na szkolnictwo wyższe, które wyniosły jako wydatki publiczne w tymże roku 0,72% PKB (*Szkoły wyższe i ich finanse...*, 2016, s. 186); w sumie więc w 2015 r. koszt zadań edukacyjnych w Polsce stanowił 4,42% PKB.

poprawy warunków życia swojego i swojej rodziny, zwiększania własnego dobrostanu.

Kiedy więc mówimy o stronie wydatkowej, nie możemy zapominać, choćby dla kasowej równowagi procesów ekonomicznych, o stronie dochodowej, czyli o źródłach pozyskiwania funduszy na finansowanie zadań oświatowych. Z zasady, jako że państwo ingeruje w usługę oświatową swoją omnipotencją i rygorami prawnymi, to właśnie państwo pozyskuje owe środki. Zarazem efekty edukacji nie tylko oddziałują na organizację i obniżanie innych wydatków państwa (na pomoc socjalną, służby penitencjarne, leczenie itp.), ale także, w ujęciu kapitału ludzkiego, przynoszą przemożne korzyści ich bezpośrednim beneficjentom (wzrost dochodów osobistych czy wynikająca z tego możliwość łatwiejszego zaspokajania własnych potrzeb życiowych).

Współcześnie, gdy państwo coraz więcej usług przejmuje jako publiczne (infrastruktura, komunikacja, kultura, zdrowie itp.), problem zrównoważenia jego wydatków staje się coraz istotniejszy. Rodzą się więc pytania o to, jak te wydatki kontrolować, jak mierzyć ich efektywność, do czego odnosić, aby nie rozrastały się ponad publiczne zobowiązania, i na ile usprawiedliwiony jest wzrost prywatnej partycypacji w pokrywaniu kosztów indywidualnej edukacji. Szczególnym przykładem takiego istotnego fragmentu publicznej, obowiązkowej usługi oświatowej, jest kształcenie młodzieży na poziomie ponadpodstawowym, ale także niepełnym średnim – w Polsce to poziom gimnazjum.

PREFACE (EN)

Education is one of the most expensive universal public services. An additional problem is the fact that it is a compulsory service, imposed by the state, therefore both the society and politicians believe it must be financed with public funds. What makes it difficult is that at the end of the 19th century expenditure on financing education accounted for 1-2% of GDP, whereas in the past decades we have seen it increase several times, reaching the level of 5.9% in the European Union (EU) or 6.5% in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries. This huge growth of expenditure on education can be attributed to numerous factors, including population growth, extended education time (in years), development of global resources of science and human knowledge, development of knowledge-based economy, globalization of labor markets and hundreds of other more and less important determinants. This is one side, associated more with the state, perceived as a public and legal association of citizens. However, there is also another side, an individual man, who participates in this process, derives present and future benefits from it, such as increased income, improved living standards for himself and his family, upper level of his well-being.

Thus, when we talk of the expenditure side, we cannot forget, even for the cash balance of economic processes, the income side, that is the sources of obtaining funds for financing education tasks. In principle, since the state interferes in the education service with its omnipotence and legal order, the state also obtains such funds. Nevertheless, looking at the education effects, which have their repercussions not

only in organizing and lowering other state expenditure (social aid, penitentiary services, healthcare, etc.), for human capital they bring overwhelming effects to their direct beneficiaries (increased personal income or resulting ease of satisfying one's living needs).

At present, when the state takes over more and more services as public ones (infrastructure, transport, culture, health, etc.), the problem of balancing its expenditure is becoming increasingly vital. A dilemma appears then – how to control such expenditures, how to measure their effectiveness, what to relate them to, so that they do not outgrow other public obligations, and to what extent we can justify in this area the growth of private participation in covering costs of individual education.

PODZIĘKOWANIA

Przygotowanie tego opracowania na bardzo dużej próbie, bo obejmującej 7,5 tys. szkół, w tym prawie 1,2 mln uczniów w 55 tys. oddziałach, nie byłoby możliwe bez pozyskania wielu danych, które często umykają oficjalnej sprawozdawczości i statystyce. Ułatwiony dostęp do nich pozwolił na przeprowadzenie analiz często wykraczających poza możliwości naukowca.

Podziękowania należą się przede wszystkim w dniach gromadzenia danych Joannie Berdzik, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, oraz Andrzejowi Urmańskiemu, Naczelnikowi Wydziału z Departamentu Analiz i Prognoz tego ministerstwa, którzy udostępniłi przetworzone już dane z Systemu Analiz Samorządowych. Dane z zakresu wydatków publicznych ponoszonych przez trzy poziomy samorządu terytorialnego udostępniło Ministerstwo Finansów, w którym na szczególne podziękowania zasługuje Zdzisława Wasążnik, Dyrektor Departamentu Finansów Samorządowych, oraz jej zastępcą Marianna Borowska. Dane o wynikach egzaminu zewnętrznego dla absolwentów gimnazjów w postaci wskaźnika Edukacyjnej Wartości Dodanej udostępnił Instytut Badań Edukacyjnych (IBE), a przede wszystkim Roman Dolata, który od lat pracuje nad projektem związanym z obliczaniem, ale też powszechnym udostępnieniem tego zobiektywizowanego miernika i jego wskaźników. Bardzo dziękuję Katarzynie Kubackiej i Rose Mc Allister z paryskiego biura OECD za pomoc w dotarciu do źródłowych danych wykorzystywanych w raportach tej organizacji w zakresie PISA (Programme for International Student Assessment) i TALIS (Teaching and Learning International Survey).

Serdeczne podziękowania kieruję do Szymona Więśława z Instytutu Badań w Oświacie, który wykorzystując swą sprawność w zakresie informatyki, służył dużą pomocą w przetwarzaniu i opracowywaniu ogromnych baz danych udostępnionych przez instytucje rządowe. Dziękuję też członkom mojej rodziny i przyjaciołom, których nie będę wymieniał z imienia, za wsparcie oraz za wiele słów i gestów dodających otuchy w codziennej pracy.

Dziękuję recenzentom tej pracy: pedagogowi – prof. dr hab. Joannie Madalińskiej-Michalak z Uniwersytetu Warszawskiego i ekonomiście – prof. dr. hab. Marianowi Kachniarzowi z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu za cenne uwagi, sugestie i odpowiedzi, które sprawiły, że książka ma właśnie taki, a nie inny kształt.

Rozdział 1

WPROWADZENIE W PROBLEMATYKĘ

Edukacja jest jedną z powszechnych usług publicznych. To prawda dość oczywista od XIX w. Poza zapisaniem w pamięci klasycznych jej atrybutów – jak choćby tych, że jej konsumpcja nie jest przedmiotem rywalizacji (koszt krańcowy korzystania z dobra przez dodatkową osobę jest równy zeru) i że nikogo nie da się z konsumpcji wykluczyć (koszt wykluczenia jest prohibicyjnie wysoki) – należy mieć świadomość, że dobra dostarczane przez sektor publiczny różnią się między sobą nasyceniem tymi właściwościami. Usługi te charakteryzują się tym, że wzrost ich produkcji konieczny do zaspokojenia potrzeb dodatkowych osób, szczególnie w przypadku edukacji, idzie w parze z wysokim kosztem krańcowym. Edukacja ma też charakter publiczny, co wiąże się z wieloma względami społecznymi, historycznymi, kulturowymi, ekonomicznymi i innymi.

Poza tym edukacja jest obowiązkowym zadaniem państwa i przez to, że jej beneficjenci objęci są ustawowym obowiązkiem szkolnym i konstytucyjnym obowiązkiem nauki, wymyka się kategoryzacjom rynkowym. Istniejące uregulowania ustrojowe i prawne w zderzeniu z rosnącymi potrzebami społecznymi i polityką oświatową stawiają rządy państw w obliczu konieczności przeznaczania coraz większych kwot ze środków publicznych na pokrycie kosztów tej usługi. Potrzeby choćby z obszaru zrównoważenia kasowego budżetów wymuszają podnoszenie podatków, co nie znajduje przecież powszechnej akceptacji. Przypomnieć należy, że czynnikami obiektywnymi, na które politycy nie mają bezpośredniego wpływu, są demografia (wzrost liczby ludności, a także postulowany coraz większy wzrost

wskaźników skolaryzacji, również w coraz starszych przedziałach wiekowych, dotąd nieuwzględnianych w szacunkach edukacyjnych) czy też wzrost światowych zasobów wiedzy¹.

Część usług edukacyjnych nabywana jest na komercyjnym rynku usług, który – co często okazuje się mylące – swoją branżą także nazywa szkołami, choć w świetle prawa jest to najzwyczajniejsza działalność gospodarcza. Stąd w przestrzeni publicznej pojawiają się szkoły języków obcych, szkoły jazdy, tańca, rysunku, pilotażu, alpinizmu, obsługi komputera czy inne, nie mniej wyrafinowane w nazwie, ale i w przesłaniu rynkowym, chwytliwe reklamowo, niestety pełnopłatne dla swoich klientów. Na razie państwo broni się dość skutecznie przed wzięciem „na siebie” tej grupy „szkół”, ale... są kraje, gdzie studia są pełnopłatne, w Polsce zaś nie.

Problematyka edukacji stoi w centrum zainteresowań pedagogiki. Ciekawe, że wśród nauk społecznych, z którymi współpracuje pedagogika, dopiero w połowie ubiegłego wieku zaczęto dostrzegać także ekonomię². Bardzo interesujące przeglądy koncepcji rozwoju jednej z subdyscyplin pedagogiki, jaką jest pedagogika porównawcza, z dość wnikliwym omówieniem tych najbardziej interesujących opracowali w Polsce tacy autorzy, jak chociażby Bogdan Nawroczyński, Ryszard Pachociński, Jan Frątczak czy ostatnio Renata Nowakowska-Siuta. W 1959 r. Pedro Rosselló (1897–1970) opublikował pracę: *L'éducation comparée au service de la planification*³, w której zwrócił uwagę m.in. na to, że skoro „między prądami [wychowania] zachodzi współzależność oraz (...) daje się zauważyć ich powiązanie z innymi szerszymi dążeniami o charakterze politycznym, socjalnym, ekonomicznym, intelektualnym itd., skłonni jesteśmy przypuszczać, że wchodzą tu w grę pewne

¹ Ich poznanie zajęłoby człowiekowi niewyobrażalną ilość czasu, niemożliwą do wygospodarowania z relatywnie krótkiego ludzkiego życia, jak również wymusiłoby nie tylko wydłużenie obowiązkowego okresu nauki, lecz także przyspieszenie postępu technologicznego (jako pochodnej wiedzy), a to ostatecznie warunkowałoby konieczność bardziej gruntownego przygotowania dzisiejszych uczniów – przyszłych pracowników.

² *Encyklopedia Powszechna PWN*. PWN. Warszawa 1985, t. 3, s. 492–493.

³ Źródło: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001800/180034fb.pdf> (dostęp: 01.01.2017).

związki przyczynowe i że poznawszy je, łatwiej byłoby wyjaśnić ruch w wychowaniu i jego rozwój” (za: Frątczak, 1994, s. 14). Rosselló sam wyróżnił i opisał 10 charakterystycznych zjawisk determinujących owe prądy, a wśród nich czwarty: „Szybko wzrastają wydatki na szkolnictwo publiczne i wzrastają koszty kształcenia młodzieży”. Ta uwaga, przywoływana wielokrotnie później, była próbą spojrzenia na pedagogikę jako naukę uwzględniającą także kontekst finansowy przedmiotu jej badań (Nawroczyński, 1962; Pęcherski, 1982).

Z kolei Isaac L. Kandel twierdził, niejako na przekór oponentom, że „pedagog komparatysta powinien (...) być nie tylko znawcą procesów wychowawczych urzeczywistniających się podczas celowego oddziaływania specjalnie do tego powołanych instytucji, lecz również biegłym politykiem, socjologiem, antropologiem, etnologiem, ekonomistą, demografem i jurystą o podstawie filozoficznej, historycznej i prakseologicznej” (za: Frątczak, 1994, s. 19). Henry Moehlman wśród czynników naturalnych wychowania wymienia niejednokrotnie w swych pracach czynniki ekonomiczne, a dosłownie: gospodarkę (*economics*), czyli zaspokajanie potrzeb, wymianę, produkcję i spożycie (za: Frątczak, 1994). Tymczasem Bogdan Suchodolski stwierdził w sposób nieznośący sprzeciwu: „W wyniku fuzji problematyki psychologicznej i pedagogicznej rozwija się psychologia pedagogiczna (rozwojowa i wychowawcza), podobna zaś fuzja problematyki ekonomicznej i pedagogicznej następuje w ekonomice oświaty” (Suchodolski, 1962, s. 393). Nie tylko dla tych badaczy stało się oczywiste, że syntezy powstają w wyniku wartościującej integracji czynników, a nie sumowania wyników uzyskanych w toku poznania dokonywanego według różnych kryteriów, w różnych okolicznościach i dla różnych celów.

W nauce współczesnej takie charakterystyczne dla pedagogiki porównawczej przekraczanie granic analizy i poznania w wielu dyscyplinach naukowych ma wiele precedensów. Typowymi przykładami są takie nowe dyscypliny naukowe, jak cybernetyka lub prakseologia, w których nie wytycza się ścisłych granic określonych układów zjawisk, traktowanych przez partykularystów jako odrębne poletka uprawne. Rozwój dyscyplin integrujących według własnych kryteriów wyniki badań szczegółowych całkowicie podważa zasadność

Gimnazja w Polsce

Antoni Józef Jeżowski – doktor nauk ekonomicznych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Głogowie; współzałożyciel miesięcznika „Dyrektor Szkoły”, którym kierował jako redaktor naczelny w latach 1995–2003; autor ok. 300 publikacji związanych z publicznym finansowaniem zadań oświatowych, wykorzystaniem instrumentów prawnych w zarządzaniu szkołą oraz ekonomiką edukacji.

Publikacja jest wynikiem prac Autora w zakresie ekonomiki oświaty oraz wykorzystania jej metod i narzędzi badawczych do opisu polskiego systemu oświatowego, stosowanych z powodzeniem w pedagogice do pomiaru dydaktycznego. W warstwie badawczej analizuje stan gimnazjów w latach 2009–2015. Na podstawie danych o wynikach finansowych gmin i danych edukacyjnych (gimnazjów w tych gminach) w zakresie finansowania procesu kształcenia Autor próbuje zmierzyć się z poglądem, że wyniki nauczania byłyby lepsze, gdyby państwo przeznaczało na ten cel większe środki publiczne. Proponuje także podjęcie nowych badań efektywności na wspólnej płaszczyźnie ekonomiczno-edukacyjnej, a nie, jak dotychczas, dwubiegunowo i często rozłącznie.

Książka wpisuje się w aktualną dyskusję na temat likwidacji gimnazjów. Koncentruje się na efektach edukacyjnych jako funkcji nakładów finansowych i przyjętych rozwiązań strukturalnych w oświacie oraz – szerzej – na zagadnieniach finansowania usług publicznych w Polsce. Jest adresowana do pracowników wydziałów oświaty, dyrektorów szkół i placówek oświatowych, pedagogów i ekonomistów w zakresie usług publicznych. Powinna także zainteresować naukowców zajmujących się problematyką szkoły w jej wielorakich uwarunkowaniach, studentów pedagogiki i ekonomii, szczególnie kierunków menedżerskich oraz słuchaczy studiów podyplomowych w zakresie zarządzania szkołami.

CENA 39 ZŁ (W TYM 5% VAT)



ISBN 978-83-0107-381-3



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL
WWW.PROFINFO.PL



Wolters Kluwer
Polska