

Joanna Nucińska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: joanna.nucinska@kul.pl

SPRAWOZDAWCZOŚĆ SAMORZĄDÓW W ZAKRESIE WYDATKÓW I DOKONAŃ EDUKACYJNYCH

LOCAL GOVERNMENT UNITS' REPORTING ON EDUCATIONAL EXPENDITURE AND ACHIEVEMENTS

DOI: 10.15611/pn.2018.513.28
JEL Classification: H75, I22

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena zawartości informacyjnej sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w zakresie wydatków na cele edukacyjne oraz dokonań w tej dziedzinie. Badaniami objęto informacje o stanie realizacji zadań oświatowych j.s.t. oraz roczne sprawozdania opisowe j.s.t. z wykonania budżetu w części dotyczącej edukacji. Dla realizacji celu badawczego opracowano studia przypadków dla trzech wybranych miast (Gdańsk, Kraków, Szczecin) na podstawie analizy danych empirycznych dostępnych w ww. sprawozdaniach za lata szkolne 2014/2015-2016/2017 oraz budżetowe 2014-2016. Otrzymane wyniki wskazują na zróżnicowaną pojemność informacyjną analizowanych sprawozdań w zakresie wydatków i dokonań edukacyjnych dla badanych j.s.t.. Autorka postuluje nadanie charakteru zarządczego omawianej sprawozdawczości poprzez wzrost wykorzystania publikowanych tam informacji jako wsparcia decyzji j.s.t. w procesie zarządzania edukacją.

Słowa kluczowe: finansowanie edukacji, wydatki budżetowe, samorząd terytorialny, informacje oświatowe.

Summary: The aim of the article is to assess the information content of reports of local government units (LGU) concerning expenditure for educational purposes and achievements in this field. The study covers reports on the implementation of LGU educational tasks for school years as well as descriptive annual reports on the budget in the field of education. The author has prepared case studies for three selected Polish cities (Gdańsk, Kraków and Szczecin) based on the analysis of empirical data from the abovementioned reports for the school years 2014/2015-2016/2017 and for the fiscal years 2014-2016. The results indicate a diversified information capacity of the analyzed reports in the area of budget expenditure and educational achievements. The author postulates to give the discussed reporting a more managerial character by increasing the use of information published there as a support for the LGU decisions in the process of education management.

Keywords: education financing, budgetary expenditure, local government units, educational reports.

1. Wstęp

Edukacja publiczna należy do zadań jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w Polsce zgodnie z tzw. ustawami ustrojowymi¹. Zakres edukacyjnych zadań gmin, powiatów i województw oraz ich rodzaj (własne, zlecone lub powierzone na podstawie porozumienia albo umowy) określa obecnie ustawa – Prawo oświatowe [Ustawa z 14 grudnia 2016, art. 8]. Finansowanie przez samorząd zadań z dziedziny edukacji w pełni objęto planowaniem budżetowym oraz sprawozdawczością:

- jako element **gospodarki budżetowej** – wydatki szkół i placówek jako samorządowych jednostek budżetowych są częścią budżetu j.s.t., podobnie jak wydatki na edukację urzędu j.s.t., m.in.: na dotacje udzielane podmiotom innym niż j.s.t. prowadzącym szkoły i placówki;
- jako część **gospodarki pozabudżetowej** prowadzonej w ramach wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek oświatowych zgodnie z ustawą o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 223].

Celem artykułu jest prezentacja sprawozdawczości samorządów dotyczącej wydatków i dokonań edukacyjnych oraz ocena pojemności informacyjnej omówionych sprawozdań. Dla realizacji celu badawczego przeprowadzono studia literatury, przegląd aktów prawnych i krytyczną analizę źródeł (danych empirycznych dla Gdańska, Krakowa i Szczecina za lata budżetowe 2014-2016 oraz szkolne 2014/2015-2016/2017). Otrzymane wyniki umożliwiły opracowanie studiów przypadku dla trzech wymienionych miast oraz dokonanie analizy porównawczej badanych sprawozdań.

Artykuł jest częścią cyklu publikacji pt. *Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji* [Nucińska 2017].

2. Obowiązki sprawozdawcze samorządu w zakresie wydatków i dokonań edukacyjnych

Nakłady finansowe samorządów na edukację oraz uzyskiwane w ich wyniku efekty (dokonania) są przedmiotem sprawozdawczości. Dane ujawniane w sprawozdaniach umożliwiają sprawowanie kontroli nad działalnością władz lokalnych i regionalnych w dziedzinie edukacji, w tym nad jej organizacją i finansowaniem [Kotlińska 2016]. Obowiązki sprawozdawcze j.s.t. w tym zakresie wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych i jej aktów wykonawczych oraz z Prawa oświatowego.

Wydatki na edukację samorządów i ich jednostek podległych (szkół i placówek) wykazywane są okresowo w sprawozdaniach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej [Rozporządzenie z 9 stycznia 2018]:

- **Rb-28S** – w miesięcznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej oraz j.s.t.,

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

- **Rb-34S** – w kwartalnym sprawozdaniu z wykonania dochodów i wydatków na rachunku (wydzielonym), o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- **Rb-50** – w kwartalnym sprawozdaniu o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami

oraz w **rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu j.s.t.** [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 267]. Poza zestawieniami tabelarycznymi danych finansowych sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok obejmuje często również **część opisową**, omawiającą z różną szczegółowością zakres realizacji zadań edukacyjnych. Natomiast samorządy, które zdecydowały się wdrożyć budżet zadaniowy (m.in. Gdańsk, Kraków i Szczecin), prezentują w niej także mierniki (efekty) realizacji zadań.

Innym ważnym sprawozdaniem dotyczącym przede wszystkim dokonań edukacyjnych j.s.t. jest informacja sporządzana zgodnie z Prawem oświatowym [Ustawa z 14 grudnia 2016, art. 11 ust. 7]. Przytaczany przepis zobowiązuje organ wykonawczy j.s.t. do przedstawienia organowi stanowiącemu **informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny** (dalej: informacji oświatowej) w terminie do 31 października. Ustawodawca pozostawił samorządom swobodę wyboru postaci, formatu i objętości, a nawet zakresu tematycznego² informacji oświatowych. Mogą one być zarówno odrębnym dokumentem (drukowanym lub elektronicznym), prezentacją multimedialną, jak i ustną relacją na posiedzeniu rady lub sejmiku. Takie podejście jest zgodne z konstytucyjną niezależnością j.s.t., gdyż uwzględnia ich autonomię w zakresie realizacji i sprawozdawania zadań własnych, do których należy edukacja publiczna [Herczyński (red.) 2012, s. 11-12].

Warto pamiętać, że poza obowiązkami sprawozdawczymi, samorządy oraz podlegające im szkoły i placówki muszą gromadzić i weryfikować obszerny zakres danych na temat realizacji zadań edukacyjnych (w tym: o wydatkach i dokonaniach) w systemie informacji oświatowej (SIO) [Ustawa z 15 kwietnia 2011], nie jest to jednak przedmiotem niniejszego artykułu.

3. Analiza sprawozdań wybranych miast

W dalszej części pracy przedstawiono studia przypadku dla trzech miast na prawach powiatu dotyczące zawartości informacji o wydatkach i efektach edukacyjnych w:

- 1) rocznym sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu za okres 2014-2016;
- 2) informacji oświatowej za lata szkolne 2014/2015-2016/2017.

² Obowiązkowymi pozycjami są jedynie wyniki: 1) egzaminów zewnętrznych CKE i OKE (tj. egzaminu ósmoklasisty od roku 2018/2019, egzaminu gimnazjalnego do roku 2018/2019, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie) z uwzględnieniem działań szkół na rzecz uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi; 2) nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty lub właściwego ministra – w szkołach i placówkach, których prowadzenie należy do zadań własnych j.s.t. [Ustawa z 14 grudnia 2016, art. 11 ust. 7 pkt 1-2].

Podczas analizy danych empirycznych szczególną uwagę zwrócono na: objętość sprawozdań, ich przejrzystość, zakres danych o finansowaniu edukacji i dokonaniach edukacyjnych w sprawozdaniach, współmierność czasową tych danych. Otrzymane wyniki umożliwiły analizę porównawczą pojemności informacyjnej sprawozdań dla badanych miast (patrz: pkt 4 artykułu).

3.1. Gdańsk

W badanym okresie oba analizowane sprawozdania sporządzono w sposób bardzo przejrzysty, jednak sprawozdanie z wykonania budżetu było dokumentem o wiele obszerniejszym (ponad 600 stron) niż informacja oświatowa (40-50 stron).

W obu sprawozdaniach przedstawiono informacje o wydatkach i dokonaniach edukacyjnych, przy czym w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu większą szczegółowością charakteryzowały się dane finansowe, zaś informacja oświatowa zawierała szerszy zakres danych o wyniku realizacji zadań edukacyjnych. W tabeli 1 zamieszczono wybrane informacje o wydatkach i efektach edukacyjnych ze sprawozdań z wykonania budżetu Gdańska, a w tabeli 2 – z informacji oświatowych.

Tabela 1. Wybrane dane o edukacji w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gdańska

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Wydatki w działach 801 i 854* (mln zł)	752,5	782,0	836,8
Wydatki na wydzielonych (pozabudżetowych) rachunkach jednostek oświatowych (mln zł)	23,7	24,2	25,8
Wydatki dla funkcji „Edukacja i opieka wychowawcza oraz pomoc materialna” (mln zł)	768,0	793,2	843,8
Liczba dzieci objętych edukacją przedszkolną	15 128 (3-6 lat)	12 224 (3-5 lat)	14 838 (3-6 lat)
Miejsce w rankingu 16 miast wojewódzkich wg:			
– wyniku sprawdzianu szóstoklasisty	8	9	10
– wyniku egzaminu gimnazjalnego z j. polskiego, historii i WOS, matematyki, cz. przyrodniczej	16, 11, 10, 12	9, 10, 10, 11	11, 13, 13, 11
– zdawalności matury	13	7	9
Miejsca w świetlicach szkolnych	9 581	10 809	10 869
Liczba dzieci korzystających z żywienia	17 126	19 470	25 024
Liczba wydanych posiłków	3 272 859	3 398 466	3 426 587
Liczba uczniów objętych dowozeniem	724	570	584
Miejsca w bursach i internatach	632	638	651
Miejsca w schroniskach szkolnych	174	186	192
Stypendia socjalne	1 271	1081	940
Zasiłki szkolne	59	56	25
Stypendia za wyniki w nauce	378	382	366
Stypendia za szczególne osiągnięcia	853	964	1 213

* Działy klasyfikacji budżetowej: 801 Oświata i wychowanie; 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Gdańska 2014, 2015a, 2016a].

Warto podkreślić, że w informacji oświatowej prezentowane są różnorodne dokonania edukacyjne (liczba uczniów, liczebność oddziałów, promocje do kolejnej klasy, zajęcia dodatkowe, wsparcie materialne, osiągnięcia, średnie wyniki egzaminów zewnętrznych na tle województwa, innych większych miast oraz kraju) dla ogółu szkół i placówek (prowadzonych przez j.s.t. i inne podmioty) na terenie miasta.

Tabela 2. Wybrane dane o wydatkach i efektach z informacji oświatowych Gdańska

Wyszczególnienie	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Liczba uczniów w szkołach i placówkach, w tym:	76 175	75 702	77 059
– w samorządowych	54 767	54 831	53 556
Liczba (odsetek) uczniów niepromowanych	966 (2,2%)	1 311 (2,9%)	951 (2,2%)
Liczba (odsetek) uczniów zdających egzaminy poprawkowe w celu promocji do kolejnej klasy	1 279 (2,9%)	1 279 (2,9%)	1 003 (2,3%)
Średni wynik sprawdzianu szóstoklasisty* (w %)	72	67	–
Średni wynik egzaminu gimnazjalnego z j. polskiego, historii i WOS oraz matematyki i cz. przyrodniczej (w %)	64, 67 53, 53	71, 59 54, 55	74, 64 54, 56
Zdawalność (%) egzaminu maturalnego	76	83	82
Zdawalność (%) egzaminu zawodowego:			
– zasadnicze szkoły zawodowe (lato lub zima/lato)	63	73	60 / 70
– technika i szkoły policealne (lato lub zima/lato)	75	74	69 / 75
Okres dla poniższych danych finansowych	2014	2015	2016
Wydatki bieżące na szkoły i placówki (mln zł):	701,0	730,5	777,0
– udział % płac z pochodnymi	70,3	68,7	66,8
– udział % dotacji dla szkół i placówek nie-j.s.t.	13,9	15,9	17,6
Zasilenia dochodów budżetu Gdańska wynikające z realizacji zadań edukacyjnych (mln zł):			
– część oświatowa subwencji ogólnej	409,6	418,9	435,7
– dotacje na zadania bieżące z budżetu państwa	18,3	18,7	19,0
– środki UE na projekty szkół i placówek	2,3	3,0	2,3

* Wynik ogółem bez j. obcego; w roku 2016/2017 brak z uwagi na reformę ustroju szkolnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Gdańska 2015b, 2016b, 2017].

Ponadto na początku informacji znajduje się krótkie omówienie głównych przedsięwzięć w poprzednim roku szkolnym, zaś na końcu – priorytety i zapowiedź najważniejszych działań na kolejny rok szkolny.

3.2. Kraków

Oba analizowane sprawozdania Krakowa były dokumentami mającymi przejrzysty układ oraz znaczącą objętość (sprawozdanie z wykonania budżetu liczyło 400-500 stron, a informacja oświatowa – ok. 200 stron).

Tabela 3. Wybrane dane o edukacji w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Krakowa

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Wydatki w działach 801 i 854* (mln zł)	1 249,7	1 314,1	1 404,0
Wydatki na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych (mln zł)	25,0	26,1	26,9
Wydatki na zadania (mln zł):			
– Wydziału Edukacji UM	216,4	249,5	306,8
– Zespołu Ekonomiki Oświaty (ZEO)	508,8	530,6	572,9
– szkół i placówek zasilanych bezpośr. z budżetu	514,9	521,8	519,0
– Miesięczne koszty na ucznia / dziecko / poradę / uczestnika (zł):			
– przedszkola	661,34	726,17	754,65
– szkoły podstawowe	635,69	632,58	648,53
– gimnazja	707,33	732,38	725,80
– licea ogólnokształcące	550,60	580,07	580,78
– szkoły zawodowe	681,20	751,93	717,79
– szkoły muzyczne	1 034,36	1 085,57	1 069,89
– szkoły specjalne	2 824,72	3 001,54	3 046,02
– specjalne potrzeby edukacyjne w szkołach ogólnodostępnych		–	1 970,97
– poradnie psychologiczno-pedagogiczne	40,90	42,44	41,31
– internaty i bursy	839,35	912,74	870,17
– placówki wychowania pozaszkolnego	96,48	123,28	122,20

* Działy klasyfikacji budżetowej: 801 Oświata i wychowanie; 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Krakowa 2014, 2015a, 2016a].

Tabela 4. Wybrane dane o wydatkach i efektach z informacji oświatowych Krakowa

Wyszczególnienie	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Liczba uczniów w szkołach i placówkach, w tym:	128 559	130 604	132 033
– w samorządowych	95 126	95 515	93 963
Jednostki oświatowe zasilane bezpośr. z budżetu	122	118	116
Jednostki zasilane za pośrednictwem ZEO	204	207	209
Kształcenie obcokrajowców, w tym:	302	949	1 571
– korzystających z dodatkowych zajęć z j. polskiego	106	239	458
Średni wynik sprawdzianu szóstoklasisty* (w %)	77	74	–
Średni wynik egzaminu gimnazjalnego z j. polskiego, historii i WOS oraz matematyki i cz. przyrodniczej (w %)	68, 72	77, 65	77, 69
	59, 58	61, 61	60, 62
Zdawalność (%) egzaminu maturalnego	86	90	88
Zdawalność (%) egzaminu zawodowego:			
– technika (lato lub zima/lato)	72	76 / 80	77 / 84
– zasadnicze szkoły zawodowe (lato lub zima/lato)	46	77 / 61	75 / 81
– szkoły policealne (lato lub zima/lato)	48	82 / 79	47 / 68
Okres dla poniższych danych finansowych**	2014	2015	2016
Wydatki bieżące szkół i placówek (mln zł)	887,5	925,8	954,5
Wydatki za pośrednictwem ZEO (mln zł)	34,4	37,8	41,4
Dotacje dla szkół i placówek nie-j.s.t. (mln zł)	205,4	237,2	284,7
Wydatki majątkowe (mln zł)	16,8	7,1	14,6

* Wynik ogółem bez j. obcego; w roku 2016/2017 brak z uwagi na reformę ustroju szkolnego;
 **dane w informacji oświatowej odrębne dla różnych grup szkół i placówek – powyżej: łącznie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Krakowa 2015b, 2016b, 2017].

W rocznym sprawozdaniu opisującym wykonanie budżetu Krakowa znajdują się jedynie dane finansowe dla zadań edukacyjnych (wybrane zawarto w tabeli 3) oraz nazwy miejskich jednostek oświatowych. Brak tam jednak pozafinansowych miar rezultatów edukacyjnych.

Źródłem danych o dokonaniach edukacyjnych pozostaje zatem jedynie informacja oświatowa. Zamieszczono w niej także kwoty wydatków poniesionych na różne grupy szkół i placówek w latach budżetowych składających się na dany rok szkolny. W tabeli 4 przedstawiono wybrane dane o dokonaniach i wydatkach edukacyjnych ujęte w analizowanym sprawozdaniu.

Na uwagę zasługuje większa szczegółowość danych o wynikach egzaminów zewnętrznych w porównaniu do Gdańska i Szczecina (do informacji oświatowej załączono średnie wyniki dla poszczególnych szkół).

3.3. Szczecin

Analizowane sprawozdania Szczecina cechowała przejrzystość osiągnięta dzięki:

- podziałowi treści: wprowadzenie, część liczbowa obowiązująca i uzupełniająca (informacyjna, porównawcza), część opisowa oraz starannemu układowi graficznemu w sprawozdaniu z wykonania budżetu (ok. 600 stron);
- selekcji i zwięzłej prezentacji danych w informacji oświatowej (40-60 stron).

W obu opracowaniach ujęto dane o wydatkach i efektach edukacyjnych. Tabele 5 i 6 zawierają ich przegląd według źródła (sprawozdania).

Tabela 5. Wybrane dane o edukacji w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Szczecina

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Wydatki w działach 801 i 854* (mln zł)	590,9	607,6	628,2
Wydatki na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych (mln zł)	38,1	30,4	30,0
Wydatki na sferę „Edukacja i nauka” (mln zł)	585,5	594,0	628,2
Liczba dzieci objętych edukacją przedszkolną	12 607	11 613	12 636
Liczba uczniów w miejskich i dotowanych:			
– szkołach podstawowych	21 403	23 120	21 972
– gimnazjach	10 158	10 127	10 150
– liceach ogólnokształcących	9 606	8 533	8 295
– szkołach zawodowych	11 280	10 122	10 207
– szkołach artystycznych	1 068	1 067	1 079
Miejsca w świetlicach szkolnych	9 330	10 200	9 600
Liczba wydanych posiłków	4 637 400	4 684 800	4 543 601
Liczba uczniów objętych dowożeniem	10	13	16
Miejsca w bursach i internatach	1 409	1 338	1 335
Miejsca w schroniskach szkolnych	174	174	174
Stypendia socjalne	3 136	3 150	2 446
Stypendia za wyniki w nauce	972	729	425

* Działy klasyfikacji budżetowej: 801 Oświata i wychowanie; 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Szczecina 2014, 2015a, 2016a].

Tabela 6. Wybrane dane o wydatkach i efektach z informacji oświatowych Szczecina

Wyszczególnienie	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Liczba uczniów w szkołach i placówkach	67 031	65 148	–*
Średni wynik sprawdzianu szóstoklasisty** (w %)	71	65	–
Średni wynik egzaminu gimnazjalnego z j. polskiego, historii i WOS oraz matematyki i cz. przyrodniczej (w %)	63, 66 52, 53	72, 59 54, 55	73, 63 53, 56
Zdawalność (%) egzaminu maturalnego	–***	83	79
Zdawalność (%) egzaminu zawodowego (zima/lato)	68,1 / 70,0	70,5 / 71,3	74,1 / 74,7
Okres dla poniższych danych finansowych	2014	2015	2016
Wydatki oświatowe**** (mln zł) i udział (%) w wydatkach budżetu ogółem, w tym:	586 (28,9%)	594 (26,7%)	606 (30,0%)
– bieżące	562 (36,6%)	571 (36,8%)	591 (33,4%)
– majątkowe	24 (3,2%)	23 (3,4%)	15 (5,9%)
Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej (mln zł) i jej udział (%) w kwocie oświatowych wydatków bieżących	377 (67,2%)	389 (68,2%)	398 (67,3%)

* Brak danych, informację oświatową poświęcono przede wszystkim reformie ustroju szkolnego w mieście; ** wynik ogółem bez j. obcego; w roku 2016/2017 brak z uwagi na reformę ustroju szkolnego; *** odrębnie dla przedmiotów obowiązkowych; **** sfera „Edukacja i nauka”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Prezydent Miasta Szczecina 2015b, 2016b, 2017].

W sprawozdaniu z wykonania budżetu Szczecina ujawniono szeroki zakres informacji o wydatkach i efektach edukacyjnych w części opisowej, prezentującej budżet zadaniowy. Dla każdego zadania (m.in. ze sfery „Edukacja i nauka”) podano: cel realizacji, podjęte działania z objaśnieniami, planowane oraz wykonane wydatki, wskaźniki efektów, rozdział klasyfikacji budżetowej wydatków, podstawę prawną. Podobna (ale nieco większa) pojemność informacyjna charakteryzowała część „Wydatki wg funkcji miasta” w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gdańska.

W informacji oświatowej Szczecina dane o wydatkach zawarto w rozdziale dotyczącym finansowania oświaty, podając ich dynamikę rok do roku oraz strukturę (podział na bieżące i majątkowe). Określano także skalę pokrycia wydatków bieżących przez część oświatową subwencji ogólnej.

Natomiast wśród publikowanych dokonań edukacyjnych – poza obowiązkowymi wynikami egzaminów CKE i OKE – znalazły się: pozycje miejskich szkół w ogólnopolskim rankingu szkół ponadgimnazjalnych, nagrody Prezydenta Miasta za osiągnięcia uczniów, inne formy wsparcia materialnego oraz programy miejskie na rzecz poprawy jakości nauczania.

Należy dodać, iż w Szczecinie (i w Gdańsku) współmierność czasowa danych o wydatkach i dokonaniach edukacyjnych została zachowana jedynie w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Z kolei w informacji oświatowej wszystkich trzech miast dane o efektach realizacji zadań edukacyjnych dotyczyły roku szkolnego lub cyklu kształcenia, zaś dane o finansowaniu edukacji – jednego lub kilku lat budżetowych.

4. Ocena zawartości informacyjnej badanych sprawozdań

Przepisy określające obowiązki sprawozdawcze dla samorządów w zakresie wydatków i dokonań edukacyjnych wyznaczają jedynie minimalną zawartość informacyjną rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacji oświatowej. Stąd to od j.s.t. zależy forma i szczegółowość ujmowanych w nich danych.

	Gdańsk	Kraków	Szczecin
Objętość sprawozdań	SB: 650-800 str. IO: 40-50 str.	SB: 400-500 str. IO: 180-220 str.	SB: 580-640 str. IO: 40-60 str.
Wydatki (SB) klasyfikacja budżetowa	Wydatki gminy i powiatu z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe na zadania własne, zlecone i powierzone, a dla rozdziałów – na grupy wydatków określone w [rozporządzenie 9 stycznia 2018]		Wydatki gminy i powiatu z podziałem na bieżące i majątkowe w rozdziale
Wydatki (SB) układ zadaniowy	Funkcja „Edukacja i opieka wychowawcza oraz pomoc materialna” – wydatki dla podzadani i działań	Wydatki dla dysponentów na zadania: podst., dodat., pozostałe, remonty, zad. dzielnic, bud. obyw., projekty UE, porozum. i umowy	Sfera „Edukacja i nauka” – wydatki dla zadań, niekiedy dla działań w zadaniu
Wydatki (IO) zakres	Osobny rozdział, źródła fin. eduk, wydatki bieżące wg rodzaju, dotacje dla szkół	Odrębnie wg typów placówek, wydatki bieżące, dotacje dla szkół i majątkowe	Osobny rozdział, wydatki sfery, bieżące i majątkowe, porówn. z subw. oświat.
Dokonania (SB) miary niefinansowe	Mierniki dla podzadani i wielkości statystyczne	Brak - tylko wskaźniki finansowe	Wskaźniki (mierniki efektów) dla części zadań
Dokonania (IO) fakultatywne - przykłady	Liczba uczniów, brak promocji, poprawki, zajęcia dodatkowe, laureaci konkursów, uczniowie wybitnie zdolni, wnioski z analizy wyników egz.	Liczba uczniów, oddziałów, szkół, zapotrzebowanie na edukację, prognozy demograficzne, wyniki egz. dla szkół, barometr zawodów lokalnych	Liczba uczniów, miejskie programy jakościowe, nagrody za osiągnięcia uczniów, ogólnopolski ranking szkół ponadgimnazjalnych

Rys. 1. Porównanie zawartości sprawozdań z wykonania budżetu (SB) i informacji oświatowych (IO)

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych empirycznych przeprowadzona dla Gdańska, Krakowa i Szczecina wykazała istotne zróżnicowanie w tym zakresie. Na rys. 1 podjęto próbę schematycznego przedstawienia wyniku porównania pojemności informacyjnej badanych sprawozdań.

Dla ułatwienia interpretacji wyników porównania sprawozdań przedstawionych na rys. 1 badanym miastom przypisano w tabeli 7 pozycje rankingowe według kryteriów przyjętych w analizie porównawczej.

Tabela 7. Pozycje wybranych miast wg kryteriów analizy porównawczej dla sprawozdawczości w zakresie wydatków i dokonań edukacyjnych

Kryterium porównania	Pozycja wg kryterium porównania		
	Gdańsk	Kraków	Szczecin
Objętość sprawozdania z wykonania budżetu	1	3	2
Objętość informacji oświatowej	3	1	2
Szczegółowość danych o wydatkach w przekroju klasyfikacji budżetowej	1*	1*	3
Szczegółowość danych o wydatkach w układzie zadaniowym	1*	1*	3
Zakres informacji o wydatkach w informacji oświatowej	1	2	3
Niefinansowe miary dokonań edukacyjnych w sprawozdaniu z wykonania budżetu	1	3	2
Dokonania edukacyjne publikowane fakultatywnie w informacji oświatowej	1	2	3
Podsumowanie	Gdańsk	Kraków	Szczecin
Suma pozycji dla wszystkich kryteriów	9	13	18
Średnia pozycja	1,29 (1)	1,86 (2)	2,57 (3)

* Pozycje *ex aequo*.

Źródło: opracowanie własne.

W ocenie autorki największą pojemność informacyjną posiadała sprawozdawczość Gdańska w zakresie wydatków i efektów edukacyjnych. Na podstawie analizy szczegółowości danych zawartych w sprawozdaniach Krakowa i Szczecina trudno jednoznacznie uszeregować te miasta (określić ich pozycje dla poszczególnych kryteriów), jednak wydaje się, że Kraków publikował w badanych źródłach nieco więcej informacji o wydatkach i dokonaniach edukacyjnych niż Szczecin (tabela 7).

5. Zakończenie

Wymóg ustawowy corocznego informowania organu stanowiącego j.s.t. oraz społeczności lokalnej o wykonaniu budżetu w zakresie edukacji oraz o stanie realizacji zadań oświatowych może być kolejnym, niechętnie realizowanym przez samorząd obowiązkiem lub stać się świadomie stosowanym narzędziem zarządzania [Herczyński (red.) 2012, s. 12].

Nadanie omawianym w artykule sprawozdaniom charakteru zarządczego wymaga jednak wzrostu wykorzystania zawartych w nich informacji jako wsparcia procesu decyzyjnego³, m.in. poprzez prezentację osiągnięć i wyzwań dla lokalnej oświaty w ramach dialogu społecznego czy też analizę i poprawę efektywności wydatków samorządu ponoszonych na zadania edukacyjne. Powyższe postulaty należą do proponowanych w literaturze kierunków zmian sprawozdawczości j.s.t. [Wakuła 2015].

Literatura

- Herczyński J. (red.), 2012, *Informacje oświatowe. Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*, „Biblioteczka Oświaty Samorządowej” 5, Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- Kaczmarczyk A., 2016, *Użyteczność a wiarygodność informacji sprawozdawczej – kierunki zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, vol. 4, nr 11.
- Kotlińska J., 2016, *Edukacja w gminie – wymiar organizacyjny i finansowy*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 9.
- Nucińska J., 2017, *Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji – zarys problemu*, „Progress in Economic Sciences”, nr 4.
- Prezydent Miasta Gdańska, 2014, 2015a, 2016a, *Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Gdańska za rok 2014, 2015, 2016*, Gdańsk, <http://bip.gdansk.pl> (dostęp: 28.03.2018).
- Prezydent Miasta Gdańska, 2015b, 2016b, 2017, *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie Miasta Gdańska za rok szkolny 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017*, Gdańsk, <http://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wydział-rozwoju-społecznego/Zadania-oswiatowe,a,1517> (dostęp: 28.03.2018).
- Prezydent Miasta Krakowa, 2014, 2015a, 2016a, *Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2014, 2015, 2016*, Kraków, <http://bip.krakow.pl> (dostęp: 28.03.2018).
- Prezydent Miasta Krakowa, 2015b, 2016b, 2017, *Oświata krakowska w roku szkolnym 2014/15, 2015/16 i 2016/17 – Sprawozdania z realizacji zadań oświatowych*, Kraków, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=27366 (dostęp: 28.03.2018).
- Prezydent Miasta Szczecina, 2014, 2015a, 2016a, *Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta za 2014, 2015, 2016 r.*, Szczecin, <http://bip.um.szczecin.pl> (dostęp: 28.03.2018).
- Prezydent Miasta Szczecina, 2015b, 2016b, 2017, *Raport o stanie oświaty za rok szkolny 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017*, Szczecin, https://pe.szczecin.pl/chapter_201014.asp (dostęp: 28.03.2018).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U., poz. 109 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. Nr 139, poz. 814 ze zm.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.
- Wakuła M., 2015, *Kierunki zmian w sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 105.

³ Tylko informacje o odpowiedniej jakości zapewniają ich użyteczność w procesie podejmowania decyzji. A. Kaczmarczyk [2016, s. 128-130] wskazuje przydatność dla odbiorców oraz wiarygodność (wierne odzwierciedlenie) jako cechy jakościowe gwarantujące użyteczność decyzyjną informacji sprawozdawczej.