

Piotr Bednarek

ZALETY I OGRANICZENIA OCENY EFEKTYWNOŚCI KSZTAŁCENIA W KONTEKŚCIE REFORMY SYSTEMU INFORMACJI OŚWIATOWEJ

1. Wstęp

Reformy systemów edukacji w kilku krajach świata wprowadziły „nową” zasadę odpowiedzialności za osiągnięte wyniki¹. Ma ona na celu pokazanie, że inwestowanie w edukację przynosi wymierne efekty. W związku z tym instytucje oświatowe są zobligowane do dostarczania dowodów, że funkcjonują w sposób wydajny i skuteczny. Wywiązanie się z tej odpowiedzialności polega na umieszczaniu w sprawozdaniach oświatowych informacji o efektywności ich działalności.

W Polsce w okresie ostatnich czternastu lat przeprowadzono radykalną reformę systemu szkolnictwa podstawowego i średniego, polegającą na przekazaniu jednostkom samorządów terytorialnych kompetencji do administrowania, finansowania oraz tworzenia polityki rozwoju szkół i placówek oświatowych. W wyniku tych reform zmienił się zakres działalności również Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu. Nie obejmuje ona już bezpośredniej kontroli wydatków, lecz monitorowanie różnic w poziomie finansowania, wielkości zatrudnienia i liczby uczniów w poszczególnych szkołach. Ponadto MENiS realizuje politykę oświatową państwa. Powstała zatem inicjatywa stworzenia systemu informacji oświatowej, który w odróżnieniu od obecnej sprawozdawczości, będzie dostarczał danych bardziej wiarygodnych i lepiej dostosowanych do potrzeb odpowiednich urzędów administracji publicznej. Chociaż sam fakt wprowadzania zmian w sprawozdawczości oświatowej nie budzi wątpliwości, można zastanawiać się nad ich zakresem. Czy poprawa jakości i wiarygodności danych oświatowych jest wystarczająca? Czy może, wzorem krajów rozwiniętych, o zdecentralizowanych systemach edukacji, powinno się mierzyć efektywność szkolnictwa w Polsce i prezentować wyniki tych pomiarów w sprawozdaniach oświatowych?

¹ Do tych krajów zalicza się m.in. Nową Zelandię, Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię.

Niniejsza praca ta jest próbą znalezienia odpowiedzi na te pytania. Z jednej strony, są przedstawione korzyści, na które powołują się zwolennicy zastosowania pomiaru efektywności w sektorze publicznym. Z drugiej strony, są ukazane ograniczenia oceny efektywności kształcenia na podstawie dostępnych w literaturze wyników badań.

2. Istota, rola i ograniczenia sprawozdań publicznych szkół podstawowych, średnich i gimnazjów sporządzanych do końca roku 2004

Sprawozdawczość jednostek oświatowych obejmuje ogół sprawozdań sporządzanych przez te jednostki w określonych terminach i według ustalonych wzorów i zasad. Ze względu na charakter zawartych w sprawozdaniach danych wyróżnia się sprawozdawczość rzeczową oraz finansową. Pierwsza z nich koncentruje się na danych wyrażonych w jednostkach naturalnych, które pochodzą ze statystyki oraz ewidencji operatywnej prowadzonej w szkołach przez poszczególnych pracowników oraz specjalne zespoły. Druga zawiera głównie dane w ujęciu wartościowym, pochodzące z rachunkowości budżetowej szkół. Ponadto sprawozdania można klasyfikować według różnych kryteriów, tj. odbiorców sprawozdań, częstotliwości, zakresu podmiotowego oraz stopienia uogólnienia. Ze względu na odbiorców sprawozdań można wyróżnić sprawozdania wewnętrzne², sporządzane na potrzeby własne szkół, oraz sprawozdania zewnętrzne, przeznaczone dla organów prowadzących, kuratoriów oświaty, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz Głównego Urzędu Statystycznego. W zagregowanej formie informacje o oświacie są również prezentowane w sprawozdaniach zewnętrznych dla mediów oraz ogółu społeczeństwa. Ponadto sprawozdania można podzielić – ze względu na obowiązek ich sporządzania – na obligatoryjne i fakultatywne [*Rachunkowość finansowa...* 1998, s. 290].

Do końca roku 2004 szkoły przygotowują obligatoryjnie następujące sprawozdania zewnętrzne:

- zestaw sprawozdań „S” określonych przez GUS do zbierania danych o liczbie i rodzajach uczniów dla MENiS; poszczególne formularze tej serii odnoszą się do różnych poziomów oświaty i odmiennych rodzajów szkół,
- roczne sprawozdanie EN-3 o poziomie zatrudnienia w szkołach, przekazywane bezpośrednio do MENiS,
- spis nauczycieli EWIKAN, który MENiS prowadzi co dwa lata,
- serię „Z” sprawozdań o stanie zatrudnienia, prowadzonych przez GUS na potrzeby urzędów pracy; najbardziej interesującym elementem tej serii jest sprawozdanie Z-6, które zawiera aneks poświęcony oświacie specjalnej,

² Okresowe sprawozdania z działań w zakresie działalności dydaktycznej, wychowawczej, bibliotecznej, administracyjnej oraz nadzoru pedagogicznego sporządzane przez pracowników.

- sprawozdania RB-27 i RB-28 przekazywane do Ministerstwa Finansów, zawierające informacje o dochodach i wydatkach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, oraz sprawozdanie RB-70 o ilości i wynagrodzeniach pracowników oświaty.

Celem przygotowywania tych sprawozdań jest dostarczanie ministerstwu danych niezbędnych do prowadzenia polityki edukacyjnej państwa, podnoszenia jakości i upowszechniania edukacji oraz usprawniania finansowania zadań oświatowych³. Ponadto równie istotnym celem sprawozdawczości budżetowej jest zagwarantowanie, że gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych było zgodne z uchwalonym planem finansowym. Z danych zawartych w sprawozdaniach oświatowych korzystają również jednostki samorządu terytorialnego w celu alokacji środków na edukację, przewidzianych w ich budżetach dla poszczególnych szkół. Ponadto służą one jako podstawa do prowadzenia lokalnej polityki oświatowej.

Przedstawiony system państwowej statystyki oświatowej jest niespójny i nieodpasowany do potrzeb nowej rzeczywistości, która stała się faktem po wprowadzeniu reform oświaty. Liczne opracowania wskazują na brak ośrodka zdolnego do skonstruowania i wdrożenia całościowej koncepcji celów i metod skutecznego gromadzenia i przetwarzania wiarygodnych danych o oświacie, opracowanej z myślą o wszystkich zainteresowanych odbiorcach informacji [Zięba, Tobor 2003]. W rezultacie występuje nadmiar nie powiązanych ze sobą sprawozdań, które zaspokajają tylko częściowo potrzeby informacyjne organów prowadzących szkoły, kuratorów oświaty i MENiS. Do wad tego systemu statystyki oświatowej można zaliczyć:

- wielość formularzy sporządzanych dla różnych instytucji,
- brak korelacji między sprawozdaniami,
- niejednoznaczność stawianych pytań,
- brak wielu potrzebnych danych.

Przeprowadzone szczegółowe analizy obecnego systemu statystyki oświatowej ujawniają następujące wady w zakresie statystyki liczby i struktury uczniów. Zalicza się do nich:

- sporządzanie sprawozdań raz w roku, co nie pozwala na określenie przeciętnej liczby uczniów w ciągu roku szkolnego ani zmian zachodzących w jego trakcie,
- wykazywanie w sprawozdaniach niepełnych i niespójnych danych na temat uczniów niepełnosprawnych,
- nieuwzględnianie w sprawozdaniach niektórych grup uczniów uczęszczających do szkoły w niepełnym wymiarze godzin,
- brak informacji o liczbie uczniów mieszkających na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego, niektórych aspektach dynamiki liczby i struktury uczniów czy też innych potrzebach edukacyjnych i cechach uczniów (oprócz niesprawności),

³ Ustawa z 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (DzU nr 49, poz. 463).

- brak rzetelnych procedur weryfikacji i wyraźnego wskazania jednostek odpowiedzialnych za kontrolę jakości,
- brak szczegółowych instrukcji dołączonych do formularzy sprawozdań.

Ponadto obowiązujący do końca 2004 r. system, w którym poszczególne szkoły przekazują sprawozdania bezpośrednio do GUS, nie tylko uniemożliwia skuteczne kontrolowanie jakości danych przez gminy i powiaty, ale również jest sprzeczny z podstawowymi zasadami decentralizacji zarządzania oświatą przez przekazanie zadań z tego zakresu jednostkom samorządu terytorialnego. Do istotnych jego wad w zakresie statystyki zatrudnienia można zaliczyć:

- powielanie danych i niespójne definicje nauczyciela w czterech sprawozdaniach; liczba nauczycieli wykazywanych w każdym sprawozdaniu obejmuje oprócz osób bezpośrednio realizujących program nauczania również osoby zatrudnione na różnych stanowiskach kierowniczych i pomocniczych, w każdym z nich brakuje podziału pracowników pedagogicznych według przygotowania zawodowego lub pełnionej funkcji;
- brak wyraźnie sformułowanej metodologii określania liczby przeliczeniowych pracowników pełnozatrudnionych; w żadnym sprawozdaniu nie można znaleźć spójnego zbioru danych o liczbie nauczycieli pełnozatrudnionych, niepełnozatrudnionych i przeliczeniowych nauczycieli pełnozatrudnionych;
- ograniczony dostęp do danych na temat liczby pracowników pozapedagogicznych i ogólnego stanu zatrudnienia w oświacie;
- brak danych o wszystkich pracownikach pedagogicznych zatrudnionych poza szkołą, czyli w wydziałach oświaty, innych jednostkach administracyjnych i pomocniczych, w kuratoriach oświaty i MEN;
- brak szczegółowych danych na temat wynagrodzenia nauczycieli;
- brak wymaganych procedur weryfikacji danych.

Statystyki finansowania oświaty dotyczą dwie istotne wady omawianego systemu statystyki oświatowej. Po pierwsze, statystyka finansowania oświaty bazuje na informacjach gromadzonych w procesie tworzenia budżetu. W rezultacie sprawozdania nie zawierają wystarczająco kompleksowych danych o wydatkach na oświatę, które przy tym nie są wykazywane w rozbiciu na poszczególne rodzaje w stopniu umożliwiającym wykorzystanie danych przez analityków i decydentów oświaty. Dotyczy to zwłaszcza wydatków na wynagrodzenia pracowników oświaty, na które przypada 85% wszystkich wydatków bieżących. Po drugie, chociaż statystyka RB obejmuje większość wydatków na oświatę publiczną, to jednak niektóre składniki wydatków na oświatę są wykazywane w paragrafach nie związanych z edukacją, a kilka z nich nie jest w ogóle uwzględnianych. Dotyczy to zwłaszcza wydatków na organa zarządzające oświatą w skali lokalnej, regionalnej i centralnej, które są wykazywane w dziale „administracja ogólna”, a nie „oświata i wychowanie”.

3. System sprawozdawczości oświatowej od roku 2005

Od początku roku 2005 zacznie obowiązywać nowy system sprawozdawczości oświatowej, który w wielu aspektach ma być pozbawiony wad poprzedniego systemu. Nowy system obejmie bazy danych oświatowych, w których skład wejdą zbiory danych o:

- 1) szkole lub placówce oświatowej,
- 2) uczniach, słuchaczach, wychowankach oraz absolwentach,
- 3) nauczycielach, wychowawcach i innych pracownikach,
- 4) spełnianiu obowiązku nauki⁴.

Pierwszy zbiór danych będzie zawierał informacje o powierzchni pomieszczeń i nieruchomości gruntowych szkół, ich wyposażeniu oraz kosztach prowadzenia w rozbiciu na wydatki majątkowe, wynagrodzenia, remonty i zobowiązania. Drugi zbiór będzie obejmował dane o liczbie uczniów, słuchaczy, wychowanków oraz absolwentów z poprzedniego roku szkolnego według różnych kryteriów oraz kilka dodatkowych informacji o uczniach (np. liczba korzystających z pomocy materialnej). Trzeci zbiór danych będzie zawierał podstawowe informacje o nauczycielach, wychowawcach i innych pracownikach z uwzględnieniem pełnionych funkcji i odpowiadających im dodatków do wynagrodzeń, jak również informacje o łącznej wysokości odpraw i liczbie pracowników niedydaktycznych zatrudnionych w szkołach i innych instytucjach związanych z edukacją. Czwarty zbiór danych będzie informował o liczbie i sposobie spełnienia obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat.

Oprócz struktury baz danych została też zmieniona procedura gromadzenia i weryfikacji informacji. Większą rolę w tej procedurze będą odgrywać jednostki samorządów terytorialnych, które jako organa prowadzące szkoły i placówki oświatowe potrzebują tych informacji do realizowania lokalnej polityki oświatowej i finansowania szkół.

System sprawozdawczości oświatowej, który zacznie funkcjonować od roku 2005, posiada również pewne ograniczenia. Jedno z nich wynika z cech sprawozdawczości budżetowej, która nie wykazuje wydatków jednocześnie według celu i funkcji. W państwach o zdecentralizowanych systemach edukacji, takich jak: Wielka Brytania, Stany Zjednoczone czy Kanada, wydatki są ujmowane według kategorii celu podobnej do paragrafów wydatków aktualnej klasyfikacji budżetowej oraz według klasyfikacji funkcjonalnej. Ta ostatnia pozwala na rozróżnienie między funkcją czysto pedagogiczną a takimi dodatkowymi funkcjami pomocniczymi, jak pomoc dla uczniów (pomoc psychologa, pomoc zdrowotna itp.) czy też administracja ogólna systemu szkolnego, administracja w poszczególnych szkołach lub eksploatacja i konserwacja budynków i innych obiektów szkolnych.

⁴ Ustawa z 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (DzU nr 49, poz. 463).

Drugie ograniczenie dotyczy roli, jaką pełnią i będą pełnić sprawozdania oświatowe w Polsce. W krajach, które wprowadzają reformy w systemie edukacji zgodne z ideą New Public Management, sprawozdania oświatowe nabrały jeszcze innego znaczenia niż wcześniej wspomniane w warunkach Polski. Stanowią one mianowicie źródło informacji o osiągniętych wynikach, bardziej rozumianych w wymiernych (ekonomicznych) niż jakościowych kategoriach. Informacje o tych wynikach umożliwiają kontrolę odpowiedzialności za wyniki. Kontrola ta jest wykonywana przez administrację organów prowadzących szkoły oraz kuratorów oświaty w zakresie działalności podlegających im szkół, a także przez społeczeństwo i media w zakresie realizacji lokalnej i państwowej polityki oświatowej szkół, samorządów i administracji publicznej.

Sprawowanie wspomnianej kontroli nie jest możliwe bez dostarczania odbiorcom niezbędnych informacji o wynikach kształcenia w szkołach w kategoriach ekonomicznej efektywności przez zewnętrzne sprawozdania oświatowe.

4. Istota i zalety oceny efektywności w sektorze publicznym

Sama idea oceny efektywności działań nie jest skomplikowana. W pierwszej kolejności jednostka sektora finansów publicznych określa efekty, które zamierza osiągnąć, oraz ustala, za pomocą jakich mierników mogą one być mierzone. Po wykonaniu działań zmierzających do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów organizacja informuje, czy zostały one osiągnięte i jakie poniesiono w związku z tym koszty. Inaczej mówiąc, jest ustalana skuteczność i efektywność działalności. Problem polega na tym, że jej rezultaty często są trudno mierzalne. Przyczyną tego jest powstawanie wielu efektów osiąganych przy współudziale innych podmiotów. Ponadto okres między podjętym działaniem a jego ostatecznym efektem może być długi. W związku z tym ocena ostatecznego rezultatu działania jednostki (*outcome*) jest często niemożliwa, szczególnie w przypadkach, kiedy cele są pojęciami abstrakcyjnymi, takimi jak: zdolność przeżycia, bezpieczeństwo, integracja lub jakość. Mierzalne są natomiast bezpośrednie efekty działalności jednostek sektora finansów publicznych (*output*), takie jak: wydane prawa jazdy, wystawione mandaty, uzupełnione ubytki na drogach. Czasami w niektórych przypadkach między bezpośrednimi i końcowymi efektami występują jeszcze mierzalne efekty pośrednie. W literaturze rezultaty wykonanych działań są różnie nazywane w zależności od tego, w jakim stopniu są mierzalne. Łatwo mierzalne rezultaty programów i polityki określa się jako produkty, efekty bezpośrednie. Trudno mierzalne to oddziaływanie, efekty pośrednie i końcowe.

W literaturze terminologia ta nie zawsze jest jednoznaczna. Niektórzy przypisują „produktowi” wąskie znaczenie (tylko bezpośrednie efekty), a inni bardzo szerokie (włączając oddziaływanie). Jeśli ocena efektywności działalności jednostki sektora finansów publicznych zostanie ograniczona wyłącznie do mierzalnych efektów, wówczas jednostka ta może zdefiniować produkty, zaplanować wielkość

produkcji na pewien okres, a po jego upływie ustalić, ile udało się wytworzyć. W ten sposób, podobnie jak podmioty gospodarcze, może przechodzić przez cykle planowania, w których dokonania są planowane, osiągane i mierzone. Towarzyszy temu często silna orientacja na cele. Ocena efektywności zmusza organizację do formułowania celów dla różnych programów, za które jest ona odpowiedzialna, i określania czasu, w którym muszą one być osiągnięte. Wielkość poszczególnych wskaźników efektywności świadczy o tym, jaką wagę przywiązuje jednostka do każdego z tych celów.

Zwolennicy tej koncepcji twierdzą, że ocena efektywności może prowadzić do większej przejrzystości w zakresie dostarczanych produktów i ich kosztów, promowania innowacyjności, nagradzania za wyniki, mniejszej biurokracji oraz wzrostu jakości polityki i zarządzania [Bruijn 2002, s. 7].

Po pierwsze, ocena efektywności prowadzi do przejrzystości działań organizacji, która jest wartością samą w sobie. Istnieje niewiele zewnętrznych zachęt do skutecznego i efektywnego działania jednostek sektora finansów publicznych, dlatego rozwój biurokracji jest prawie naturalną tendencją. Tendencję tę opisuje prawo Parkinsona: wzrost liczby pracowników prowadzi do większej straty czasu z powodu intensyfikacji wewnętrznych, nieprodukcyjnych działań. W rezultacie w organizacji wykonuje się wiele czynności, których znaczenie dla działalności podstawowej (sensu istnienia organizacji) jest niejasne. W takich przypadkach definiowanie produktów oraz osiąganie oczekiwanych efektów zapewnia przejrzystość, która stanowi zachętę do doskonalenia działalności.

Druga grupa argumentów przemawiających za stosowaniem oceny efektywności w jednostkach sektora finansów publicznych jest oparta na innym toku rozumowania. W tym przypadku ocena efektywności jest formą sterowania produktami (*output*), które w przeciwieństwie do sterowania zasobami i procesami zachęcają do osiągania lepszych efektów. Sterowanie zasobami szczególnie motywuje do właściwego planowania oraz formułowania celów i zamiarów. Dlatego metodą wyróżnienia się od innych jest formułowanie ambitnych celów i zamiarów. Priorytetem jest poznanie zainteresowań i preferencji decydentów oraz wykorzystanie tej wiedzy do sformułowania celów swojej jednostki. Sterowanie zasobami w pierwszej kolejności promuje ambicje, a dopiero w drugiej realizację wyznaczonych zadań. Sterowanie procesami natomiast koncentruje się na czynnościach i działaniach w organizacji, a nie na ich rezultatach. W rezultacie stanowi ono zachętę do intensyfikacji liczby wewnętrznych działań, które niekoniecznie wpływają na poprawę ostatecznych wyników. Sterowanie produktami zachęca zaś do osiągania dobrych efektów, a nie wyłącznie do deklaracji zamiarów lub do podejmowania większych wysiłków. W tych jednostkach sektora finansów publicznych, w których pracownicy są innowacyjni i przedsiębiorczy, takie zachęty mogą nie być potrzebne. Jednak ocena efektywności działalności może ujawnić pracowników pracujących w sposób rutynowy i wykorzystujących swoją autonomię do ograniczania swoich obowiązków, może też stanowić motywację do poprawy osiągnięć.

Trzecia grupa argumentów przemawiających za stosowaniem oceny efektywności dotyczy relacji między polityką władz a jej wdrażaniem. Ocena efektywności może znacznie podnieść jakość polityki i podejmowania decyzji w organach wykonawczych. Czasami obserwowana rozbieżność pomiędzy polityką i działalnością organów wykonawczych wynika z autonomii tych organów. Ta niezależność może być wykorzystywana do usprawiedliwiania ograniczonej odpowiedzialności i stworzenia dwóch odrębnych „światów”. Ocena efektywności umożliwia silne motywowanie do zewnętrznej odpowiedzialności przez obowiązek formułowania przejrzystych celów i deklarowania konkretnych, oczekiwanych efektów. W rezultacie jednostka odpowiedzialna za tworzenie polityki będzie dysponować dużą liczbą informacji o osiągniętych efektach. Informacje te mogą wspomagać doświadczonych decydentów w ocenie dokonanych lub w tworzeniu polityki.

5. Pomiar efektywności kształcenia

Badania znaczenia oświaty w gospodarce narodowej można prowadzić w dwóch kierunkach. Z makroekonomicznego punktu widzenia można identyfikować relacje zachodzące między stanem gospodarki a nakładami na oświatę. Podejście mikroekonomiczne koncentruje się natomiast na problemie racjonalnego wykorzystania funduszy przydzielonych na oświatę. Traktuje ono szkołę jako swoiste „przedsiębiorstwo edukacyjne”, które ponosząc określone koszty, powinno osiągać jak najlepsze wyniki.

Określenie efektów kształcenia jest uzależnione od celów szkolnictwa. Szkoła, oprócz tego, że rozwija kwalifikacje zawodowe, wpływa także na rozwój osobowości człowieka, zatem tylko część efektów kształcenia może być mierzona. Pozostałe efekty o charakterze jakościowym są trudno wymierne lub niewymierne.

Ilościowy pomiar efektów kształcenia jest złożony. Ze względu na społeczno-pedagogiczny charakter skutków kształcenia nie możemy stwierdzić, czy w miarę wzrostu kosztów kształcenia wprost proporcjonalnie rosną jego efekty, istnieją bowiem przykłady, że wyższym kosztom towarzyszą malejące efekty. Z drugiej strony, zbyt mały przydział środków może jednak uniemożliwić osiągnięcie jakichkolwiek efektów.

Z punktu widzenia oceny pracy szkół można wyróżnić następujące efekty kształcenia:

- 1) zaspokojenie potrzeb gospodarki narodowej na wykwalifikowane kadry,
- 2) zwiększenie wielkości wytwarzanego dochodu narodowego wskutek wyższej wydajności pracy wyżej wykwalifikowanych pracowników produkcyjnych,
- 3) przeciętne oceny uczniów, wyrażające w niedoskonały sposób stopień opanowania przez uczniów umiejętności, wiadomości i nawyków czy rozwinięcia uzdolnień,
- 4) sprawność kształcenia, wyrażającą się stosunkiem liczby osób kończących naukę w danej szkole lub uczelni do osób rozpoczynających naukę,

5) dalsze kształcenie absolwentów określonych szkół; można na przykład określać, ilu absolwentów danej szkoły podstawowej lub średniej kształci się dalej,

6) przebieg kariery zawodowej absolwenta danej szkoły [Jagas 1995].

W badaniu efektów kształcenia nie można skupiać się wyłącznie na sprawności kształcenia (pkt 4). Mogą zaistnieć przypadki, że szkoła o gorszej liczbowo sprawności *de facto* lepiej przygotowuje uczniów do pracy zawodowej. Nie wszystkie wymienione efekty można jednak kwantyfikować. Niektóre możemy jedynie pośrednio ocenić, np. czy szkoła kształtuje i rozwija zainteresowania i uzdolnienia młodzieży. Z punktu widzenia badania efektów szkół podstawowych, średnich i gimnazjów istotne wydaje się badanie dalszych losów absolwentów.

Trudnym problemem jest wiązanie kosztów kształcenia z efektami. Na wyniki kształcenia rzutuje wiele elementów, leżących głównie w sferze pozaekonomicznej. Koszty kształcenia mogą być tylko jednym z elementów wpływających na wyniki. Istotne jednak wydaje się badanie powiązań kosztów z efektami w takich aspektach, jak:

- wystarczalność środków na oświatę z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb na wykwalifikowane kadry dla gospodarki narodowej,
- racjonalność wykorzystania środków przeznaczonych na szkolnictwo z punktu widzenia zarówno gospodarności, jak i wpływu na tę racjonalność właściwości kierunków kształcenia, odpowiedniego rozmieszczenia szkół, itp.,
- wpływ kosztów kształcenia na organizację procesu dydaktycznego, np. na dowożenie dzieci do szkół lub wyposażenie szkół w pomoce naukowe,
- właściwość organizacji procesu kształcenia a związane z tym koszty, wpływ wielkości oddziałów na wysokość kosztów kształcenia,
- sytuacja materialna nauczycieli a struktura według ich wykształcenia, wieku, płci i wpływ tych zagadnień na wyniki nauczania i efekty kształcenia [Epstein 1992].

Trudność mierzenia sprawności oświaty potwierdza E.A. Hanushek [1986], mówiąc, że wydajność to „pojęcie, które ma bardzo klarowne znaczenie w podręcznikach z teorii przedsiębiorstw, ale staje się mgliste w świecie szkół publicznych”.

Przy ocenie sprawności kształcenia występuje kilka ważnych czynników, które komplikują proces. Wśród nich są następujące:

1. Organizacje oświatowe mają wiele celów i wiele produktów i rezultatów. Często spotyka się sprzeczne opinie dotyczące celów kształcenia i względnej wagi tych celów dla decydentów oświatowych.

2. Wiele produktów (efektów) organizacji oświatowej nie może być jednoznacznie zmierzonych. Podobny problem dotyczy nierozdzielności efektów kształcenia. Wiele efektów powstaje jednocześnie. Wiele analiz traktuje efekty tak, jakby były rozdzielne lub niezależne. Tymczasem zaleca się rozważać je jednocześnie przy ocenie tych organizacji.

3. Istnieje ograniczona wiedza na temat związku między nakładami i efektami. W edukacji związki między nakładami i efektami mogą być niespójne, a natura tych związków nie jest dobrze znana.

Jeżeli te problemy by nie istniały, byłoby możliwe dokładne określenie poziomu potrzebnych zasobów, aby osiągnąć konkretny efekt kształcenia. Porównując rzeczywiste wyniki z optymalnymi, można określić absolutną sprawność kształcenia. Jednakże nie jest to możliwe na podstawie obecnej wiedzy o procesie edukacji.

W literaturze mówi się o trzech metodach mierzenia sprawności kształcenia. Są to: analiza wskaźników, analiza regresji oraz analiza DEA [Epstein 1992]. Metoda analizy wskaźników bada zależności między pojedynczymi efektami i pojedynczymi nakładami. Techniki regresji wykorzystuje się do określenia zależności produkcyjnych, które są podstawą oszacowania funkcji produkcji i oceny wydajności. Metoda DEA wykorzystuje koncepcję programowania liniowego do określenia wydajnej granicy funkcji produkcji.

H. Hatry, M. Alexander i J.R. Fountain w raporcie przygotowanym dla GASB zalecają zastosowanie do oceny sprawności dwóch rodzajów wskaźników [Hatry 1989]. Są to wskaźniki stosunku nakładów do produktów i wskaźniki stosunku nakładów do oddziaływania procesu kształcenia. Pierwsze pozwalają ocenić stopień wykonanej pracy, a drugie – osiągnięcia uzyskane w wyniku kształcenia (oddziaływanie świadczy o jakości usług, np. terminowości, skuteczności, wymiarach zaspokojonych potrzeb). Przykładami wskaźników stosunku nakładów do produktów są:

- przeciętny koszt kształcenia przypadający na dzień roboczy,
- przeciętny koszt kształcenia przypadający na rok szkolny,
- przeciętny koszt kształcenia przypadający na jednego ucznia z promocją lub na absolwenta.

Przykładem wskaźnika stosunku nakładów do oddziaływania procesu kształcenia jest koszt przypadający na studenta, który osiągnął określony poziom wyników w nauce w danym roku szkolnym, lub koszt przypadający na studenta, który brał udział w olimpiadach i konkursach w danym roku szkolnym.

Ze względu na bardziej złożony charakter dwóch pozostałych metod oceny efektywności są one stosowane prawie wyłącznie w badaniach naukowych.

6. Zakończenie

W niniejszym artykule szczegółowej analizie poddano rolę i zakres systemu sprawozdawczości oświatowej, który funkcjonował w Polsce do końca 2004 r. oraz zmiany wprowadzone przez nową ustawę o systemie informacji oświatowej. Ponadto przedstawiono koncepcję pomiaru efektywności kształcenia, jej zalety oraz ograniczenia. Mimo wad tej koncepcji, polegających na większej przejrzystości, promowaniu innowacji, nagradzaniu za wyniki, mniejszej biurokracji oraz

wzroście jakości polityki i zarządzania, doświadczenia wskazują na minusy. Badacze z Nowej Zelandii wspominają opór administracji szkolnych przed ujawnieniem informacji o efektywności procesu kształcenia w rocznych sprawozdaniach mimo prawnego obowiązku.

Literatura

- Behn R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, „Public Administration Review” 2003, vol. 63, nr 5, s. 586-606.
- Barro M. S., *Pieniądze, nauczyciele i uczniowie. Ocena polskiej statystyki finansowania oświaty oraz statystyki uczniów i zatrudnienia w systemie oświaty*, Raport opracowany dla MEN, Research Triangle Institute, 2000 maj.
- Bruijn H., *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London 2002.
- Clancy D.K., Patton T.K., *Service Efforts and Accomplishments Reporting: A Study of Texas Public Schools*, „Public Budgeting & Financial Management” 1996, nr 8(2) s. 272-302.
- Engert F., *The Reporting of School District Efficiency: The Adequacy of Ratio Measures*, „Public Budgeting & Financial Management”, 1996, nr 8(2), s. 247-271.
- Epstein P.D., *Get Ready: The Time for Performance Measurement Is Finally Coming!* „Public Administration Review” 1992, vol. 52, nr 5.
- Hanushek E.A., *The Economic of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*, „Journal of Economic Literature”, 24: 1142, 1986.
- Hatry H.P., Alexander M., Fountain J.R., *Service Efforts Reporting: Its Time Has Come – Elementary and Secondary Education*, Stamford, 6ASB 1989.
- Herbst M., *Wydatki na utrzymanie szkół*, „Wspólnota” 2002, nr 37-38.
- Jagas J., *Wydajność pracy. Uwarunkowania systemowe*, Wyd. TiT, Opole 1995.
- Johnsen A., *Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience*, „Financial Accountability & Management” 1999, nr 15(1).
- Kowalczyk H., *Efekty nauczania – uczenia się studentów a samoocena działań nauczycieli*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne” 1999, nr 13/14 (VIII), s. 149-156.
- Klusa J., Tomalik Cz., *Potrzebne standardy*, „Wspólnota” 2002, nr 37-38.
- Podoski K., *Problemy i metody badawcze ekonomiki kształcenia*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN, 1971.
- Poister T. H., Streib G., *Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice*, „Public Administration Review” 1999, vol. 59, nr 4, s. 325-335.
- Rachunkowość finansowa przedsiębiorstw*, red. K. Sawicki, Ekspert, Wrocław 1998.
- Radwan Z., *Ewaluacja*, „Dyrektor Szkoły” 1998, s. 16-21.
- Strzemieczny J., *Polityka oświatowa samorządu terytorialnego*, „Dyrektor Szkoły” 1997, s. 4-5.
- Świątek-Druś A., *Standardy zatrudnienia nauczycieli*, „Wspólnota” 2002, nr 9.
- Wlazło S., *Tworzenie polityki oświatowej w gminie*, „Dyrektor Szkoły” 1997, s. 2-7.
- Zięba J., Tobor M., *Państwowa statystyka oświatowa – uwagi na temat stanu obecnego oraz postulowane zmiany*, Opracowanie przygotowane dla Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Vulcan, Wrocław 2003.
- Zysnarska A., *Rachunkowość sektora finansów publicznych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2002.

THE ADVANTAGES AND LIMITATIONS OF PERFORMANCE MEASUREMENT USAGE IN RELATION TO EDUCATIONAL INFORMATION SYSTEM REFORM

Summary

In a few countries of the world education system reforms were introduced, which make schools accountable for performance by obligation to include in schools annual reports performance information. This fact was an inspiration to question the scope of education information system reform in Poland. This paper attempts to find the answer to the question of the role and scope of educational reporting. On the one hand, there are some advantages about performance measurement usage presented. On the other hand, some limitations of performance measurement in schools are discussed on the basis of the previous research.

Mgr Piotr Bednarek jest asystentem w Katedrze Rachunku Kosztów i Rachunkowości Zarządczej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.