

Anna Kołomycew, Bogusław Kotarba

Uniwersytet Rzeszowski

e-mails: anna.kolomycew@ur.edu.pl; boguslaw.kotarba@ur.edu.pl

EFEKTYWNOŚĆ PROCESÓW RACJONALIZACJI POLITYKI OŚWIATOWEJ GMIN

EFFICIENCY OF EDUCATIONAL POLICY RATIONALIZATION PROCESSES OF COMMUNES

DOI: 10.15611/pn.2018.534.07

Streszczenie: W artykule podjęto problem efektywności procesów racjonalizacji polityki oświatowej prowadzonej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w latach 2006–2014. Autorzy skoncentrowali się na najbardziej radykalnej formie racjonalizacji, jaką jest likwidacja szkół. Celem artykułu było zweryfikowanie, na ile likwidacja szkół faktycznie przyczyniła się do redukcji kosztów realizacji zadań oświatowych. Ponadto autorzy wskazują na uwarunkowania procesów likwidacji szkół i skupiają się na czynnikach, które obniżają efektywność ekonomiczną podejmowanych działań, ale są istotne z punktu widzenia interesu władz lokalnych. Bazując na wynikach badań empirycznych, autorzy stwierdzają, że elementem wpływającym na wysokość kosztów zadań oświatowych są przede wszystkim wynagrodzenia nauczycieli. Tymczasem likwidacja szkół, z różnych względów, nie zawsze była związana z redukcją etatów, co ograniczało efektywność działań racjonalizacyjnych.

Słowa kluczowe: racjonalizacja sieci szkół, polityka oświatowa, likwidacja szkół, efektywność ekonomiczna, samorząd terytorialny.

Summary: The aim of the article was to verify to what extent the closure of schools contributed to the reduction of the costs of the implementation of educational tasks. The authors point to the determinants of school closure processes and focus on factors that lower the economic effectiveness of undertaken activities, but seem to be important from the point of view of local authorities and their particular interests. Based on the results of empirical research, the authors state that the main element that has the greatest impact on the costs of educational tasks are teachers' wages. Meanwhile, the schools closure, for various reasons, was not always associated with the reduction of teachers' positions, which meant that the rationalization processes had an apparent character.

Keywords: rationalization of school network, educational policy, schools' closure, economic efficiency, self-government.

1. Wstęp

Wysokie koszty realizacji zadań oświatowych, odczuwane szczególnie przez małe gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, wymusiły konieczność racjonalizacji dotychczasowych działań władz lokalnych w tym obszarze. Jedną z jej form jest likwidacja szkół. Rozwiązanie to jest oceniane jako najbardziej efektywne pod względem ekonomicznym [NIK 2014, s. 7]. Celem artykułu jest zweryfikowanie, na ile przeprowadzone procesy likwidacji szkół w wybranych gminach faktycznie przyczyniły się do redukcji kosztów, i jakie uwarunkowania, istotne z punktu widzenia interesów władz lokalnych oraz innych interesariuszy polityki oświatowej, wpłynęły na efektywność ekonomiczną tych procesów. Bazując na wynikach badań empirycznych¹ prowadzonych w wybranych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, autorzy weryfikują hipotezę: władze gmin, mając świadomość konieczności ograniczenia wydatków na zadania oświatowe, a jednocześnie obawiając się konsekwencji społecznych i politycznych likwidacji szkół, podejmują działania, które w rezultacie nie przynoszą oczekiwanych korzyści w postaci oszczędności.

W warstwie teoretycznej, autorzy odwołują się do koncepcji efektywności ekonomicznej w sektorze publicznym. Artykuł powstał z wykorzystaniem metod badawczych porównawczej i systemowej oraz elementów metody decyzyjnej. Badania empiryczne były prowadzone wśród 60 respondentów w 12 dobranych celowo gminach², zlokalizowanych w województwach: mazowieckim, pomorskim i świętokrzyskim. W artykule przedstawiono zaledwie część uzyskanych wyników. Ze względu na specyfikę przedmiotu badań oraz istotne znaczenie uwarunkowań lokalnych (kontekstu sytuacyjnego) w realizacji polityki oświatowej gmin, autorzy nie generalizują wniosków. Niemniej jednak, jeżeli chodzi o zaobserwowane procesy i skutki likwidacji szkół, to w badanych gminach miały one podobny przebieg i zbliżone rezultaty, co wskazuje na funkcjonowanie pewnych schematów, trendów, które można odnosić również do innych polskich gmin.

2. Efektywność w realizacji polityki publicznej

Ocena efektywności działań w przypadku sektora publicznego jest trudna, a czasem wręcz niemożliwa, ze względu na niemierzalność efektów podejmowanych działań [Guziejewska 2008, s. 72]. Pomimo trudności od kilku dekad poszukuje się rozwiązań mających zapewnić skuteczne i celowe wydatkowanie środków publicznych.

¹ Artykuł powstał na podstawie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół”, nr 2015/19/D/HS5/03153, finansowanego w latach 2016–2018 ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu SONATA 10.

² Taki dobór pozwolił skoncentrować badania na gminach, w których podjęto działania racjonalizujące politykę oświatową, w tym poprzez likwidację szkół. Dzięki temu możliwe było zweryfikowanie postawionych hipotez i osiągnięcie celów założonych w projekcie badawczym.

Efektywność zadań publicznych była głównym celem wdrażania nowych modeli rządzenia w sektorze publicznym, takich jak *new public management* czy *good governance* (por. [Andrews, Van de Walle 2013]), które miały przynieść decentralizację i prywatyzację zadań publicznych oraz włączenie nowych, niepublicznych aktorów w procesy realizacji zadań publicznych [Frąckiewicz-Wronka 2009, s. 26–27; Curristine i in. 2007, s. 10].

Efektywność, będąca jedną z podstawowych kategorii nauk ekonomicznych, z języka łacińskiego (*effectus*), oznacza osiągnięcie, wynik, dokonanie oraz skuteczność [Balewski 2006, s. 128, za: Ziębicki 2014, s. 17], a korzeniami sięga doktryny utilitaryzmu, w której zakładano, że określone podstępowanie można uznać za słuszne, gdy prowadzi do szczęścia, rozumianego jako korzyści wynikające z podejmowanych działań [Popkin, Stroll 1994, s. 53, za: Ziębicki 2014, s. 17].

Kategoria efektywności z uwagi na długą tradycję została dość dobrze rozpoznana na gruncie nauk ekonomicznych (więcej: [Ziębicki 2014, s. 18–50; Raczkowski 2015, s. 145–147]). Zwrócenie uwagi na efektywność działań sektora publicznego jest istotne ze względu na zwiększający się zakres zadań publicznych realizowanych przez różne instytucje sektora publicznego, ich rosnące koszty, a także coraz większą świadomość odbiorców usług publicznych [Carvalho, Brito 2012; European Commission 2013]. Jak wskazuje D. Miłaszewicz [2014, s. 166–167], istotnym problemem w badaniu i ocenie efektywności sektora publicznego jest jego złożoność i rozbudowany katalog czynników, które należy uwzględnić przy szacowaniu efektywności oraz sposób rozumienia efektywności (percepcja). Problem określonego sposobu rozumienia efektywności działań w sektorze publicznym wiąże się z kategorią racjonalności podmiotu decyzyjnego i społeczności lokalnej. Nie zawsze to, co racjonalne dla władz, jest racjonalne z punktu widzenia mieszkańców danej gminy.

Kolejnym problemem jest rozumienie kategorii „dobro publiczne”. Ze względu na zróżnicowanie społeczności lokalnej, odmienne interesy i oczekiwania, trudno jednoznacznie wskazać wspólne, podzielane przez wszystkich wartości [Owsiak 2005, s. 25–26; Kargol-Wasiluk 2008, s. 92]. Problemy definicyjne powodują problem z pomiarem efektywności działań sektora publicznego. D. Miłaszewicz [2014, s. 168] wskazuje, że analiza efektywności sektora publicznego może być dokonywana w ujęciu ilościowym i jakościowym. Niezbędne jest też prowadzenie pomiarów na różnych poziomach, tj. makro, obejmującym cały sektor publiczny, mezo, na który składają się poszczególne części (grupy podmiotów) sektora publicznego wyróżnione z uwagi na określone kryteria, oraz mikro, który z kolei dotyczy jednostek sektora publicznego. W kontekście polityki oświatowej gmin nie sposób nie uwzględnić szerszego kontekstu polityki oświatowej, ze względu na ograniczony wpływ samorządów na niektóre decyzje z zakresu oświaty, np. kwestie wynagradzania nauczycieli.

Według K. Raczkowskiego [2015, s. 146–147] efektywność może być analizowana w dwóch ujęciach: typowo ekonomicznym lub organizacyjnym (efektywność wielowymiarowa). W kontekście polityki oświatowej gmin przydatne jest ujęcie

ekonomiczne, które wskazuje, że korzyści powinny przewyższać koszty – działanie jest efektywne, o ile po odliczeniu kosztów związanych z jego realizacją pozostają korzyści, które mają wartość dodatnią i są największymi spośród możliwych do uzyskania [Wojciechowska 2014, s. 232–233]³.

3. Czynniki wpływające na koszty realizacji zadań oświatowych w gminach

Problemy gmin wiejskich i małych gmin miejsko-wiejskich z realizacją zadań edukacyjnych wynikają z wielu przyczyn. Po pierwsze, lokalna polityka oświatowa angażuje szereg zróżnicowanych aktorów o odmiennych interesach i celach. Po drugie, kwestie oświaty są regulowane w większości na poziomie centralnym, a tylko częściowo na lokalnym, co ogranicza samodzielność władz samorządowych [Sześciło 2016, s. 33]. Po trzecie, samorzady nie do końca mają wpływ na rosnące wydatki oświatowe, które generują odgórne regulacje oraz niekorzystne czynniki demograficzne [Herbst 2012b; Maj-Waśniowska 2017, s. 128–142; Jeżowski 2012, s. 204–228, 279–291]. Po czwarte, współcześnie od samorządów oczekuje się nie tylko zapewnienia warunków do realizacji prawa, jakim jest kształcenie, wychowanie i opieka, ale również wysokiej jakości usług edukacyjnych.

Konieczność racjonalizacji polityki oświatowej dotyka większość gmin w Polsce [Adamowicz, Kmiecński 2017, s. 75]. Głównym problemem są wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, które nie ulegają redukcji pomimo zmniejszającej się liczby uczniów [Herbst 2012a, s. 92]. Próbując przeciwdziałać temu zjawisku, samorzady podejmują działania racjonalizujące, zmierzające do ograniczenia ponoszonych kosztów.

Najbardziej radykalną formą działania jest likwidacja szkół, zwłaszcza małych, zlokalizowanych na terenach wiejskich, które to szkoły generują największe wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia. Wprawdzie samorzady mogą stopniować działania racjonalizatorskie, np. obniżając stopień organizacyjny szkoły czy łącząc oddziały, jednak nie są to metody, za pomocą których można uzyskać znaczące efekty (pozostają koszty utrzymania infrastruktury, pozostawione oddziały są nadal mało liczne, a ich łączenie wpływa negatywnie na komfort i jakość nauczania).

Głównym powodem likwidacji szkół pozostają trudności w finansowaniu ich działalności. Na bieżące utrzymanie szkół jednostki samorządu terytorialnego (JST) otrzymują z budżetu państwa subwencję oświatową, stanowiącą część subwencji ogólnej.

³ Odmienny pogląd wyrażał V. Pareto (Pareto optimum). Według niego istotne są preferencje indywidualne, które mogą być przedkładane nad interes wspólny (grupowy). Nie można określać mianem efektywnego takiego działania, na skutek którego pogarsza się sytuacja niektórych jednostek [Brownstein 1980, s. 94]. Zatem w tym ujęciu likwidacja szkoły, na której tracą np. nauczyciele (utrata pracy) lub rodzice uczniów (zwiększenie odległości do szkoły), nie byłaby uznawana za efektywną, mimo że przyniosłaby oszczędności finansowe.

Jej podział dla poszczególnych jednostek terytorialnych dokonywany jest na podstawie algorytmu uwzględniającego szereg parametrów⁴, wśród których kluczową rolę odgrywa liczba uczniów pobierających naukę w szkołach na terenie JST. Spadek liczby uczniów skutkuje niższą subwencją, z której można pokryć coraz mniejszą część ponoszonych przez JST wydatków [Herczyński, Sobotka 2014, s. 88].

W 2006 r. w Polsce w szkołach podstawowych uczyło się 2 484 891 uczniów. W 2014 r. liczba ta zmniejszyła się do 2 306 102, czyli o 7,2%. Spadek liczby uczniów był szczególnie widoczny na terenach wiejskich [Kościńska-Bałdyga 2015, s. 8]. Wraz z nim następowała redukcja liczby szkół. W 2006 r. JST prowadziły 14 511 szkół, do 2014 r. ich liczba zmniejszyła się w skali kraju o 6,7%. Na problem nizu demograficznego nałożyły się procesy depopulacyjne spowodowane migracjami krajowymi i zagranicznymi [Suchodolska 2015]. Procesy demograficzne (i związana z nimi likwidacja szkół) są zróżnicowane terytorialnie, zarówno w układzie regionalnym, jak i we wspomnianym podziale na obszary wiejskie i miejskie [GUS 2017].

Analizując problem zamykania szkół w skali Polski, wskazać należy, że najwięcej placówek zamknięto w województwach świętokrzyskim (16%), podlaskim (17%) i lubelskim (14%). Z kolei najmniej szkół ubyło w województwach pomorskim, śląskim, dolnośląskim czy lubuskim. Podyktowane to było specyfiką tych regionów (przemysłowe, zurbanizowane), wcześniej podjętymi działaniami racjonalizacyjnymi, ale także cechami przejętej przez samorządy w latach 90. XX w. sieci szkół, która w dużej mierze została ukształtowana historycznie [Herczyński, Sobotka 2014, s. 22; szerzej: Kuriański, 2008, s. 199–200].

4. Efektywność ekonomiczna racjonalizacji sieci szkół a interes polityczny organu wykonawczego

W badanych 12 gminach w okresie objętym analizą (lata 2006–2015) zlikwidowano łącznie 37 szkół podstawowych. W czterech gminach następowało to w więcej niż jednym etapie (w przypadku tych gmin tab. 1 obejmuje tylko etap ostatni). Wszyscy respondenci jako przyczynę wskazywali spadek liczby uczniów i wynikające z niego negatywne konsekwencje dla budżetów gmin. Wysokie wydatki na oświatę ograniczały możliwości inwestycyjne i utrudniały realizację innych zadań. Można przyjąć tezę, że decyzje podejmowane były z pełną świadomością celu, jakim było osiągnięcie oszczędności w wydatkach na prowadzenie szkół, a miarą efektywności działań racjonalizujących był spadek nakładów na szkoły (podstawowe).

Wydaje się jednak, że należy przyjąć granicę minimalnych oszczędności, które mogłyby być uznane za skutek działań racjonalizujących, gdyż pewne wahania

⁴ Algorytm ma uwzględniać w szczególności typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach [Ustawa z 13 listopada 2003, art. 28].

Tabela 1. Wybrane dane finansowe gmin w powiązaniu z liczbą likwidowanych szkół

Gmina*	Liczba zlikw. szkół	Wydatki (tys. PLN)	-1**	0	1	Różnica (%)	
						1:0	średnio na 1 zlikw. szkołę
SI	5	bieżące	5 701	6 456	4 095	-37	-7
		wynagrodzenia	3 846	3 860	814	-79	-16
MII	4	bieżące	3 967	4 573	3 663	-30	-8
		wynagrodzenia	3 248	3 037	1 844	-39	-10
MIV	3	bieżące	4 544	3 917	3 141	-20	-7
		wynagrodzenia	3 398	3 179	2 403	-24	-8
MIII	5	bieżące	4 943	5 440	4 421	-19	-4
		wynagrodzenia	4 240	4 447	3 409	-23	-5
MI	1	bieżące	5 655	5 392	4 757	-12	-12
		wynagrodzenia	4 540	4 448	3 909	-12	-12
SII	1	bieżące	4 822	5 653	5 062	-10	-10
		wynagrodzenia	4 312	4 482	4 032	-10	-6
PIV	3	bieżące	8 031	8 166	7 338	-10	-3
		wynagrodzenia	6 461	6 748	5 615	-17	-10
PII	1	bieżące	1 832	1 975	1 833	-7	-7
		wynagrodzenia	1 530	1 669	1 563	-6	-6
PI	1	bieżące	3 855	4 051	3 857	-5	-5
		wynagrodzenia	3 208	3 343	3 170	-5	-5
SIV	1	bieżące	10 131	10 863	10 906	0	0
		wynagrodzenia	8 606	8 700	8 730	0	0
SIII	1	bieżące	2 363	2 441	2 472	1	1
		wynagrodzenia	1 380	1 433	1 402	-2	-2
PIII	1	bieżące	6 084	6 412	6 904	8	8
		wynagrodzenia	4 943	5 232	5 605	-3	-3

* Nazwy gmin zakodowano, gdyż projekt badawczy dotyczył również kwestii wrażliwych (nieporuszanych w tym artykule), które nie powinny być ujawniane w powiązaniu z konkretnymi JST; ** -1 – rok poprzedzający likwidację szkół; 0 – rok, w którym dokonano likwidacji; 1 – pierwszy rok po likwidacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Rb28s, bazy danych Ministerstwa Finansów [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>].

wydatków w poszczególnych latach mogły i mogą występować w sposób naturalny, ze względu na różne, niekoniecznie związane z likwidacją szkół, okoliczności.

Autorzy, zdając sobie sprawę z arbitralności założeń, przyjęli, że granicę tę stanowi oszczędność trzech procent. Co do oceny stopnia efektywności, wydaje się, że bardziej korzystne od przyjęcia skali ze sztywną podziałką jest lokowanie osiągniętych wskaźników na osi stanowiącej kontinuum, na którego krańcach znajduje się minimum (stanowiące 3% oszczędność) i maksimum, będące najwyższą wartością spośród osiągniętych przez badane gminy.

Deklaracje respondentów dotyczące znaczącego obciążenia gmin wydatkami na oświatę znajdują potwierdzenie w danych z wykonania budżetów JST w latach likwidacji szkół. Wydatki bieżące⁵ na oświatę (dział 801) stanowiły w gminach w województwie pomorskim (gdzie szkoły są większe i już z chwilą przejęcia ich prowadzenia przez samorządy było ich mniej) 38–40% wydatków bieżących ogółem, natomiast w województwach mazowieckim i świętokrzyskim było to odpowiednio 47–53% i 46–49%⁶. Jednocześnie wójtowie, a także radni przyznawali, że mieli świadomość możliwych skutków społecznych i politycznych likwidacji szkół.

Dane zawarte w tab. 1 wskazują na wyraźne zróżnicowanie efektów finansowych likwidacji szkół. Najlepszy osiągnęły gminy, w których podjęto racjonalizację sieci szkół w sposób kompleksowy, likwidując jednocześnie kilka placówek. Nie był to jednak jedyny warunek przesądzający o efektywności działań. Potwierdził się istotny wpływ wynagrodzeń na poziom wydatków bieżących. Dopiero zmniejszenie liczby zatrudnionych nauczycieli przynosiło znaczące oszczędności⁷. Zwolnienie nauczycieli niesie jednak ze sobą ryzyko polityczne dla wójtów, ze względu na siłę opiniotwórczą tej grupy zawodowej, zwłaszcza w małych gminach. Stąd też w większości przypadków starano się ograniczać skalę zwolnień. Najkorzystniejszym pod tym względem rozwiązaniem było przejęcie prowadzenia szkół przez podmioty niepubliczne – stowarzyszenia, które zatrudniały (przynajmniej część) nauczycieli likwidowanych szkół⁸. Sytuacja taka wystąpiła w gminach SI i MII, które osiągnęły największe oszczędności (30–37%). W gminie SI wydatki na wynagrodzenia spadły aż o 79%. W zdecydowanej większości JST władze lokalne zachęcały nauczycieli i rodziców do utworzenia stowarzyszeń i przejęcia prowadzenia szkół, a w kilku przypadkach same angażowały się w proces ich powołania. Nie zawsze działania te kończyły się sukcesem. Respondenci wskazywali dwie główne przyczyny takiego

⁵ Dla celów porównawczych jest to korzystniejsze, gdyż wydatki ogółem mogą się znacząco różnić w poszczególnych latach, ponieważ obejmują wydatki inwestycyjne występujące niesystematycznie, a jednocześnie często o dużej wartości. W przypadku kilkunastomilionowego budżetu może to istotnie wpływać na różne wskaźniki charakteryzujące finanse gminy.

⁶ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych Rb28s, bazy danych Ministerstwa Finansów [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>].

⁷ Ze względu na gwarancje zawarte w Karcie Nauczyciela, w praktyce zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia możliwe jest jedynie w przypadku likwidacji etatów.

⁸ Zatrudnienie następowało jednak nie na podstawie Karty Nauczyciela, lecz Kodeksu pracy, co przynosiło oszczędności (możliwość zwiększenia pensum, niewypłacania niektórych dodatków itp.) (por. [ORE 2015; IBE 2014; *Różnice...* 2014]).

stanu rzeczy – brak potencjału lokalnej społeczności i/lub zaproponowanie pracy nauczycielom likwidowanych szkół w innych placówkach prowadzonych przez samorząd. Ta druga okoliczność w każdym przypadku demotywowała kadrę pedagogiczną, a w dodatku skłaniała ją do zniechęcania członków społeczności lokalnej, którzy rozważali podjęcie takiej inicjatywy.

Druga grupa gmin to jednostki, w których likwidacja szkół przyniosła słabsze, ale wyraźnie zauważalne oszczędności, w przedziale 10–20% (MIV, MIII, MI, SII, PIV). W gminach tych nauczycielom zaproponowano pracę w innych szkołach prowadzonych przez JST. Oszczędności w zakresie wynagrodzeń (10–24%) były efektem zmniejszenia zatrudnienia, ale w wyniku odejścia części nauczycieli na emerytury. Likwidacja szkół była okazją do wywarcia presji na tę grupę. Wyjątkiem była gmina SII, w której, jako jedynej spośród badanych, nie zaproponowano nauczycielom likwidowanej szkoły nowego zatrudnienia. Nie byli oni zainteresowani propozycją utworzenia wraz z rodzicami stowarzyszenia i przejęcia szkoły, wierząc, że uda im się zablokować likwidację. Spowodowało to ostry konflikt z wójtem, który doprowadził jednak do zamknięcia szkoły, ale pracy nauczycielom w innych jednostkach nie zaoferował. Takie zdecydowane działanie sprawiło, że likwidując jedną szkołę, osiągnięto oszczędność w wydatkach bieżących w wysokości 10%.

W ostatniej grupie znalazły się gminy, w których oszczędności oscylowały w przedziale 5–7%, oraz te, w których likwidacja szkół nie przyniosła efektów finansowych. W gminie SIV poziom wydatków bieżących nie uległ zmianie, a w dwóch (SIII i PIII) zwiększył się (odpowiednio o 1 i 8%). W gminach tych działania racjonalizujące były skuteczne, gdyż doprowadzono do likwidacji szkół, ale nieefektywne, ponieważ nie osiągnięto zakładanego celu likwidacji (por. [Raczkowski 2015, s. 148]). Być może w tych jednostkach likwidacja szkół ograniczyła wzrost wydatków, ale brak na to jednoznacznych dowodów. We wszystkich przypadkach widać również wyraźną korelację osiągniętych oszczędności ze zmianą poziomu wydatków na wynagrodzenia.

Efektywność finansowa likwidacji szkół w poszczególnych gminach wygląda nieco inaczej, gdy odrzuci się efekt skali (liczbę likwidowanych szkół w jednej gminie) i porówna się średnie oszczędności przypadające na jedną likwidowaną placówkę. Oprócz trzech wymienionych wcześniej jednostek, w których nie zredukowano kosztów, w kolejnych trzech obniżono je w zakresie 3–5%, zaś w pozostałych oszczędności wyniosły 7–12%. Tak więc tylko w połowie badanych gmin efektywność ekonomiczna procesu racjonalizacji polityki oświatowej była wyraźna.

5. Zakończenie

Jedną z najbardziej kosztochłonnych polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym jest polityka oświatowa. Zachodzące od jakiegoś czasu niekorzystne zmiany demograficzne, w połączeniu z przyjętym sposobem finansowania zadań edukacyjnych, powodują narastanie trudności i wymuszają na lokalnych władzach,

zwłaszcza małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, podejmowanie działań racjonalizujących. W najbardziej drastycznej formie przybierają one postać likwidacji szkół. Przyjęta we wstępie hipoteza została jednak potwierdzona tylko częściowo. Jak wykazały badania i przeprowadzona analiza, wójtowie są świadomi konieczności obniżania kosztów finansowania oświaty w ich gminach i zdają sobie sprawę z ryzyka społecznego i politycznego, jakie niesie ze sobą likwidacja szkół. Z tych powodów ich działania są w mniejszym lub większym stopniu zachowawcze, ale mimo to w połowie badanych gmin osiągnięto wyraźne obniżenie kosztów, co pozwala uznać przeprowadzoną racjonalizację za efektywną ekonomicznie. W jednej czwartej gmin likwidacja szkół nie przyniosła spodziewanych oszczędności i tylko w odniesieniu do tej grupy gmin można mówić o pozytywnej (w całości) weryfikacji hipotezy.

Literatura

- Adamowicz M., Kmiecinski M., 2017, *Finansowanie oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Rozprawy Społeczne, nr 11 (1), s. 68–78.
- Andrews R., Van de Walle S., 2013, *New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*, Public Management Review, vol. 15, no 5, s. 762–783.
- Balewski B., 2006, *Psychospołeczne i ekonomiczne uwarunkowania efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Brownstein B.P., 1980, *Pareto optimality, external benefits and public goods: A subjectivist approach*, The Journal of Libertarian Studies, vol. 4, no. 1, s. 93–106.
- Carvalho C., Brito C., 2012, *Assessing users' perceptions on how to improve public services quality*, Public Management Review, vol. 14, no. 4, s. 451–472.
- Curristine T., Lonti Z., Joumard J., 2007, *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*, OECD Journal on Budgeting, vol. 7, s. 1–45, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf>.
- European Commission, 2013, *A vision for public services Draft version dated 13/06/2013*, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology Sustainable and Secure Society Public Services, European Commission.
- Frąckiewicz-Wronka A., 2009, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- GUS, 2017, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (20.01.2018).
- Guziejewska B., 2008, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, Gospodarka Narodowa, nr 5-6, s. 71–89.
- Herbst M., 2012a, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, [w:] Herczyński J. (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa.
- Herbst M., 2012b, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce. Rozwiązania systemowe, dynamika i różnicowanie terytorialne*, <https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?Itemid=1173&start=20> (10.12.2017).
- Herczyński J., Sobotka A., 2014, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

- <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (11.12.2017).
- IBE, 2014, *Liczą się nauczyciele. Raport o stanie edukacji 2013*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Jeżowski A., 2012, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kargol-Wasiluk A., 2008, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, Zarządzanie Publiczne, nr 3 (5), s. 91–117.
- Kozińska-Bałdyga A., 2015, *Sytuacja oświaty na terenach wiejskich*, [w:] Tołwińska-Królikowska E. (red.), *Mala szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, ORE, Warszawa.
- Kuriański M., 2008, *Ku poszerzeniu horyzontów polskiej szkoły. Szkic historyczny edukacji: zagrożenia i szanse*, Saeculum Christianum, nr 15/1.
- Maj-Waśniowska K., 2017, *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Miłaszewicz D., 2014, *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, Studia Ekonomiczne Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 180, s. 163–173.
- NIK, 2014, *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych*, Informacja o wynikach kontroli, KNO-4101-04-00/2013, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- ORE, 2015, *Nauczyciele w roku szkolnym 2014/2015*, oprac. M. Rachubka, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Popkin R.H., Stroll A., 1994, *Filozofia*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Raczkowski K., 2015, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Różnice między zatrudnieniem nauczyciela na podstawie kodeksu pracy a kartą nauczyciela (część I)*, 2014, <http://znamibezpiecznie.pl/bezpieczna-szkola-i-przedszkole/872-roznice-miedzy-zatrudnieniem-nauczyciela-na-podstawie-kodeksu-pracy-a-karty-nauczyciela-cz-1> (20.01.2018).
- Suchodolska M., 2015, *Polska dramatycznie się wyludnia: Zyskują na tym duże miasta, mieszkańców wsi czeka tragedia*, Gazeta Prawna, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/875458,polska-dramatycznie-sie-wyludnia-zyskuja-na-tym-duze-miasta-mieszkanow-wsi-czeka-tragedia.html> (10.12.2017).
- Sześciło D., 2016, *O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce*, Zarządzanie Publiczne, nr 4 (38), s. 32–44.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 ze zm.
- Wojciechowska R., 2014, *Zachowania etyczne a problem efektywności w ekonomii*, Studia Ekonomiczne Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 180, s. 231–239.
- Ziębicki B., 2014, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.