

Krystyna Piotrowska-Marczak^{*}

WYBRANE PROBLEMY METODOLOGII BADAŃ PORÓWNAWCZYCH
NAD PUBLICZNYMI WYDATKAMI OŚWIATOWYMI

Opóźnienie tempa rozwoju badań międzynarodowych wynika przede wszystkim z trudności w uzyskaniu odpowiednich informacji, a także wiąże się z ustaleniem względnie precyzyjnie ich zakresu. Kluczowy problem w tym względzie to kwestia porównywalności danych.

Na forum odpowiednich organizacji specjalistycznych, np. UNESCO, czyni się wiele wysiłków aby doprowadzić do porozumienia i wspólnych ustaleń w zakresie sposobu gromadzenia i przekazywania informacji z poszczególnych krajów do właściwych placówek opracowujących publikacje zbiorcze.

Powodzenie takich wspólnych ustaleń stwarza szansę na uzyskanie danych porównywalnych¹. Do tej pory nie udało się tego w pełni zrealizować. W obecnej sytuacji analiza jakiegokolwiek problemu, w szerszej niż krajowa skali, wymaga zgłoszenia całego szeregu zastrzeżeń związanych z ograniczoną porównywalnością danych. Powstaje wówczas konieczność dokonania takiej operacjonalizacji, która umożliwi przedstawienie badanego zjawiska na szerszym tle, a co za tym idzie, pozwoli na pełniejszą jego ocenę. Każde szczegółowe zagadnienie wymaga oczywiście osobnego i wnikliwego rozpatrzenia. Winno się tu przede wszystkim uwzględnić specyfikę badanego przedmiotu².

^{*} Dr hab., docent w Katedrze Finansów UŁ.

¹ Por. uwagi zawarte w międzynarodowych rocznikach statystycznych, np. Introduction, [w:] Statistical Yearbook, UNESCO 1973, oraz Introduction, [w:] The Organization of Educational Research International Bureau of Education, Geneva 1966.

² Por. zastrzeżenie zawarte w artykule M. G m y t r a - s i e w i c z a, Źródła finansowania procesu kształcenia, "Finanse" 1967, nr 9.

Oświata jest elementem szerszego układu, w którym zajmuje określone miejsce i odgrywa specyficzną rolę. Tym układem jest społeczeństwo, które w wielu analizach jest traktowane jako system³. Taki sposób podjęcia pozwala nie tylko na statystyczny jego opis, ale również na uchwycenie zmian, a także przedstawienie zależności między układami działającymi wewnątrz społeczeństwa. Zmiany te są ściśle związane z procesami postępu społecznego i wszystkimi jego rodzajami: postępow technicznym, ekonomicznym, naukowym, politycznym itp.⁴ Z kolei postęp jako całość, jego tempo i charakter zależy w znacznej mierze od stanu i poziomu oświaty. Odgrywa ona istotną rolę w procesie przekazywania wiedzy i wyrabiania określonych umiejętności i postaw u poszczególnych jednostek. Biorąc pod uwagę te współzależności należy oświatę traktować jako podsystem systemu społecznego. Nie jest on zatem układem izolowanym, a ściśle powiązany z pozostałymi podsystemami - gospodarką jako całością, sferą produkcyjną, pozostałymi podsystemami sfery niematerialnej itp.

Miejsce podsystemu oświatowego w całym systemie jest szczególnie z uwagi na jego funkcje oraz rolę w procesie rozwoju społeczeństwa. Te pierwsze sprowadzają się przede wszystkim do kształcenia i wychowania młodego pokolenia zgodnie z potrzebami społeczeństwa i gospodarki.

Z kolei rola oświaty w rozwoju społecznym wynika z jej funkcji. Sprzężenie, o którym mowa, szczególnie wyraźnie uwidacznia się na gruncie systemu finansowego. Jak wiadomo oświata jest w bardzo wielu krajach finansowana w znacznej mierze ze środków społecznych, które określa się mianem społecznego funduszu spożycia⁵.

Nie jest on jednak wewnętrznie jednorodny. Z punktu widzenia funkcji, jakie spełniają poszczególne części społecznego funduszu spożycia, można go podzielić na fundusze zabezpieczenia państwowego i społecznego oraz fundusze rozwoju społecznego⁶.

³ Por. T. P a r s o n s, Szkice z teorii socjologicznej, Warszawa 1972, s. 284.

⁴ Patrz: B. M i s z e w s k i, Postęp społeczny, Warszawa 1977, s. 67 i n.

⁵ Patrz: K. S z w e m b e r g, Społeczny fundusz spożycia w Polsce, Warszawa 1965.

⁶ Patrz: J. C h a c h l i Ń s k i, Konsumpcyjne fundusze

Do tych pierwszych zalicza się poza funduszami zabezpieczenia państwowego (np. obrona narodowa) fundusze ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia i część świadczeń komunalnych, a do drugich fundusze oświatowe. Należy ponadto dodać, że "konsumpcyjne fundusze zabezpieczenia i rozwoju społecznego, to swoiste fundusze amortyzacyjne i inwestycyjne, które zapewniają przebieg prostej i rozszerzonej reprodukcji czynnika osobowego wytwarzania i w tej funkcji nie są mniej ważne niż ich produkcyjne odpowiedniki [...] społeczne fundusze spożycia, podobnie zresztą jak fundusz płac, spełniają funkcje zabezpieczające i rozwojowe zazwyczaj równocześnie i wydzielenie tych funkcji w odrębnych systemach funduszy nie zawsze jest potrzebne i praktycznie nie zawsze da się przeprowadzić"⁷.

Na szczególną podkreślenie zasługuje rola funduszy rozwojowych. Ich specjalne znaczenie wynika z tego, że "Czynnikiem szczególnie dynamizującym produkcję jest w skali całej gospodarki narodowej - oświata"⁸. Jej znaczenie dla społeczeństwa jako całości wynika przede wszystkim z aktualnego charakteru świadczeń oświatowych. "Funkcjonowanie i efekty oświaty wkomponowane zostały nie tyle w ostateczne rezultaty postępu, nie tylko jako spodziewane skutki postępu, ale jako jeden z decydujących instrumentów, czynników sprawczych rozwoju"⁹.

Drugim układem odniesienia dla podsystemu oświaty, poza finansowym, jest podsystem organizacyjny. Zarówno jeden jak i drugi nie pozostają bez istotnego wpływu na jej rozwój, z tym jednak, że system organizacji oświaty stanowić może sprzyjające lub utrudniające warunki realizacji procesu nauczania i wychowania, a tym samym w pewnych okolicznościach może stać się hamulcem postępu w tej dziedzinie. Z tych powodów musi on co pewien czas podlegać zmianom, a tym samym doskonalić się, zgodnie z aktualnymi wymaganiami rzeczywistości¹⁰. Bezspornie jednak

rozwoju i zabezpieczenia społecznego, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1974, nr 3, s. 20.

⁷ Tamże, s. 20.

⁸ Tamże, s. 18.

⁹ R. J e z i e r s k i, Treść kształcenia i wychowania w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym, [w:] Perspektywy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego w Polsce, Polska 2000, Wrocław 1977, s. 277.

¹⁰ Patrz: Raport o stanie oświaty, Warszawa 1973.

odnotować tutaj należy dość długie okresy stagnacji, w których podsystem organizacyjny odgrywa w stosunku do całego podsystemu oświatowego rolę bierną. Podsystem finansowania jest i musi być natomiast zawsze aktywnym narzędziem formującym bieżący kształt podsystemu oświatowego - z tym jednak, że aktywność ta nie jest w poszczególnych okresach jednakowa. Wynika ona między innymi z konieczności stałego dopływu środków pieniężnych do poszczególnych placówek oświatowych, bez których wszelkie dalsze działanie nie byłoby możliwe.

W ramach tych najbardziej ogólnych zależności występują także związki bardziej szczegółowe, które powodują, że oświata rozwija się w określonym kierunku i przybiera kształt mniej lub bardziej zgodny z założeniami polityki oświatowej.

Ostateczną postać podsystemu oświaty kształtują zarówno czynniki wewnętrzne wynikające z jej istoty, jak i czynniki zewnętrzne. Do tych ostatnich należą między innymi poziom rozwoju kraju, warunki społeczno-polityczne, struktura źródeł finansowania.

Możliwość rozwoju oświaty jest niewątpliwie funkcją poziomu rozwoju, na którym znajduje się dany kraj. "Poszczególne kraje w miarę rozwoju gospodarczego, przejawiającego się zwiększeniem dochodu narodowego per capita, zmieniają swoją strukturę gospodarczą"¹¹. Te przekształcenia przejawiają się między innymi we wzroście udziału w dochodzie narodowym usług niematerialnych, a w tym i oświaty.

"Spożycie takich dóbr i usług, jak ochrona zdrowia, oświata, nauka i kultura wywiera także wpływ na wydajność i jakość pracy. Dobra te stanowią tzw. niematerialne czynniki rozwoju, których rola w procesie rozwoju gospodarczego stale wzrasta. W krajach najwyżej rozwiniętych udział tych czynników we wzroście dochodu narodowego przekracza nawet 50%"¹². Należałoby dodać, że

¹¹ P. K e r p u ł, Zmiany strukturalne a rozwój gospodarczy, Warszawa 1978, s. 19.

¹² Tamże, s. 123. Problemami tymi zajmowali się E. F. D e n i s o n, The Sources of Economic Growth in the United States and Alternatives Before us, New York 1962; S. G. S t r u m i l i n, Чрезвычайно важное значение народного образования, Москва 1924; Эффективность оświaty в ЗСРР, "Воспитание" 1963, nr 18.

poziom rozwoju danego kraju przejawia się nie tylko we wzroście dochodu narodowego i źródłach jego tworzenia, ale także w jego podziale. Można sformułować tezę, że im wyższy poziom rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, tym większa część dochodu narodowego podzielonego przeznaczana jest na usługi niematerialne, a w tym także na oświatę.

T a b e l a 1

Wydatki publiczne na oświatę w wybranych krajach^a
w stosunku do dochodu narodowego (GNP) w %

Kraj	Wydatki publiczne na oświatę do dochodu narodowego (GNP) w roku			
	1965	1970	1973	1974
1	2	3	4	5
Argentyna	3,0	.	3,0	4,0
Belgia	4,2	4,2	5,1	.
Chile	3,6	5,4	2,6	3,8
Czechosłowacja	3,3	4,4	4,7	4,5
Ekwador	2,8	4,0	.	.
Francja	4,2	4,7	5,3	4,7
Ghana	4,5	4,3	.	.
Gujana	4,4	4,7	.	6,4
Jamajka	3,4	.	5,2	7,1
Japonia	4,3	4,0	4,4	5,1
Jugosławia	4,5	4,9	4,5	6,0
Kanada	6,0	8,5	8,0	7,6
Kolumbia	2,3	3,3	3,3	.
Malawi	3,6	4,1	2,7	2,4
Maroko	3,9	4,2	5,3	.
Meksyk	2,4 ^b	2,6	3,1	.
Paragwaj	1,9	2,2	.	1,4

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5
Polska	5.1	4.9	3.8	3.7
RFN	3.4	4.0	4.1	4.5
Szwecja	6.2	7.7	7.7	7.5
USA	5.3	6.4	6.6	6.3
W. Brytania	.	.	.	.
Włochy	5.2	4.3	5.4	5.2
Węgry	5.3	4.4	4.3	4.6
ZSRR	7.3	6.8	7.5	7.6

^a Wyboru krajów dokonano według schematu przyjętego w badaniach oświatowych UNESCO, patrz np. F. E d d i n g, D. B e r t e c h e r, International developments of educational expenditure 1950-1965, Berlin 1969, s. 28. ^bDane za rok 1966.

Ź r ó d ł o: Statistical Yearbook 1976, UNESCO 1977, s. 535-555.

Dane zawarte w tab. 1 świadczą o pewnych cechach charakterystycznych dla publicznych wydatków oświatowych. Są one zróżnicowane w zależności od poziomu gospodarczego poszczególnych krajów¹³.

¹³ Przyjmując w ślad za statystyką międzynarodową podział krajów na 3 grupy (kraje rozwijające się, średnio rozwinięte i wysoko rozwinięte), uznaje się za najpilniejszą potrzebę opracowania programu działań zmierzających do tego, jak zwiększyć w sposób wydatny dynamikę wzrostu krajów najmniej rozwiniętych i szybciej zmniejszać dystans dzielący je od grupy krajów średnio rozwiniętych; to bowiem praktycznie zapewniłoby około 2/3 ludności świata wyjście ze stanu niedożywienia i niemożności pokrycia w zadowalającej skali tej grupy potrzeb, które określa się jako potrzeby elementarne. Dla krajów średnio rozwiniętych kładzie się nacisk na niezbędność stworzenia programu określającego, jak kształtować w sposób bardziej nowoczesny kierunki rozwoju ich gospodarki i przemian społecznych, aby wyraźnie prowadziło to do zaniejszenia poszerzającej się obecnie luki, zwłaszcza technologicznej, dzielącej grupę średnio rozwiniętych od grupy krajów wysoko rozwiniętych. Wreszcie, przed krajami wysoko rozwiniętymi zarysowuje się konieczność skonkretyzowania koncepcji, a potem programu, który by ukształtował ich następne stadium wzrostu społeczno-ekonomicznego, często określane obec-

Sytuacje ekstremalne na początek i na koniec analizowanego okresu wykazują pewne wyraźne właściwości.

Zróżnicowanie wysokości wskaźnika publicznych wydatków oświatowych w stosunku do dochodu narodowego było w 1965 r. mniejsze niż w latach następnych. Najniższy wskaźnik występował w Paragwaju - 1,9, a najwyższy w Związku Radzieckim - 7,3. Rozpiętość tych wskaźników wynosi zatem 5,4 punkta.

Na koniec badanego okresu (w 1974 r.) najniższy wskaźnik nadal posiadał Paragwaj - wynosił on 1,4, a najwyższy w dalszym ciągu ZSRR i Kanada - 7,6. W tym przypadku różnica wynosi 6,2 punkta. Porównując okres 10-letni nasuwa się więc uwaga o pogłębieniu zróżnicowania między poszczególnymi krajami. Świadczyć to może o zwiększonym tempie rozwoju niektórych państw, gdzie zgodnie z prawami ekonomicznymi następuje zmiana proporcji poszczególnych rodzajów wydatków publicznych, w tym także oświatowych, co może być wyrazem nie tylko wzrostu poziomu gospodarczego w sensie ilościowym, ale także zmian jakościowych¹⁴.

Z kolei państwa rozwijające się, skoncentrowane na zaspokojeniu elementarnych potrzeb społeczeństwa, na przykład w zakresie żywności, nie są w stanie przeznaczать zbyt wysokich kwot na pełne zaspokojenie takich potrzeb jak oświatowe. Stąd dla tych krajów charakterystyczne są zbliżone wskaźniki udziału publicznych wydatków oświatowych w dochodzie narodowym. I tak np. w 1974 r. wśród krajów, które nie przekroczyły wartości wskaźnika 4 znalazły się: Argentyna, Chile, Malawi, Paragwaj. Dodatkowo należy wskazać, że są to państwa, które w ciągu obserwowanego 10-letnia nie dokonały "pozytywnego" skoku. Zarówno w przypadku Malawi, jak i Paragwaju nastąpił spadek wskaźnika, odpowiednio o 0,8 i 0,5 punkta.

Zawarte w tab. 1 dane pozwalają także na stwierdzenie zróżnicowania zmian udziału omawianych wydatków w relacji do dochodu narodowego. Krajem, który dokonał największego skoku w tej dziedzinie była Jamajka, gdzie wskaźnik wzrósł o 3,7 punk-

nie jako etap gospodarki poprzemysłowej czy masowej konsumpcji, przy należycie rozwiązywanych zagadnień społecznych". K. S e c o m a s k i, Czynniki społeczne we współczesnym rozwoju gospodarczym, Warszawa 1970, s. 13.

¹⁴ Por. tamże, s. 17.

ta: bez szczegółowych badań trudno jest jednak wskazać przyczynę tego stanu rzeczy.

Podobnie jak w krajach rozwijających się, tak i w wysoko rozwiniętych wskaźniki, o których mowa, są zbliżone. W takich krajach jak Kanada, Szwecja, USA, ZSRR w 1974 r. wynosiły one powyżej 6.1%.

Przedstawione dane upoważniają do stwierdzenia, że poziom rozwoju gospodarczego determinuje wysokość wydatków na oświatę. Im kraj jest bardziej rozwinięty, tym większą część dochodu narodowego przeznacza na oświatę.

W tym kontekście nie bez znaczenia jest drugi z wymienionych czynników wpływających na "stan" oświaty, a mianowicie ustrój społeczno-polityczny. Jak wiadomo, wybór celów i dostosowanych do nich narzędzi ich realizacji mieści się w sferze polityki społecznej i ekonomicznej. W związku z tym decyzje z tego zakresu mają wyraźnie charakter polityczny. Określone założenia ustrojowe odgrywają tutaj ogromną rolę. Na przykład w PRL koncepcja egalitaryzacji świadczeń oświatowych i zasada powszechności nauczania na szczeblu szkoły podstawowej wywołała określone konsekwencje w postaci między innymi zwiększonych nakładów na oświatę. Powyższa hipoteza winna znaleźć swoją weryfikację w stwierdzeniu, że struktura nakładów przeznaczonych na ten cel jest w krajach socjalistycznych zbliżona, biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że okres przeszło 30 lat jest dostatecznie długi, aby zatrzeć zasadnicze różnice między poszczególnymi krajami, występujące w momencie wejścia w okres budownictwa socjalistycznego.

Z zestawienia danych 7 europejskich krajów socjalistycznych (Rumunia nie dostarczyła danych do UNESCO) wynika kilka charakterystycznych cech. Na początku badanego okresu najwyższy wskaźnik wydatków oświatowych w stosunku do dochodu narodowego miał Związek Radziecki - 7.3, a najniższy - Czechosłowacja 3.3. Różnica między tymi skrajnymi pozycjami wynosiła 4.0 punkta. Natomiast pod koniec rozpatrywanego okresu, w 1974 r., sytuacja częściowo uległa zmianie. Najwyższy wskaźnik nadal posiadał Związek Radziecki - 7.6, zachowując priorytetową pozycję w tym zakresie, a najniższy Polska - 3.7. W ten sposób różnica między ekstremami zmniejszyła się do 2.9 punktów procentowych. Jest to zatem sytuacja odwrotna w stosunku do panującej na całym świecie. W bloku socjalistycznym różnice między poszcze-

T a b e l a 2

**Wydatki publiczne na oświatę
europejskich krajów socjalistycznych
w stosunku do dochodu narodowego**

Kraj	Wydatki na oświatę w stosunku do dochodu narodowego (w %) w roku			
	1965	1970	1973	1974
Bułgaria	4,5	4,9	5,3	5,3
Czechosłowacja	3,3	4,4	4,7	4,5
Jugosławia	4,5	4,9	4,5	6,0
NRD	5,0	5,1	5,5	5,6
Polska	5,1	4,9	3,8	3,7
Rumunia	.	.	.	.
Węgry	5,3	4,4	4,3	4,6
ZSRR	7,3	6,8	7,5	7,6

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

gólnymi krajami, w omawianym zakresie, mają tendencję do zmniejszenia się. Wynika to z celów polityki, która stawiając hasła egalitaryzmu pojmowanego jako równość szans¹⁵ w poważnej mierze odnosi go do oświaty, zabezpieczając odpowiednie środki w podziale dochodu narodowego. Dodatkową ilustracją tej tezy jest fakt, że pomijając Związek Radziecki jako najbardziej rozwinięty kraj socjalistyczny, pozostałe europejskie państwa socjalistyczne charakteryzowały w 1974 r. mniejsze rozpiętości wskaźników wydatków oświatowych w stosunku do dochodu narodowego, niż

¹⁵ "Równość szans rozwoju jednostek w społeczeństwie i poprawa ich warunków ekonomicznych stanowi model, do którego zbliżenie napotyka na wiele przeszkód natury materialnej i społecznej. Nierównomierności rozwoju produkcji, postępu technicznego i warunków pracy przy ograniczonej przenośności siły roboczej powodują nierównomierności szans rozwoju zawodowego i awansu pracujących". Z. M e r e c k a, Społeczny fundusz spożycia a problemy równości, "Ekonomista" 1971, nr 2, s. 179.

ma to miejsce w skali wszystkich analizowanych państw. Wahały się one w granicach od 3,7 do 6,0.

Największy "skok" w zespole analizowanych krajów uczyniła na przestrzeni 10-lecia 1965-1974 Jugosławia. Podniosła ona omawiany wskaźnik z 4,5 w 1965 r. do 6,0 w 1974 r., czyli o 1,5 punkta. Wiąże się to prawdopodobnie z istotnymi zmianami, które się dokonały w modelu zarządzania państwem, a ponadto z silną tendencją niwelowania zaniedbań przeszłości, które uwidoczniły się głównie w zróżnicowanym poziomie tempa rozwoju poszczególnych regionów Jugosławii.

Sytuację Polski na tle innych krajów socjalistycznych charakteryzuje spadek tempa wzrostu udziału wydatków oświatowych w stosunku do dochodu narodowego. Odpowiedni wskaźnik wynosił w 1965 r. - 5,1, a w 1974 r. - 3,7. Ta ostatnia wielkość lokuje Polskę na ostatniej pozycji wśród europejskich państw socjalistycznych. Wynika to ze zmiany zakresu wydatków zaliczanych do oświatowych, która odnosi się w głównej mierze do szkolnictwa wyższego.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ważnym czynnikiem wpływającym na poziom i tempo wzrostu publicznych wydatków oświatowych jest ustrój polityczny. Wynikające z niego założenia polityki społecznej w sposób kreujący określają proporcje podziału dochodu narodowego. Wpływa to w istotny sposób na rozmiary wydatków przeznaczonych między innymi na cele oświatowe.

Kształt i rozwój oświaty jest także funkcją struktury źródeł jej finansowania. Na typ rozwoju oświaty ma tutaj wpływ stosunek społecznych do indywidualnych źródeł jej finansowania. Jest tak dlatego, że w przypadku działalności oświatowej mamy do czynienia z "produktem" w postaci usługi niematerialnej, która w większości krajów jest świadczona ludności w trybie pozarynkowym. Ta część konsumpcji poddaje się w tej sytuacji procesom sterowania. Zakres kierowania tą dziedziną życia społecznego zależy jednak w dużej mierze od struktury źródeł finansowania. Najogólniej biorąc można by to uwarunkowanie ująć w ten sposób, że im większa przewaga środków społecznych, tym większa możliwość kształtowania systemu oświatowego i wyboru typu jego rozwoju.

Omawiając prezentowane w tab. 3 dane należy zwrócić uwagę na fakt, że wydatki ze środków ludności, ze wyjątkiem Japonii i Taj-

landii, obejmują nie tylko oświatę ale i kulturę oraz wypoczynek, natomiast wydatki publiczne dotyczą tylko oświaty.

Jak już wcześniej stwierdzono, poziom wydatków ludności przeznaczonych na oświatę, zależy od kilku czynników. Pierwszym z nich jest ogólny stopień rozwoju danego kraju oraz poszczególnych jego części - regionów. Wiąże się to z bardziej lub mniej rozbudowanymi potrzebami oświatowymi u poszczególnych ludzi lub grup społecznych. Następnie nie bez znaczenia jest przyjęty system finansowania oświaty, można tu bowiem mówić o swego rodzaju "przerzucalności" ciężaru wydatków między państwem i ludnością. Struktura źródeł finansowania oświaty kształtuje się w zależności od tego, czy realizacja i organizacja nauczania spoczywa w rękach państwa, czy osób prywatnych. Wreszcie trzecim czynnikiem, który wpływa na wysokość wydatków ludności jest poziom infrastruktury oświatowej danego państwa. Można w tym przypadku przyjąć, że istnieje pewien próg nasycenia infrastrukturą oświatową, po przekroczeniu którego następuje spadek tempa wydatków. Jest to moment przejścia od ekstenywnego do intensywnego rozwoju. Zmiany mają wtedy charakter jakościowy, a nie ilościowy.

Wydatki publiczne determinują podobne czynniki, z pewnymi jednak specyficznymi różnicami. Ogólny poziom rozwoju gospodarczego kraju wpływa na wielkość środków przeznaczonych na oświatę z dochodu narodowego. Interwenują tu dodatkowo warunki społeczno-polityczne, to jest ustrój społeczny. Te podstawowe czynniki znajdują odbicie w wydatkach budżetowych, które są szczególnie duże wtedy, kiedy mamy do czynienia z państwem wysoko rozwiniętym lub wtedy, kiedy znajduje się ono w fazie intensywnego rozwoju. Zależności, o których mowa zmieniają się pod wpływem przyjętego systemu organizacji i finansowania oświaty. Potwierdzeniem tych zależności są dane zawarte w tab. 3.

Jeśli dokona się podziału analizowanych krajów według względnej wysokości wydatków oświatowych pokrywanych z budżetu państwa w 1974 r. na trzy grupy, to otrzyma się układ następujący:

1) kraje wydankujące z budżetu do 10% środków: Austria - 8,5, Grecja - 6,9, Węgry - 6,1,

2) kraje wydankujące od 11 do 15%: RFN - 14,4, Włochy - 13,8.

Tabela 3

Względne wydatki indywidualne i publiczne
na oświatę w wybranych krajach^a
(dane za rok 1974) w %

Kraj	Udział wydatków		
	oświatowych w spożyciu indy- widualnym	publicznych na oświatę w DN (GNP)	publicznych na oświatę w bu- dżecie państwa
Austria	11,6 ^b	5,3	8,5
Belgia	4,3 ^b	5,1 ^c	21,4 ^c
Francja	7,2 ^b	4,7	24,1
Grecja	4,0 ^b	1,6 ^c	6,9
Holandia	8,2 ^b	7,9 ^c	26,6
RFN	7,2 ^b	4,5	14,4
Węgry	10,7 ^{b,c}	4,6	6,1
Włochy	5,5 ^b	5,2	13,8
Japonia	2,2 ^d	5,1	21,4
Tajlandia	3,5 ^e	2,8	18,2

^a Są to kraje, które w drodze porozumienia dostarczają dane dla GUS w Polsce; listę krajów uzupełniono o te, w odniesieniu do których były informacje z budżetów rodzinnych, ^błącznie z kulturą i wypoczynkiem. ^cwydatki oświatowe - dane za rok 1973. ^dTylko wydatki oświatowe - dane za rok 1972. ^eTylko wydatki oświatowe - dane za rok 1973.

Źródło: Jak w tab. 1.

3) Kraje wydankujące 16% i więcej: Belgia - 21,4, Francja - 24,1, Holandia - 26,6, Japonia - 21,4, Tajlandia - 18,2.

Postępując podobnie z wydatkami z dochodów indywidualnych ludności można także wydzielić trzy grupy krajów:

1) kraje wydankujące do 5% ze środków ludności: Belgia - 4,3, Grecja - 4,0, Japonia - 2,2, Tajlandia - 3,5,

2) kraje wydankujące od 6 do 9%: Francja - 7,2, Holandia - 8,2, RFN - 7,2, Włochy - 5,5,

3) kraje wydankujące powyżej 9%: Austria - 11,6, Węgry - 10,7.

Porównanie obu układów prowadzi do określonych wniosków. Kraje, w których w stosunkowo najmniejszym stopniu zaangażowane są środki ludności przeznaczają równocześnie z budżetu najwyższe kwoty na oświatę. W pierwszej grupie wydatkujących najmniej ze środków indywidualnych (do 5%) znalazły się za wyjątkiem Grecji wszystkie kraje o najwyższych wydatkach budżetowych (trzecia grupa - 16% i więcej). Sprawa przedstawia się podobnie w przypadku drugiej skrajności. W grupie wydatkującej najwięcej ze środków ludności (trzecia grupa - 9% i więcej) są to kraje, które wydają najmniej ze środków budżetowych (pierwsza grupa - do 10%).

Dodatkowym potwierdzeniem przedstawionych powiązań jest sytuacja Japonii. Począwszy od 1965 r. wydatki oświatowe ulegały tu względnemu obniżeniu. Ponadto są one niższe na przykład od wydatków ponoszonych przez ludność RFN. Równocześnie jednak w sferze wydatków publicznych obserwuje się ich względną stabilizację na stosunkowo wysokim poziomie. W kolejnych latach budżetowe wydatki na oświatę w Japonii wynosiły w 1965 r. - 22,5%, w 1970 - 20,4% i w 1973 - 20,2%, w 1974 r. - 21,4%. Tego samego stwierdzenia nie można w pełni odnieść do RFN, gdzie udział wydatków budżetowych na oświatę zmieniał się i w 1965 r. wynosił 10,3%, w 1970 r. - 13,8% a w 1973 r. - 14,0%, w 1974 r. - 14,4%. Relatywnie zatem wydatki budżetowe rosły. Podobnie dzieje się z wydatkami oświatowymi ludności, z tym jednak, że ich przyrost jest wolniejszy. Na przykład w grupie gospodarstw domowych 4-osobowych pracowników umysłowych w 1969 r. wynosiły one 8,1% ogółu wydatków, w 1970 r. - 8,4%. Nastąpił więc wzrost wydatków budżetowych o 2,6 punkta, a wydatków ludności o 0,3. Dowodzi to stosunkowo większej stabilizacji wydatków ludności niż wydatków budżetowych. Nie jest wykluczone, że za kilka lat w RFN nastąpi spadek wydatków oświatowych z dochodów indywidualnych i ich względne zatrzymanie, po osiągnięciu "progu" wydatków budżetowych.

Zebrane dane chociaż niepełne - gdyż obejmują nieliczną, choć różnorodną grupę krajów - mogą posłużyć do sformułowania uwag bardziej ogólnych.

Niewątpliwie zachodzi sprzężenie między publicznymi i indywidualnymi wydatkami na oświatę. Aktualnie występuje tu swoisty układ komplementarny - wydatki jednej grupy uzupełniają wydatki drugiej grupy. O ile jednak przy obecnym stanie rozwoju

społeczeństw można sobie wyobrazić całkowitą eliminację indywidualnego źródła finansowania oświaty, o tyle nie jest to możliwe w stosunku do środków publicznych. Pozostaje jednak sprawa dyskusji czy udział środków ludności na osawiany cel jest słuszny, a jeśli tak, to w jakim zakresie? Ma to wielkie znaczenie nie tylko dlatego, że wyetępują tu dwa źródła, ale także w związku z faktem, że różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Państwo rozdzielając środki pieniężne na sferę niematerialną kieruje je do ludności w postaci określonych usług, co nie pozwala na ich zastąpienie innymi, brak natomiast rygorów, przy pomocy których można kierować w pełni strumieniem środków pieniężnych, pozostających w indywidualnej dyspozycji. Ponieważ rozwój społeczny i gospodarczy zależy w znacznym stopniu od poziomu i zakresu oświaty, to nie jest sprawą obojętną kto dysponuje środkami na realizację potrzeb niematerialnych. Jest to tym bardziej bezsporne, że z punktu widzenia hierarchii potrzeb oświata nie ma charakteru podstawowego - od niej nie zależy biologiczna egzystencja człowieka. Uświadomienie sobie tych prawidłowości ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne. Wnioski, które się tu nasuwają, mogą być wykorzystane przy formułowaniu określonych postulatów polityki społecznej. Po to jednak aby miały one charakter bardziej konkretny należy przeprowadzić wnikliwą analizę, przede wszystkim oświatowych wydatków ludności.

Biorąc pod uwagę przytoczone względy, w badaniach porównawczych w dziedzinie ekonomiki oświaty ważną rolę odgrywa analiza wydatków publicznych. Pozwala ona z jednej strony ustalić etap rozwoju konkretnych krajów, a z drugiej orzec w jakim zakresie procesy rozwoju oświaty są sterowane centralnie - w skali całego państwa. Odpowiedź na to pytanie wymaga jednak dodatkowego stwierdzenia, w jakim stopniu publiczne wydatki partycypują w ogóle nakładów ponoszonych na oświatę w danym społeczeństwie.

Badanie publicznych wydatków oświatowych w skali międzynarodowej należy poprzedzić rozważeniem problemów¹⁶:

¹⁶ Zastrzeżenia, o których mowa, podaje w znacznej mierze za F. E d d i n g i e m i D. B e r t c h e r e m, International developments of educational expenditure 1960-1965, UNESCO, Berlin 1969.

- 1) zakresu pojęcia "wydatków publicznych",
- 2) sposobu rozliczenia i ujmowania wydatków rozwojowych na oświatę,
- 3) zakresu bieżących wydatków oświatowych.

Zarówno pojęcie, jak i zakres finansów publicznych oraz wydatków publicznych stanowi w literaturze kwestię kontrowersyjną i dyskusyjną.

Z formalno-prawnego punktu widzenia finanse publiczne definiuje się "jako dokonywane przez związek publiczno-prawny w formie pieniężnej przesuwanie wartości między podmiotami danej społeczności w celu zaspokojenia potrzeb kolektywnych"¹⁷. Z kolei od strony ekonomicznej finanse publiczne traktuje się jako materialną podstawę działalności państwa¹⁸. Jeszcze inne podejście ma miejsce przy uwzględnieniu kryterium własności. W tym ujęciu przez finanse publiczne rozumie się także stosunki finansowe, które zachodzą w ramach gospodarki uspołecznionej¹⁹. To ostatnie stanowisko jest dosyć często spotykane w literaturze, gdzie problem finansów publicznych jest rozpatrywany w kontekście własności publicznej²⁰.

Niezależnie od punktu widzenia we wszystkich przytoczonych poglądach zauważa się tożsamy lub bliskoznaczny pojmowanie gospodarki publicznej i gospodarki państwa²¹. Taki sposób podejścia prowadzi do tzw. personifikacji finansowej państwa²². I co do tych kwestii nie ma zastrzeżeń. Rodzą się one dopiero przy rozpatrywaniu zakresu gospodarki publicznej. Na ogół stwierdza się, że zakres gospodarki publicznej w kapitalizmie jest węższy, a w socjalizmie szerszy i na tym się poprzestaje²³, nie wnika-

¹⁷ J. J a ś k i e w i c z, Z. J a ś k i e w i c z, Polski system finansów publicznych, Warszawa 1966, s. 5.

¹⁸ M. W e r a l e k i, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 11.

¹⁹ Z. F e d o r o w i c z, Finanse w gospodarce socjalistycznej, Warszawa 1972, s. 405.

²⁰ Por. np. N. G a j l, Budżet a skarb państwa, Warszawa 1974, s. 9, 341 i in.

²¹ Czynię to przytoczeni autorzy zarówno pojęci jak i obcy. Patrz np. W. G e r l o f f, Grundlegung der Finanzwissenschaft, HFW I, BÜngen 1952, s. 11.

²² Por. G a j l, op. cit., s. 367.

²³ Por. np. W e r a l e k i, op. cit., s. 12 i n.

jęc w treść i cel gospodarki. Jeżeli wziąć pod uwagę, że działalność państwa w omawianym kontekście prowadzić ma do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, to powstaje tu jednak problem czy można utożsamiać potrzeby publiczne²⁴ i ogólnospołeczne. Wydaje się, że jest to tylko wtedy możliwe, kiedy mamy do czynienia ze społeczeństwem pozbawionym antagonizujących klas, tzn. tam, gdzie aparat państwowy nie reprezentuje interesów klasy panującej. Można zatem przyjąć, że gospodarka publiczna, a co za tym idzie i wydatki publiczne są dokonywane przez państwo. Nie oznacza to jednak, że zawsze celem gospodarki publicznej jest zaspokojenie potrzeb całego społeczeństwa; mogą to być bowiem potrzeby poszczególnych grup czy klas, a tylko w pewnej mierze wszystkich obywateli.

W większości krajów gros wydatków publicznych, a w tym oświatowych, dokonuje się za pośrednictwem budżetu państwa²⁵. Wynika to z faktu, iż prywatny system oświatowy jest na ogół unikalny. Nie oznacza to jednak, aby można było w ogólnej analizie pomijać indywidualne źródła finansowania wydatków oświatowych.

Zgodnie z ustaleniami UNESCO w międzynarodowych statystykach wprowadza się rozróżnienie między publicznymi i prywatnymi wydatkami na oświatę. W wielu państwach określenie pełnej wysokości prywatnych subsydiów oświatowych²⁶ nie jest jednak możliwe. Szczególnie trudne jest rozdzielenie wydatków publicznych i prywatnych w szkolnictwie zawodowym. Wynika to z jednej strony ze sposobu organizacji tego szkolnictwa, a z drugiej z systemu jego finansowania. W krajach posiadających tradycję częściowego i całkowitego finansowania szkolnictwa zawodowego przez przemysł, ustalenie wymienionych dwóch grup środków staje się niezmiernie kłopotliwe. Problem komplikuje się dodatkowo przy uwzględnieniu wieloszczeblowości edukacji, nawet jeśli ma ona tylko dwa stopnie. Na wyższych szczeblach nauczania wchodzi dodatkowo w grę koszt finansowania badań. W poszczególnych krajach udział środ-

²⁴ Szerzej na ten temat patrz: J. C h e c h l i ń s k i, W sprawie założeń burżuazyjnych teorii potrzeb i gospodarki publicznej, "Finanse" 1959, nr 12.

²⁵ Por. E d d i n g, B e r t e c h e r, op. cit., s. 45.

²⁶ Tamże, s. 46.

ków publicznych i prywatnych przeznaczanych na ten cel nie jest jednakowy. Ustalenie granicy między wydatkami publicznymi i prywatnymi utrudnia ponadto zróżnicowany system ulg podatkowych. Zaangażowanie środków właścicieli przedsiębiorstw na cele oświatowe, np. w postaci stypendiów, powoduje obniżenie kwoty podatku przekazywanego do budżetu państwa z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

Obok wspomnianych trudności określenia "czystych" wydatków publicznych należy również zwrócić uwagę na zakres pojęcia "wydatki budżetowe". Jeśli przyjmiemy się, że wydatki publiczne to wydatki budżetowe, to wówczas powstaje pytanie o jakim budżecie mowa. Nie można wykluczyć takiej sytuacji, że dane dotyczące wydatków oświatowych przekazywane w raportach statystycznych do UNESCO odnoszą się tylko do wydatków budżetu centralnego, a nie obejmują wydatków budżetów lokalnych. W takim przypadku uzyskane na tej drodze kwoty globalne są niższe niż w rzeczywistości. Według danych UNESCO wydatki publiczne stanowią od 10 do 100% wydatków oświatowych poszczególnych krajów.

Następną kwestię, sygnalizowaną już na wstępie, stanowi rozgraniczenie bieżących i rozwojowych wydatków na oświatę. W niektórych krajach wydatki rozwojowe nie są w pełni pokrywane z budżetu. Partycypują w nich na przykład środki określonych organizacji, co powoduje, że suma wydatków publicznych ujęta w statystykach jest niższa i w tym sensie dezinformująca, że mimo tego pozornego spadku tempo rozwoju usług oświatowych nie maleje, lecz wzrasta.

Wydzielenie wydatków rozwojowych napotyka na stosunkowo najmniej kłopoty w krajach opartych o francuski system edukacji, gdzie wyodrębnia się specjalne fundusze na te cele. Inny problem, który w tym miejscu się rysuje, to sposób rozliczania wydatków rozwojowych w czasie. Chodzi o odpisy amortyzacyjne. Kwestia ta jest przedmiotem dyskusji nie tylko w oświacie, ale także w całej sferze niematerialnej²⁷.

²⁷ Por. E d d i n g, B e r t e c h e r, op. cit., s. 45; K. M i c h n o w s k a, Fundusz świadczeń społecznych na rzecz ludności (problemy metodologii badań), Warszawa 1973, s. 38-39; J. C h e c h l i Ń s k i, Teoretyczne problemy rachunku kosztów w sferze niematerialnej, "Wiadomości Statystyczne" 1978, nr 4; K. P i o t r o w s k a, Założenia metodologiczne badania kosztów w sferze niematerialnej, "Wiadomości Statystyczne" 1978, nr 8.

W praktyce dotąd przeważa w tzw. usługach nieprodukcyjnych zasada nie potrącania amortyzacji.

Wydaje się, że kwestia naliczania lub nienaliczania amortyzacji jest sprawą określonej konwencji. Przyjęło się, że amortyzacja występuje w sferze produkcyjnej, czyli tam gdzie powstają dochody i nowa wartość. Przy takim podejściu dysponuje się jedynie informacją o zużyciu majątku tylko w jednej sferze.

Sprawę amortyzacji może mieć charakter czysto ewidencyjny, nie musi się wiązać z tworzeniem określonych funduszy i w ten właśnie sposób trzeba ją traktować w sferze niematerialnej. Ustalenie tych wielkości nabiera szczegółowego znaczenia przy analizie wieloletnich trendów wydatków oświatowych. Jeśli np. nie zwiększa się sukcesywnie wydatków bieżących o wydatki rozwojowe, może to spowodować w pewnym roku nagły wzrost nakładów. Przy analizach porównawczych wydaje się wobec tego bezpieczniejsze ograniczenie analizy wydatków publicznych tylko do wydatków bieżących. Powstaje jednak w tym miejscu kolejne pytanie: czy i tu nie ma już żadnych trudności? Odpowiedź nie jest niestety przecząca.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że podstawową część budżetowych wydatków oświatowych stanowią regularne - systematyczne - bieżące (recurrent) wydatki na szkoły. Powstałe w tym obciążeniu różnice mogą wynikać z odmiennego sposobu podejścia do wydatków na edukację przedszkolną i rozliczania ich w poszczególnych krajach. W niektórych państwach wydatki na te cele są traktowane jako wydatki na szkolnictwo, bowiem przedszkole uważa się za pierwszy stopień nauczania. W innych - oddziela się o-
ba systemy.

Następne przyczyny różnic mogą wynikać z zakresu wydatków szkół, czyli inaczej mówiąc z ustalenia, co zalicza się do tej grupy wydatków. Są na przykład kraje, w których szkołę poza tradycyjnymi wydatkami związanymi z procesem nauczania obciążają jeszcze takie wydatki jak np. posiłki dla uczniów, utrzymanie internatów, transport, szkolna służba zdrowia itp.

Osobny wielki problem, na który zwraca się często uwagę, to sposób traktowania rent dla nauczycieli²⁸. Stosowane rozwiąza-

²⁸ Por. uwagi w tej sprawie E d d i n g, B e r t e c h e r, op. cit., s. 44.

zenia są w tym zakresie bardzo zróżnicowane. Na przykład w RFN pozycję tę włączono od 1963 r. do wydatków oświatowych. Podobnie uczyniono we Francji. Natomiast w krajach, gdzie nie ma publicznego systemu emerytur, płace nauczycieli są relatywnie wyższe, uwzględniają bowiem konieczność indywidualnego zabezpieczenia na starość. Należy stwierdzić, że problem ten nie jest bynajmniej błahy, jeśli bowiem emerytury są włączane do publicznych wydatków osobowych szkół, stanowią ok. 1/5 globalnych kwot tych wydatków. Dależ komplikacją, do której dochodzi na wyższych szczeblach nauczania, stanowi sposób traktowania, a w konsekwencji finansowania pomocy stypendialnej. Panujące na świecie w tym zakresie systemy są bardzo różnorodne. W szeregu przypadków stypendia traktowane są jako wydatki na określonego rodzaju usługę, jaką jest kształcenie człowieka, w innych uważa się, że jest to określonego rodzaju transfer, który nie powinien być zaliczany do wydatków oświatowych. W tym ostatnim przypadku dochodzi - jak się wydaje - do sztucznego obniżenia wydatków oświatowych. Niezależnie od problemu rachunkowego, który w tym przypadku sprowadza się do niepełnego wyliczenia, powstaje tutaj pewna kwestia merytoryczna. Można stypendium traktować jako transfer przy założeniu, że nie jest ono warunkiem rozpoczęcia i kontynuowania kształcenia. W przeciwnym przypadku stypendium jest integralną częścią kształcenia, a zatem i niezbędnym elementem kosztów i wydatków przeznaczonych na ten cel.

Odrębny problem stanowi dobór jednostki, która jest lub może być podstawą rozliczania wydatków, a także możliwie precyzyjnego ich porównania w skali międzynarodowej. Należy przyjąć, że jednostka taka to swoistego rodzaju nośnik²⁹, którym może być rzecz lub cecha. Nośniki mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter biorąc pod uwagę wiele stron działalności danego podmiotu, którym jest na przykład szkoła. Biorąc ten element pod uwagę w całej sferze niematerialnej, a w tym także w oświacie, można wyodrębnić kilka grup nośników odpowiadających różnym aspektom analizy. Pierwsza grupa nośników wiąże się z korzystającym z usługi, a więc w przypadku szkoły, z takimi nośnikami jak klasa czy oddział. Następna grupa nośników to te, które wynikają z rodza-

²⁹ Por. Piotrowska, op. cit.

ju świadczonych usług i czasu ich trwania. Zaliczać się tu będą takie na przykład nośniki jak godzina lekcyjna, dzień szkolny.

Kolejne dwie grupy związane są z jakością kształcenia. W jednej uwzględnia się osobowy czynnik nauczania, czyli inaczej mówiąc "dawcę" usługi, którym w oświacie jest nauczyciel. W drugiej - bierze się pod uwagę infrastrukturalne warunki kształcenia, do których należą na przykład warunki lokalowe, z tego względu w tym przypadku nośnikiem może być m^2 czy p^3 .

Powiązanie wydatków z poszczególnymi nośnikami pozwoliłoby na rozwinięcie niezmiernie interesującej płaszczyzny badań porównawczych. Dotychczas stosowane analizy obejmowały przede wszystkim zestawienie kosztów czy wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia lub jeden oddział. Wydaje się to niewystarczające, nie pozwala bowiem w pełni ocenić zróżnicowania warunków funkcjonowania oświaty w poszczególnych krajach. Na przykład koszt jednej godziny lekcyjnej świadczyć może o jakości kształcenia, gdyż zawarte są tu równocześnie dwa elementy: koszt pracy nauczyciela i techniczne uzbrojenie nauczania.

Omówione problemy nośników wymagają jeszcze jednego wyjaśnienia. Będą one stanowić interesującą podstawę opisu, jeśli odniesione zostaną nie tylko do wydatków ogółem, ale także do poszczególnych ich rodzajów. Na przykład uwzględni się nie tylko wydatki ogółem na jednego ucznia, ale oprócz tego weźmie się pod uwagę wydatki osobowe czy rzeczowe na jednego ucznia.

Zawarte w dotychczasowych wywodach propozycje czy sugestie wymagają spełnienia dwóch warunków:

- 1) takiego układu danych finansowych w statystykach międzynarodowych, które uwzględniałyby "rozbicie" rodzajowe wydatków;
- 2) zgromadzenia odpowiednich danych rzeczowych.

Przedstawione uwagi i zastrzeżenia prowadzą do stwierdzenia, że nie jest możliwe, w każdym razie na obecnym etapie ustaleń międzynarodowych, precyzyjne i w pełni jednoznaczne określenie zakresu publicznych wydatków oświatowych. Ponieważ jednak rozbieżności, o których mowa, nie dotyczą podstawowych rodzajów wydatków oświatowych, istotnie ważących w ich strukturze, wydaje się możliwe i celowe przeprowadzenie pewnych porównań w skali międzynarodowej. Należy jednak dokonać ograniczenia, a mianowicie skoncentrować się na wydatkach budżetu państwa także w

odniesieniu do państw socjalistycznych³⁰, co z uwagi na partycy-pację środków państwowych przedsiębiorstw w finansowaniu oświaty jest pewnym uproszczeniem. Inne jednak podejście uniemożliwia szersze zestawienia porównawcze i nie pozwala na ustalenie wzajemnych relacji, jakie występują między poszczególnymi krajami. Ze względu na nierównomierny rozkład w czasie wydatków rozwojowych zachodzi konieczność ograniczenia porównań do wydatków bieżących. Dopiero w tym zakresie można prowadzić analizę wydatków oświatowych, nie pozbawiając jej przy tym równoległych walorów reprezentatywności i porównywalności. Można tu oczywiście mówić jedynie o względnej reprezentatywności i porównywalności. Tę pierwszą zapewnia zestawienie różnych, pod względem rozwoju, krajów, stwarzając tym samym szanse na wyprowadzenie wniosków bardziej generalnych. Natomiast porównywalność jest możliwa jedynie w oparciu o analizy strukturalne, tzn. takie, w których określa się udział wydatków oświatowych w takich agregatach jak np. dochód narodowy czy budżet państwa, a także przy uwzględnieniu wewnętrznej struktury wydatków oświatowych, przeprowadzonej w oparciu o kryterium rodzajowe. Nie można oczywiście zapomnieć tutaj o potrzebie i konieczności odniesienia wydatków do określonych nośników.

Krystyna Piotrowska-Marczak

PROBLEMS OF METHODOLOGY OF COMPARATIVE STUDIES ON PUBLIC EXPENDITURE ON EDUCATION

Education, as a subsystem of the social system, performs important tasks in the development process and is closely related with it. It occurs, first of all, in the financial and organizational field.

The final form of the education subsystem is determined both by internal factors ensuing from its very essence and by external factors. The latter include:

³⁰ Błąd jaki się tutaj popełnia nie jest jednak tak wielki, bowiem jak píše Z. Pirożyński "O wielkości środków na poszczególne rodzaje działalności [niematerialnej - przyp. K. P.] decyduje podział funduszu budżetowego". Z. P i r o ż y ń s k i, Model gospodarki budżetowej a finansowanie ochrony zdrowia, "Finanse" 1976, nr 3, s. 43.

- 1) country's level of development,
- 2) socio-political environment,
- 3) structure of financing sources.

The impact of these factors has been presented on the basis of analysis on public expenditure on education in 25 countries in relation to the national income. In relation to 10 countries, public expenditure is compared with individual expenditure. Against this background, there is analyzed the moment of transition from extensive to intensive development.

In the methodological field, there is analyzed comparability of data on the international scale, taking into account:

- 1) scope of concept "public expenditure",
- 2) way of accounting and recording developmental expenditure,
- 3) scope of current expenditure.