

Jarosław Marczak*

RACJONALIZACJA KOSZTÓW KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO
- POTRZEBY I MOŻLIWOŚCI

Zagadnieniem o dużej doniosłości dla finansowania procesu kształcenia zawodowego jest racjonalizacja kosztów kształcenia. Potrzeba racjonalizacji w aktualnych warunkach staje się wieloraka. Wynika to m. in. z ograniczonej wielkości środków na finansowanie całej sfery niematerialnej, w tym i szkolnictwa zawodowego oraz brak precyzyjnego planowania stanowiącego podstawę ustalenia zapotrzebowania na środki pieniężne.

Planowania kosztów nie można traktować mechanicznie, jako iloczynu norm i ich liczby, jakie w planowanym okresie obowiązują, ale trzeba umieć odpowiedzieć na pytanie: czy zaplanowane koszty pozwolą na osiągnięcie założonych celów, czy też tych samych celów nie można osiągnąć przy innym poziomie i innej strukturze kosztów, lub, czy przy danych kosztach i danej strukturze kosztów nie można osiągnąć celów jakościowo lepszych i ilościowo większych (bądź jednego, bądź drugiego). Wreszcie, czy podstawy podejmowania decyzji, również planistycznych, odpowiadają potrzebom, którym mają służyć. Problemy te należy rozstrzygnąć na płaszczyźnie racjonalizacji.

Znaczenia racjonalizacji nie można przecenić. Jeżeli bowiem uznać, że wykształcenie, również zawodowe, jest częścią bogactwa narodowego, to naturalną sprawą staje się jego powiększanie. Z drugiej strony, nie można pomnażać bogactwa narodowego bez ponoszenia odpowiednich kosztów, które pokrywane są również z części tego bogactwa. Wymuszać to zatem powinno takie działania, dzięki którym uniknie się marnotrawienia tego bogactwa na drodze jego zwiększa-

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów Uniwersytetu Łódzkiego.

nia. Cel nie może uświęcać środków znacznie przekraczających korzyści wynikających z osiągnięcia tego celu.

Racjonalizacja jest pojęciem bardzo szerokim, znajdującym zastosowanie nieomal we wszystkich dziedzinach działalności człowieka. Znalazła także dużo miejsca w teorii organizacji, jako część składowa terminu prakseologia¹.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia można mówić o racjonalizacji sensu stricto i sensu largo. W tym pierwszym znaczeniu, w szkolnictwie zawodowym, mamy do czynienia z racjonalizacją kosztów kształcenia zawodowego w kontekście określonej działalności w tym zakresie. "Finanse są nie tylko aktywnym narzędziem kształtowania poziomu i struktury kosztów, stanowią także potencjalne narzędzie postępu ekonomicznego. Dochodzi się do tego dwoma drogami: przez rachunek ekonomiczny i przez tworzenie takich form planowania finansowego i form finansowania działalności każdego podmiotu, które będzie skłaniać do racjonalizacji ekonomicznej, zarówno na etapie prognozowania - planowania, jak też na etapie realizacji zaplanowanych zadań"². W tym ujęciu racjonalizacja została sprowadzona do aspektu ekonomiczno-finansowego.

Racjonalizacja sensu largo w szkolnictwie zawodowym obejmuje racjonalizację tych aspektów szkolnictwa zawodowego, które mają jakikolwiek wpływ na kształtowanie się kosztów, czyli do racjonalizacji kosztów dochodzi na drodze obniżki kosztów jednostkowych bez pogorszenia jakości, bez względu na to z jakich powodów do tego dochodzi, np. organizacyjnych, programowych itd.

Odniesienie racjonalizacji kosztów kształcenia jedynie do samych kosztów procesu kształcenia może okazać się w konsekwencji niebezpieczne dla efektu końcowego tego procesu, w tym także i gospodarki finansowej. Chodzi o to, że abstrahując od uwarunkowań procesu kształcenia, od modelu kształcenia, można dopracować w szczególności racjonalny system szkolnictwa i kształcenia zawodowego. Dlatego racjonalizacji kosztów nie można sprowadzać do samych kosztów,

¹ T. P s z c z o ł o w s k i, Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław-Warszawa 1978, s. 202.

² J. C h e c h l i ń s k i, Znaczenie rachunku kosztów w praktyce gospodarki finansowej jednostek sfery niematerialnej, [w:] Rachunek kosztów w sferze niematerialnej - metodologia - wyniki badań, red. J. Chechliński, K. Piotrowska-Marczak, "Acta Universitatis Lodzianensis" 1986, Folia oeconomica, z. 61.

ale trzeba ją rozciągnąć na system organizacji kształcenia zawodowego, jego wewnętrzną strukturę, problem sieci szkolnej itp., czyli na wszystkie te elementy, które rzutują na kształtowanie się kosztów. W tym przypadku jest racjonalizacja sensu largo. Oczywiście, racjonalizacji mogą być poddane tylko pełne koszty, co w odniesieniu do aktualnego systemu finansowania szkolnictwa jest bardzo utrudnione ze względu np. na system ewidencji.

Problemem zasadniczym, decydującym o kształtowaniu się kosztów kształcenia zawodowego jest problem celów tego kształcenia, a właściwie wyboru celów. Przy celu niewłaściwym, wybranym woluntarystycznie lub na podstawie błędnych przesłanek (fałszywe informacje lub pseudonaukowe kryteria wyboru), koszty kształcenia będą ponoszone i można je racjonalizować, tylko: "Cóż z tego, że to do czego dążymy osiągamy sprawnie, racjonalnie, jeśli cele tego dążenia nie byłyby słuszne, w jakimś sensie racjonalne?"³ Wybór celów związanych z kształceniem jest ważnym problemem samym w sobie. Można założyć, że cel jest wybrany na podstawie racjonalnych przesłanek, nie zachodzi więc przedstawione niebezpieczeństwo pseudoracjonalizacji.

Racjonalny cel kształcenia zawodowego można wyrazić przez model kształcenia i wykształcenia. Zatem, aby móc racjonalizować koszty kształcenia zawodowego, należy rozpocząć od modelu kształcenia i wykształcenia. Modele te muszą najpierw zostać poddane racjonalizacji z punktu widzenia efektu końcowego oraz możliwości dokonywania zmian w zależności od zmieniającej się sytuacji zewnętrznej. To dopiero powinno stanowić podstawę racjonalizacji kosztów w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Jeśli przyjąć założenie, że system szkolnictwa zawodowego oraz procesy kształcenia oparte są na modelu wykształcenia, to, generalnie biorąc, racjonalizacja kosztów kształcenia (wykształcenia) w szkolnictwie zawodowym sprowadzać się powinna do racjonalnego gospodarowania⁴. "Zasada ta stwierdza, że maksymalny stopień realiza-

³ J. P a j e s t k a, Świadome kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych w gospodarce socjalistycznej, [w:] Racjonalność gospodarowania w socjalizmie, red. B. Kamiński, A. Łukasiewicz, Warszawa 1980, s. 271.

⁴ Zasada racjonalnego gospodarowania bywa także określana mianem zasady gospodarności (O. L a n g e, Ekonomia polityczna t. 1, Warszawa 1959) lub zasady gospodarowania (H. F i s z e l, Teoria gospodarowania, Warszawa 1980).

cji celu osiąga się postępując w ten sposób, żeby przy danym nakładzie środków otrzymać maksymalny stopień realizacji celu, albo też użyć minimalnego nakładu środków. Pierwszy wariant postępowania nazywa się zasadą największego efektu albo zasadą największej wydajności. Drugi wariant nazywa się zasadą najmniejszego nakładu środków albo zasadą oszczędności środków⁵.

Należy rozważyć, czy obie zasady można zastosować w szkolnictwie zawodowym, a jeżeli tak, to jakie muszą zostać spełnione warunki⁶.

Rozpatrując zasadę pierwszą - największego efektu, to najpierw należy ten efekt określić. W szkolnictwie zawodowym jest nim wykształcenie. Zatem w tej zasadzie nie określa się górnej granicy efektu. W szkolnictwie zawodowym efekt - wykształcenie ma dwa aspekty. Jeden - ilościowy - jest ograniczony, choćby ze względów demograficznych, tzn. ilościowo efektu nie można nieskończenie zwiększać, bo określa go populacja ludności. Jeden człowiek może mieć jedno, określone wykształcenie. Drugi aspekt ma wymiar jakościowy, tzn. że jedno wykształcenie może być gorsze lub lepsze. Przy omawianej zasadzie chodzić może tylko o to drugie. Górnej granicy wykształcenia zawodowego, tak jak każdego innego nie można określić ani wyznaczyć. Jediną granicą, jaką można i trzeba wykreślić, jest dolna granica, poniżej której nie można zejść, jeżeli chce się utrzymać choćby tylko reprodukcję prostą siły roboczej. Zasada największego efektu przy danych nakładach w szkolnictwie zawodowym powinna być stosowana przede wszystkim w warunkach niedoboru, gdy środki na szkolnictwo, oświatę i całą sferę niematerialną są dawkowane w małych porcjach. Wzrost wykształcenia społeczeństwa, nawet, a może dlatego, znacznie powyżej potrzeb i możliwości ich spożytkowania, musi w konsekwencji doprowadzić w bliższej lub dalszej przyszłości do gwałtownego przyspieszenia gospodarczego. Oczywiście, najkorzystniejsza jest taka sytuacja, w której każdy wzrost (jakościowy) wykształcenia jest od razu wykorzystywany. Jed-

⁵ L a n g e, Ekonomia polityczna..., s. 148-149.

⁶ Por. podobne rozważania dotyczące racjonalizacji w wojsku w: J. C h e c h l i ń s k i, Postęp ekonomiczny i jego narzędzia finansowe w gospodarce wojskowej, Gdynia 1966, nadbitka z "Rocznika Ośrodków Nauk Społecznych i Wojskowych Marynarki Wojennej" 1966, nr 3, s. 6 i in.

nakże brak możliwości zużycia wykształcenia nie może stanowić podstawy do obniżania jego poziomu.

Druga zasada racjonalnego gospodarowania polega na minimalizacji kosztów przy założonym efekcie. Ponieważ przyjęto, że efektem w szkolnictwie zawodowym jest wykształcenie zawodowe, zatem w tej metodzie najpierw należy określić poziom wykształcenia, a następnie szukać możliwości jego osiągnięcia przy najniższych kosztach. To powinna być zasada docelowa, przy przyjęciu jako podstawy określenia efektu - wykształcenia - modelu wykształcenia. Wówczas racjonalizacji dokonuje się w procesie kształcenia, wybierając najtańszy jego wariant.

W obowiązującej aktualnie praktyce, należałoby stosować zasadę pierwszą, bowiem mamy do czynienia z finansowaniem na miarę możliwości, a nie na miarę potrzeb⁷. Dlatego należy wykorzystać maksymalnie zasoby rzeczowe, finansowe i osobowe, właśnie przez podniesienie poziomu wykształcenia przy danych środkach, jakimi się dysponuje.

Zastosowanie obecnie zasady minimalizacji kosztów mogłoby wywołać trudności w określeniu wykształcenia, bowiem ograniczone są środki na jego osiągnięcie. Wykształcenie na miarę potrzeb gospodarki może być przy potrzebach innego rodzaju dla niej za drogie.

Racjonalizacji kosztów kształcenia nie można prowadzić w oderwaniu od konkretnych warunków. W warunkach niedoboru środków logiczne wydawałoby się zastosowanie zasady oszczędności środków, a w sytuacji nieograniczonych środków - zasady maksymalizacji efektu. Jednak z przytoczonych rozważań wynika, że w pewnych warunkach należy zastosować właśnie zasady przeciwne.

Omówione problemy racjonalizacji kosztów kształcenia sprowadzają się do rozważań o racjonalizacji sensu largo i sensu stricto, do problemu wyboru celu, rozpatrywanego na tle modelu wykształcenia i wreszcie do zasady racjonalnego gospodarowania tym co jest. Jednakże nie wyczerpują one wszystkich aspektów, m. in. brakuje tych płaszczyzn racjonalizacji, które odnoszą się do skali makro i mikro.

Racjonalizacja w skali makro może być przeprowadzana na najwyższym szczeblu - w ministerstwie lub przez kuratorium. Zatem, np.

⁷ Świadczy o tym choćby spadający wskaźnik udziału wydatków na oświatę w dochodzie narodowym. Tego typu finansowanie określa się mianem finansowania na zasadzie prawa reszty.

obowiązek kształcenia się obywateli wymusza na państwie (a właściwie na jego organach administracyjnych) zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w szkołach z uwzględnieniem ich różnych rodzajów. Budowa nowych szkół zawodowych pociąga za sobą konieczność ponoszenia środków pieniężnych. Zatem decyzja o budowie szkoły w skali makro musi uwzględniać nie tylko liczbę uczniów, dla których mają być przygotowane miejsca do nauki, ale również gdzie szkoły mają być zlokalizowane w sensie przestrzennym⁸. Może bowiem się okazać, że taniej jest wybudować szkołę zawodową z internatem w jednym miejscu, niż w innym, pozornie lepszym, ale bez internatu. Decyzje inwestycyjne rzutują na koszty eksploatacji, co też musi być przedmiotem racjonalizacji. W ramach racjonalizacji makro może być opłacalne zmuszenie dużego zakładu pracy do uruchomienia szkoły przyzakładowej łączonej ze szkołą lub klasą kuratorską, w części tylko realizującej inny program (np. przy szkole zawodowej przyzakładowej kształcącej specjalistów budowy maszyn przemysłu drzewnego można utworzyć oddział budowy maszyn ogólnych). Takie postępowanie jest szczególnie wskazane w miejscowościach małych, w których jest zlokalizowany duży zakład przemysłowy.

Ten typ racjonalizacji wprowadza swego rodzaju substytucję między szkolnictwem kuratorskim i przyzakładowym.

Racjonalizacja kosztów na poziomie makro sprowadzać się powinna przede wszystkim do decyzji inwestycyjnych. Złe decyzje inwestycyjne, pozornie tanie, mogą okazać się nieracjonalne w procesie eksploatacji na poziomie mikro. Może się bowiem okazać, że rzekomo zaoszczędzone środki w procesie inwestycyjnym trzeba będzie zawiązką "refundować" i przeznaczyć po zakończeniu inwestycji na normalną, bieżącą działalność.

Racjonalizacja kosztów w skali mikro odnosi się do podstawowych jednostek działających: szkół i zespołów szkół zawodowych. Ten rodzaj racjonalizacji można rozpatrywać dwojako. Po pierwsze dostosowując go do istniejącego systemu gospodarki finansowej, a po drugie, szerzej - racjonalizacja powinna obejmować równocześnie zmianę

⁸ H. Fiszel omawiając zasady gospodarowania w gospodarce socjalistycznej wymienia różne jej warianty, do których zalicza koncentrację środków, w sensie przestrzennego rozmieszczenia inwestycji i funduszu inwestycyjnego. Por. H. F i s z e l, Teoria gospodarowania, Warszawa 1980, s. 10-11.

tego systemu, jeżeli okaże się nieracjonalny. W tym przypadku mamy do czynienia z racjonalizacją kosztów eksploatacyjnych.

H. Fiszel wymienia jako jeden z warunków racjonalnego gospodarowania zasadę substytucji, polegającą na możliwości zastępowania jednych czynników produkcji przez inne (np. pracy żywej przez pracę uprzedmiotowioną), jednej formy nakładów przez inną (np. nakładów bieżących przez nakłady inwestycyjne)⁹. "Tam, gdzie manewrowanie czynnikami produkcji i formami nakładów nie występuje lub jest ograniczone, racjonalne gospodarowanie jest niemożliwe. Wszelkie usztywnianie udziału poszczególnych czynników produkcji jest bowiem zaprzeczeniem postępu, który wymaga zmiany proporcji. Podobnie usztywnianie poszczególnych nakładów i brak więzi między nimi jest niezgodne z zasadą racjonalnego gospodarowania"¹⁰.

Oczywiście, tak w szkolnictwie zawodowym, jak i w całej oświacie, nie jest możliwe pełne zastosowanie zasady substytucji. Wykorzystanie jej w granicach, które umożliwia specyfika tej dziedziny działalności ludzkiej, byłoby jednak wskazane. W tym przypadku substytucja staje się synonimem elastyczności, której bardzo brakuje gospodarce budżetowej, nie tylko szkolnictwa zawodowego. Obowiązujące przepisy nie zezwalają w zespołach szkół zawodowych na substytucję między kosztami eksploatacyjnymi i inwestycyjnymi. Poza tym ten dylemat występuje sporadycznie i, jak to przedstawiono wcześniej, w pierwszym rzędzie obchodzi ministerstwo lub kuratorium. Substytucję pracy żywej i pracy uprzedmiotowionej utrudniają w szkolnictwie dwie podstawowe przyczyny. Po pierwsze - znaczenie człowieka w procesie nauczania, po drugie - ograniczone środki na kształcenie i dbałość ośrodków decydenckich o zachowanie pewnych proporcji między nakładami rzeczowymi i osobowymi głównie podyktowana obawami o naruszenie równowagi rynkowej. Traktując "szczupłość" środków na kształcenie jako niedobór, należy stwierdzić za Kornaiem, że musi on wywołać nieefektywność¹¹.

⁹ Ibidem, s. 17-18.

¹⁰ Ibidem, s. 18.

¹¹ Por. J. K o r n a i, Wzrost, niedobór, efektywność, Warszawa 1986, s. 98-103. Kornai w swoich rozważaniach pomija sferę budżetową, ale jego uwagi o niedoborze i efektywności z powodzeniem mogą posłużyć do analizy niedoboru i w tej sferze.

Reglamentacja środków (kosztów) w ściśle regulowany sposób musi pogłębiać ten stan. Zatem należy postulować, w ramach racjonalizacji mikro, większą swobodę dysponowania środkami, nie tylko w ramach jednorodnych grup kosztów (osobowych i rzeczowych), ale również między nimi. Manewr ten może mieć tylko jedno ograniczenie. Virement na korzyść wydatków osobowych, tam gdzie wydatki nie są ponoszone z własnych dochodów ze sprzedaży lub quasi-sprzedaży towarów czy usług, może sprzyjać w skali makro zachwianiu równowagi rynkowej. Stąd dla zapewnienia elastyczności gospodarowania zachowuje się w miejsce limitowania zatrudnienia, limitowanie globalnego funduszu płac. Podstawowym warunkiem musi być osiągnięcie założonego celu, co nie oznacza, że w każdych warunkach jest to równie łatwe. Niskie płace w szkolnictwie mogą np. powodować (i powodują) odchodzenie pracowników, w tym obsługi. Może powstać sytuacja, że magazyn szkolny będzie pełen środków utrzymywania czystości, a szkoła będzie nie sprzątana z braku pracowników. Zwiększenie płacy, z środków na utrzymanie czystości, może tę czystość zapewnić. Poza tym swoboda w dysponowaniu środkami przez kierownictwa szkół, choćby tylko dla wzrostu płac zatrudnionych nauczycieli, nawet w ramach dyspozycyjnego funduszu płac, wymuszałaby konieczność pokrycia pozostałych kosztów z innych źródeł, bez szkody oczywiście dla pozostałych potrzeb. Być może zmniejszyłoby to przynajmniej w części fluktuację nauczycieli i zapobiegłoby odchodzeniu najlepszych specjalistów ze szkół do przemysłu, jeśli tego nie można załatwić odpowiednią systemową podwyżką płac¹², a tym samym mogło przyczynić się do podniesienia poziomu kształcenia.

Jednakże racjonalizacja kosztów w szkolnictwie zawodowym ma najczęściej charakter postulatywny. Dotyczy to zarówno szkolnictwa przykładowego, jak i kuratoryjnego, choć z różnych powodów.

W szkolnictwie kuratoryjnym wynika to z omówionej wcześniej sztywności gospodarki budżetowej i obaw przed jej rozluźnieniem, a także jest efektem ograniczonej substytucji między pracą żywą i uprzedmiotowioną ze względu na podstawowe znaczenie w procesie kształcenia tej pierwszej. Szkolnictwo kuratoryjne nie jest jednorodne. Największe możliwości racjonalizacji kosztów istnieją w wy-

¹² Jak dotąd nauczyciele tracą na inflacji podobnie jak lekarze i naukowcy.

dzielonych warsztatach szkolnych, ze względu na zasadę prowadzenia gospodarki finansowej, zbliżonej do gospodarki finansowej przedsiębiorstw.

Natomiast szkolnictwo przyzakładowe jest częścią przedsiębiorstwa. Racjonalizacja kosztów szkoły przyzakładowej zależy zatem od potrzeb zakładu pracy. Jak do tej pory takiej dążności nie zarejestrowano. Rzeczywiste znaczenie szkół przyzakładowych jest inne od założonego. Szkoły przyzakładowe zabezpieczają kadrowo potrzeby przedsiębiorstwa. Utrzymanie szkoły przyzakładowej jest dla przedsiębiorstwa tańsze niż postoje powodowane brakiem pracowników. Utwierdza taką praktykę brak rynku pracy i warunki monopolizacji polskiej gospodarki. Pewne nadzieje na poprawę tej sytuacji można wiązać ze zmianami w ramach reformy. Polityka kadrowa musi uwzględniać nie tylko aspekt ilościowy, ale przede wszystkim jakościowy. Oznaczać to powinno inne spojrzenie na kwalifikacje pracowników oraz działalność szkół przyzakładowych. Ocena dotyczyć będzie nie tylko poziomu (jakości) kształcenia i zgodności z potrzebami przedsiębiorstwa, ale również, co powinno wynikać z jasno określonych reguł ekonomicznych, kosztów kształcenia. Racjonalizacja kosztów kształcenia w szkolnictwie przyzakładowym stanie się wówczas rzeczywistością.

W rozważaniach poświęconych racjonalizacji kosztów w kontekście substytucji kosztów, należy zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach, zwłaszcza w szkolnictwie przyzakładowym, może powstać sytuacja nadmiaru środków wynikająca z łatwości w ich uzyskaniu, co również nie sprzyja racjonalizacji. Sytuacja taka nie jest korzystna, ponieważ ten sam efekt albo nawet niższy - wykształcenie - jest droższy. Takie negatywne praktyki powinna wyeliminować wspomniana już wielokrotnie reforma gospodarcza. W tym przypadku, zwiększanie środków na poprawę działalności z innych źródeł niż budżet może nawet pogłębić nieracjonalność i wypaczyć strukturę kosztów.

W ramach działań mających na celu racjonalizację kosztów kształcenia, najbardziej właściwą drogą postępowania byłoby stosowanie rachunku ekonomicznego. Jednakże najpierw należy rozważyć czy w szkolnictwie zawodowym rachunek ekonomiczny jest możliwy do zastosowania, czy też trzeba uciec się do jego formuły uproszczonej - rachunku kosztów.

Jarosław Marczak

*
RATIONALIZATION OF VOCATIONAL TRAINING COSTS -
NEEDS AND POSSIBILITIES

Rationalization of vocational training costs aims at improving and raising the level of education. A point of departure should be a model of educational accomplishments, with a model of education to be elaborated on its basis. Rationalization may be approached in its strict sense, i.e. restricted mainly to economic-financial aspects and in its more general sense taking into account also the problems of organization, structure, school curricula, network of schools, etc. For two principles of rationalization of activity to find their application with regard to the schooling system it is necessary to impose certain constraints and make some adaptations, which is prompted by a specific nature of vocational education. Rationalization of vocational training costs is analyzed in this article from the macro viewpoint, i.e. of the Ministry and a local school board, and from the macro viewpoint - of a school or a complex of schools. This is followed by an analysis of constraints to and possibilities of using rationalization of education costs according to the manner in which schools are subordinated, with schools being divided into those subordinated to local school boards and those attached to industrial plants.