



Prywatne i publiczne wydatki na oświatę

RAPORT JUBILEUSZOWY

Redakcja merytoryczna:

dr hab. Agnieszka Kopańska, prof. dr hab. Urszula Sztanderska

Redakcja serii:

dr hab. Michał Federowicz, dr Michał Sitek

Recenzenci:

Anthony Levitas, dr hab. Marta Zahorska-Bugaj

Autorzy:

*dr Grażyna Bukowska, dr Elżbieta Drogosz-Zabłocka, Małgorzata Kłobuszewska,
dr hab. Agnieszka Kopańska, dr Magdalena Rokicka, dr Paweł Sadło, Jędrzej Stasiowski,
dr hab. prof. UW dr hab. Urszula Sztanderska, Magdalena Tomasiak*

Wydawca:

*Instytut Badań Edukacyjnych
ul. Górczewska 8
01-180 Warszawa
tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl*

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

Redakcja językowa:

Aleksandra Mioduszewska, Beata Dąbrowska, Marta Miziołek-Wieteska

Skład:

*Business Point Sp. z o.o.
ul. Erazma Ciołka 11A/302
01-402 Warszawa*

ISBN 978-83-65115-54-6

Wzór cytowania:

Kopańska A. Sztanderska U. (red.) (2015). Prywatne i publiczne wydatki na oświatę. Raport jubileuszowy. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego* współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Streszczenie	5
Wprowadzenie	11
 CZĘŚĆ I	
PRYWATNE NAKŁADY NA EDUKACJĘ, ICH ZRÓŻNICOWANIE I DETERMINANTY	23
1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację	25
<i>Małgorzata Kłobuszewska, Magdalena Rokicka</i>	
1.1. Zróżnicowanie wydatków edukacyjnych – perspektywa ogólnopolska	25
1.2. Badanie w wybranych powiatach	35
2. Determinanty nakładów prywatnych	52
<i>Małgorzata Kłobuszewska, Magdalena Rokicka</i>	
2.1. Badanie ogólnopolskie	53
2.2. Badanie w wybranych powiatach	63
 CZĘŚĆ II	
POZIOM I STRUKTURA NAKŁADÓW PUBLICZNYCH NA EDUKACJĘ ORAZ ICH DETERMINANTY	87
3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania	89
<i>Agnieszka Kopańska</i>	
4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego	101
<i>Agnieszka Kopańska, Jędrzej Stasiowski</i>	
4.1. Wydatki publiczne na edukację – zróżnicowanie regionalne	102
4.2. Wydatki publiczne na edukację w samorządach biorących udział w badaniu BECKER ..	112
4.3. Wydatki publiczne na edukację w szkołach samorządów biorących udział w badaniu BECKER	115

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację	123
<i>Agnieszka Kopańska, Jędrzej Stasiowski, Grażyna Bukowska, Elżbieta Drogosz-Zabłocka</i>	

5.1. Determinanty publicznych nakładów na edukację w świetle literatury	123
5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół	126

CZĘŚĆ III

PUBLICZNE I PRYWATNE NAKŁADY NA EDUKACJĘ – DYLEMATY WSPÓŁFINANSOWANIA	157
--	-----

6. Rola subwencji oświatowej i wagi wiejskiej w finansowaniu kosztów i wyrównywaniu możliwości finansowych samorządów gminnych	164
<i>Grażyna Bukowska, Jędrzej Stasiowski</i>	

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół	172
<i>Jędrzej Stasiowski, Magdalena Tomasiak, Agnieszka Kopańska</i>	

7.1. Zróżnicowanie oferty szkół w wybranych powiatach	173
7.2. Motywacyjna rola wynagrodzeń nauczycieli (?)	188

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną	196
<i>Elżbieta Drogosz-Zabłocka, Małgorzata Kłobuszewska, Agnieszka Kopańska, Magdalena Rokicka</i>	

8.1. Wydatki na dowożenie dzieci i młodzieży do szkół	196
8.2. Oświata ponadgimnazjalna jako zadanie powiatów ziemskich	201
8.3. Szczególne problemy kształcenia zawodowego	207

Literatura	212
-------------------------	-----

Słownik wykorzystywanych skrótów i pojęć	220
---	-----

Spis rysunków	223
----------------------------	-----

Spis tabel	229
-------------------------	-----

ANEKS Charakterystyka powiatów biorących udział w badaniu BECKER	232
<i>Paweł Sadło</i>	

Streszczenie

Edukacja to inwestycja o charakterze zarówno indywidualnym, jak i społecznym. Dlatego w edukacji wydatki prywatne i publiczne nakładają się na siebie. Wiedza na temat wysokości tych nakładów jest fragmentaryczna. Dotychczasowe badania dostarczają informacji na temat przeciętnych i globalnych kwot tych nakładów, osobno ponoszonych przez gospodarstwa domowe i sektor publiczny. Szczególnie dobrze rozpoznana wydaje się strona publiczna. Jednak brak jest badań, które pozwoliłyby na wspólne potraktowanie kosztów ponoszonych przez oba sektory. Dopiero takie połączenie pozwala ocenić politykę publiczną z punktu widzenia jej dostosowania do możliwości i potrzeb prywatnych – a zatem ocenić realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości podmiotów publicznych wobec jednostek.

Dostrzegając te braki, zdecydowaliśmy się poświęcić osobny raport kwestii wydatków prywatnych i publicznych i ich wzajemnych powiązań. Mamy nadzieję, że przedstawione w raporcie wyniki badań i analiz, opierające się na różnorodnych źródłach danych i uwzględniające zarówno poziom krajowy, jak i lokalny, pozwoli wzmocnić i poszerzyć debatę publiczną dotyczącą finansowania edukacji. Raport stanowi jednocześnie podsumowanie efektów zmian w polskim systemie oświaty, będących wynikiem trwających od 25 lat procesów decentralizacji zarządzania i finansowania oświaty. Prezentowany raport składa się z trzech części. Pierwsza poświęcona jest nakładom prywatnym, druga publicznym, w rozdziale trzecim dokonano zestawienia prywatnych i publicznych wydatków na edukację. W raporcie prezentujemy analizy danych ogólnopolskich - z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych w odniesieniu do nakładów prywatnych i dane z budżetów samorządów dla oceny nakładów publicznych. Te dane nie pozwalają jednak na zestawienie wydatków i publicznych i prywatnych. Pokazują one tylko uśrednione wielkości, nie pozwalają ocenić czy i jak wydatki publiczne i prywatne się ze sobą wiążą. Z tego powodu użyliśmy danych pochodzących z badania BECKER (*Badania ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów¹ na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce*). Dane te pozwalają na kompleksową analizę prywatnych i publicznych nakładów, wskazując jednocześnie na ich wzajemne powiązania. Takie podejście umożliwia uwzględnienie specyfiki usługi edukacyjnej, która ma wymiar lokalny – realizowana jest w konkretnej placówce i kierowana do uczniów mieszkających w jej okolicy (w danym samorządzie terytorialnym).

Badanie BECKER realizowane było na terenie dziewięciu celowo dobranych powiatów, zlokalizowanych w różnych województwach w Polsce.

Dane i informacje w ramach badania BECKER zbierane były od różnych podmiotów i osób, które mają wiedzę o nakładach na edukację i ich uwarunkowaniach:

- samorząd (władze lokalne szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, radni, urzędnicy odpowiedzialni za oświatę),
- publiczne i niepubliczne szkoły i przedszkola (dyrektorzy i nauczyciele),
- podmioty publiczne i niepubliczne wspomagające działania oświatowe (m.in. poradnie psychologiczno-pedagogiczne, kuratoria, CKU, CKP, placówki pozaszkolne, stowarzyszenia działające na rzecz edukacji, przedsiębiorstwa zaangażowane w kształcenie zawodowe),
- ludność zamieszkująca powiat,
- gospodarstwa domowe z dziećmi w wieku 3–19 lat (rodzice i opiekunowie, dzieci w wieku 3–19 lat).

¹ Badanie BECKER dotyczyło nie tylko nakładów finansowych, ale również nakładów czasu a także majątkowych i osobowych, jednak w raporcie skupiamy się przede wszystkim na nakładach finansowych: wydatkach prywatnych i publicznych na edukację.

Badania w terenie realizowano w latach 2012–2014, a większość zgromadzonych informacji dotyczy roku szkolnego 2012–2013 i roku budżetowego 2012 – te lata będą przedmiotem analiz w niniejszym raporcie.

W raporcie zaprezentowano pierwsze wyniki badania BECKER. Jednocześnie obok danych pochodzących bezpośrednio z badania korzystamy z informacji ze statystyki publicznej. Otrzymujemy dzięki temu obraz wydatków odpowiednio prywatnych i publicznych w Polsce od ogółu – poziomu regionalnego, do szczegółu – poziomu poszczególnych jednostek i samorządów. Takie podejście po pierwsze pokazuje, że badanie BECKER wprowadza niezbędne uszczegółowienie analiz wcześniejszych, które jest potrzebne dla lepszego zrozumienia mechanizmów alokacji środków prywatnych i publicznych. Po drugie wpisuje się w regionalne podejście polityki Unii Europejskiej – kiedy to na regionach spoczywa istotny ciężar prowadzenia polityki spójności i rozwoju, której ważnym narzędziem jest edukacja².

Rozdział 1 poświęcony jest w całości prywatnym wydatkom gospodarstw domowych na edukację dzieci. Bazując na danych ogólnopolskich z Badania budżetów gospodarstw domowych (BBGD), autorzy pokazują skalę zróżnicowania tych wydatków w Polsce, ich strukturę oraz najważniejsze czynniki wpływające na ich wysokość. Z uwagi na ograniczony zakres dostępnych informacji w próbie ogólnopolskiej analizy te są pogłębione z wykorzystaniem danych z kilku powiatów wytypowanych w ramach badania BECKER.

Wyższe wydatki dotyczą miast oraz miejscowości położonych w pobliżu dużych ośrodków miejskich. W skali kraju w najzamożniejszych województwach rodziny na edukację dziecka wydają dwukrotność tego co w regionach najuboższych, a podobna zależność występuje na poziomie powiatów. Wynika to zarówno z sytuacji finansowej społeczeństwa, jak i z dostępności prywatnych usług edukacyjnych. Odmienna jest też sama struktura wydatków edukacyjnych. W tych województwach, gdzie wydatki są najwyższe, znacznie większy jest udział wydatków na korepetycje, a mniejsze obciążenie stanowią wydatki na podręczniki. Z kolei lokalna charakterystyka, taka jak np. ukształtowanie sieci szkolnej, gęstość zaludnienia czy właśnie bliskość dużego ośrodka miejskiego, wpływa znacząco na strukturę wydatków, które mają przede wszystkim rodzice dzieci w szkołach ponadgimnazjalnych.

W drugiej części rozdziału autorzy skupiają się na determinantach wydatków edukacyjnych leżących po stronie gospodarstw domowych. Cechy gospodarstw, rodziców i samych dzieci według teorii, a także zgodnie z wynikami badań empirycznych, wpływają na wysokość wydatków edukacyjnych. Więcej wydają rodziny o lepszej sytuacji materialnej, w których rodzice mają wyższy poziom wykształcenia czy wyższy kapitał kulturowy, a także cechują się wysokimi aspiracjami wobec przyszłej edukacji swojego dziecka. Jednocześnie analiza danych z badania BECKER pokazuje, że lokalna specyfika wzmacnia wpływ tych czynników. Prezentowane fakty wyraźnie pokazują ogrom zróżnicowania w poziomie prywatnych inwestycji w kapitał ludzki w kraju, który wynika z nakładania się uwarunkowań indywidualnych gospodarstw domowych z uwarunkowaniami lokalnymi.

Rozdział 2 raportu prezentuje wydatki publiczne. Na początku rozdziału przedstawiono podstawowe informacje o zadaniach samorządów związanych z prowadzeniem szkół oraz źródła finansowania tych zadań, a w szczególności subwencję oświatową. W dalszej części rozdziału analizowane są wydatki bieżące z roku 2012 na oświatę bezpośrednio związane z nauką w szkole prowadzonej przez samorząd – podstawowej, gimnazjum, liceum, szkole zawodowej i technikum, w przeliczeniu na ucznia. Dane ogólnopolskie dotyczące wydatków samorządowych uzupełnione są informacjami z placówek szkolnych z terenu samorządów biorących udział w badaniu BECKER.

² Rozwijanie ludzi, ich umiejętności i kwalifikacji odgrywa bardzo ważną rolę w zapewnianiu długofalowej konkurencyjności Europy. Jest także kluczem do promowania spójności społecznej — pomagając wszystkim obywatelom w czerpaniu korzyści z coraz szerszej oferty lepszej jakości miejsc pracy. Dlatego właśnie inwestowanie w edukację, szkolenia i kształcenie zawodowe w celu poszerzenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie jest jednym z 11 celów tematycznych, na których skupia się finansowanie ze środków polityki spójności w latach 2014–2020 (http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/policy/themes/education-training/).

Zróźnicowanie wydatków publicznych, aczkolwiek widoczne, jest zdecydowanie mniejsze niż zróźnicowanie wydatków prywatnych. Obserwujemy odmienne poziomy wydatków w poszczególnych regionach czy typach samorządów. Wydatki na ucznia od szkoły podstawowej do szkoły ponadgimnazjalnej bezpośrednio związane z nauką w szkole³ są przeciętnie wyższe w powiatach ziemskich i w gminach z ich terenu (średnio 9198 zł) niż w miastach na prawach powiatu (średnio 8909 zł). Najwięcej na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum wydają gminy wiejskie (ponad 10 000 zł), a najmniej na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej wydatkują powiaty ziemskie (7700 zł). Jednocześnie właśnie w powiatach ziemskich mamy do czynienia z relatywnie największym zróźnicowaniem wydatków publicznych w przeliczeniu na ucznia.

Analiza na poziomie placówek edukacyjnych pokazała, że zróźnicowanie wydatków na poziomie szkół jest daleko większe niż uśrednione na poziomie samorządów. Różnice w wydatkach bieżących badanych szkół wynosiły w przeliczeniu na ucznia od nieco ponad 3000 do ponad 12 000 zł. Szczegółowe analizy pokazały, że na to zróźnicowanie między samorządami relatywnie niewielki wpływ mają wydatki szkół na wynagrodzenia nauczycieli. Zdecydowanie większe różnice obserwowaliśmy w poziomie wydatków szkół związanych z utrzymaniem budynków (a więc wydatkami na energię, ciepło) oraz na wyposażenie w pomoce dydaktyczne i książki.

Ostatnia część rozdziału 2 poświęcona jest analizie czynników wpływających na różnice w wydatkach publicznych na edukację. Przegląd literatury pozwolił na wskazanie dwóch typów tych determinant:

- związane z cechami charakteryzującymi szkołę i jej uczniów, a wpływające przede wszystkim na koszty funkcjonowania szkoły,
- związane z cechami charakteryzującymi samorząd i jego mieszkańców i determinujące popyt na usługi edukacyjne.

Te teoretyczne czynniki uwzględniono następnie w analizach w odniesieniu do ogółu samorządów w Polsce oraz wybranych samorządów i placówek szkolnych. Analizy dotyczyły wielkości szkoły i oddziału, liczby nauczycieli, cech specyficznych uczniów, infrastruktury, dochodów samorządów i szkół, popytu mieszkańców na publiczną oświatę i innych niż oświata potrzeb wydatkowych samorządów. Wykazano, że wszystkie te czynniki mają wpływ na wysokość wydatków publicznych na oświatę. Należy uznać, że zróźnicowanie wydatków na publiczną oświatę w warunkach jej decentralizacji do poziomu samorządów jest naturalne. Jednocześnie wskazano na problemy analityczne związane z trudnością w oddzieleniu czynników kosztowych od popytowych. W warunkach braku zdefiniowania standardu oświatowego nie można precyzyjnie wskazać, który z czynników w większym stopniu odpowiada za widoczne różnice w wydatkach. Ten brak standardów powoduje, że utrudniona jest w szczególności analiza adekwatności środków finansowych, będących w dyspozycji samorządów, do zadań, które przed nimi postawiono. Jeśli obserwujemy różnice w wydatkach samorządów, nie możemy być pewni, czy są one związane tylko z wydatkami wyższymi niż standard, czy też standard ten nie jest w uboższych samorządach osiągnięty.

W rozdziale 3 dokonano zestawienia prywatnych i publicznych wydatków na edukację. Zestawienie osobno dotyczyło wydatków na edukację w szkołach podstawowych i gimnazjach oraz w szkołach ponadgimnazjalnych. Okazuje się, że jeśli pominiemy kwestię zróźnicowania wydatków publicznych wynikającą z wielkości szkoły, różnice w wysokości wydatków zarówno publicznych, jak i prywatnych są związane z czynnikiem dochodowym – tam gdzie mamy bogate społeczeństwo i wyższe wydatki prywatne, również sektor publiczny wydaje na edukację więcej. To skłoniło nas do przyjrzenia się w kolejnych częściach rozdziału 3 dwu kwestiom:

- roli części oświatowej subwencji ogólnej, a szczególnie wagi wiejskiej w niwelowaniu różnic dochodowych i kosztowych dostarczania usługi edukacyjnej w różnych samorządach gminnych,

³ Szczegółowa definicja tych wydatków znajduje się w słowniczku, a wyjaśnienia metodologii w części 2.

- ocenie, czy widoczne różnice wydatków publicznych i prywatnych odzwierciedlają różnice w ofercie publicznej (zarówno związanej z wyposażeniem i sprzętem, jak również zatrudnieniem i wynagrodzeniem nauczycieli).

W przypadku zestawienia wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną zastanawiające było, czemu w porównaniu z wcześniejszymi etapami obserwujemy spadek wydatków publicznych, a jednocześnie wzrost wydatków prywatnych. W związku z tym postanowiliśmy spróbować odpowiedzieć na pytanie:

- czy rzeczywiście edukacja ponadgimnazjalna jest w Polsce tańsza niż w szkołach podstawowych i gimnazjach, czy też mamy do czynienia z niedofinansowaniem pewnych obszarów oferty edukacyjnej po stronie publicznej, które muszą być pokryte przez wydatki prywatne?

W pierwszej części rozdziału 3 przeprowadzono analizę znaczenia części subwencji oświatowej związanej z wagą wiejską. Przedstawione dane można potraktować jako ilustrację licznych krytycznych głosów dotyczących funkcjonowania wagi wiejskiej w Polsce. Na przykładzie kilkudziesięciu gmin widać wyraźnie, że alokacja środków związanych z wagą wiejską nie pełni ani funkcji wyrównywania kosztów, ani wyrównywania dochodów. Subwencję z wagą wiejską dostają zarówno gęsto zaludnione przedmieścia dużych miast, które mają tylko formalny status gminy wiejskiej, jak i małe wiejskie gminy oddalone od dużych miast, a przyjęte kryterium administracyjne prowadzi do niskiej efektywności podziału subwencji oświatowej ze względu na uprzywilejowanie gmin o relatywnie korzystnych uwarunkowaniach w porównaniu z innymi.

Kolejna część tego rozdziału dotyczy przeglądu oferty szkół. Jeśli chodzi o sprzęt komputerowy oraz książki w bibliotekach w przeliczeniu na ucznia, lepiej wyposażone okazały się mniejsze szkoły zlokalizowane w mniejszych miejscowościach. Niestety korzystanie z tego sprzętu we wszystkich samorządach jest dość nieregularne – ponad 40% uczniów w wieku 13–19 lat nie korzysta z komputerów poza lekcjami informatyki.

Istotnym problemem okazało się wyposażanie szkół w materiały do prowadzenia zajęć dydaktycznych. Dyrektorzy większości szkół i samorządów wskazywali, że brakuje im środków na te materiały – relatywnie częściej na braki narzekali dyrektorzy szkół ponadgimnazjalnych. Problem ten potwierdzają informacje od dzieci i młodzieży, zgodnie z którymi mniej więcej połowa uczniów tylko kilka razy w roku miała okazję do samodzielnego wykonywania doświadczeń na lekcjach, a około 30% nie wykonywało wcale takich doświadczeń.

Różnice korelujące z zamożnością samorządów zauważono w odniesieniu do obecności w szkołach nauczycieli wsparcia dydaktycznego. Ogółem takich nauczycieli jest bardzo niewiele we wszystkich szkołach i samorządach. Jednak liczba godzin bibliotekarzy, nauczycieli wspomagających, doradców metodycznych, psychologów i pedagogów pracujących w szkołach podstawowych i gimnazjach jest pozytywnie skorelowana z dochodami własnymi gminy.

Analizowano również dodatkowe zajęcia, które są organizowane dla dzieci i młodzieży w badanych powiatach. Bardziej zamożne jednostki samorządu mogą sobie pozwolić na finansowanie większej liczby takich zajęć. Jednak ważny jest również popyt mieszkańców na tę ofertę. Jeśli jest on znaczny, również biedniejsze samorządy oferują większą liczbę takich zajęć. Traktując takie zajęcia jako wyraz poprawy oferty publicznej, można uznać, że jest ona zróżnicowana zgodnie z możliwościami finansowymi samorządów, a także ze względu na indywidualne preferencje społeczności lokalnych. Zatem obserwowane różnice są wyrazem decentralizacji edukacji.

Kolejna część analiz dotyczy zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli między samorządami. Obserwowane różnice wiążą się ze stopniem awansu zawodowego nauczycieli zatrudnianych w poszczególnych placówkach oraz tego, czy nauczycielom przysługują dodatki wiejskie. Poza tym wynagrodzenia są niemal jednolite. Oznacza to po pierwsze, że wysokość wynagrodzeń jest odzwierciedleniem przede wszystkim centralnych regulacji i nie pełni funkcji motywacyjnej w praktyce zarządzania szkołami. Dodatkowo w bogatszych samorządach nauczyciel zarabia relatywnie

mniej niż inne osoby o wyższym wykształceniu. Może to prowadzić w przyszłości do negatywnej selekcji do zawodu nauczyciela w takich miejscach.

Ostatnia część rozdziału dotyczy edukacji ponadgimnazjalnej. Pokazane zostało, że widoczna różnica w wydatkach prywatnych i publicznych między edukacją obowiązkową i ponadgimnazjalną związana jest przede wszystkim z kosztami dojazdów do szkół. Wydatki te są finansowane ze środków publicznych w przypadku dowozu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, a już z prywatnych w przypadku edukacji ponadgimnazjalnej. Niestety dojazdy te są szczególnie dotkliwym wydatkiem, wypierającym inne prywatne wydatki w samorządach i środowiskach uboższych. Rodzi to szereg problemów związanych z dostępem dzieci z tych środowisk do szkół.

Dalsze analizy dotyczą problemów związanych z realizacją zadań oświatowych, w tym szczególnie związanych ze szkolnictwem zawodowym w powiatach ziemskich. Pokazano, że fakt pełnego pokrycia przez subwencję oświatową wydatków tych jednostek jest związany przede wszystkim z brakiem możliwości dofinansowania zadań oświatowych z własnych dochodów samorządów powiatowych. Dodatkowo mechanizm subwencji nie uwzględnia trudności związanych z możliwością kształtowania sieci szkół na słabiej zaludnionych terenach. Subwencja nie różnicuje również kosztów kształcenia w różnych zawodach.

Przeprowadzone analizy dotknęły tylko kilku spraw związanych ze stykiem wydatków prywatnych i publicznych na edukację. Wnioski z tego zestawienia wyraźnie wskazują jednak na konieczność ponownego przemyślenia alokacji środków publicznych na edukację. Chodzi tu szczególnie o sposób podziału subwencji oświatowej, ale również innych dochodów samorządów. Istotne są też decyzje dotyczące elastyczności różnych typów wydatków na edukację. Problemy, z którymi mierzą się dziś szkoły, w mniejszym stopniu dotyczą infrastruktury czy inwestycji w sprzęt, ważniejsze jest zapewnienie bieżącego finansowania. Finansowania, które pozwoli w szerszym zakresie korzystać z tej infrastruktury i sprzętu, a jednocześnie będzie szczególnie wspierało jednostki i środowiska uboższe.



Wprowadzenie

Urszula Sztanderska

Ponad 25 lat temu rozpoczął się proces decentralizacji polskiej oświaty. Na początku dobrowolnie, a w 1996 r. obowiązkowo, gminy przejmowały odpowiedzialność za prowadzenie szkół podstawowych. Reformy początku XXI wieku doprowadziły do decentralizacji wszystkich etapów edukacji. W konsekwencji zadania z zakresu organizacji, prowadzenia i finansowania szkół i przedszkoli stanowią dziś jedno z najważniejszych zadań własnych samorządów gminnych i powiatowych.

Podstawową zaletą decentralizacji wskazywaną w literaturze teoretycznej jest bardziej efektywne zarządzanie środkami publicznymi oraz lepsze niż w systemie scentralizowanym dopasowywanie wydatków publicznych do potrzeb mieszkańców. Jednak decentralizacja może prowadzić do nierówności, kiedy to dostęp do dóbr publicznych staje się zróżnicowany na obszarze kraju. Wynika to zarówno z zróżnicowania możliwości finansowych samorządów, jak i różnych oczekiwań mieszkańców wobec kierunków wydatkowania środków publicznych. Nie bez znaczenia ma także struktura lokalnego systemu oświaty, np. liczba i rozproszenie szkół i placówek oświatowych czy struktura zatrudnienia nauczycieli. Te czynniki, a także znaczenie jakie przypisuje się edukacji, sprawiają że decentralizacja oświaty nie jest całkowita. Istnieją dość ścisłe ramy określające funkcjonowanie szkół i ich finansowanie. Kształt szczegółowych przepisów wpływających na działanie systemu oświaty w Polsce i rolę różnych podmiotów publicznych w tym systemie - samorządów, kuratoriów, ministerstw dość istotnie zmieniał się w kolejnych latach. Zmiany te i ich wpływ na działanie systemu edukacji, publiczne wydatki z nim związane a także efekty edukacyjne mierzone zarówno wynikami egzaminów zewnętrznych, jak i sytuacją absolwentów różnych szkół na rynku pracy, stały się przedmiotem szeregu opracowań.

Zmiany ilościowe i jakościowe dotyczące edukacji – liczby kształcących się na różnych etapach, liczby nauczycieli, wydatki na edukację dobrze dokumentują wydawane corocznie przez Instytut Badań Edukacyjnych od 2011 r. Raporty o Stanie Edukacji. Za każdym razem obraz edukacji stanowił uśrednienie lub uogólnienie tendencji występujących w całym kraju. W takim podejściu gubi się jednak prawdziwy obraz decentralizacji i jej efektów. Nie istnieje przecież przeciętna gmina, powiat czy miasto. Każdy z samorządów staje przed własnymi wyzwaniami związanymi z organizacją i finansowaniem szkół. Dopiero analiza lokalnej specyfiki oświaty może pozwolić na ocenę prowadzonych w ostatnich 25 latach reform systemu oświaty. Takie lokalne podejście chcemy zaproponować w tegorocznym – jubileuszowym, bo 5 wydaniu ROSE.

Spojrzenie na edukację poprzez pryzmat lokalnych problemów ma jeszcze jeden cel. Pozwoli ocenić powiązania publicznych i prywatnych nakładów na edukację. Wiedza o problemach sektora publicznego związanych z organizacją i finansowaniem oświaty wydaje się dość dobrze ugruntowana, choć jak powiedziano, często operuje się uśrednieniami i uogólnieniami. Brak było natomiast w dotychczasowych badaniach analiz dotyczących prywatnych nakładów na edukację.

Z perspektywy ekonomicznej edukacja stanowi podstawową inwestycję w kapitał ludzki, która oddziałuje na dobrobyt indywidualny i rozwój gospodarczy w makroskali. Obok tego wykształcenie wpływa pozytywnie na różne inne, ważne sfery życia społecznego. Ale z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe jest to, że kształcenie buduje kapitał ludzki, tj. zespół cech ludzi (wiedzę, umiejętności, postawy), które m.in. zapewniają możliwość wykonywania pracy, a jej efekty umożliwiają nie tylko odzyskanie nakładów poniesionych na kształcenie, ale również uzyskanie wartości dodanej ponad ich poziom. Uważa się, że współcześnie to właśnie kapitał ludzki jest motorem wzrostu i źródłem konkurencyjności gospodarek (Barro i Lee, 1993; Izushi i Huggins, 2004; Aghion i in., 2009). Ta funkcja nakładów na edukację jest współcześnie istotną przyczyną zainteresowania nimi i ich efektywnością. I choć zależność między wielkością nakładów na edukację a ich rezultatami nie jest jednoznaczna, to liczne badania identyfikują te nakłady, pomimo że rezultaty edukacji mogą silnie

zależać od innych czynników, np. instytucjonalnych rozwiązań w sferze funkcjonowania placówek edukacyjnych (Hanusek i Wößmann, 2007). Nie eliminuje to jednak uznania istotnej roli nakładów, ich wielkości, struktury, alokacji. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że uwaga w tym opracowaniu skupiona jest właśnie na oświatowych wydatkach prywatnych (w rozdziale 1) i publicznych (w rozdziale 2), a tylko częściowo analizujemy nakłady dzięki nim uruchomione (np. w postaci danych o wyposażeniu szkół) i ich wykorzystanie (w rozdziale 3).

Inwestycje w kapitał ludzki przekładają się zarówno na prywatne korzyści jednostek, jak również na korzyści dla ogółu społeczeństwa. To dwa ważne wnioski płynące z teoretycznych rozważań oraz z badań empirycznych dotyczących roli i skutków inwestycji w kapitał ludzki. Dla jednostek inwestycje w kapitał ludzki przynoszą większe korzyści przede wszystkim w postaci wyższych zarobków, mniejszego zagrożenia bezrobociem oraz uzyskiwania bardziej prestiżowych zajęć zawodowych (Mincer, 1974; Card, 1999). Teorię potwierdzają badania empiryczne, również analizy polskiego rynku pracy (Newell i Socha, 2007; Myck i in., 2009; Gajderowicz i in., 2012). Inne korzyści, rzadko wyrażane pieniężnie, to wykształcenie zdolności do podejmowania bardziej trafnych decyzji w różnych okolicznościach życiowych, np. dotyczących zdrowia, zawierania małżeństw, wychowywania dzieci, oraz zmniejszenie skłonności do podejmowania ryzykownych zachowań (Oreopoulos i Salvanes, 2009).

Inwestycje w kapitał ludzki przynoszą również korzyści dla całego społeczeństwa. Wyższy poziom tego kapitału prowadzi do większej innowacyjności i lepszego wykorzystania dostępnych zasobów, co przekłada się na szybszy wzrost gospodarczy (Schultz, 1961; Mankiw, Romer i Weil, 1992). Jednak należy dodać, że wyniki badań co do kierunku i zakresu korzyści publicznych z nakładów edukacyjnych nie są aż tak jednoznaczne jak w przypadku korzyści prywatnych. Główna trudność polega na uchwyceniu zależności, ich skwantyfikowaniu i znalezieniu odpowiednich mierzalnych wskaźników. Moretti (2004), wykorzystując dane dla Stanów Zjednoczonych, pokazał jednak, że wzrost liczby absolwentów z wyższym wykształceniem w badanym regionie powoduje wzrost płac osób z niższym poziomem wykształcenia w tej lokalizacji. Mechanizm, który może wyjaśniać tę zależność, to transfer wiedzy i umiejętności od pracowników z wyższymi umiejętnościami do osób z niższym poziomem kwalifikacji (Lucas, 1988). Wśród innych pozytywnych efektów związanych ze wzrostem poziomu kapitału ludzkiego w społeczeństwie wymieniane są jeszcze: spadek przestępczości, polepszenie się stanu zdrowia, wzrost aktywności społecznej i poprawa jakości instytucji ładu publicznego (Lochner, 2004; Barro, 1999; Lochner, 2011). Są też bezpośrednie korzyści fiskalne polegające z jednej strony na zwiększeniu bazy podatkowej wskutek większego zatrudnienia i wyższych dochodów osób bardziej wykształconych, a z drugiej strony na osłabieniu presji na dokonywanie transferów publicznych na cele, które wykształceni realizują sami, bez pomocy państwa (ujęte w taki sposób korzyści społeczne są podstawą obliczeń społecznej stopy zwrotu z edukacji w przekroju międzynarodowym, OECD, 2012, T_a9.2 i T_A9.4).

Edukacja wymaga nakładów, których wykorzystanie może być różnorodne. Publiczne i prywatne nakłady na edukację oraz korzyści z niej płynące przenikają się. Prywatne korzyści uzyskiwane dzięki wykształceniu, związane np. z wyższymi zarobkami i lepszą pozycją na rynku pracy, powodują, że ludzie dysponują środkami, by inwestować w wykształcenie swoje i swoich dzieci. A powiązanie własnego wykształcenia z sukcesem na rynku pracy może motywować do takich inwestycji. Nakłady ludności na edukację są więc zróżnicowane, ponieważ różna jest zdolność i chęć ponoszenia nakładów, m.in. ze względu na zróżnicowaną zamożność i płynność finansową, niejednakową ocenę opłacalności (czy po prostu celowości) inwestowania w edukację, niejednakowe preferencje, ograniczenia dotyczące dyspozycji czasem wolnym. Inwestycje publiczne w edukację, mające zabezpieczać różne cele ekonomiczne i społeczne, w większym stopniu muszą uwzględniać te grupy, które samodzielnie nie inwestują w kształcenie albo czynią to w niewystarczającym zakresie. W przeciwnym razie różnice powodowane niejednakowymi możliwościami i motywacjami do kształcenia będą się kumulowały w kolejnych pokoleniach, powodując głębokie nierówności i przyczyniając się do wykluczenia społecznego niektórych grup. Dlatego też polityka i nakłady publiczne w edukacji muszą być oceniane nie tylko przez pryzmat efektywności, ale również sprawiedliwości.

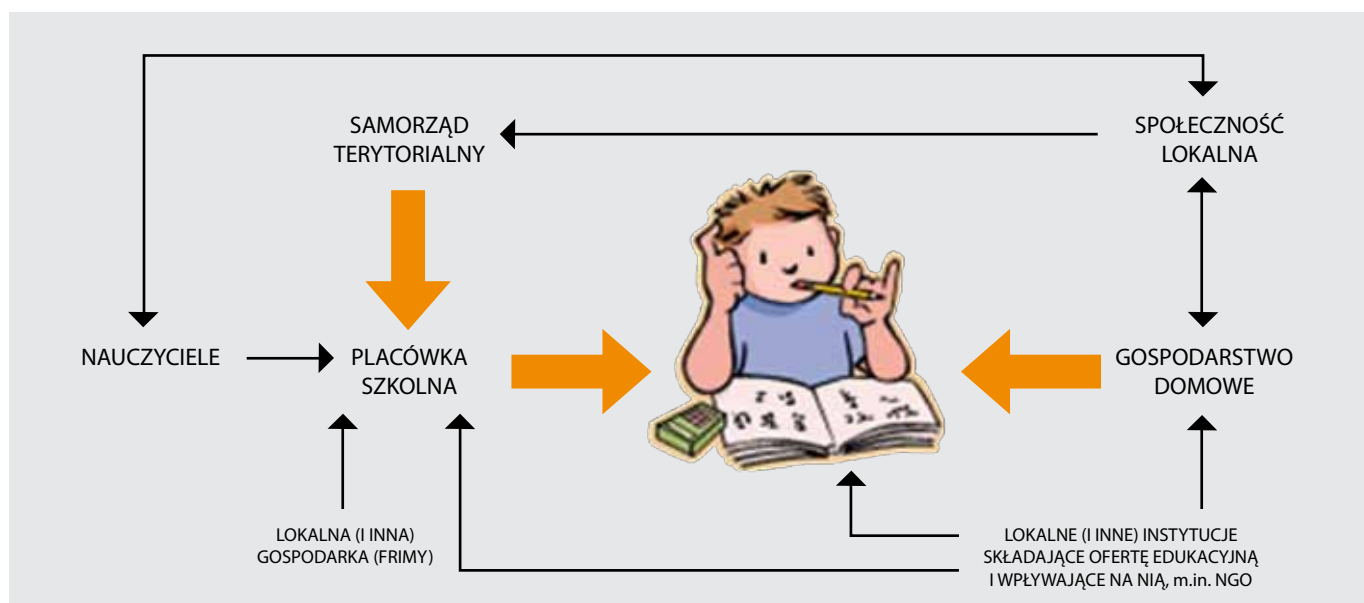
Ten aspekt jest szczególnie ważny w Polsce ze względu na znaczną decentralizację systemu oświaty. Zadania oświatowe zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. One realizują je ze środków otrzymanych w postaci oświatowej części subwencji ogólnej, ze środków (dochodów) własnych oraz z pozostałych części subwencji ogólnej. Taki sposób finansowania zadań oświatowych może tworzyć podstawę do różnicowania wydatków na kształcenie dzieci i młodzieży zarówno ze względu na to, że dochody poszczególnych samorządów w przeliczeniu na mieszkańca wyraźnie się różnią, jak i dlatego, że standardy usług oświatowych nie są dostatecznie określone. To stwarza możliwość, by bogatsze samorządy finansowały więcej usług oświatowych (np. w postaci zajęć dodatkowych) i by przeznaczały więcej nakładów na poprawę ich jakości (np. zapewniając odpowiednie wyposażenie i materiały do prowadzenia lekcji, tworząc system motywacyjnych dodatków dla nauczycieli). Z drugiej strony, dysponowanie przez samorządy swobodą decydowania o wielkości nakładów na oświatę może też rodzić pokusę oszczędzania środków pochodzących z subwencji i przeznaczania ich na inne, pozaoświatowe cele, zwłaszcza w sytuacji, w której samorząd należy do uboższych, a presja pozaoświatowych potrzeb zgłaszanych przez ludność jest duża. Analiza nakładów publicznych i prywatnych w zdecentralizowanym systemie oświaty tym bardziej jest potrzebna, ponieważ zamożność indywidualnych gospodarstw domowych dodatkowo wiąże się z zamożnością jednostek samorządu terytorialnego.

Wymaga to przede wszystkim wiedzy na temat wysokości tych nakładów. Tymczasem wiedza ta jest dziś fragmentaryczna. W szczególności brakuje informacji o nakładach prywatnych, a również o wzajemnych zależnościach między publicznymi i prywatnymi nakładami na edukację w Polsce. Dostępne źródła danych o dochodach i wydatkach przeznaczonych na oświatę zaczerpnięte z GUS, Ministerstwa Finansów, Systemu Informacji Oświatowej pozwalają tylko na analizę stosunkowo ogólną. W niniejszym opracowaniu korzystamy z tych informacji głównie ze względu na ich reprezentatywność dla całej Polski, ale wiemy też, że nie pozwalają one na wniknięcie w bardziej szczegółowe przekroje, że nie pozwalają na wydobycie powiązań między wydatkami prywatnymi a wydatkami publicznymi na oświatę. W dążeniu do uzupełnienia tej wiedzy w Zespole Ekonomii Edukacji Instytutu Badań Edukacyjnych przeprowadzono *Badanie ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce BECKER*. Głównym celem badania BECKER było poszerzenie obecnego stanu wiedzy na temat nakładów publicznych i prywatnych na edukację w Polsce oraz istotnych dla nich uwarunkowań.

W szczególności chodziło o łączne potraktowanie tych nakładów i korzystania z nich przez dzieci/uczniów. W niniejszym opracowaniu połączono informacje pochodzące ze statystyki publicznej i z badania BECKER, co pozwoliło przesunąć się w oglądzie nakładów na edukację ponoszonych ze środków publicznych i ze środków prywatnych od obrazu ogólnego, odnoszącego się do całej Polski, ale mniej szczegółowego, do obrazu opisującego nakłady trafiające do ucznia w znacznie bardziej szczegółowy sposób (ze wskazaniem ich pogłębionej charakterystyki, większej liczby czynników determinujących ich ukształtowanie) i we wzajemnym uwarunkowaniu. Badanie BECKER było wielostronne, zebrano w jego trakcie informacje, które jeszcze długo będą analizowane i upubliczniane. Na tym etapie koncentrujemy uwagę na wydatkach, które ponoszą samorządy i dalej – szkoły zasilone środkami finansowymi przez samorządy, a także na wydatkach, które w związku z kształceniem dzieci pojawiają się w gospodarstwach domowych.

Nakłady finansowe, które kierowane są do ucznia w związku z jego nauką, pochodzą od różnych podmiotów (por. poniższy schemat, na którym są one oznaczone pogrubionymi żółtymi strzałkami). Ważne jest wyróżnienie wśród nich podmiotów finansujących (*centres of expenditure*). Są to podmioty samodzielnie zarządzające nakładami edukacyjnymi o charakterze finansowym (definicja za: Lassibille i Rasera, 1998). Z punktu widzenia naszych analiz należy w szczególności wyróżnić trzy podmioty finansujące – gospodarstwa domowe, w których mieszkają uczniowie, samorządy odpowiedzialne za organizację i finansowanie placówek edukacyjnych (szkół) na swoim terenie oraz same placówki szkolne.

Rysunek 1. Mapa przepływów finansowych w lokalnym systemie edukacyjnym



Źródło: Opracowanie własne.

Oznaczenia:

- pogrubione żółte strzałki – główne przepływy nakładów finansowych, które trafiają do ucznia (pod postacią dóbr i usług edukacyjnych) i którymi zajmujemy się w prezentowanym raporcie,
- strzałki czarne, cienkie, – przepływy nakładów, niekoniecznie w postaci finansowej (np. rzeczowych albo pracy), które kształtują możliwości świadczenia nakładów edukacyjnych przez placówki szkolne i gospodarstwa domowe; w jednym przypadku – lokalnych instytucji edukacyjnych pozaszkolnych – mogą one również samodzielnie dostarczać dziecku usług edukacyjnych; tak oznaczonymi przepływami, o mniejszej skali w stosunku do przepływów głównych, nie zajmujemy się w tym opracowaniu.

Samorządy dysponują środkami finansowymi uzyskanymi z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej (w tym jej części oświatowej) oraz dotacji celowych (w tym o przeznaczeniu edukacyjnym). Mają też do dyspozycji środki własne. Ponadto mogą mieć środki z funduszy strukturalnych. Samorządy same decydują, jaką część tych wszystkich środków (z wyłączeniem środków o przeznaczeniu określonym z góry) przekażą na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych ludności na swoim terenie, w jakim stopniu i w jaki sposób to uczynią. Większość środków płynących z samorządów na edukację trafia do placówek przedszkolnych i szkolnych, zlokalizowanych na ich terenie lub na terenie innych samorządów, które razem podjęły się świadczenia usług edukacyjnych (np. szkoły specjalne relatywnie często pracują na rzecz dzieci z różnych jednostek samorządu terytorialnego, które to jednostki razem pokrywają koszty ich funkcjonowania). Pozostałe środki służą zaspokojeniu innych potrzeb związanych z funkcjonowaniem oświaty na danym terenie, np. dowożenia dzieci do szkół, zapewnienia im pomocy psychologiczno-pedagogicznej w wyspecjalizowanych poradniach, prowadzenia obsługi administracyjnej placówek szkolnych.

Nakłady finansowe, które te podmioty kierują na każdego ucznia, dotyczą różnych aspektów jego edukacji. Wśród tych nakładów można wyróżnić wydatki nazwane przez nas podstawowymi, które są bezpośrednio związane z nauką dziecka w szkole, oraz pozostałe, nazwane dodatkowymi, czyli te, które tę naukę wspomagają. W celu zestawienia finansowych nakładów publicznych z prywatnymi spośród wydatków sprawozdawanych przez samorządy oraz szkoły wybrano te wielkości, które odpowiadają odpowiednio prywatnym wydatkom podstawowym związanym z nauką w szkole oraz wydatkom dodatkowym. Wydatki publiczne rozdzielono na poziomy samorządu i szkoły. Wydatki obserwowane na poziomie samorządu uśredniają wydatki, które związane są z działaniem różnych placówek, nie pozwalają zatem dostrzec różnic w tym, jaki strumień środków publicznych trafia do ucznia, i zróżnicowania tych wydatków w różnych szkołach. Zatem analiza na poziomie szkół

dotyczy w większości tych samych wydatków co na poziomie samorządu, jednak jest bardziej dokładna. Sposób doboru i klasyfikacji wydatków przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Klasyfikacja prywatnych i publicznych wydatków na edukację zastosowana w raporcie

		Podmiot finansujący		
		gospodarstwa domowe	jednostki samorządu terytorialnego	szkoły
Kategorie wydatków podzielone ze względu na związek z edukacją dziecka w szkole	wydatki bezpośrednio związane z nauką w szkole (wydatki podstawowe)	składki, ubezpieczenie, podręczniki, zeszyty, akcesoria szkolne, strój, kserowanie i wydruki, dojazdy; internat/ bursy, utrzymanie poza domem w związku z nauką	wydatki na konkretne typy szkół, dowożenie uczniów, bursy i internaty, obsługę administracyjną szkół	wydatki bieżące sprawozdawane przez placówki szkolne
	pozostałe wydatki związane z edukacją, wspomagające kształcenie w placówce edukacyjnej	sprzęt komputerowy, książki nie do nauki, wyposażenie miejsca do nauki, przedmioty do spędzania wolnego czasu, instrumenty muzyczne nie do szkoły, materiały plastyczne nie do szkoły, instrumenty muzyczne, wyżywienie, wyjścia ze szkołą		
	wydatki na zajęcia dodatkowe	zajęcia dodatkowe, wyrównawcze, korepetycje, dojazdy na zajęcia		
Źródło danych		ankieta przeprowadzona w ramach badania BECKER wśród rodzin z dziećmi w wieku szkolnym (dodatkowo analizy ogólnopolskie na podstawie BGD)	dane ze sprawozdań budżetowych samorządów (ogólnopolskie i z badania BECKER) oraz informacje od przedstawicieli samorządów uzyskane w ramach badania BECKER	dane i informacje uzyskane z placówek oświatowych zebrane w ramach badania BECKER

Źródło: Opracowanie własne.

Usługi edukacyjne dla dzieci i młodzieży mają wyraźnie lokalny charakter, realizowane są w konkretnym miejscu (placówce edukacyjnej) i kierowane do uczniów mieszkających w okolicy (w danym samorządzie terytorialnym). Ta specyfika jest w Polsce wzmocniona przez ustawową funkcję, którą samorzady pełnią wobec szkół. Dlatego też realizacja celu, który postawiono przed badaniem BECKER, wymagała analizy lokalnych systemów oświaty.

Do badania BECKER zostało wytypowanych dziewięć powiatów: cztery miasta na prawach powiatu oraz pięć powiatów ziemskich. Wybrano je na podstawie dwóch kryteriów: zamożności samorządów i wyników edukacyjnych uczniów z terenu powiatu.

Tabela 2. Dobór powiatów do badania

Zamożność samorządów	Wyniki edukacyjne		
	wysokie	przeciętne	niskie
Zamożne	powiat pruszkowski miasto Poznań		powiat głogowski miasto Świnoujście
Przeciętne		powiat giżycki	
Mniej zamożne	powiat sokólski miasto Tarnobrzeg		powiat sępoleński miasto Siemianowice Śląskie

Zamożność samorządu została przybliżona za pomocą wysokości dochodów własnych samorządów gminnych danego powiatu per capita (średnia dla powiatu z lat 2006–2010). W ocenie efektów edukacyjnych uwzględniono wyniki egzaminów gimnazjalnych z części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej (średnia z lat 2008–2010). Powiaty podzielono na trzy klasy zamożności (zamożne, przeciętne, mniej zamożne), a także na trzy klasy wyników egzaminacyjnych (wysokie, przeciętne i niskie). Następnie do badania wybrano powiaty reprezentujące najbardziej skrajne cechy (zamożność i wyniki egzaminacyjne) oraz jako punkt odniesienia powiat o przeciętnym poziomie zamożności i przeciętnych wynikach.

Jednym ze stawianych pytań badawczych było, dlaczego pomimo wysokich dochodów i nakładów na edukację w niektórych powiatach nie udaje się osiągnąć wyników wyższych od średniej, podczas gdy w innych, pomimo niskich dochodów i nakładów, wyniki są ponadprzeciętne. Zestawialiśmy nakłady i wyniki edukacyjne w raportach opisujących sytuację w każdym z powiatów objętych badaniem BECKER. Nie mniej ważne było zidentyfikowanie zależności między zamożnością ludności i jednostek samorządu na danym terenie a kształtowaniem się nakładów na edukację zarówno strony prywatnej, jak i publicznej. Badania nakładów publicznych na oświatę mają w Polsce długą historię (Herbst i in., 2009; Herbst, 2012; Herczyński i Siwińska, 2010; *Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2010). Były one skoncentrowane przede wszystkim na dwóch aspektach – z jednej strony na zależności nakładów od subwencji i dochodów własnych samorządów, a z drugiej strony, na czynnikach, które kształtują koszty dostarczania usług edukacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia kosztów zatrudnienia nauczycieli, sieci osiedleńczej, stanu infrastruktury. W badaniach poświęcono też uwagę ogólnym uwarunkowaniom środowiskowym funkcjonowania oświaty: demograficznym, gospodarczym, społecznym. Stosunkowo rzadziej i stosunkowo od niedawna zestawiano nakłady publiczne i prywatne na kształcenie dzieci i młodzieży (Sztanderska, 2013; Sztanderska i Drogosz-Zabłocka, 2013). Wiedza o tym, jak się one kształtują i czy w jakikolwiek sposób od siebie współzależą, pozostaje jednak wciąż niedostateczna. To stało się jedną z przyczyn podjęcia badania BECKER i głównym powodem napisania niniejszego opracowania.

Wyłonione do badania powiaty i gminy wchodzące w ich skład cechowały znaczne różnice pod wieloma względami. Różnice te mogły mieć wpływ na wielkość, strukturę i zróżnicowanie wydatków, które są ponoszone na edukację dzieci zarówno przez samorządy i szkoły, jak i przez gospodarstwa domowe. Poniżej prezentujemy podstawowe z nich.

Zgodnie z wyjściowym założeniem, wybrane do badania powiaty zdecydowanie różniły się poziomem zamożności jednostek samorządu terytorialnego. Dochody własne samorządu powiatu sępoleńskiego w przeliczeniu na mieszkańca wynosiły tylko 285 zł, a poszczególnych gmin wchodzących w jego skład od 647 zł w Sośnie do 1425 zł w Sępólnie Krajeńskim. Na przeciwległym biegunie – w powiecie pruszkowskim – dochody własne JST wprawdzie nie były wysokie – wyniosły tylko 434 zł, ale poszczególne gminy dysponowały w nim dochodami na jednego mieszkańca od 1862 zł w Michałowicach aż po 3951 zł w Pruszkowie. Najbiedniejsza zatem gmina powiatu pruszkowskiego miała dochody własne przekraczające dochody najbogatszej gminy z powiatu sępoleńskiego.

Spośród miast na prawach powiatu stosunkowo najtrudniejszą sytuację miały Siemianowice Śląskie z dochodem własnym na mieszkańca w wysokości 1969 zł, a najkorzystniejszą Poznań – 3390 zł. Dochody własne gmin były bardziej zróżnicowane niż dochody ogółem – wyrównująco bowiem oddziaływały subwencja ogólna (wraz z jej częścią oświatową) i dotacje. W przypadku powiatów i miast na prawach powiatu ten mechanizm nie działał w taki sposób, zatem wyjściowe różnice wynikające z dochodów własnych nie były niwelowane dzięki redystrybucji budżetowej. Wziąwszy pod uwagę, że JST na ogół wydają na oświatę więcej, niż wynika to z oświatowej części subwencji ogólnej, dochody własne mogą stanowić istotną przesłankę tego, ile ostatecznie środków kieruje się lokalnie na cele edukacyjne. Nierówne dochody własne JST to również nierówne możliwości ponoszenia publicznych kosztów edukacji w przekroju terytorialnym.

Badane powiaty i miasta na prawach powiatu różniły się też zamożnością mieszkańców. Wynagrodzenia przeciętne wahały się od około 2900 zł w powiatach sępoleńskim i giżyckim po 4402 zł w pruszkowskim i 4120 w Poznaniu. Większość powiatów cechowały wynagrodzenia zbliżone do kwoty 3200 zł. Na tym tle wyróżniało się jeszcze Świnoujście z wynagrodzeniami na poziomie 3729 zł. To, że rozpiętość między poziomem wynagrodzeń najniższych i najwyższych sięgała aż 50%, wskazuje na duże różnice w prywatnych możliwościach ponoszenia kosztów edukacji dzieci w zależności od lokalizacji. Zarazem podane różnice średnich wynagrodzeń między powiatami i miastami nie wyczerpują problemu zróżnicowania płac w jeszcze mniejszych przekrojach terytorialnych. Można się spodziewać, że w przekroju gmin (a tym bardziej konkretnych miejscowości), dla których nie ma odpowiednich statystyk wynagrodzeń, różnice między poziomem wynagrodzeń prawdopodobnie są znacznie większe. Badanie BECKER potwierdza, że to nie tylko wynagrodzenia silnie różnią finansową sytuację gospodarstw domowych z różnych lokalizacji na terenie Polski, ale również inne dochody. Nie zmieniają one jednak zasadniczego zróżnicowania wynikającego z płac. Na tym tle zasadne staje się pytanie, czy publiczne wydatki oświatowe mogą kompensować i czy faktycznie kompensują zróżnicowanie wydatków prywatnych na kształcenie dzieci i młodzieży, a także w jakim stopniu to robią.

Odsetek gospodarstw domowych, które deklarują niedostatek środków na zaspokojenie potrzeb, w poszczególnych lokalizacjach waha się od 16–17% (powiat pruszkowski, Poznań i Świnoujście) do aż 35% (powiat sępoleński). W tym ostatnim przypadku odsetek deklarujących, że środków nie starcza nawet na najpilniejsze potrzeby, sięga nawet 9%, co wskazuje na bardzo duży udział rodzin bardzo biednych. Zarazem gospodarstw domowych, których dochody wystarczają na oszczędzanie, jest w tym powiecie najmniej (14,1%). Relatywnie duży odsetek biednych znajduje się też w powiecie głogowskim, w którym przeciętna sytuacja nie odbiega od średniej z całego badania i jednocześnie spora część gospodarstw domowych deklaruje dobrą sytuację, wręcz zamożność, z czego można wnioskować, że w tym powiecie występują duże rozpiętości dochodów. Z kolei w relatywnie niezamożnym powiecie giżyckim najbardziej biednych nie jest znacząco więcej niż w większości pozostałych powiatów. Znaczne zróżnicowanie dochodów, w tym występowanie na terenie powiatu zdecydowanie ubogich gospodarstw domowych, stawia przed władzami samorządowymi zadanie rozszerzonej polityki socjalnej. Bieda nie sprzyja rozwojowi dzieci zarówno w okresie poprzedzającym edukację formalną, jak i w trakcie jej trwania. Wydaje się przy tym, że zapobieganie biedzie na terenie niektórych JST może być bardzo trudne, jeśli wręcz nie niemożliwe, gdy średnie dochody są w nich również niskie. Może to grozić odtwarzaniem ubóstwa w kolejnych, słabiej wyedukowanych pokoleniach. Taką trudną sytuację zidentyfikowaliśmy w szczególności w powiecie sępoleńskim.

Powiaty wybrane do badania BECKER zamieszkiwała ludność, którą dzieliły istotne różnice edukacyjne. Z jednej strony w Poznaniu i w powiecie pruszkowskim odsetek dorosłych mieszkańców z wyższym wykształceniem przekraczał 20% (Poznań 27%, powiat pruszkowski 22%), a posiadający wykształcenie co najmniej średnie stanowili ponad połowę ludności (Poznań 60%, powiat pruszkowski 55%). Z drugiej strony, na terenie powiatów sępoleńskiego i sokólskiego udział osób z wyższym wykształceniem wynosił poniżej 10% (powiat sępoleński 7%, powiat sokólski 9%),

a osób z co najmniej średnim wykształceniem było w nich również mało (w powiecie sępoleńskim tylko 29%, a w sokólskim 35%). Tak duże rozbieżności w wykształceniu mieszkańców mogłyby sugerować, że na terenie badanych powiatów zupełnie odmiennie będą się kształtować postawy rodziców względem kształcenia dzieci, a to z kolei wywrze wpływ na same dzieci, na szkoły i władze samorządowe.

Na terenie badanych powiatów i miast na prawach powiatów odmiennie kształtowała się sytuacja gospodarcza. O ile w Poznaniu praktycznie nie było bezrobocia (stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła tylko 4%, a zatem tylko tyle, ile wynika z frykcji na rynku pracy), o tyle w pozostałych powiatach (nie licząc pruszkowskiego, w którym stopa bezrobocia sięgała 8%, i Świnoujścia, gdzie wynosiła ona 10%) brak pracy był poważnym problemem, a na terenie powiatu sępoleńskiego wręcz dramatycznym – bezrobocie obejmowało jedną czwartą populacji osób aktywnych zawodowo. Wysokie bezrobocie wskazuje na ograniczoną skuteczność oddziaływania poprzez kształcenie zawodowe na rynek pracy – wielu absolwentów szkół nie może znaleźć pracy. To obniża motywację uczniów do intensywnego kształcenia się, podnosi niepewność co do trafności wyboru kierunków kształcenia po stronie samorządów i szkół. Brak perspektyw zawodowych w miejscu zamieszkania jest też motywem do podejmowania przez młodych migracji. Tworzy się pewnego rodzaju błędne koło – perspektywa wyjazdu części młodzieży, brak pracy na miejscu demotywuja do intensyfikacji wysiłków na rzecz zwiększania dopasowania kształcenia ponadgimnazjalnego do lokalnego rynku pracy. Niedopasowanie z kolei samo w sobie może przyczynić się do marazmu gospodarczego.

W lokalizacjach, w których odbyło się badanie BECKER, prowadzono zróżnicowaną działalność gospodarczą. Najogólniej rzecz biorąc, w lokalizacjach miejskich (częściowo poza Tarnobrzegiem) i w powiecie pruszkowskim udział pracujących w rolnictwie był znikomy (1–2%, a w powiecie pruszkowskim 4%). Natomiast w miastach duży udział (poza Siemianowicami Śląskimi) miały usługi nierynkowe (usługi świadczone przez sektor publiczny), w granicach 44–49% pracujących. W lokalizacjach, gdzie społeczeństwo jest zamożne (Poznań, powiat pruszkowski, Świnoujście), rozwinęły się usługi rynkowe, dając zatrudnienie około jednej trzeciej pracujących osób (powiat pruszkowski i Świnoujście po 35%, w Poznaniu 28%). Dwa z badanych powiatów: Siemianowice Śląskie i powiat głogowski, cechował ponadprzeciętny udział pracujących w przemyśle i w budownictwie – odpowiednio 38 i 48%. Ludność powiatu sokólskiego w skali nieporównywalnej z innymi lokalizacjami zajmowała się rolnictwem – aż 61% przy średniej krajowej poniżej 6% (GUS, 2014, s. 11). Te cechy struktury zatrudnienia mogą stanowić istotny impuls dla kształtowania zamiarów edukacyjnych zarówno samorządów, jak i młodzieży. Najtrudniej – jak się wydaje – dostosowywać plany edukacyjne do bieżącego rynku pracy w lokalizacjach z dużym (nadmiernym) udziałem pracujących w rolnictwie. Zatrudnienie to w obecnej skali nie ma przyszłości, a jakie kierunki działalności gospodarczej się rozwiną – trudno przewidywać. W niektórych miastach, gdzie duży odsetek osób pracuje w przemyśle – w naszym badaniu reprezentowane są one przez Siemianowice Śląskie – zachodzą gwałtowne przeobrażenia w obrębie tego sektora. Stosunkowo rzadko dawna, skoncentrowana działalność przemysłowa jest zastępowana nową, równie skoncentrowaną. Różnicowanie rodzajów działalności przemysłowej i zmniejszenie wielkości pojedynczych pracodawców powoduje duże trudności w dostosowaniu profili kształcenia zawodowego, ponieważ firmy potrzebują większej gamy umiejętności, a często również – z racji niewielkiej skali działalności – ich pewnej uniwersalności, łączenia wielu różnych umiejętności, co wymagałoby kształcenia tych samych osób tak, by dysponowały szerszą wiedzą i wieloma umiejętnościami niezbędnymi do wykonywania pracy w kilku różnych zawodach. Grupy kształcących się jednolicie powinny być coraz mniejsze, a to podnosi koszty kształcenia, które i tak w zawodach technicznych są wysokie. Dynamiczne przemiany w obrębie działalności gospodarczej z kolei wymagają dynamicznych zmian w treściach kształcenia, wyposażeniu szkół i miejsc praktycznej nauki zawodu, co kosztuje, a także zwiększają ryzyko niedostosowań nabytych umiejętności do warunków gospodarczych, z którymi zetkną się absolwenci po opuszczeniu szkół.

Jako zróżnicowane należy oceniać uwarunkowania demograficzne w wybranych do badania powiatach i wewnątrz nich. Przede wszystkim różni je liczba mieszkańców i rozproszenie terytorialne. W próbie znalazły się gminy z liczbą mieszkańców około 3 tys. i nawet dwie, które są jeszcze mniejsze: Pęcław z powiatu głogowskiego z 2,3 tys. i Nowy Dwór w powiecie sokólskim z 2,8 tys. mieszkańców. Były też miasta – począwszy od małych, z około 20 tys. mieszkańców, a skończywszy na bardzo dużym – 550 tysięcznym – Poznaniu. Gęstość zaludnienia w miastach najczęściej przekracza 2 tys. osób na 1 km², a w podwarszawskim Pruszkowie i Piastowie wynosi znacznie ponad 3 tys. osób na 1 km². Organizacja procesów edukacyjnych zupełnie inaczej przebiega w małych miejscowościach i w gminach o niskiej gęstości zaludnienia a inaczej w zwartych i dużych skupiskach ludzkich. Na terenach o niskim zaludnieniu placówki szkolne są mniejsze i z tego powodu bardziej kosztowne, a ich łączenie wymusza dowożenie dzieci. Trudno też zorganizować kształcenie zawodowe w wielu kierunkach, a czasem w ogóle nie jest to możliwe na terenach, gdzie liczba potencjalnych uczniów jest niewielka. Na terenach gęsto zaludnionych można tworzyć większe szkoły a dotarcie do nich nie wymaga pokonywania dużych odległości. Taka charakterystyka demograficzna sama w sobie zmniejsza zatem koszty kształcenia. Nadto łatwiej zaoferować duży wybór kierunków kształcenia zawodowego, jeśli liczba potencjalnych uczniów jest duża.

W większości badanych jednostek terytorialnych (gmin, powiatów, miast) liczba mieszkańców rosła, z tym że zdecydowanie silny przyrost odnotowywano głównie na terenie powiatu pruszkowskiego (w ciągu sześciu zaledwie lat liczba mieszkańców Nadarzyna zwiększyła się o 17,5%, Brwinowa o 13%, Raszyna i Pruszkowa o przeszło 6%) i głogowskiego (szczególnie w gminach Głogów – gmina wiejska – o 13,8%, Jerzmanowa o 34,9% i Kotla o 6,2%). Duże spadki liczby mieszkańców odnotowano na terenie powiatu sokólskiego w gminach Sidra o 6,2%, Szudziałowo o 5,8% oraz Sokółka o 4,5%. Inne problemy dla jednostek samorządu terytorialnego tworzą zmiany demograficzne tam, gdzie ludności przybywa – usługami oświatowymi trzeba objąć rosnącą liczbę dzieci i odpowiednio do tego przygotować infrastrukturę (wymaga to nowych inwestycji), a inaczej jest tam, gdzie mieszkańców ubywa, gdyż wskutek spadku liczby uczęszczających do szkół dzieci jednostkowe koszty kształcenia rosną, niektóre z placówek oświatowych trzeba zamykać, a dzieci przewozić na większe odległości. Większa liczba mieszkańców to również większy potencjał dochodowy dla JST, natomiast gdy liczba mieszkańców kurczy się, wpływy JST maleją.

Porównanie liczby uczniów i placówek szkolnych na terenie badanych powiatów wskazuje na duże różnice w sieci szkolnej. W niektórych powiatach przeciętna liczba uczniów na placówkę szkolną była stosunkowo niska, co musiało generować wysokie, jednostkowe koszty kształcenia – dotyczy to zwłaszcza powiatu sępoleńskiego, w którym na jedną szkołę podstawową przypadało 115 dzieci (przy średniej dla badanych powiatów liczbie 215), a do gimnazjum uczęszczało przeciętnie 122 dzieci (średnia dla badanych powiatów to 163). W następnej kolejności powyższy problem dotyczy powiatu sokólskiego, w którym liczba dzieci w szkole podstawowej wynosiła przeciętnie 102, a w gimnazjum 150, oraz powiatu giżyckiego, gdzie średnia liczba dzieci w szkole podstawowej to 165, a w gimnazjum 149. Na przeciwległym krańcu był powiat pruszkowski z 289 uczniami przypadającymi na szkołę podstawową i 190 na gimnazjalną. Relatywnie dużo uczniów liczyły szkoły podstawowe w Siemianowicach Śląskich (278) oraz gimnazja w Tarnobrzegu (215). Największe szkoły ponadgimnazjalne mieściły się w powiecie głogowskim i w Poznaniu – liczba uczniów przypadających w nich na jedno liceum ogólnokształcące wyniosła odpowiednio 338 i 278 (średnia dla badanych powiatów to 203), na jedno technikum 350 i 333 (średnia 251) i na jedną zasadniczą szkołę zawodową 117 i 131 (podczas kiedy średnia wynosiła 79). Rodzi się pytanie, czy niska liczba uczniów przypadających na placówkę to wybór JST zgodny z preferencjami mieszkańców, czy też wynik ograniczeń inwestycyjnych – tworzenie nowych, większych szkół na ogół wymaga wysiłku inwestycyjnego. W przypadku szkół podstawowych i gimnazjów tworzenie dużych placówek przy rozproszonej sieci osadniczej wymaga decyzji o dowożeniu dzieci do szkoły, często na stosunkowo znaczną odległość. Wymaga też na ogół budowy nowych obiektów, na co nie zawsze

stać biedniejsze samorządy. Koncentracja ludności na ograniczonym obszarze sprzyja powstawaniu większych placówek, których bieżące utrzymanie jest mniej kosztowne.

Dla docierania dzieci i młodzieży do szkół na dodatkowe, pozalekcyjne zajęcia rozwojowe i edukacyjne ważne jest, by na terenie powiatu był dostępny transport zbiorowy wysokiej jakości – to jest ogólny zresztą warunek zachowania pewnej, wewnętrznej spójności terytorialnej. I w tym zakresie badane powiaty były bardzo różne – najmniej dostępna była sieć transportowa w powiatach sępoleńskim i sokólskim. W pierwszym z wymienionych powiatów aż 69,3% mieszkańców oceniło ją jako złą lub bardzo złą, w drugim 42,2%. Na terenie powiatu pruszkowskiego takich ocen było tylko 12,9%, w Poznaniu 13,7%. Podobnie układały się opinie nt. jakości tego transportu. Różnice w tym zakresie mogą być powodem różnej dostępności dzieci do zajęć pozalekcyjnych, a w szkołach ponadgimnazjalnych dla uczniów, którym jednostki samorządowe nie mają obowiązku zabezpieczenia transportu, jego mała dostępność może być przyczyną faktycznie ograniczonych możliwości wyboru kierunku kształcenia.

Warto zauważyć, że lokalne społeczności cechują się niejednakowym potencjałem kapitału społecznego, co może mieć znaczenie dla działań edukacyjnych podejmowanych na terenie poszczególnych powiatów, nie tylko w obrębie placówek szkolnych, ale i poza nimi. Jeśli przyjąć, że miarą kapitału społecznego może być skłonność do ufania ludziom, co stanowi podstawę ich współdziałania (w tym samoorganizowania się), to badanie BECKER wskazało, że największym zasobem kapitału społecznego dysponują mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, a następnie giżyckiego i sokólskiego. Relatywnie niski zasób zaś zidentyfikowano w powiatach głogowskim, sępoleńskim, w Świnoujściu, Tarnobrzegu i w Poznaniu.

W badanych powiatach i miastach na prawach powiatu stwierdzono wyraźne różnice postaw wobec edukacji. W przeciwieństwie jednak do wcześniej zaakcentowanej różnorodności charakterystyk powiatów i miast uczestniczących w badaniu postawy te stosunkowo mniej się różnią. Dla swoich dzieci większość rodziców chciałaby wykształcenia co najmniej magisterskiego. Na tym tle dodatkowo wyróżniają się przede wszystkim Tarnobrzeg (takie życzenie wyraziło aż 78% rodziców), rodzice z powiatu pruszkowskiego (74%), ujemnie zaś rodzice z powiatu sępoleńskiego (47%). Ci ostatni w ponadprzeciętnym stopniu chcieliby ukończenia przez swoje dzieci zawodowej szkoły średniej (19,6% przy średniej dla wszystkich badanych powiatów i miast wynoszącej 12%) lub zasadniczej zawodowej (wypowiedziało się tak 5,8% przy średniej 1,9%). Bardzo wielu rodziców z powiatu sępoleńskiego nie potrafiło określić, jakiego wykształcenia chcieliby dla swojego dziecka (20,8% w stosunku do średniego poziomu 8,3%). Różnice – ale mniejsze – wystąpiły też w zakresie preferencji mieszkańców co do zmian struktury wydatków budżetu gminy lub miasta na rzecz szkół. Ponad połowa mieszkańców przyjmowała za zasadne niezmienną budżetu w tym zakresie (od 42,1% mieszkańców powiatu sępoleńskiego do 69,9% powiatu sokólskiego). Zwiększenia wydatków na szkoły (kosztem innych pozycji budżetowych) chciało przeciętnie ponad 40% (od 29,1% w sokólskim po 53,3% w sępoleńskim). Bardzo nieliczni uznawali za celowe zmniejszenie wydatków na szkoły. Wprawdzie trudno na tej podstawie uznać, iż władze JST znają i uwzględniają preferencje mieszkańców w kształtowaniu wydatków na szkoły, niemniej w części powiatów pogląd o celowości zwiększenia wydatków przeważał nad innymi opiniami. Nie znaczy to jednak, że szkoły miałyby przygotowywać do uzyskania takiego samego poziomu wykształcenia. O ile bowiem w powiecie giżyckim i w Poznaniu większość mieszkańców widziała potrzebę wzrostu wydatków na szkoły, a zarazem rodzice silnie preferowali wysokie poziomy wykształcenia, o tyle w powiecie głogowskim, a zwłaszcza w sępoleńskim, silne preferencje dotyczące wzrostu wydatków na szkoły współgrały z ponadprzeciętnie wyrażanymi oczekiwaniami rodziców, żeby dzieci skończyły edukację na poziomie średnim zawodowym. To zaś niekoniecznie odpowiadało możliwościom finansowania szkolnictwa zawodowego przez samorządy powiatów, gdzie jest ono ulokowane. W przypadku powiatu sępoleńskiego ta dysproporcja jest szczególnie wysoka.

Wydaje się, że zasadniczym rysem badania wykonanego na ograniczonej próbie jednostek terytorialnych była zarówno możliwość uchwycenia różnic, które występują pomiędzy nakładami na edukację w poszczególnych lokalizacjach, i wskazanie przyczyn tego stanu, jak również wyjaśnienie znacznie większej liczby determinant tych nakładów, których nie można uchwycić w badaniu ogólnopolskim.

Warto podkreślić, że bezpośrednim celem opracowania nie jest tworzenie rekomendacji dla polityki oświatowej. Zamiarem Autorów było przede wszystkim diagnozowanie skali, struktury i determinant prywatnych i publicznych wydatków na oświatę i wskazanie ich zazębiania się. Pośrednio oczywiście możliwe jest wyciąganie wniosków, które mogłyby polityce oświatowej posłużyć. W szczególności mam tu na myśli wnioski dotyczące słabości finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego w powiatach ziemskich, obciążeń finansowych, które powstają dla gospodarstw domowych w związku z dowożeniem młodzieży do szkół (zwłaszcza ponadgimnazjalnych) lub zamieszkiwaniem przez nią w związku z nauką poza miejscem zamieszkania, nieróżnicowania subwencji na szkolnictwo zawodowe i wskutek tego niedopasowania jej do faktycznych kosztów kształcenia w zakresie różnych zawodów, nierówności w wyposażeniu szkół w środki służące prowadzeniu lekcji i faktycznie niski udział zajęć, w których uczniowie te środki by wykorzystywali, i inne. To, że nie tworzymy bezpośrednich zaleceń dla polityki oświatowej, nie znaczy, że nie ma w tym opracowaniu wniosków, które do konstrukcji takich zaleceń mogłyby się przyczynić.



CZĘŚĆ I

PRYWATNE NAKŁADY NA EDUKACJĘ, ICH ZRÓŻNICOWANIE I DETERMINANTY



Prywatne nakłady na edukację, ich zróżnicowanie i determinanty

Małgorzata Kłobuszewska

Magdalena Rokicka

Celem tego rozdziału jest zidentyfikowanie zróżnicowania terytorialnego prywatnych nakładów finansowych na edukację dzieci i młodzieży, a w dalszej kolejności wskazanie najważniejszych przyczyn tego zróżnicowania.

Gospodarstwa domowe wydają własne środki na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych dzieci. Zakładając, iż wyższe wydatki prywatne na edukację dzieci przekładają się na lepsze warunki kształcenia i wychowania, różnice w nakładach prywatnych mogą te nierówności powodować. Trzeba więc odpowiedzieć na pytanie, jakie te nakłady prywatne są i czy są zróżnicowane. Możliwości odpowiedzi na takie pytania zależą od dostępnych danych. Pierwszym źródłem informacji są dane ogólnopolskie zbierane w ramach Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) – wykorzystane w pierwszej części tego rozdziału. Jednak badania te nie zawierają dokładniejszych informacji o wydatkach edukacyjnych. Z uwagi na te ograniczenia bardziej szczegółowa analiza jest możliwa tylko na podstawie badań specjalnych. W naszym przypadku dysponujemy informacjami z badania BECKER, przeprowadzonego w wybranych powiatach. Jego zaletą w porównaniu do BBGD jest pełniejsza informacja o wydatkach ponoszonych na edukację, także jeśli dziecko w związku z nią przebywa poza domem, uwzględnienie wszystkich kategorii wydatków edukacyjnych, a także wyraźniejsze oddzielenie wydatków, które ponosi gospodarstwo domowe na kształcenie konkretnego dziecka, a nie kosztów łącznie wydatkowanych na wszystkie dzieci. Ponadto w danych BECKER dysponujemy większą liczbą informacji kontekstowych, które pozwalają powiązać analizy wydatków z pełniejszymi charakterystykami gospodarstw domowych. Te zalety powodują, że analiza wydatków na edukację w gospodarstwach domowych na podstawie danych BECKER może być pełniejsza. Nie jest jednak analizą w skali całego kraju, a w wybranych celowo, zróżnicowanych powiatach. Ogólny obraz prywatnych nakładów edukacyjnych możemy zatem uzyskać z danych BBGD, a bardziej szczegółowy, pogłębiony z informacji badania specjalnego BECKER. Należy również dodać, iż biorąc pod uwagę ograniczenia w danych ogólnokrajowych dotyczące analiz wydatków edukacyjnych, na potrzeby badania BECKER stworzono narzędzia, które pozwolą w bardziej precyzyjny sposób badać dane zjawisko. Narzędzia te wykorzystane są w badaniu BECKER, ale też zostały dołączone jako moduł badawczy do innego badania prowadzonego przez IBE – Uwarunkowania Decyzji Edukacyjnych. W chwili obecnej badanie jest wciąż w realizacji, ale w najbliższym czasie mamy nadzieję wykorzystać to źródło informacji, które będzie dobrym uzupełnieniem i tłem naszych analiz.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

1.1. Zróżnicowanie wydatków edukacyjnych – perspektywa ogólnopolska

1.1.1. Metodologia

Do oszacowania nakładów prywatnych w perspektywie ogólnopolskiej posłużyło nam Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), jedno z głównych źródeł informacji o wydatkach w Polsce. Badanie to gromadzi informacje o wielkości przychodów i rozchodów (pieniężnych i niepieniężnych) wszystkich członków badanego gospodarstwa domowego w ciągu miesiąca

objętego badaniem (GUS, 2014b). W każdym miesiącu danego roku badane są inne gospodarstwa domowe, zgodnie z założeniem metody rotacji miesięcznej. W 2013 roku w każdym miesiącu badanych było około 3100 mieszkań, zatem wyniki roczne dotyczą 37 181 mieszkań. BBGD prowadzone jest metodą reprezentacyjną na próbie losowej, co powoduje, iż możemy uogólniać wyniki na wszystkie gospodarstwa domowe w Polsce i mówić o ich wydatkach w skali miesiąca dla danego roku sprawozdawczego. Ponadto BBGD dostarcza informacji o warunkach mieszkaniowych oraz strukturze społeczno-demograficznej gospodarstw. Te założenia powodują, że badanie pozwala nam wnioskować o wydatkach w odniesieniu do całej populacji Polski, jednak niemożliwe jest śledzenie różnic w wydatkach w skali mniejszej niż województwo. Podstawową jednostką obserwacji w BBGD jest gospodarstwo domowe, tak więc całość wydatków jest przyporządkowana do całego gospodarstwa, a nie do poszczególnych jego członków. Aby zidentyfikować wydatki edukacyjne skierowane do konkretnego dziecka, trzeba poczynić kilka szacunków. Należy do nich podzielenie wydatków między wszystkie dzieci w rodzinie, tak aby w naszej analizie wskazać średnią wielkość wydatków na jedno dziecko⁴. Tam, gdzie kategorie wydatków użyte w BBGD nie pozwalają na precyzyjne określenie, dla kogo dany wydatek jest przeznaczony, do wyliczenia średniej na potrzeby niniejszej analizy brano po uwagę wszystkie dzieci w rodzinie w wieku 6–19 lat (takie podejście było np. użyte w przypadku wydatków na książki i materiały edukacyjne) lub te dzieci, do których odnoszą się analizowane wydatki (np. wydatki na korepetycje są w BBGD podawane łącznie dla dzieci w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych), przypisując im równą wagę. Badaniami objęliśmy gospodarstwa domowe z więcej niż jedną osobą, w których znajduje się przynajmniej jedno dziecko w wieku 6–19 lat obecnie uczące się.

Wyodrębniono przy tym te rodzaje wydatków, które wynikają z ich dostępności w BBGD (jest to zbieżne z podejściem zaproponowanym przez Sztanderską – 2013), choć dostosowanym do zmiennej przez GUS klasyfikacji). Do kategorii wydatków edukacyjnych zaliczono:

- opłaty za szkołę
- opłaty za korepetycje i kursy
- opłaty za podręczniki
- opłaty za książki i materiały (tutaj mieszczą się takie kategorie wydatków z BBGD jak: zakup książek, gazet i czasopism, artykułów piśmiennych, kreślarskich, malarskich przeznaczonych do celów edukacyjnych).

Wskazane tu kategorie nie obejmują wszystkich wydatków edukacyjnych, ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Wynika to z niewyodrębnienia pozostałych wydatków w danych zbieranych przez BBGD.

Dane w BBGD zbiera się na tzw. próbie rotacyjnej, tj. każde z gospodarstw domowych jest objęte badaniem tylko przez miesiąc. Można zatem określić, ile gospodarstwa domowe wydają na edukację w danym miesiącu i we wszystkich razem, ale już nie można stwierdzić, jak kształtują się w ciągu całego roku wydatki tego samego gospodarstwa domowego.

Przedstawione w kolejnych rozdziałach analizy na podstawie danych z BBGD odnoszą się do średnich miesięcznych wydatków dla danej populacji w przeliczeniu na jedno dziecko. Oznacza to, że wydatek jest uśredniany dla wszystkich rodzin, nie tylko tych, które dany wydatek ponosiły. Takie podejście może sprawiać wrażenie mało intuicyjnego, gdyż średnia wysokość poszczególnych kategorii wydatków może wydawać się zbyt niska. Jednak jest to metoda umożliwiająca dokonanie przejrzystych porównań między analizowanymi regionami, zgodna z podejściem powszechnie stosowanym w zestawieniach prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny.

⁴ Szczegółowa dyskusja w Sztanderska 2013.

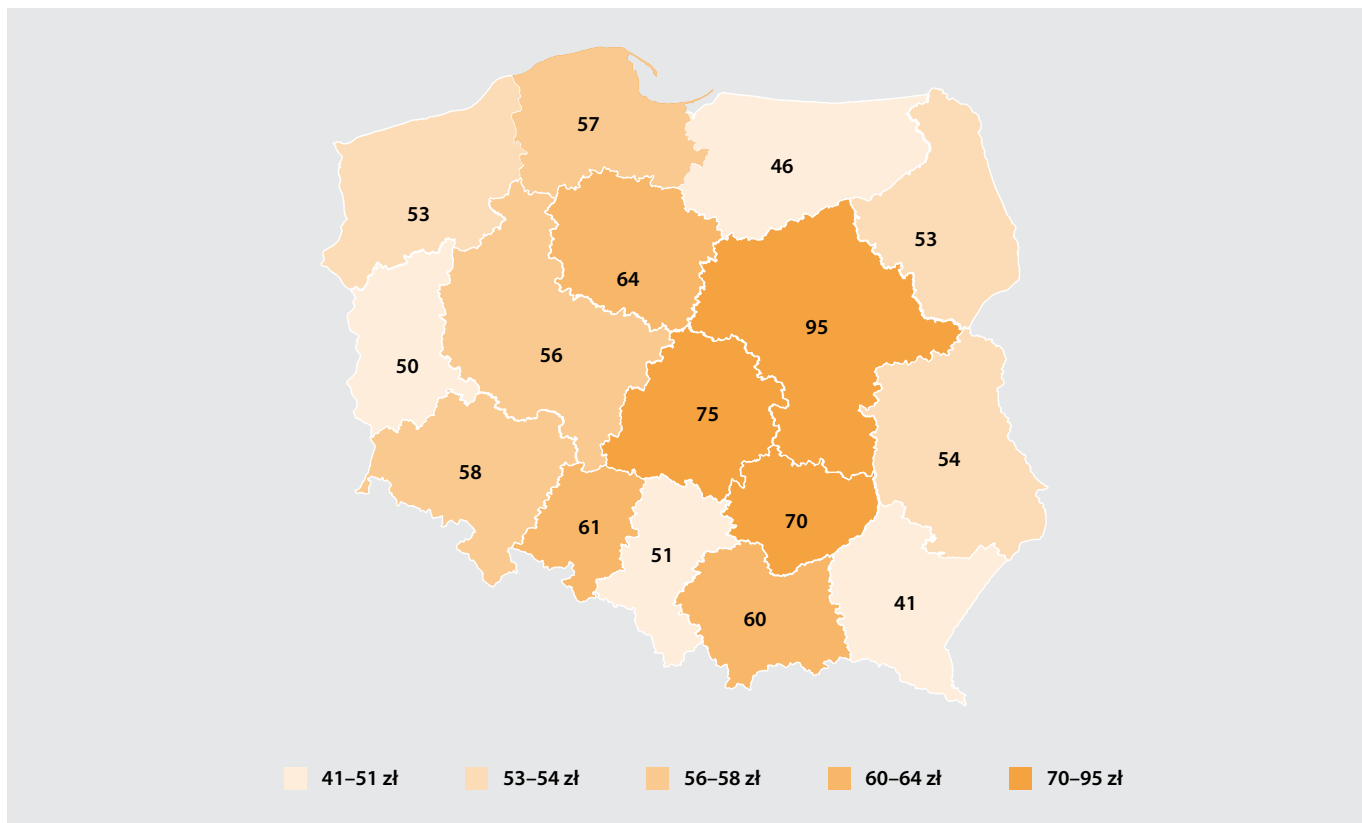
Tłem naszych analiz są cytaty z badania jakościowego prowadzonego w ramach projektu BECKER. Celem tego badania było poznanie ocen i opinii rodziców i młodzieży na temat szkoły, określenie w tym kontekście znaczenia rozwoju, nauki i edukacji i ich miejsca wśród celów życiowych rodziny. Chcieliśmy poznać również preferencje i motywacje związane z nakładami gospodarstwa domowego na edukację. Badanie jakościowe (wywiad rodzinny) zostało przeprowadzone metodą quasi-etnograficzną, polegającą na kilkugodzinnej wizycie moderatora w konkretnym, wybranym do badania gospodarstwie domowym. Wywiady rodzinne zrealizowane zostały przy użyciu scenariusza wywiadu w gospodarstwie domowym oraz arkusza obserwacji moderatora. W związku z postawionymi celami badawczymi w badaniu uczestniczyło dziecko lub dzieci w wieku 10 lat lub więcej oraz rodzic/e (opiekunowie). Respondentami byli wszyscy członkowie gospodarstwa domowego, przy czym zdarzało się, że uzupełniająco w rozmowie uczestniczyli także inni członkowie rodziny (np. dziadkowie, kuzyni, wujostwo itp.), jeśli byli na utrzymaniu gospodarstwa domowego. Badanie zostało zrealizowane w kwietniu i maju 2013 roku, w 9 wybranych powiatach, w celowo dobranych 54 gospodarstwach domowych. Wśród kryteriów doboru znalazły się takie cechy rodziny jak: wiek dziecka i jego etap edukacji, liczba dzieci w rodzinie, wykształcenie rodziców i dochód gospodarstwa domowego.

1.1.2. Zróżnicowanie regionalne prywatnych nakładów na edukację

Przeciętnie w 2013 roku rodziny z dziećmi w Polsce wydawały na cele edukacyjne około 61 zł miesięcznie, co stanowiło około 6,2% dochodu gospodarstwa domowego na osobę. Rozpiętość tych wydatków pomiędzy regionami i województwami była jednak znaczna: w województwie mazowieckim wydawano na ten cel około 95 zł, a kwota ta była prawie dwukrotnie większa niż w województwie podkarpackim czy warmińsko-mazurskim (por. rysunek 2). To zróżnicowanie pokrywa się w dużym stopniu ze zróżnicowaniem zamożności gospodarstw domowych na terenie Polski. Dochód rozporządzalny na osobę w województwie mazowieckim był o ponad 30% wyższy niż średnio w kraju (GUS, 2014b), podczas gdy najniższe dochody zanotowano właśnie w województwach podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Należy jednak zwrócić uwagę, iż nie we wszystkich lokalizacjach występuje taka zależność, wyjątek stanowi tutaj województwo świętokrzyskie, gdzie rodziny, dysponując relatywnie niższymi niż średnio w kraju dochodami na edukację, wydawały stosunkowo dużo, z kolei w województwie śląskim gospodarstwa domowe mimo stosunkowo dobrej sytuacji dochodowej raczej niewiele środków przeznaczały na edukację.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 2. Średnia wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych na dziecko w wieku 6–19 lat według województw (w zł)

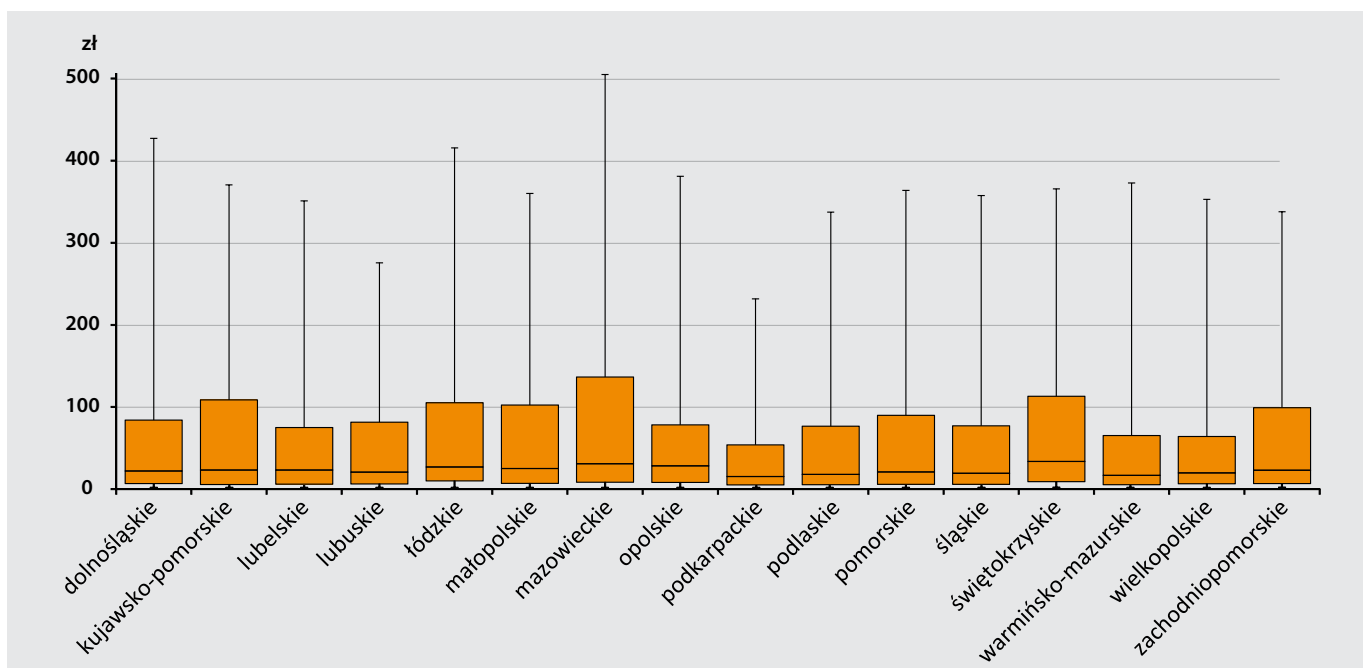


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Oprócz średniej kwoty przeznaczanej na edukację ważne jest też to, czy wydatki edukacyjne są powszechne, czyli jak dużo gospodarstw domowych mających dzieci w wieku szkolnym wydaje swoje prywatne środki na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych dzieci. W tym zakresie również istnieją pokaźne różnice. Rodziny z województwa warmińsko-mazurskiego łożą na edukację dzieci stosunkowo rzadko (zaledwie 65% rodzin z dziećmi wydaje średnio jakąś kwotę na edukację w ciągu miesiąca). Z drugiej strony w województwie podkarpackim, gdzie średnie miesięczne wydatki edukacyjne są bardzo niskie, zdecydowana większość rodzin (80%) partycypuje finansowo w edukacji dzieci. W tym województwie ograniczenia dochodowe zdają się bardziej wpływać na wysokość wydatków edukacyjnych, ale nie na fakt ich ponoszenia. Odmienna sytuacja ma miejsce w województwie warmińsko-mazurskim, tam niskie wydatki występują wspólnie z niskim odsetkiem rodzin, które je ponoszą.

Aby lepiej zobrazować różnice w nakładach prywatnych pomiędzy analizowanymi województwami, można przeanalizować ich rozkład (rysunek 3). Wynika z niego, że wewnątrz województw mazowieckiego i dolnośląskiego występuje największe zróżnicowanie poziomu wydatków edukacyjnych, podczas gdy najmniejsze różnice występują pomiędzy gospodarstwami domowymi w województwach podkarpackim, lubuskim i lubelskim.

Rysunek 3. Rozkład – miesięczne wydatki edukacyjne na dziecko według województw (w zł)

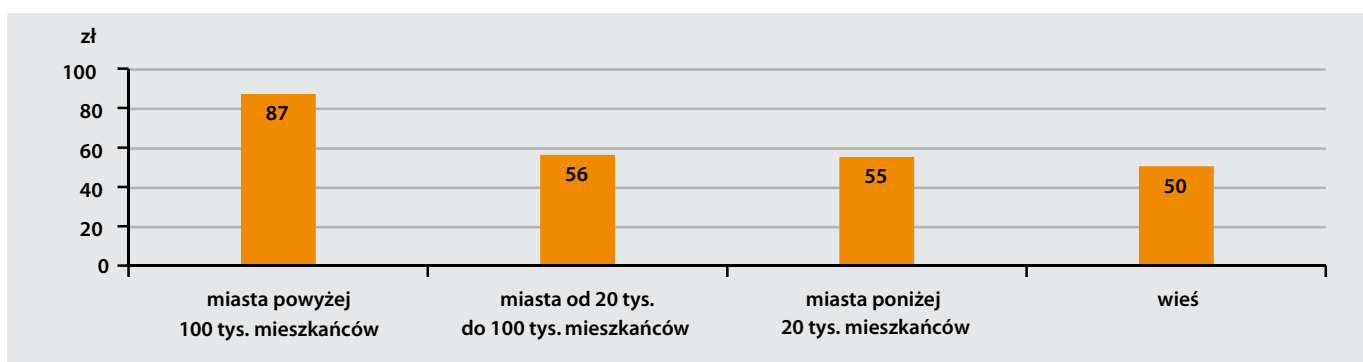


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Uwaga: Wykres przedstawia wydatki edukacyjne dla gospodarstw domowych, które je ponosiły, a ich wielkość znajduje się pomiędzy 5 a 95 percentylem rozkładu. Prostokąt ograniczają 25 i 75 percentyl wydatków, a linia pozioma wewnątrz odzwierciedla medianę (50 percentyl).

Choć powodów tego wewnętrznego zróżnicowania jest wiele, dużą rolę odgrywa w nim typ zamieszanej miejscowości. Zasadniczo mieszkańcy największych miast z poszczególnych województw wydają na edukację dzieci więcej niż mieszkańcy mniejszych miast i wsi. Choć ta prawidłowość występuje w całej Polsce, to jej natężenie jest inne w każdym z województw i w dużym stopniu zależy od typu osadnictwa i struktury zamieszkania ludności na danym terenie.

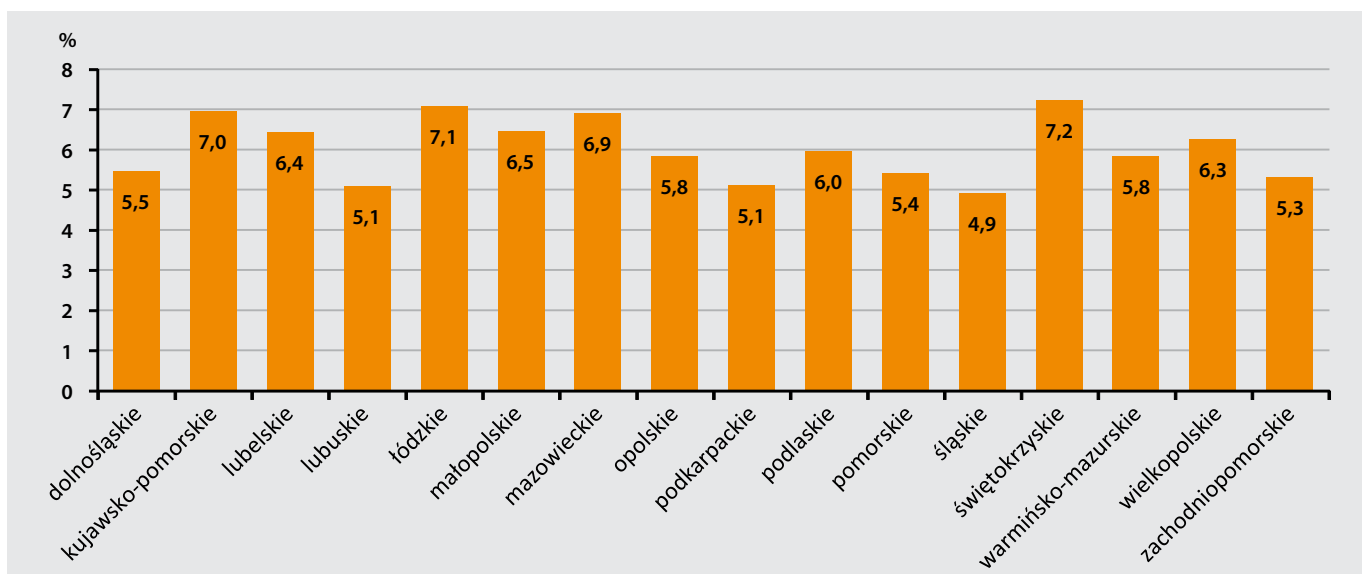
Rysunek 4. Średni miesięczny wydatek edukacyjny według klas wielkości miejscowości (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 5. Udział wydatków edukacyjnych w wydatkach ogółem według województw (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Choć kwoty przeznaczane przez rodziców na dodatkowe dobra i usługi edukacyjne są tak różne pomiędzy badanymi województwami, to jednak – jak wskazuje rysunek 5 – obciążenie nimi budżetu domowego jest podobne. Wydatki edukacyjne stanowią od około 5% wydatków miesięcznych gospodarstw domowych z dziećmi w województwie śląskim, podkarpackim czy lubuskim do około 7% w świętokrzyskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim. Badania prowadzone w Niemczech pokazują, że przeciętne wydatki edukacyjne stanowią około 3–5% miesięcznych dochodów gospodarstw domowych, a ponadto obciążają w większym stopniu rodziny uboższe (Schroeder i in., 2015). Niestety kategorie wzięte pod uwagę w badaniu niemieckim nie uwzględniają wydatków na podręczniki czy inne dobra edukacyjne, za to wliczają opłaty za opiekę nad małymi dziećmi, co utrudnia tworzenie bezpośrednich zestawień i uniemożliwia bardziej szczegółowe porównanie.

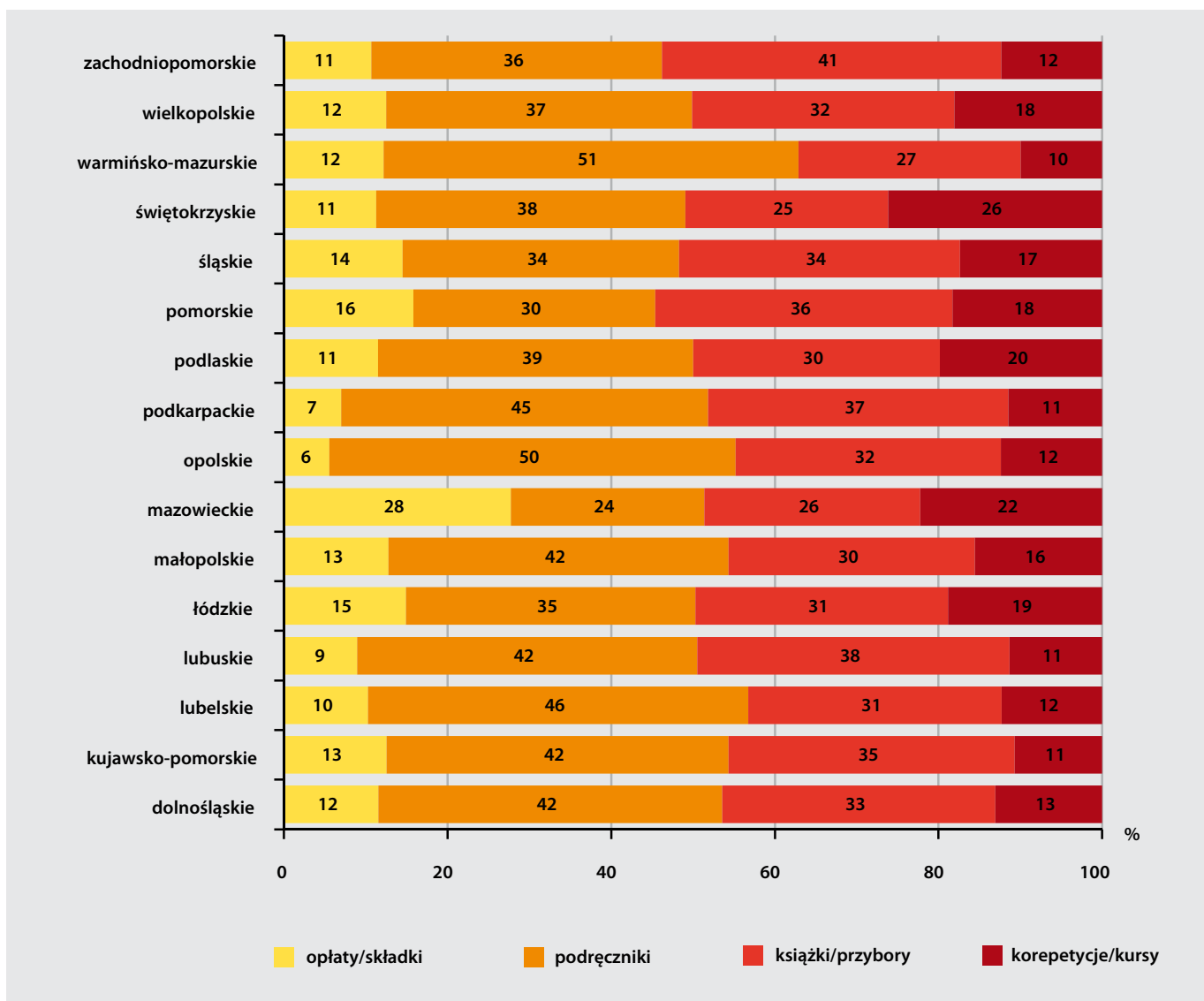
1.1.3. Struktura wydatków edukacyjnych i jej regionalne zróżnicowanie

Wykorzystując dane ogólnopolskie z BBGD, można przedstawić wysokość wydatków edukacyjnych w czterech głównych kategoriach: wydatki na opłaty w szkołach, zakup podręczników⁵, wydatki na książki, czasopisma, materiały piśmienne oraz miesięczne koszty korepetycji i kursów. Każdy z tych wydatków spełnia inną funkcję. Opłaty za szkołę są konsekwencją uczestnictwa dziecka w odpłatnym systemie edukacji bądź wnoszenia w szkole publicznej ustalonych składek i dodatkowych wpłat. W przypadku danych z BBGD dla aż 90% ankietowanych średnia miesięczna deklarowana kwota wpłat na rzecz szkoły nie przekraczała 150 zł, a połowa z ankietowanych rodziców poświęcała na ten cel do 30 zł miesięcznie. Wydatki na podręczniki w dużej mierze wynikają z wyboru dokonanego przez nauczycieli, tak więc ich wysokość jest dla rodziców dziecka niejako ustalona odgórnie, sami rodzice mają niewielki, lub wręcz żaden, wpływ na ich wysokość. Bardziej uznaniowe są dwie pozostałe kategorie wydatków: książki, materiały piśmienne oraz korepetycje i kursy. Analiza struktury wydatków edukacyjnych dostarcza nam cennych informacji (por. rysunek 6). Po raz kolejny województwa mazowieckie i podkarpackie wyróżniają się na tle innych regionów. W tym

⁵ Warto tu wspomnieć, że od roku szkolnego 2014/2015 wprowadzono bezpłatne podręczniki dla uczniów klas pierwszych szkół podstawowych, a kolejne zmiany w finansowaniu podręczników będą wprowadzane sukcesywnie w następnych latach. Jednak dane wykorzystane w niniejszym opracowaniu zostały zebrane w roku 2013, tak więc nie pokazują jeszcze skutków wprowadzonych zmian.

pierwszym obserwujemy znaczne wydatki na opłaty szkolne i korepetycje, podczas gdy w województwie podkarpackim te same wydatki pochłaniają najmniejszą część całości prywatnych wydatków edukacyjnych. Struktura wydatków związanych z kształceniem dzieci bywa również zróżnicowana w województwach, gdzie na edukację dziecka w sumie wydaje się zbliżone kwoty. I tak np. w województwach podlaskim i lubelskim średnio wydaje się na edukację dziecka mniej więcej 53–54 zł miesięcznie. Ale o ile wydatki na składki szkolne i podręczniki stanowią podobną część tych wydatków w obu województwach, to już wydatki na korepetycje sięgają 20% w województwie podlaskim i zaledwie 12% w województwie lubelskim.

Rysunek 6. Struktura wydatków edukacyjnych według województw (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Przeciętnie w miesiącu pomoc w nauce opłaca od 2,6% rodzin z dziećmi w wieku szkolnym w województwie warmińsko-mazurskim aż do 11% rodzin w województwie mazowieckim, przy średniej w kraju na poziomie 6,4%. Wyniki badań na temat wpływu korepetycji na osiągnięcia edukacyjne dzieci są niekonkluzywne. O ile quasi-eksperymentalne badanie przeprowadzone w Luksemburgu wskazuje, że losowo dobrani uczniowie, którzy korzystali z korepetycji, osiągnęli lepsze rezultaty edukacyjne niż grupa kontrolna (Mischo i Haag, 2002), to badania przeprowadzone w Polsce

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

przez zespół EWD (Dolata i in., 2013) prowadzą do odmiennych wniosków. Dość spójna jest jednak w literaturze charakterystyka uczniów korzystających z odpłatnej pomocy korepetytorów. Z korepetycji częściej korzystają uczniowie słabsi, dzieci o niższych umiejętnościach (Dolata i in., 2013). Potwierdzają to wypowiedzi naszych rozmówców z badania BECKER:

B: *Skąd taki pomysł na angielski się pojawił?*

O1: *Znaczący, bo ona słabo, nie radziła sobie, trochę za mało, słówek nie znała i doszliśmy do wniosku, żeby ją zapisać [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].*

B: *Skupmy się na tych korepetycjach. Wiem, że część z was korzysta z korepetycji. Co to były za korepetycje? W szkole? Poza szkołą? Z jakiego powodu?*

O4: *Kiedyś mieliśmy takie korepetycje z angielskiego, bo ciężko było, ale potem było lepiej. Teraz miałam od klasy drugiej z matmy, ale zrezygnowałam, bo ten koleś nie umiał mi nic wytłumaczyć. Z fizyki i chemii też. Teraz mam od połowy klasy drugiej z taką panią, która umie mi wytłumaczyć [wywiad rodzinny, Siemianowice Śląskie].*

Wydaje się więc, że część z dzieci, szczególnie potrzebujących pomocy a pochodzących z terenów województwa warmińsko-mazurskiego, bądź takiej pomocy jest pozbawiona, bądź pomoc taka jest im oferowana na innych zasadach, np. bezpłatnie poprzez nauczycieli czy krewnych. W badaniach jakościowych uczestnicy opisują własne przykłady radzenia sobie z pomocą dziecku w nauce:

B: *[Mowa o pomocy dziecku w odrabianiu lekcji]. A ta współpraca z harcerkami, to była płatna czy niepłatna?*

O1: *Niepłatna. Charytatywna też.*

B: *Gdzie można znaleźć tego rodzaju wsparcie? Skąd pani wzięła te osoby?*

O1: *W szkole, pani pedagog szukała osoby, było ogłoszenie i one się same zgłosiły.*

B: *Te korepetycje obecnie zaproponowane są na tej samej zasadzie, tak?*

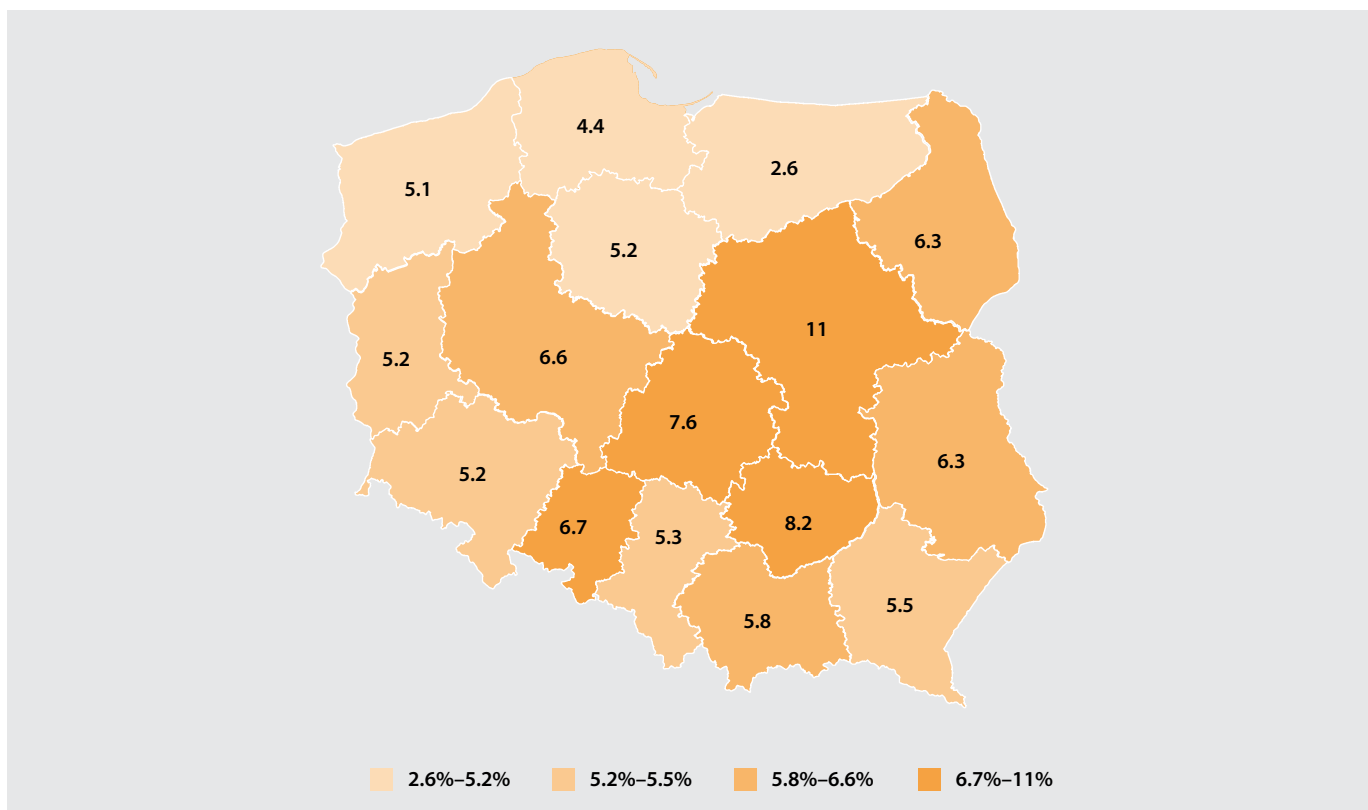
O1: *Na tej samej zasadzie [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].*

B: *Rozumiem, że ty, Ela, załatwiłaś te korepetycje u koleżanki.*

O1: *Nie, to jest dla nasza sąsiadka, normalne, jeśli ma jakiś problem, to idzie do babci i rozwiązują coś tam sobie. No, bo ja nie wytłumaczę tego. Mówię po prostu, jeżeli ma jakiś problem, ona idzie do babci. One tu mieszkały, tu się urodziły, to jest ich babcia. One po prostu tak traktują, jak babcie. Był Dzień Babci, one zaprosiły tę sąsiadkę jako naprawdę jako babcie [wywiad rodzinny, powiat sokólski].*

Niestety nie ma danych, które pozwoliłyby ocenić, z jakich powodów powstają tak duże różnice międzywojewódzkie w prywatnych wydatkach na kursy i korepetycje przeznaczone dla dzieci w wieku szkolnym. Mogą one wynikać z jakości opieki szkolnej, która eliminuje potrzebę prywatnie finansowanego doksztalcania, mogą zależeć od różnic w zamożności i preferencjach dotyczących kształcenia dzieci w gospodarstwach domowych zlokalizowanych w poszczególnych województwach (strona popytowa), ale także mogą odzwierciedlać różnice w dostępie i atrakcyjności odpłatnych zajęć edukacyjnych dla dzieci i młodzieży na terenie poszczególnych województw (strona podaźowa).

Rysunek 7. Rodziny ponoszące wydatki na korepetycje w ciągu badanego miesiąca (w %)

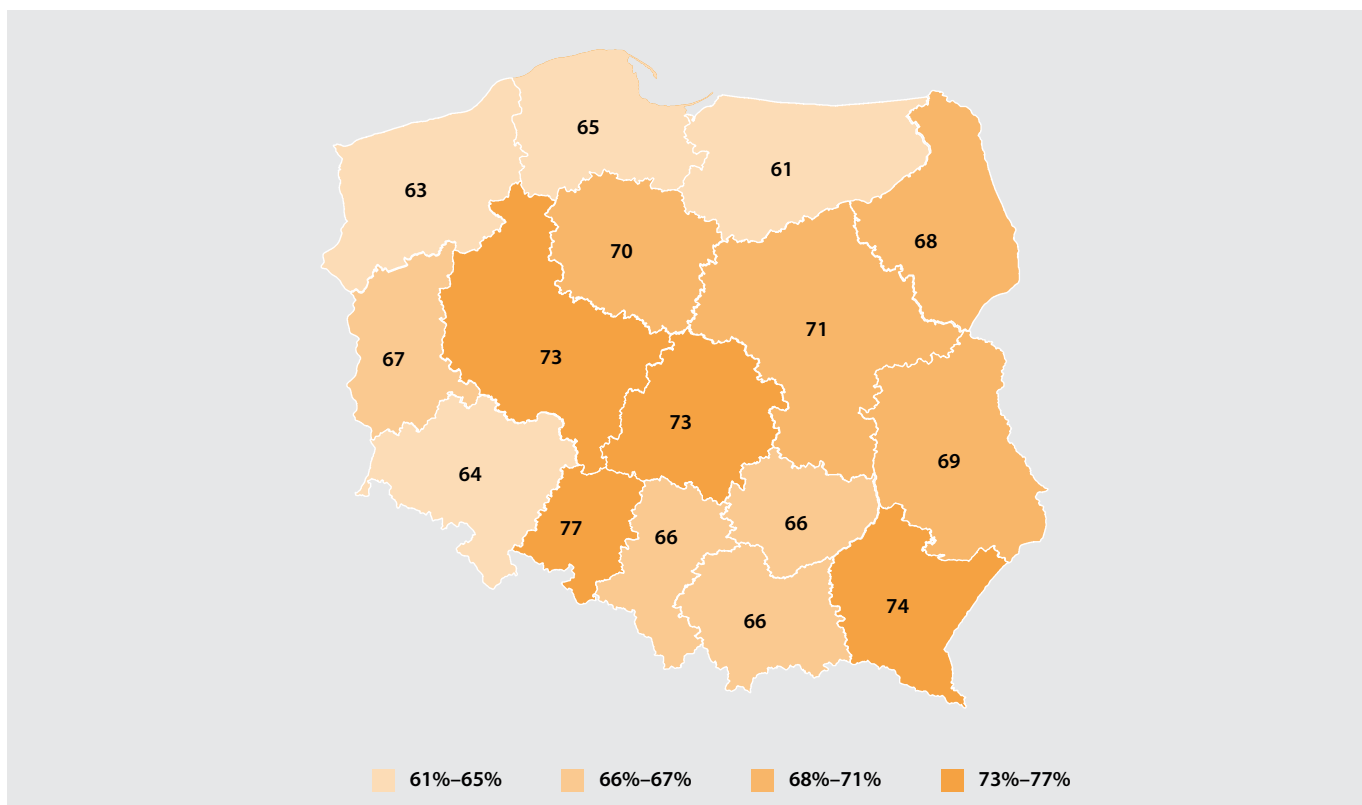


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Wydatki edukacyjne związane z zakupem materiałów potrzebnych do szkoły, ale i książek czy czasopism, występują bardziej powszechnie i systematycznie. Zarówno teoria zaproponowana przez Beckera (1962), jak i analizy oparte na zebranych danych (Yeung i in., 2002) wskazują, że inwestycje związane z tworzeniem stymulującego środowiska dla dziecka wpływają na jego rozwój. W tym kontekście niepokojący jest fakt, że część rodzin w ogóle nie ma tego rodzaju wydatków. Ponownie mocno zarysowują się różnice regionalne: w województwie warmińsko-mazurskim prawie 40% rodziców średnio w ciągu miesiąca nie kupowało dziecku książek, gazet, czasopism czy materiałów papierniczych, podczas gdy w Polsce takich rodzin było przeciętnie około 30%, a w województwie opolskim tylko 23%.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 8. Rodziny ponoszące wydatki na zakup książek, pomocy, artykułów piśmiennych w ciągu badanego miesiąca (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Podsumowując analizę danych ogólnopolskich, należy podkreślić, iż w przekroju województw, a więc na danych silnie uśrednionych, obserwujemy dość duże zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację. W niektórych lokalizacjach jest ono konsekwencją sytuacji dochodowej gospodarstw domowych, ale nie jest to zależność powszechna. Dane wskazują, że zazwyczaj więcej na edukację wydają mieszkańcy większych miast, ale w niektórych województwach jest to niewielka różnica, a w innych bardzo duża.

Struktura wydatków – z wyjątkiem województwa mazowieckiego – jest podobna w większości województw. Największym obciążeniem dla rodzin są wydatki na podręczniki, szczególnie tam, gdzie wydaje się na edukację najmniej, kolejną pozycją są wydatki związane z wyposażeniem, materiałami i przyborami szkolnymi. Z uwagi na to, że przyjęta w badaniu BBGD kategoryzacja wydatków edukacyjnych jest bardzo zawężona, nie wiemy, czy to zróżnicowanie nie byłoby jeszcze większe, gdyby pod uwagę wziąć wszystkie nakłady finansowe związane z edukacją dzieci. Na podstawie danych BBGD nie można też określić, czy prywatne wydatki edukacyjne są zróżnicowane w zależności od tego, na jakim etapie kształcenia znajduje się dziecko, czyli kiedy rodziny wydają najwięcej na jego potrzeby edukacyjne, a kiedy najmniej. Ażeby uzupełnić tę analizę, przyjrzymy się o wiele bardziej dokładnym, choć ograniczonym terytorialnie danym, zebranym w badaniu BECKER.

1.2. Badanie w wybranych powiatach

1.2.1. Metodologia

Dane pochodzące z badania BECKER są reprezentatywne na poziomie każdego z dziewięciu powiatów. Pozwala to na dogłębną analizę mechanizmów decyzji i zróżnicowania wydatków oraz ich determinant zarówno po stronie gospodarstw domowych, jak i po stronie lokalnego systemu edukacji. Nie jest jednak możliwe wnioskowanie ilościowe w odniesieniu do całego kraju, stąd tak ważna, uzupełniająca rola danych BBGD.

Dane zebrane w badaniu BECKER dotyczą kwot, które gospodarstwa domowe wydały na edukację dzieci w roku szkolnym 2012/2013. Sondaż został przeprowadzony pod koniec roku szkolnego, którego dotyczyło badanie. Respondenci byli pytani o to, czy mieli jakiś wydatek związany z edukacją. Następnie proszeni byli o określenie częstotliwości ponoszenia tych wydatków: czy był to wydatek jednorazowy, raz semestrze, co miesiąc itd. Respondenci podawali przeciętną kwotę, którą wydali na daną kategorię. Jeśli wydatek był jednorazowy, podawali kwotę jednorazową. Jeśli wydatek miał częstotliwość miesięczną, podawali przeciętny miesięczny koszt. Wszystkie dane dotyczące wydatków zostały na potrzeby analizy przeliczone na wydatki roczne (np. wydatki miesięczne przemnożone przez liczbę miesięcy w roku szkolnym) i w tym ujęciu będą prezentowane. Porównania z informacjami zaczerpniętymi z BBGD dotyczą tego samego okresu. W niniejszym opracowaniu skupiono się na wydatkach edukacyjnych przeznaczonych na dzieci uczęszczające do szkół publicznych: szkoły podstawowej, gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych.

Tabela 3. Próba dzieci uczących się w szkołach publicznych w badanych powiatach

	Powiat pruszkowski	Powiat głogowski	Powiat giżycki	Powiat sokólski	Powiat sępoleński	Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie
Szkoła podstawowa	243	204	231	275	180	218	182	199	172
Gimnazjum	101	114	125	123	123	133	126	105	127
Szkoła ponadgimnazjalna	100	95	121	127	102	65	97	102	88
RAZEM	444	413	477	525	405	416	405	406	387

Źródło: Badanie BECKER.

Funkcjonuje wiele definicji wydatku edukacyjnego. W statystyce publicznej wydatki edukacyjne odnoszą się do opłat za szkołę/przedszkole oraz korepetycji i kursów. W badaniu BECKER posługujemy się szerszą definicją. Za wydatek edukacyjny uważamy wszystkie nakłady pieniężne na dobra i usługi związane z zaspokajaniem potrzeb edukacyjnych (por. Lassibille i Rasera, 1998). To, co kryje się pod pojęciem potrzeb edukacyjnych, wyjaśnili rodzice biorący udział w badaniach jakościowych. Jednak, jak wynika z wywiadów z rodzicami przeprowadzonych w ramach badania eksploracyjnego *Wydatki gospodarstw domowych na edukację i ich uwarunkowania (IBE, 2012)*, rodzicom ciężko jest odzielić koszty związane z edukacją od ogółu kosztów powiązanych z rozwojem i wychowaniem dziecka.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Zlewa się jak najbardziej wychowanie z edukacją. Bo to jest taki proces. Nie da się oddzielić wychowania i tej edukacji. To się wszystko zązębia [wieś w okolicach Krakowa, badanie eksploracyjne: Wydatki gospodarstw domowych na edukację dzieci i ich uwarunkowania, IBE, 2012].

Najłatwiej było rodzicom przypisać edukacji wydatki ściśle związane ze szkołą. Wszelkie koszty stałe, związane z utrzymaniem domu, oraz wydatki na wyżywienie domowników nie pojawiały się w kontekście wychowania i rozwoju dziecka. Rodzice wliczali jednak do wydatków związanych z edukacją koszty wyżywienia dziecka w szkolnej stołówce, utrzymania dziecka, jeśli ono mieszka poza domem w związku z nauką, oraz koszty dojazdów dziecka do szkoły i na zajęcia dodatkowe.

B: *Chciałam zapytać, jakie główne wydatki związane z edukacją i rozwojem dzieci państwo ponosicie?*

O2: *Koszty dojazdów.*

O4: *Książki.*

O1: *Kupowanie książek.*

O2: *Książki.*

O3: *To już w ogóle kosztują.*

O2: *To zawsze najgorsze dla mnie, jak się zaczyna wrzesień [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].*

Jeśli chodzi o szkołę podstawową, to były podręczniki, tornistry, buty do ćwiczeń, to wszystko było, nie było. Potem, jak już do szkoły średniej, to trzeba było dojazdy, bo wszyscy tu w Wadowicach szkołę średnią robili, to nie tak specjalnie na dalsze trasy. Ale książki, zeszyty, no i też chodzili do tych szkół muzycznych. To troszkę instrumenty mieli, żeśmy im kupili, żeby mieli na czym grać, ćwiczyć [wieś w okolicach Krakowa, badanie eksploracyjne: Wydatki gospodarstw domowych na edukację dzieci i ich uwarunkowania, IBE, 2012].

Czerpiąc inspirację z teorii kapitału ludzkiego, uwzględniliśmy w badaniu wszystkie wydatki, które mogą wspierać nabywanie przez dziecko nowych umiejętności i pozyskiwanie wiedzy. Dlatego, obok wydatków ściśle związanych ze szkołą, pojawiają się również wydatki związane z rozwojem zainteresowań, rozwojem fizycznym dziecka oraz związane z zapewnieniem dziecku odpowiednich warunków nauki.

Ponieważ przedmiotem badania są wydatki na edukację dzieci uczących się w szkołach publicznych, z analiz zostały wyłączone wydatki na czesne. Pozostałe wydatki podzieliliśmy na trzy główne kategorie. Pierwszą z nich są wydatki bezpośrednio związane z nauką w szkole, czyli te, które pozwalają dziecku w pełni uczestniczyć w lekcjach (np. podręczniki, przybory szkolne) lub są wymagane przez szkołę (np. ubezpieczenie, kaptcie, strój na WF.). Do tych wydatków włączyliśmy również koszty dojazdów i utrzymania dziecka poza domem w związku z nauką, które nie byłyby ponoszone w sytuacji, gdyby dziecko się nie uczyło lub w trakcie nauki nie musiało dojeżdżać do szkoły lub mieszkać poza domem rodzinnym. Są to wydatki szczególnie istotne dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Drugą kategorią są wydatki wspomagające kształcenie. Znalazły się w tej grupie wszystkie wydatki, które nie są wymagane przez szkołę, ale wpływają korzystnie na warunki nauki dziecka lub mogą rozwijać jego zdolności i zainteresowania. Osobną kategorią są wydatki na zajęcia dodatkowe.

Na wydatki bezpośrednio związane z nauką w szkole składają się:

- składki szkolne (np. rada rodziców)
- ubezpieczenie
- opłaty za bursę i internat
- kserokopie i wydruki materiałów edukacyjnych
- podręczniki szkolne
- przybory

1.2. Badanie w wybranych powiatach

- plecak, kapcie
- strój na lekcje WF-u
- ubiór do szkoły (np. mundurek, strój na rozpoczęcie roku szkolnego)
- instrumenty muzyczne, materiały plastyczne na zajęcia w szkole
- dojazdy do szkoły
- koszty utrzymania poza domem w związku z nauką.

Dodatkowe wydatki wspomagające kształcenie stanowią:

- opłaty za szkolne wyjścia do kina/teatru/muzeum
- wycieczki szkolne
- opłaty za szkolną stołówkę
- sprzęt komputerowy
- książki niebędące podręcznikami
- wyposażenie miejsca do nauki (odpowiednie krzesło, biurko, lampka itp.)
- wyposażenie do spędzania wolnego czasu (gry, sprzęt sportowy, hobby)
- instrumenty muzyczne, materiały plastyczne na zajęcia pozaszkolne.

Wydatki związane z uczestnictwem w zajęciach dodatkowych:

- zajęcia wyrównawcze
- kółka przedmiotowe
- języki obce (bez korepetycji)
- zajęcia artystyczne
- zajęcia techniczne
- zajęcia naukowe (pozaszkolne)
- zajęcia sportowe/turystyczne
- korepetycje (bez języków obcych)
- korepetycje z języków obcych.

1.2.2. Badanie BECKER a Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD)

Zanim przejdziemy do szczegółowych analiz opartych na zbiorze z badania BECKER, należy dokonać porównania obu źródeł danych. Oba zbiory mają swoje zalety. BBGD jest reprezentatywne w skali kraju, ale nie zawiera szczegółowych informacji o wydatkach na edukację. Badanie BECKER było skoncentrowane na wydatkach edukacyjnych, ale nie było reprezentatywne dla Polski, więc nie pozwala na generalizowanie wyników dla kraju. Zbiory danych różnią się też sposobem prezentacji wydatków. Dane w BBGD prezentowane są w ujęciu miesięcznym, ze względu na rotacyjny charakter tego badania (gospodarstwo badane jest przez miesiąc, w związku z czym nie można stwierdzić, ile wynoszą jego wydatki w ciągu roku). W badaniu BECKER zebrano informacje o wszystkich wydatkach poniesionych przez rodzinę w związku z nauką dziecka w roku szkolnym 2012/2013. Dlatego prezentujemy je w kwotach rocznych, co dodatkowo pozwoli na zestawianie tych wydatków z wydatkami publicznymi.

Dane o wydatkach zebrane w BBGD są dokładniejsze. Pochodzą z dzienniczka wypełnianego przez gospodarstwo, w którym zapisane są szczegółowo wszystkie przychody i wydatki gospodarstwa w danym miesiącu. Następnie dane te są agregowane w szersze kategorie i w tej formie występują w bazie danych. Dane dotyczące wydatków na edukację w badaniu BECKER nie opierają się na tak dokładnym pomiarze, tylko na szacunkach respondentów. Pytano ich, ile w ciągu roku szkolnego wydali na poszczególne kategorie edukacyjne. Dane z badania BECKER zawierają wobec tego więcej braków danych, a także mogą być obciążone pewnym błędem wynikającym z szacowania przez

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

respondentów swoich wydatków. Dodatkowo, część wrażliwych pytań w badaniu BECKER spotkało się z odmową odpowiedzi (pytania o dochód, oszczędności itp.). Dlatego też informacje dotyczące dochodów ludności prezentowane są tylko za pomocą zbioru BBGD.

Badanie BECKER w odróżnieniu od BBGD daje nam możliwość przypisania każdego wydatku do jednego wybranego do badania dziecka, co pozwala również na analizę zróżnicowania wydatków na różnych szczeblach edukacji. W BBGD taka analiza nie była możliwa, gdyż wszystkie wydatki są zsumowane na poziomie gospodarstwa domowego i nie wiadomo, którego z domowników dotyczy. Tylko niektóre wydatki przypisane są w BBGD do poziomów kształcenia, ale nadal, jeśli w danym gospodarstwie znajdują się dzieci uczące się na tym samym etapie edukacyjnym, nie ma możliwości stwierdzenia, z którym z dzieci wiąże się dany wydatek.

Poniższa tabela zbiera kategorie wydatków, które poddano analizie za pomocą obu zbiorów.

Tabela 4. Kategorie wydatków w badaniu BBGD i odpowiadające im kategorie wydatków z badania BECKER

BBGD	BECKER
opłaty za szkołę	Analizy na zbiorze z BECKER dotyczą tylko szkół publicznych. Zatem nie wliczamy opłat za szkołę.
opłaty za podręczniki, zakup książek, zakup gazet i czasopism, artykułów piśmiennych, kreślarskich, malarskich przeznaczonych do celów edukacyjnych (te wydatki mogą być ponoszone w związku z nauką w szkole, ale też częściowo mogą być wydatkami dodatkowymi)	składki szkolne (np. rada rodziców), ubezpieczenie, opłaty za bursę i internat, kserokopie i wydruki materiałów edukacyjnych, podręczniki szkolne, przybory, plecak, kapcie, strój na lekcje WF-u, ubiór do szkoły (np. mundurek, strój na rozpoczęcie roku szkolnego), instrumenty muzyczne, materiały plastyczne na zajęcia w szkole, dojazdy do szkoły, koszty utrzymania poza domem w związku z nauką
zakup książek, zakup gazet i czasopism, artykułów piśmiennych, kreślarskich, malarskich przeznaczonych do celów edukacyjnych (te koszty mogą być ponoszone w związku z nauką w szkole, ale też częściowo mogą być wydatkami dodatkowymi)	opłaty za szkolne wyjścia do kina/teatru/muzeum, wycieczki szkolne, opłaty za szkolną stołówkę, sprzęt komputerowy, książki niebędące podręcznikami, wyposażenie miejsca do nauki (odpowiednie krzesło, biurko, lampka itp.), wyposażenie do spędzania wolnego czasu (gry, sprzęt sportowy, hobby), instrumenty muzyczne, materiały plastyczne na zajęcia pozaszkolne
opłaty za korepetycje i kursy	zajęcia wyrównawcze, kółka przedmiotowe, języki obce (bez korepetycji), zajęcia artystyczne, zajęcia techniczne, zajęcia naukowe (pozaszkolne), zajęcia sportowe/turystyczne, korepetycje (bez języków obcych), korepetycje z języków obcych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS, oraz badania BECKER.

Wydatki na edukację w badaniu BECKER zostały potraktowane bardzo szeroko. Oprócz większej liczby analizowanych kategorii i możliwości przypisania wydatku do etapu nauki i konkretnego dziecka, zaletą badania jest jego reprezentatywność na poziomie powiatów. Dzięki temu można powiązać publiczne i prywatne wydatki na edukację, a także umieścić wydatki rodzin w ich lokalnym kontekście (np. lokalny rynek pracy, sieć szkolna, dostępność do usług edukacyjnych i instytucji). W BBGD taki zabieg możliwy jest tylko na poziomie województw, co nie oddaje rzeczywistego obrazu współistnienia prywatnych i publicznych wydatków poświęconych edukacji.

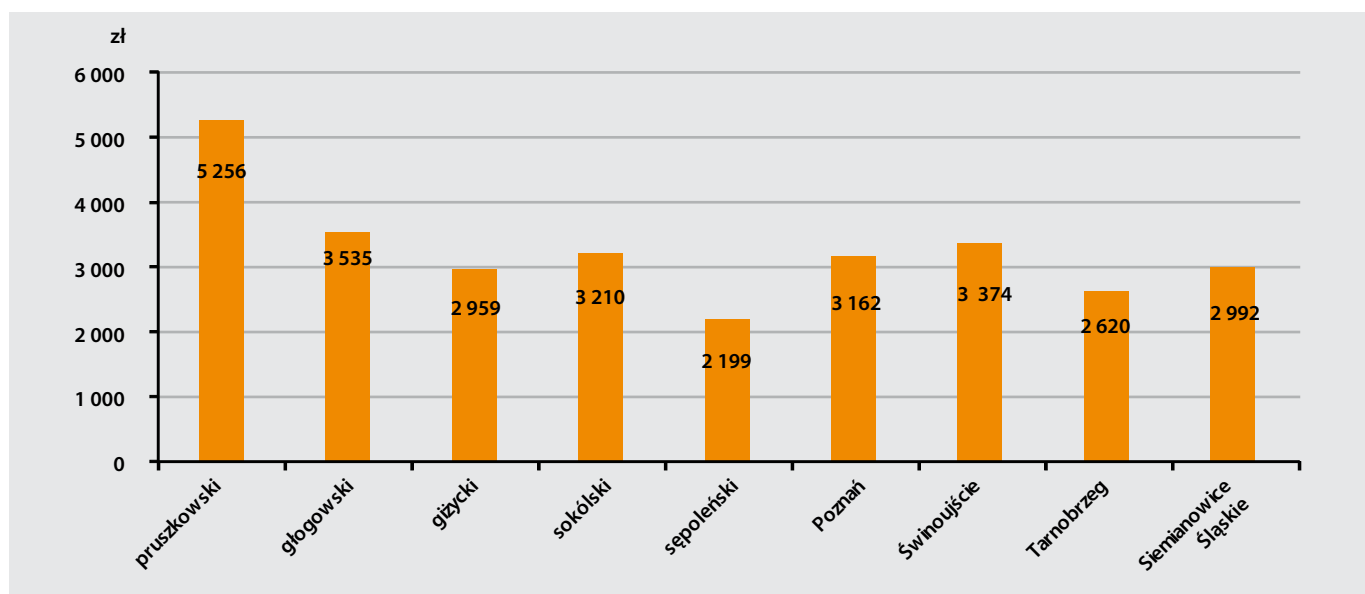
Ponadto w zbiorze z badania BECKER znajdują się bogate dane dotyczące cech rodziców i dzieci: ich aspiracji, postaw, opinii, zdolności itp., które przekładają się na kwoty przeznaczane przez

gospodarstwa na inwestycje edukacyjne. BBGD zawiera zaś tylko podstawowe charakterystyki społeczno-ekonomiczne, w których nie uwzględnia się indywidualnych preferencji.

1.2.3. Zróżnicowanie wydatków edukacyjnych w badanych powiatach

Analizy oparte na dostępnych w BBGD kategoriach wydatków wyraźnie ukazują różnice regionalne w wysokości kosztów ponoszonych na edukację dzieci. Badanie BECKER umożliwia nam spojrzenie na bardziej szczegółowe i rozszerzone kategorie wydatków, które również mogą się bardzo różnić terytorialnie.

Rysunek 9. Roczne wydatki na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (średnia w zł)

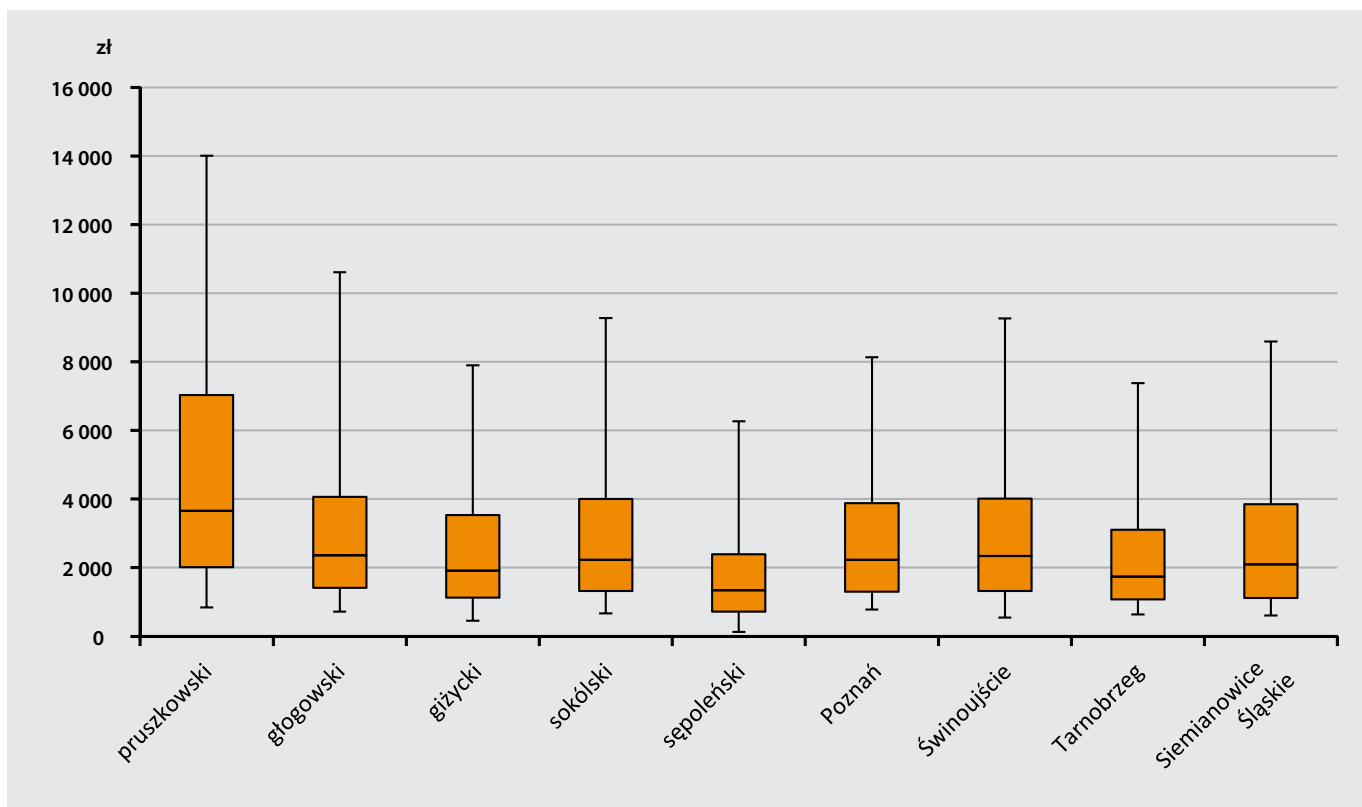


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Już sama wysokość średnich wydatków na edukację różni się znacznie między badanymi powiatami. Jest to pochodną sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności zamieszkującej dany powiat, jej aspiracji edukacyjnych, a także lokalnego systemu oświaty oraz stopnia rozwoju prywatnych usług edukacyjnych. Szczególnie rzuca się w oczy zróżnicowanie między powiatami ziemskimi. Przeciętne gospodarstwa domowe w powiecie pruszkowskim wydają rocznie na edukację dziecka uczęszczającego do szkoły publicznej ponad dwukrotnie więcej niż gospodarstwa w powiecie sępoleńskim. Powiat pruszkowski jest powiatem submetropolitarnym, w którym na sytuację mieszkańców oddziałuje bliskość Warszawy. Większość pracujących mieszkańców jest zatrudnionych w usługach lub prowadzi działalność na własny rachunek. Zatrudnienie w rolnictwie jest znikome. Kobiety, w tym matki dzieci, którymi zajmujemy się w badaniu, cechuje najwyższy poziom zatrudnienia. Natomiast powiat sępoleński jest powiatem o rolniczym charakterze, oddalonym od dużego ośrodka miejskiego, który mógłby stanowić dla jego mieszkańców rynek pracy. Charakteryzuje się również wysoką stopą bezrobocia rejestrowanego (25% w 2012 roku). Te dwa powiaty reprezentują tak naprawdę dwa różne światy, znacznie bardziej od siebie odległe niż wskazywałyby na to uśrednione charakterystyki województw, w których się znajdują. Wysokość wydatków różni się także pomiędzy miastami na prawach powiatu, jednak różnice te nie są aż tak duże. Tylko w przypadku Tarnobrzega obserwujemy dość niskie wydatki, niższe niż w większości badanych powiatów ziemskich.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 10. Rozkład całkowitych rocznych wydatków na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (w zł)

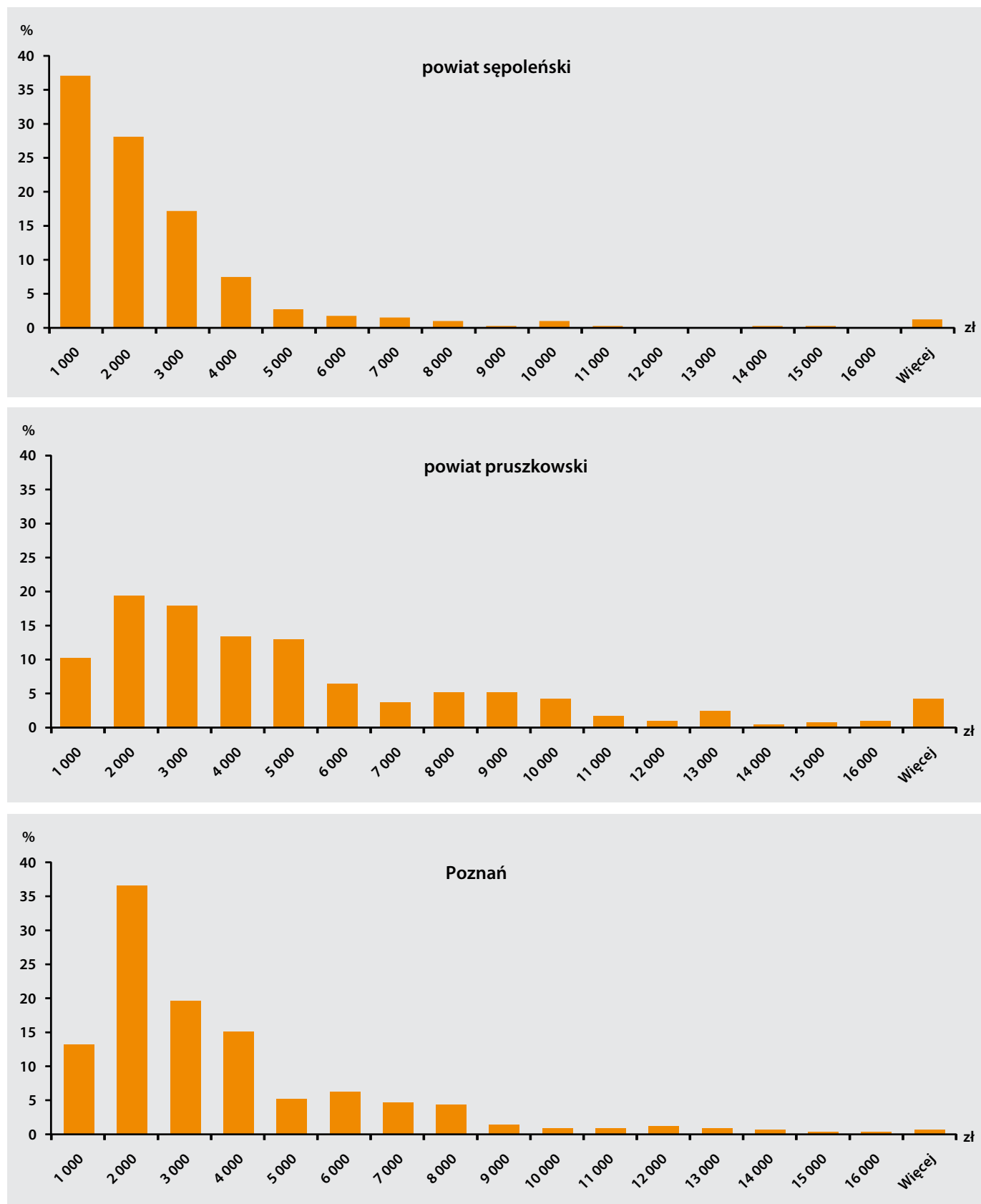


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Uwaga: Wykres przedstawia wydatki edukacyjne dla gospodarstw domowych, które je ponosiły, a ich wielkość znajduje się pomiędzy 5 a 95 percentylem rozkładu. Prostokąt ograniczają 25 i 75 percentyl wydatków, a linia pozioma wewnątrz odzwierciedla medianę (50 percentyl).

Oprócz zróżnicowania pomiędzy powiatami, mamy również do czynienia z wewnętrznym zróżnicowaniem wydatków, co obrazuje rysunek 10. Porównując maksymalną i minimalną wysokość wydatków na edukację w poszczególnych powiatach, a także długość „pudełek”, które reprezentują gospodarstwa między 25 a 75 centylem pod względem ponoszonych kosztów, można zauważyć bardzo duże zróżnicowanie wydatków na edukację w powiecie pruszkowskim. Różnica między średnią a medianą waha się od 861 zł w powiecie sępoleńskim aż do 1601 zł w powiecie pruszkowskim. Im ta różnica jest mniejsza, tym wydatki gospodarstw domowych są bardziej do siebie zbliżone i, w domyśle, mamy do czynienia z bardziej jednolitym pod względem wydatków edukacyjnych społeczeństwem. Widać to zwłaszcza wtedy, kiedy prześledzi się rozkład wydatków na edukację w najbardziej charakterystycznych powiatach (por. rysunek 11).

Rysunek 11. Histogram rocznych wydatków na edukację dziecka w szkole publicznej w roku szkolnym 2012/2013 w powiatach: sępoleńskim, pruszkowskim i w Poznaniu (w %)

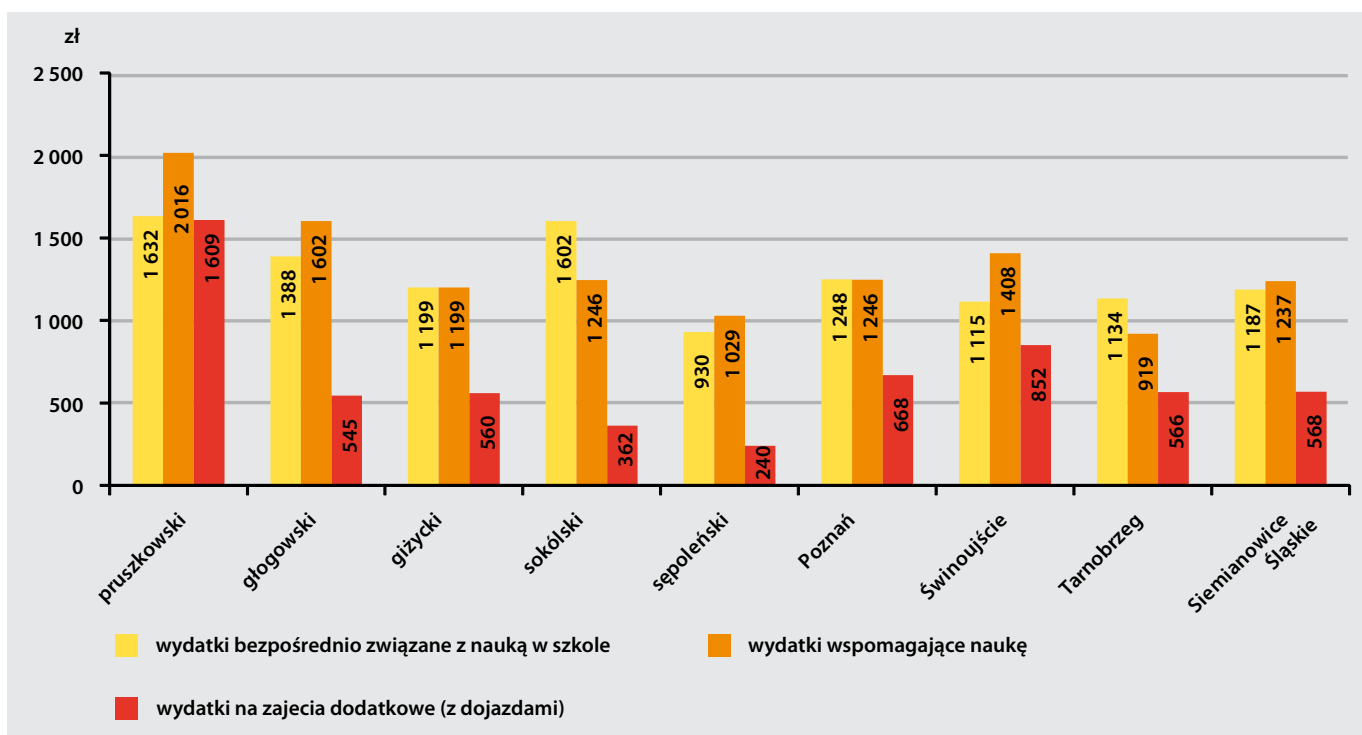


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

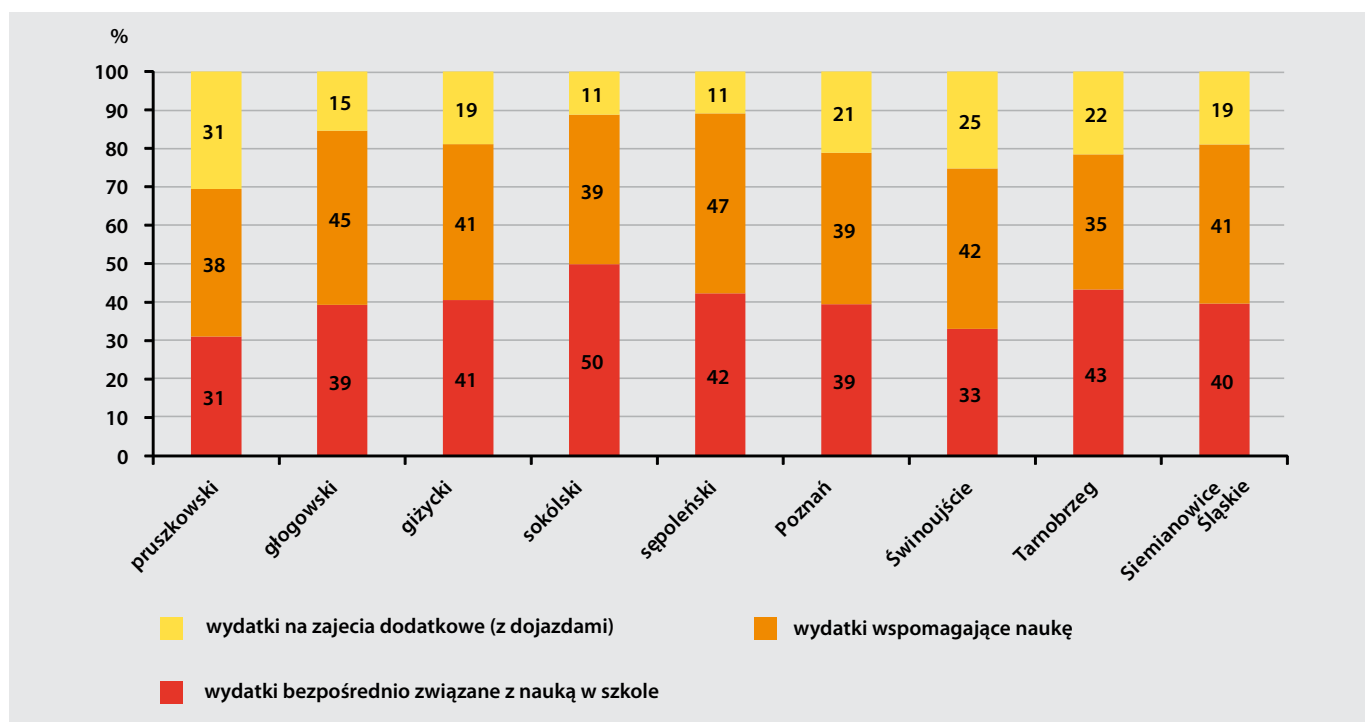
Wysokość wydatków edukacyjnych w wybranych powiatach i miastach na prawach powiatu kształtuje się bardzo różnie. W powiecie sępoleńskim aż 37% gospodarstw wydaje na edukację dziecka nie więcej niż 1000 zł rocznie. Kolejne 28% gospodarstw wydaje od 1000 do 2000 zł. Większość gospodarstw wydaje więc stosunkowo mało. Wydatki edukacyjne są zatem ograniczone do niezbędnego minimum. W Poznaniu udział gospodarstw wydających poniżej 1000 zł jest już mniejszy, a wydatki edukacyjne gospodarstw domowych koncentrują się wokół mediany. Natomiast w przypadku powiatu pruszkowskiego wydatki gospodarstw są bardzo zróżnicowane. Dość duża grupa rodziców wydaje na edukację dziecka wysokie kwoty. Nie widać również wyraźnego skoncentrowania wydatków wokół mediany, z czego wynika, że w powiecie tym występuje duże rozwarstwienie społeczeństwa.

Rysunek 12. Średnie roczne wydatki na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach według kategorii wydatków (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Rysunek 13. Struktura wydatków edukacyjnych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Lokalna specyfika warunkuje wysokość wydatków edukacyjnych, a także ich strukturę (por. rysunki 12 i 13). W powiecie pruszkowskim gospodarstwa ponoszą wysokie wydatki we wszystkich trzech kategoriach. W pozostałych powiatach średnie wydatki na zajęcia dodatkowe są o wiele niższe. Natomiast wydatki wspomagające naukę są dość wysokie we wszystkich powiatach, w niektórych nawet przewyższają wydatki bezpośrednio związane z edukacją. Oznacza to, że rodzice dokładają dodatkowe środki, by zapewnić dziecku dobre warunki nauki oraz wspomóc jego rozwój. W powiatach ziemskich, oprócz pruszkowskiego, udział wydatków związanych z zajęciami dodatkowymi i korepetycjami jest niższy niż w miastach. Wynika to zarówno z przyczyn leżących po stronie gospodarstw domowych (np. zamożność), jak też z dostępności zajęć dodatkowych w tych lokalizacjach.

[...] ale nie ma czym dojeżdżać. To szkoła organizuje takie różne, ale tu kto będzie odbierać, zabierać [wywiad rodzinny, powiat sokólski].

B: Czy tutaj w ogóle jest jakaś oferta zajęć dodatkowych?

O1: Nie ma.

B: Nic nie ma? Dom kultury jakiś?

O1: Nie ma nic.

B: Czasami przy kościołach są jakieś zajęcia?

O1: Nie ma nic. Właśnie dlatego tu mi najbardziej o to chodzi, że jest szkoła, są boiska, a nie jest organizowanie kompletnie. Nie ma w ogóle kto poświęcić tego czasu. Mnie to najbardziej denerwuje to, że we wsiach wkóło wszyscy sobie radzą i jest takie coś dla dzieci. Są sale na przykład, u nas też jest sala.

O3: Duża świetlica jest.

O1: Świetlica jest i ona jest zamknięta na cztery spusty, nie ma nic dla dzieci robionego, żeby jakieś zabicie czasu. Nie ma takich rzeczy wkóło tutaj [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

O ile wydatki bezpośrednio związane z edukacją szkolną ponoszą wszystkie gospodarstwa domowe, to w przypadku pozostałych kategorii wydatków już tak nie jest. Jakikolwiek koszty mieszczące się w kategorii wydatków wspomagających naukę ponosi od 80% gospodarstw w powiecie sępoleńskim do 96% gospodarstw w Poznaniu, przy czym w większości badanych powiatów wydatki te dotyczą około 95% gospodarstw. Udział gospodarstw ponoszących wydatki na zajęcia dodatkowe jest wyraźnie mniejszy i waha się od 14% w powiecie sępoleńskim do 48% w powiecie pruszkowskim. Uczestnictwo dziecka w zajęciach dodatkowych deklarowało już więcej gospodarstw (por. tabela 4), z czego wynika, że część z tych zajęć była bezpłatna. Różnice w uczestnictwie wynikają zarówno z różnicy w dostępie do rynku płatnych zajęć dodatkowych, jak i do oferty bezpłatnych zajęć organizowanych np. przez szkołę. Uczniowie zamieszkujący Poznań, Świnoujście, powiat pruszkowski, a także sokólski, którzy uczestniczyli w jakichkolwiek zajęciach dodatkowych, korzystali przeciętnie z większej liczby różnych zajęć (przeciętnie co najmniej dwa różne typy zajęć) niż w pozostałych powiatach.

Tabela 5. Uczestnictwo w zajęciach dodatkowych oraz średnie roczne wydatki na zajęcia dodatkowe przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w zł)

	% uczniów uczestniczących w zajęciach dodatkowych	% gospodarstw ponoszących koszty zajęć dodatkowych	Średnie roczne wydatki na zajęcia dodatkowe	Średnie roczne koszty zajęć dodatkowych dla ponoszących te koszty
Powiat pruszkowski	71%	48%	1609 zł	3445 zł
Powiat głogowski	62%	34%	545 zł	1631 zł
Powiat giżycki	60%	29%	560 zł	1853 zł
Powiat sokólski	68%	21%	362 zł	1359 zł
Powiat sępoleński	49%	14%	240 zł	1443 zł
Poznań	68%	39%	668 zł	1662 zł
Świnoujście	60%	38%	852 zł	2213 zł
Tarnobrzeg	54%	34%	566 zł	1782 zł
Siemianowice Śląskie	70%	33%	568 zł	1652 zł

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Poza powiatem pruszkowskim, który jest tak różny od pozostałych ze względu na wysokość wydatków, warto przyrzeć się bliżej wydatkom w powiecie sokólskim. Średnie i medianowe wydatki gospodarstw domowych na edukację na terenie tego powiatu są niemal takie same jak w Poznaniu. Jednak ich struktura jest zupełnie inna.

Tabela 6. Średnie roczne wydatki (w zł) w kategorii wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach

	Powiat pruszkowski	Powiat głogowski	Powiat giżycki	Powiat sokólski	Powiat sępoleński	Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie
Składki szkolne	211	91	108	133	58	164	98	100	135
Ubezpieczenie	41	42	36	35	30	41	37	48	44
Kserokopie/wydruki materiałów edukacyjnych	126	25	27	15	9	22	21	27	24
Podręczniki	442	374	375	361	309	400	409	392	373
Zeszyty, przybory, strój na WF, ubranie szkolne itp.	487	622	419	436	313	422	459	478	417
Dojazdy do szkoły	304	228	219	378	199	199	91	90	194
Utrzymanie poza domem w związku z nauką, bursa/internat	21	6	15	243	12	0	0	0	0
RAZEM podstawowe wydatki związane z nauką	1 632	1 388	1 199	1 602	930	1 248	1 115	1 134	1 187

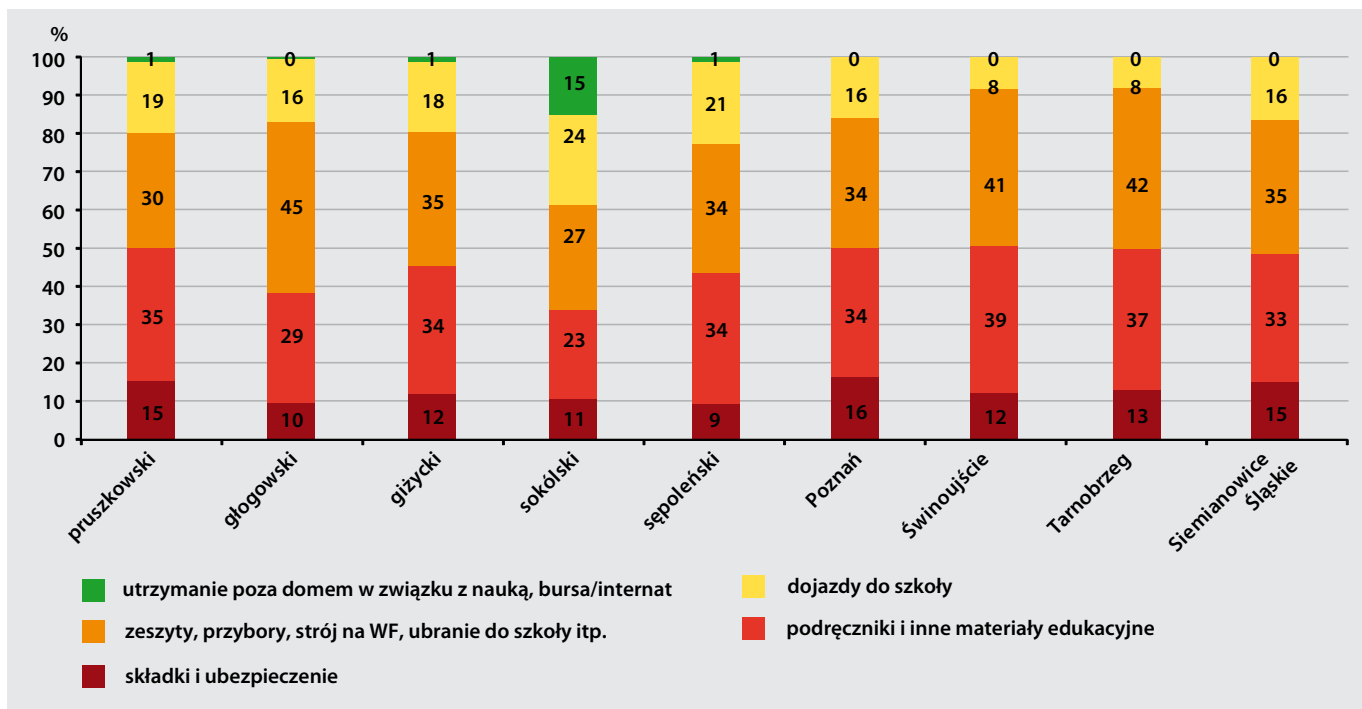
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

W powiecie sokólskim bardzo dużą część budżetu poświęcanego edukacji stanowią wydatki bezpośrednio związane ze szkołą. Jest to przeciętnie 1602 zł rocznie. Tylko o 30 zł mniej niż w powiecie pruszkowskim i aż o 353 zł więcej niż w Poznaniu. Koszty związane z podręcznikami czy zakupem przyborów szkolnych są w sokólskim zbliżone do wydatków w innych powiatach. Podobnie jest z kosztami ubezpieczenia. Różnią się natomiast koszty utrzymania dzieci przebywających poza domem w związku z nauką i koszty dojazdów do szkół. Zatem to nie oczekiwania nauczycieli w stosunku do uczniów wpływają na tak wysokie wydatki, a konieczność podejmowania nauki w placówkach oddalonych od miejsca zamieszkania. Powiat sokólski charakteryzuje się bowiem niską gęstością zaludnienia, co oznacza duże rozproszenie sieci osiedleńczej oraz sieci szkolnej. Do tego problemu będziemy wracać w rozdziale 3 opracowania.

Dojazdy do szkoły oraz koszty utrzymania poza domem w związku z nauką stanowią w powiecie sokólskim aż 39% wydatków bezpośrednio związanych ze szkołą. Dojazdy są bardzo ważną pozycją wydatkową gospodarstw domowych uczniów w pozostałych powiatach ziemskich, a także w Poznaniu i Siemianowicach Śląskich (por. rysunek 14). Często wiąże się to z wyborem szkoły poza rejonem, a nawet powiatem zamieszkania. Około 7% uczniów szkół podstawowych i gimnazjów mieszkających w powiecie pruszkowskim uczy się poza tym powiatem. W Siemianowicach Śląskich takich uczniów jest około 8,5%. Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych o wiele częściej wybierają szkoły oddalone od miejsca zamieszkania. W powiecie pruszkowskim większość, bo około 67%, uczniów szkół ponadgimnazjalnych uczy się poza powiatem, najprawdopodobniej w pobliskiej Warszawie. W powiecie sokólskim jest to około 21% uczniów, a w Siemianowicach Śląskich 30%.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 14. Struktura wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole przypadających na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

B: Chciałam zapytać, jakie główne wydatki związane z nauką, edukacją i rozwojem dzieci pani ponosi?

O1: To znaczy, tego nie da się tak oszacować, na pewno syn ma większe wydatki, bo tutaj, jeżeli chodzi o różne kursy, które musi przechodzić, ma dodatkowe jakieś zajęcia związane z rysunkiem, także tutaj sam dojazd do szkoły to też jest koszt, który ponoszę co miesiąc.

B: To jest duży koszt?

O1: Same bilety miesięczne jego kosztują 150 zł, tak mniej więcej w tych granicach [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].

Uczniom uczącym się w szkołach podstawowych i gimnazjach transport do szkoły zapewnia samorząd gminny. W przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych koszt dojazdów jest już ponoszony przez nich samych. Obok wydatków na podręczniki szkolne w tej grupie uczniów jest to największy wydatek. Generalnie z takim kosztem musi się liczyć zdecydowana większość rodzin z powiatów ziemskich, których dzieci uczęszczają do szkół ponadgimnazjalnych, ale na terenie rozległej aglomeracji, jaką jest Poznań, wydatki na dojazd do szkoły są równie częste. Roczny wydatek na dojazdy w gospodarstwach ponoszących te koszty potrafi przekraczać 1500 zł w przypadku dzieci ze szkół podstawowych. Wydatek na dojazd mieści się pomiędzy 411 a 1405 zł dla dzieci w gimnazjum i pomiędzy 555 a 1243 zł w szkołach ponadgimnazjalnych.

Drugą co do wysokości kategorią wydatków są wydatki wspomagające naukę. Mieszczą się tu wszystkie wydatki, które nie są konieczne do zapewnienia pełnego uczestnictwa w edukacji, natomiast służą rozwojowi dziecka i uzupełniają wydatki szkolne.

Tabela 7. Średnie roczne wydatki (w zł) w kategorii wydatków wspomagających naukę przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach

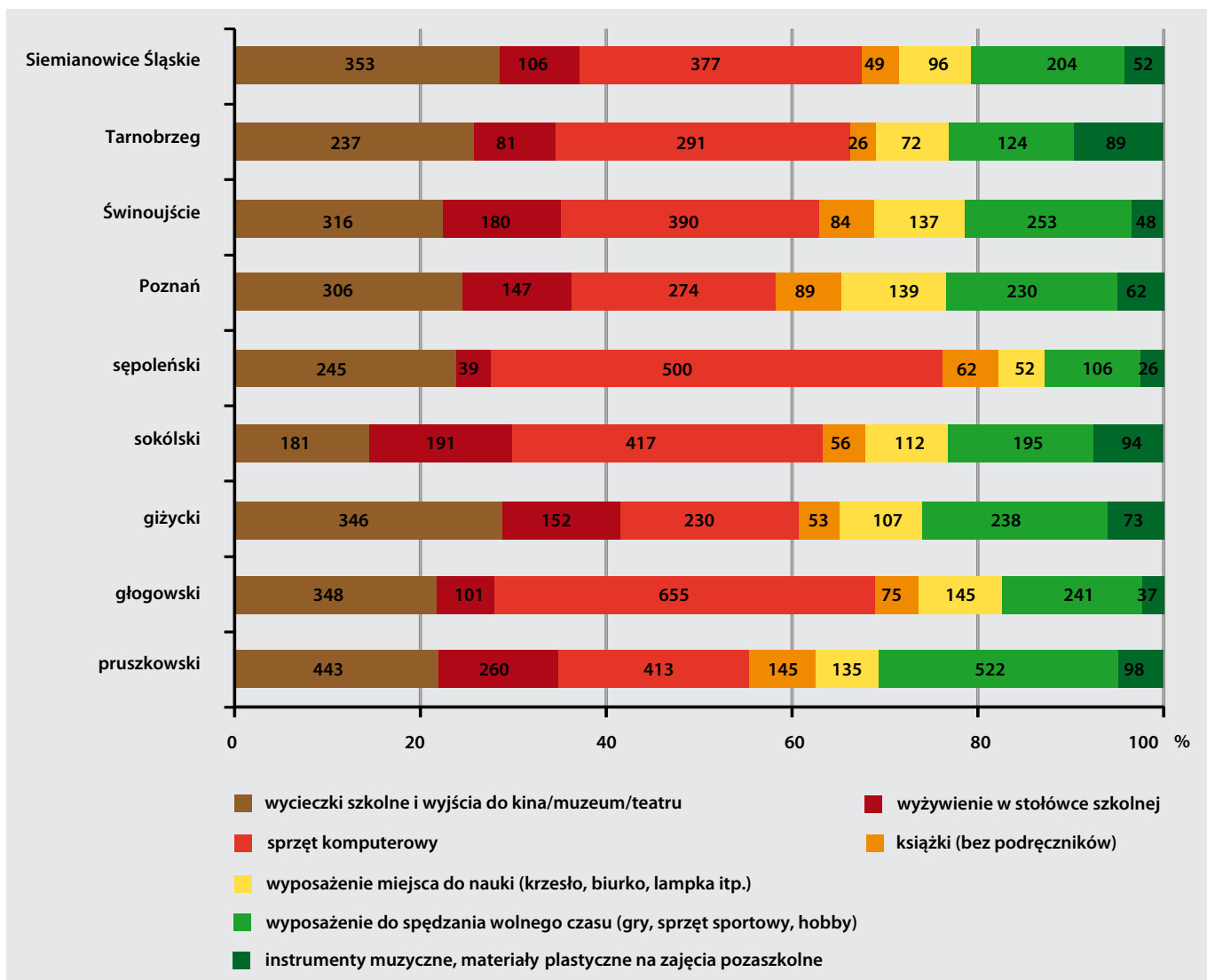
	Wycieczki szkolne i wyjścia do kina/ muzeum/ teatru	Wyżywienie w stołówce szkolnej	Sprzęt komputerowy	Książki (bez podręczników)	Wyposażenie miejsca do nauki (krzesło, biurko, lampka itp.)	Wyposażenie do spędzania wolnego czasu (gry, sprzęt sportowy, hobby)	Instrumenty muzyczne, materiały plastyczne na zajęcia pozaszkolne
Powiat pruszkowski	443	260	413	145	135	522	98
Powiat głogowski	348	101	655	75	145	241	37
Powiat giżycki	346	152	230	53	107	238	73
Powiat sokólski	181	191	417	56	112	195	94
Powiat sępoleński	245	39	500	62	52	106	26
Poznań	306	147	274	89	139	230	62
Świnoujście	316	180	390	84	137	253	48
Tarnobrzeg	237	81	291	26	72	124	89
Siemianowice Śląskie	353	106	377	49	96	204	52

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Ponieważ z komputera w celach edukacyjnych mogą korzystać również inne dzieci w rodzinie, nie tylko dziecko, którego dotyczyło badanie, koszt zakupu sprzętu komputerowego został podzielony przez liczbę dzieci. Mimo to nadal jest on najkosztowniejszym wydatkiem w kategorii wydatków wspomagających naukę. W roku badania taki koszt poniosło od 22% rodzin w powiecie sępoleńskim do 33% rodzin w powiecie pruszkowskim. Niemal wszystkie dzieci biorące udział w badaniu (bo powyżej 95% w każdym z powiatów) mają w domu dostęp do komputera.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Rysunek 15. Struktura wydatków wspomagających naukę przypadających na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Kolejną pozycją wartą omówienia są wydatki na szkolne wycieczki oraz wyjścia ze szkołą do kina, teatru lub muzeum. Wydatki na takie wyjścia ze szkołą (które są znacznie mniejsze) poniosło od 54% gospodarstw w powiecie sępoleńskim do 86% w Poznaniu, a koszty wycieczek szkolnych ponosili rodzice/opiekunowie: od 49% w Świnoujściu do 78% w Tarnobrzegu. Tego rodzaju wydatki wywołują dyskusję wśród badanych rodziców. O ile kwestia zakupu podręczników była już szeroko komentowana, a pewne działania na szczeblu polityki centralnej w tej kwestii zapoczątkowane, to niewiele wiadomo o innych wydatkach, których ponoszenie jest oczekiwane przez szkołę. Do tej kategorii bardzo często zaliczane są wszelkiego rodzaju składki, wydatki na wyjścia ze szkołą czy właśnie wycieczki. Choć teoretycznie wydatki te są dobrowolne, to większość rodziców traktuje je jako obowiązkowe, a ich zasadność jest poddawana pod dyskusję.

[...] ale te średnie comiesięczne, dlatego że jeden raz w miesiącu każde z nich ma wycieczkę. Jedna wycieczka około 50–60 zł. Wiadomo, jeden raz w miesiącu jest ta składka klasowa, trójka klasowa, bo to rodzice przecież dofinansowują szkołę, nie odwrotnie. Niestety, to my przecież kupujemy pomoce naukowe do szkoły, wyposażamy plac zabaw i to my robimy wiele rzeczy, coś, co powinna tak naprawdę robić gmina [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].

1.2. Badanie w wybranych powiatach

Oczywiście wydatki te mają charakter edukacyjny i prorozwojowy i wielu rodziców, również z gorzej sytuowanych rodzin, zdaje sobie z tego sprawę.

To też jest edukacja, jakby nie było, jakieś wycieczki. Jeżeli przyjdzie i on za każdym razem jak mi powie, że jest to czy tamto, to ja za każdym razem mówię, że pieniądze dostanie, jak chce, to może jechać [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

Wie pani, jeśli chcą na wycieczkę jechać i ze szkoły, to trzeba wszystko zrobić, żeby dzieci pojechały, bo ja byłem tak nauczony, żona tak samo, w miarę dobrze, bo u nas kiedyś była średnia klasa, jeździliśmy wszędzie, więc też staramy się, żeby oni też jeździli ze szkoły, jak chcą oczywiście, żeby nie byli odrzucani [wywiad rodzinny, Siemianowice Śląskie].

Z drugiej strony rodzice podkreślają, że są to często bardzo duże kwoty, na których poniesienie ich nie stać (zwłaszcza przy liczniejszej rodzinie), a otoczenie wywiera pewną presję, przed którą trudno się obronić.

O4: *Ja miałem na przykład taką sytuację w gimnazjum, że były organizowane wycieczki i kto pojedzie na wycieczkę, ten dostaje szóstkę. Już na koniec trzeciej klasy chciałem mieć piątkę z polskiego, ale nie dostałem piątki, inni pojechali, tam 50 zł na teatr i takie tam duperele. Dostali szóstki i wyższe oceny mieli i wszystko ładnie pięknie.*

B: *Ty nie pojechałeś wtedy, bo?*

O4: *Bo...*

B: *Nie chciało ci się czy nie miałeś pieniędzy?*

O4: *Miałem trochę zaoszczędzone, ale wolałem je zostawić na nową szkołę trochę [wywiad rodzinny, powiat sokólski].*

Z analizy danych BBGD wynika, że dość duży odsetek gospodarstw domowych nie kupuje książek, gazet i materiałów papierniczych dla dziecka. Z danych zebranych w badaniu BECKER wyłania się jeszcze bardziej pesymistyczny obraz. Książki niebędące podręcznikami kupiło bowiem w ciągu roku szkolnego zaledwie 28% gospodarstw w Tarnobrzegu. Najwięcej, bo 55%, zakupów tego typu dokonano w powiecie pruszkowskim. Koresponduje to z danymi dotyczącymi czytelnictwa wśród młodzieży, ale także rodziców. W Tarnobrzegu i powiecie sępoleńskim odnotowaliśmy jeden z najwyższych odsetków rodziców i młodzieży, którzy nie przeczytali w ciągu roku żadnej książki⁶ (odpowiednio 49% i 51% dla rodziców i 28% i 39% dla młodzieży). W powiecie pruszkowskim te statystyki były o wiele lepsze (tylko 17% rodziców i 16% młodzieży nie przeczytało żadnej książki). Różnice w wynikach pomiędzy badaniem BECKER a BBGD wiążą się z tym, że prezentowana w BBGD kategoria jest szersza i, poza książkami, zawiera też czasopisma i materiały papiernicze.

⁶ W przypadku młodzieży braliśmy pod uwagę książki niebędące lekturami.

1. Zróżnicowanie prywatnych nakładów na edukację

Tabela 8. Średnie roczne wydatki (w zł) na wybrane zajęcia dodatkowe przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach

	Powiat pruszkowski	Powiat głogowski	Powiat gżycki	Powiat sokólski	Powiat sępoleński	Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie
Zajęcia z języków obcych	494	205	201	49	61	154	275	217	168
Zajęcia sportowe/turystyczne	293	60	89	28	14	145	132	95	102
Zajęcia artystyczne	266	35	39	23	7	97	59	48	62
Korepetycje (bez języków obcych)	160	64	45	82	50	57	138	54	71
Korepetycje z języków obcych	160	40	50	51	13	58	119	59	66

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Ogólnopolskie dane z badania BBGD zawierały informacje o korepetycjach i kursach, jednak brakuje tam innych form zajęć, które sprzyjają rozwojowi dziecka. Badanie BECKER uzupełnia tę lukę. W pierwszej części tego rozdziału zostały pokazane uczestnictwo w zajęciach dodatkowych oraz średnie wydatki na nie ponoszone. W tej części rozdziału przyjrzymy się bliżej wybranym zajęciom dodatkowym, w których uczniowie uczestniczyli najczęściej. Tabela 8 zawiera dane o średnich rocznych wydatkach ponoszonych przez gospodarstwa domowe na te właśnie zajęcia.

Najwyższe wydatki na wszystkie pokazane typy zajęć dodatkowych ponoszą gospodarstwa w powiecie pruszkowskim. Najdroższymi zajęciami są zajęcia językowe. W zajęciach tych uczestniczyło 29% badanych uczniów w powiecie pruszkowskim, w większości powiatów uczestnictwo wynosiło około 20%, natomiast w powiecie sokólskim było to 16%, a najmniej w powiecie sępoleńskim – 13%. Nieco częściej uczniowie brali udział w zajęciach sportowych: od 22% w Tarnobrzegu do 37% w powiecie pruszkowskim. Warto wspomnieć, że te zajęcia częściej niż zajęcia językowe są bezpłatne. W powiecie sokólskim tylko 22%, a w sępoleńskim 13% dzieci uczestniczących w takich zajęciach wносиło za nie opłaty, widać tu zatem dominację bezpłatnej oferty publicznej.

Dane pochodzące z badania BECKER dotyczące korzystania z korepetycji są zgodne z wynikami BBGD. Najmniej, bo 4%, uczniów korzystało z korepetycji innych niż z języka obcego w powiecie sępoleńskim. Najwięcej – 10%, w powiatach pruszkowskim i sokólskim. Korepetycje z języków obcych były nieco rzadsze i korzystało z nich od 2% w powiecie sępoleńskim do 9% uczniów w Świnoujściu.

Badanie BECKER unaocznia, że wydatki gospodarstw domowych na edukację dzieci są bardzo silnie zróżnicowane terytorialnie. Szczególnie duże różnice rysują się pomiędzy powiatem pruszkowskim a sępoleńskim. W pierwszym z nich wydatki na edukację są najwyższe we wszystkich kategoriach i zdecydowanie odstają od wydatków ponoszonych przez rodziny zamieszkałe w większych miastach. Uczniowie najczęściej uczestniczą w różnych formach zajęć dodatkowych. Natomiast w powiecie sępoleńskim sytuacja jest skrajnie różna. W większości kategorii to właśnie gospodarstwa z powiatu sępoleńskiego ponoszą najniższe wydatki i ponoszą je najrzadziej. Podobnie jest z uczestnictwem w zajęciach dodatkowych. Bazując na ogólnopolskich danych

1.2. Badanie w wybranych powiatach

z BBGD, nie bylibyśmy w stanie dostrzec aż takiego zróżnicowania. To pokazuje, jak ważne dla inwestycji w kapitał ludzki jest to, gdzie są one realizowane. Odzwierciedlają one zarówno lokalne uwarunkowania – np. rozległość sieci osiedleńczej i sieci szkolnej, dostęp do rynku prywatnych usług związanych z edukacją – jak i ekonomiczną sytuację rodzin. Dokładny ogląd tego, ile i na co wydają rodzice dzieci w związku z ich edukacją, pozwala „odkryć” potrzeby, które nie są zaspakajane publicznie i tym samym bardziej zależne od kondycji gospodarstw domowych. Próba wytłumaczenia, od jakich cech rodzin zależy wysokość wydatków i jak wobec tego przekłada się to na wydatki na poziomie powiatów, zostanie podjęta w kolejnym rozdziale.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Małgorzata Kłobuszewska,
Magdalena Rokicka

Zgodnie z teorią kapitału ludzkiego, rodzice podchodzą do rozwoju swoich dzieci jak do inwestycji, poświęcając im czas, pieniądze i inne zasoby (Becker, 1962; 1981; Becker i Tomes, 1976). Wysokość tych inwestycji zależy od cech gospodarstwa, rodziców i samych dzieci. Badania empiryczne wskazują wiele czynników wpływających w istotny sposób na wysokość wydatków na edukację. Wysokość wydatków wiąże się z poziomem wykształcenia rodziców (Lazear i Michael, 1988; Kłobuszewska, 2014; Rokicka i Sztanderska, 2013), zamożnością gospodarstwa (Haider i McGarry, 2012), typem gospodarstwa (Lino, 1998), liczbą dzieci w rodzinie (Hanushek, 1992).

Zamożność gospodarstw, która przekłada się na wysokość wydatków na edukację, wiąże się z osiągnięciami dzieci. Wiele badań wykazało tę dodatnią zależność (np. Blanden i Gregg, 2004; Chowdry, Crawford i Goodman, 2009; Haveman i Wolfe, 1995; Yeung, Linver i Brooks-Gunn, 2002). Natomiast ubóstwo rodzin, w szczególności długotrwałe, skutkuje niższymi osiągnięciami edukacyjnymi dzieci (Duncan i in., 1994). Jednakże, jak argumentuje Duncan i in. (1994), samo podniesienie dochodu gospodarstwa domowego nie prowadzi do automatycznego podniesienia osiągnięć dziecka. Dla lepszych osiągnięć edukacyjnych dzieci bardzo ważne jest środowisko rodzinne, w tym nastawienie i motywacje edukacyjne rodziców. Blau (1999) wskazuje, że właśnie te cechy rodziny są ważniejsze niż np. okresowe trudności finansowe mierzone przez wysokość dochodu w danym momencie. Jednak z uwagi na to, że dochód jest mocno powiązany z cechami rodzin (np. poziom wykształcenia w dużym stopniu determinuje dochód), ciężko jest oszacować wpływ każdego z tych czynników oddzielnie, zwłaszcza w długim okresie. Jak pokazują badania empiryczne, zróżnicowanie cech społeczno-ekonomicznych rodzin przekłada się nie tylko na prywatne wydatki na edukację, ale również na zróżnicowanie postaw, aspiracji, działań prorozwojowych rodziców względem dzieci, a w konsekwencji na ich osiągnięcia edukacyjne.

Choć cechy rodziny determinujące wydatki na edukację dzieci są, jak pokazują badania empiryczne, dość jednoznacznie zidentyfikowane, to jednak siła ich oddziaływania jest różna zarówno w zależności od cech systemu oświaty, jak i norm społecznych oraz kulturowych konkretnego kraju. Analiza porównawcza determinant prywatnych wydatków na edukację w Stanach Zjednoczonych i w Japonii pokazała, że rodziny japońskie tym więcej wydają na edukację, im dziecko jest starsze, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych prywatne wydatki na rzecz młodszych dzieci są wyższe (Mimura, 2014). Ponadto badanie to pokazało, że wpływ wykształcenia i wieku matki oraz jej status na rynku pracy inaczej tłumaczą zróżnicowanie wydatków w Stanach Zjednoczonych a inaczej w Japonii. W Japonii starsze matki wydają na edukację dzieci więcej niż młodsze, podczas gdy zależność taka nie pojawiała się w USA. W Stanach Zjednoczonych większy wpływ na wysokość wydatków edukacyjnych ma praca zarobkowa matki, która w przypadku Japonii nie różnicuje w istotny statystycznie sposób wydatków na edukację dziecka.

W skali poszczególnych gospodarstw domowych znaczenie mają wyżej wymienione czynniki, ale nie sposób pominąć jeszcze jednego, a mianowicie korzyści, które wykształcenie może zapewnić w długim okresie. Motywem ponoszenia nakładów na edukację dziecka w danym momencie może być bowiem zestawienie ich z oczekiwaną stopą zwrotu w przyszłości. Stopa zwrotu z edukacji mierzona jest w ekonomii przede wszystkim sytuacją na rynku pracy i przyszłymi zarobkami (Mincer, 1974) i, jak wskazują badania empiryczne, jest różna w różnych krajach i dla różnych poziomów wykształcenia (Psacharopoulos, 1994). Stopa zwrotu z edukacji jest więc różna w zależności od lokalnych rynków pracy. Tam, gdzie perspektywy na rynku pracy są dobre i zwrot z pewnych typów edukacji duży, tam też rodzice mogą być skłonni inwestować więcej w edukację swoich dzieci niż rodzice z terenów, gdzie sytuacja na rynku pracy jest zła.

Analiza przedstawiona w poprzednim rozdziale pokazała, jaka jest skala i zróżnicowanie wydatków na edukację w Polsce. W tym podrozdziale autorki skupią się na wskazaniu najważniejszych czynników różnicujących nakłady prywatne. Celem tego rozdziału jest więc odpowiedź na szereg ważnych pytań: Czy sytuacja dochodowa rodzin znacząco wpływa na wydatki edukacyjne w Polsce, jaka jest siła i kierunek tej zależności? W jakim stopniu wydatki edukacyjne są pochodną wykształcenia i kapitału ludzkiego rodziców? Czym różni się struktura wydatków w zależności od cech gospodarstw domowych? Czy w rodzinach uboższych nie finansuje się pewnych typów wydatków edukacyjnych, uznawanych za mniej istotne dla rozwoju dziecka? W jak sposób postawy i aspiracje rodziców wpływają na nakłady edukacyjne? Czy nierówności w finansowaniu prywatnym przekładają się na nierówności w warunkach kształcenia, dostępie do oferty edukacyjnej i zajęć pozalekcyjnych? Podobnie jak w poprzedniej części z uwagi na komplementarność danych najpierw opieramy się na danych ogólnokrajowych, aby w kolejnej części przejść do szczegółowych analiz na poziomie wybranych powiatów.

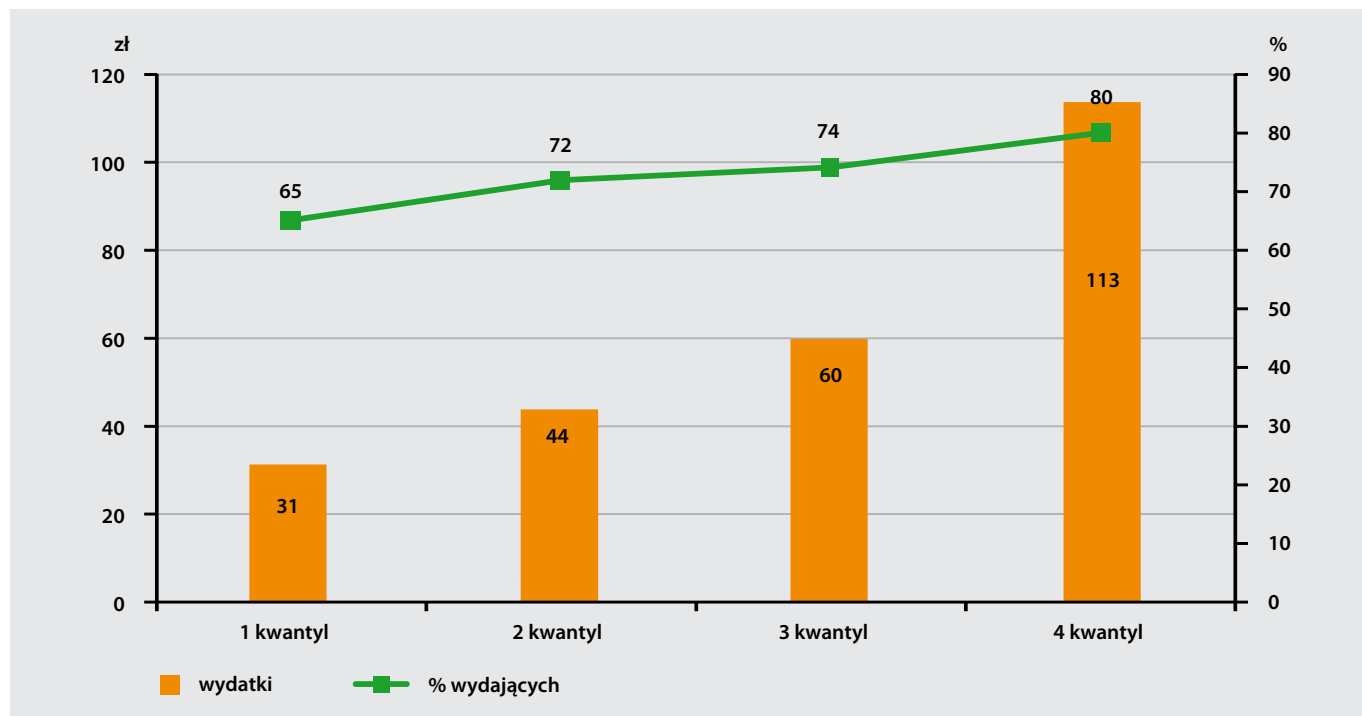
2.1. Badanie ogólnopolskie

Dane pochodzące z BBGD są dość wiarygodnym źródłem informacji o dochodach gospodarstw domowych. O ile w innych badaniach ankietowych respondenci zazwyczaj z dużą niechęcią ujawniają informacje o swoich finansach, co skutkuje dużą liczbą braków danych i koniecznością używania innych zmiennych przybliżających sytuację dochodową rodziny, to w BBGD problem ten dotyczy jedynie nielicznych przypadków. Spójrzmy więc, czy i jak sytuacja dochodowa rodziny wpływa na wydatki edukacyjne. W tym celu podzieliliśmy wszystkie dochody miesięczne⁷ per capita gospodarstw domowych na cztery równoliczne grupy tak, aby odpowiadały 1, 2, 3, 4 kwantylowi dochodów. Pierwszy kwantyl kształtuje się na poziomie 631 zł i obejmuje 25% najuboższych rodzin z naszego badania, których dochód na osobę był poniżej tego poziomu. Drugi kwantyl, czyli mediana, wyniósł 925 zł na osobę. Trzeci kwantyl identyfikuje rodziny, w których dochód na osobę był większy niż 925 zł, ale niższy niż 1325 zł, a 4 to 25% najbogatszych rodzin z dochodem na osobę powyżej 1325 zł. Okazuje się, że – zgodnie z wcześniejszymi badaniami i naszymi oczekiwaniami – im wyższy dochód, tym wyższe wydatki edukacyjne. Jednak zależność ta nie jest liniowa, przyrost wydatków nie jest proporcjonalny do przyrostu dochodu. Podobnie, wraz z większym dochodem zwiększa się również odsetek rodzin ponoszących wydatki na edukację.

⁷ Miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Rysunek 16. Średnia wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych i proporcja wydających rodzin według grup dochodowych (w zł i w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Wydatki edukacyjne pochłaniają 5% ogółu miesięcznych wydatków w rodzinach uboższych i około 7,3% wydatków w rodzinach najzamożniejszych, ale już ich przeznaczenie jest nieco inne. Jak widzimy na rysunku 17, wysokość miesięcznych kosztów zakupu podręczników jest podobna wśród wszystkich grup dochodowych. Podręczniki są niezbędnym wyposażeniem ucznia, a ich wybór leży w gestii nauczyciela, tak więc każdy rodzic musi się liczyć z tym wydatkiem, a jego dochód ma dla tej decyzji niewielkie znaczenie. Jednak dla rodzin z najniższymi dochodami zakup podręczników stanowi dominujący wydatek, podczas gdy dla rodzin najzamożniejszych jedynie 22% całości wydatków na edukację. Rodziny najzamożniejsze więcej wydają przede wszystkim na korepetycje/kursy i na opłaty w szkołach.

Inaczej wygląda sytuacja z wydatkami na książki, przybory, materiały piśmienne. Choć i one są niezbędnym wyposażeniem ucznia, to jednak ich wysokość jest zróżnicowana w zależności od dochodów. Rodzice mają o wiele większą autonomię wyboru: istnieje cała gama produktów o tym samym przeznaczeniu, ale w zróżnicowanych cenach. Jak pokazują nasze badania, rodzice przyjmują różne strategie dotyczące zakupów tego typu materiałów.

B: Gdybyście mieli wskazać takie główne wydatki, które wiążą się z rozwojem i edukacją dzieci, to jakie by to były?

O1: Wyprawka szkolna na początku roku, która sięga przy nawet minimalnym przeliczeniu tego, co potrzebujemy, przy bardzo minimalistycznym podejściu do sprawy, czyli, że np. nie kupimy piórnika, które dziecku się podoba aż tak do końca.

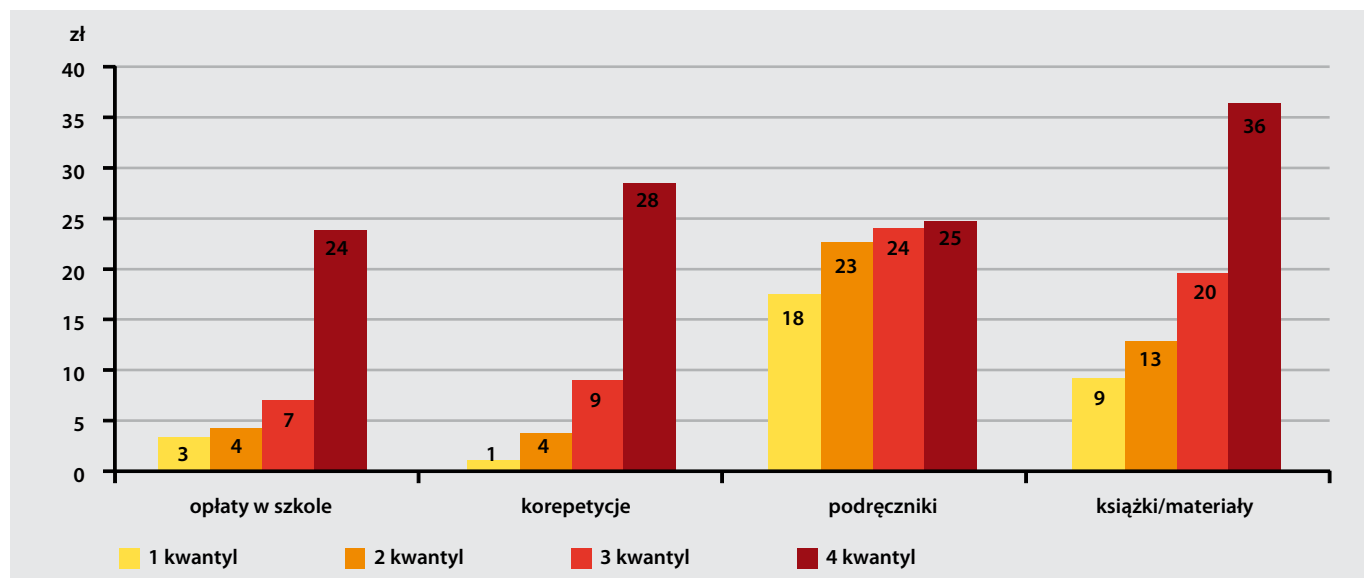
O2: Albo tak wyposażonego. ... ale jedziemy po minimum.

O1: No, niekoniecznie. Są też takie rzeczy, które wygląd mają średni, ale chodzi mnie o to, że uśredniając, ja szukam okazji, promocji, wyszukuje takie aspekty, które mnie pozwolą jakoś tam w miarę dobrym poziomie i jakością wyszukać [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].

Bez względu na sytuację materialną, wydatki na tę grupę dóbr stanowią niezmienny ułamek ogółu wydatków edukacyjnych – około 30%.

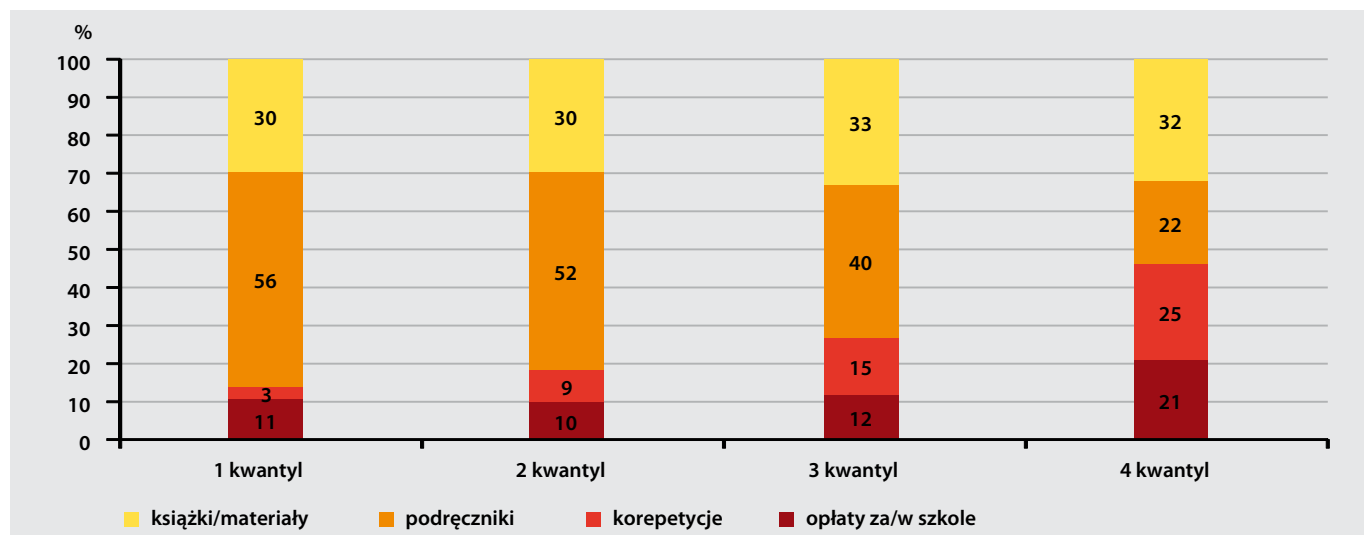
Zatem sytuacja materialna rodziny w dużym stopniu determinuje przede wszystkim te wydatki, które uznawane są przez rodziców za ponadprogramowe, jak korepetycje/kursy, czy takie, w których istnieje większa swoboda wyboru – tak jak ma to miejsce w przypadku przyborów i materiałów biurowych.

Rysunek 17. Średnie miesięczne wydatki edukacyjne według kategorii wydatków i grup dochodowych (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Rysunek 18. Struktura wydatków edukacyjnych według grup dochodowych (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

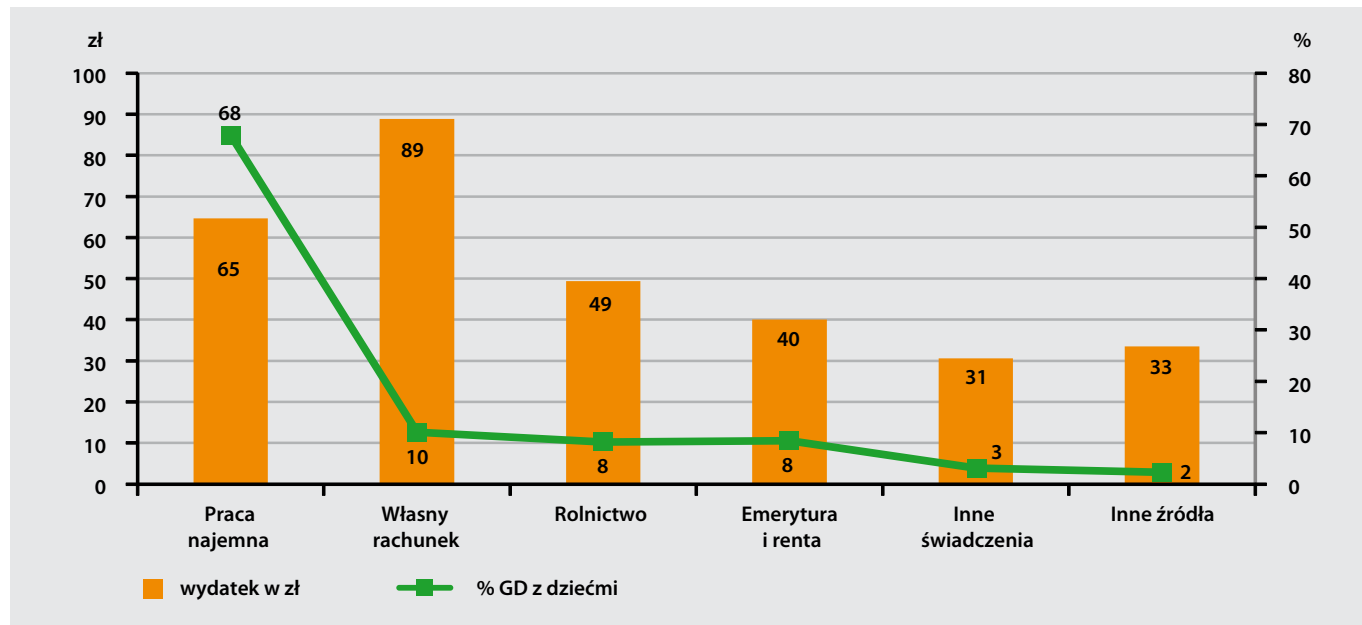
Wysokość dochodów w Polsce jest w dużym stopniu powiązana z głównym źródłem pochodzenia dochodu. Około 10% najuboższych gospodarstw domowych z dziećmi w wieku szkolnym utrzymuje się przede wszystkim ze świadczeń społecznych, a kolejne 12% z emerytur lub rent. Wśród osób o wyższych dochodach największy udział mają pracujący na własny rachunek oraz pracownicy najemni. Większość, bo prawie 70% rodzin z dziećmi w wieku szkolnym, utrzymuje się przede

2. Determinanty nakładów prywatnych

wszystkim dzięki zatrudnieniu najemnemu w przedsiębiorstwach bądź w instytucjach. Inne formy pracy występują rzadziej (rysunek 19).

Jak obrazuje rysunek 19, najwięcej na edukację dzieci wydają osoby samozatrudnione poza rolnictwem, a najmniej rodziny korzystające ze świadczeń społecznych.

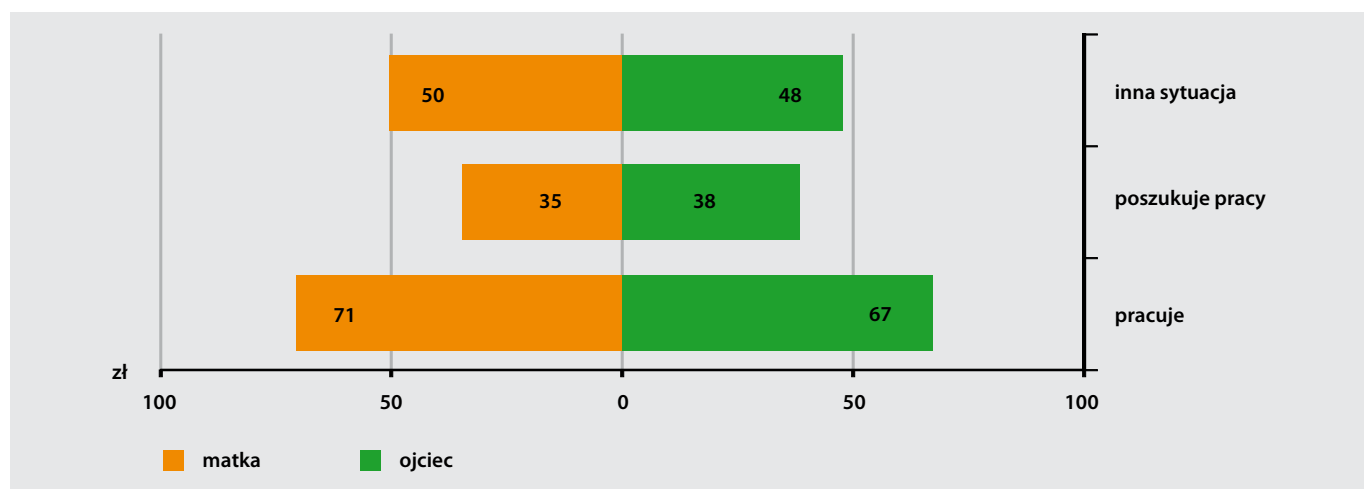
Rysunek 19. Średnia wysokość wydatków edukacyjnych według głównego źródła dochodu w gospodarstwie domowym (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych jest więc też pochodną pozycji rodziców na rynku pracy. Co ciekawe, wysokość wydatków edukacyjnych jest bardziej uzależniona od sytuacji matek na rynku pracy niż od sytuacji ojców. W tych rodzinach, w których matki pracują, wydaje się średnio więcej na edukację dzieci niż tam, gdzie matki nie pracują. Bezrobocie matki również w większym stopniu obniża wydatki edukacyjne niż bezrobocie ojca. Jak pokazują przeprowadzone w ramach badania BECKER badania ilościowe i jakościowe, w większości rodzin to matki są osobami, które mają największą wiedzę na temat wydatków edukacyjnych, najczęściej je inicjują oraz pomagają dziecku w podjęciu decyzji edukacyjnych. Prawdopodobnie więc siła ich wpływu i decyzji w kwestiach odnoszących się do kształcenia dzieci w większym stopniu słabnie wraz z utratą pozycji na rynku pracy, niż by to tylko wynikało ze spadku dochodu w gospodarstwie domowym.

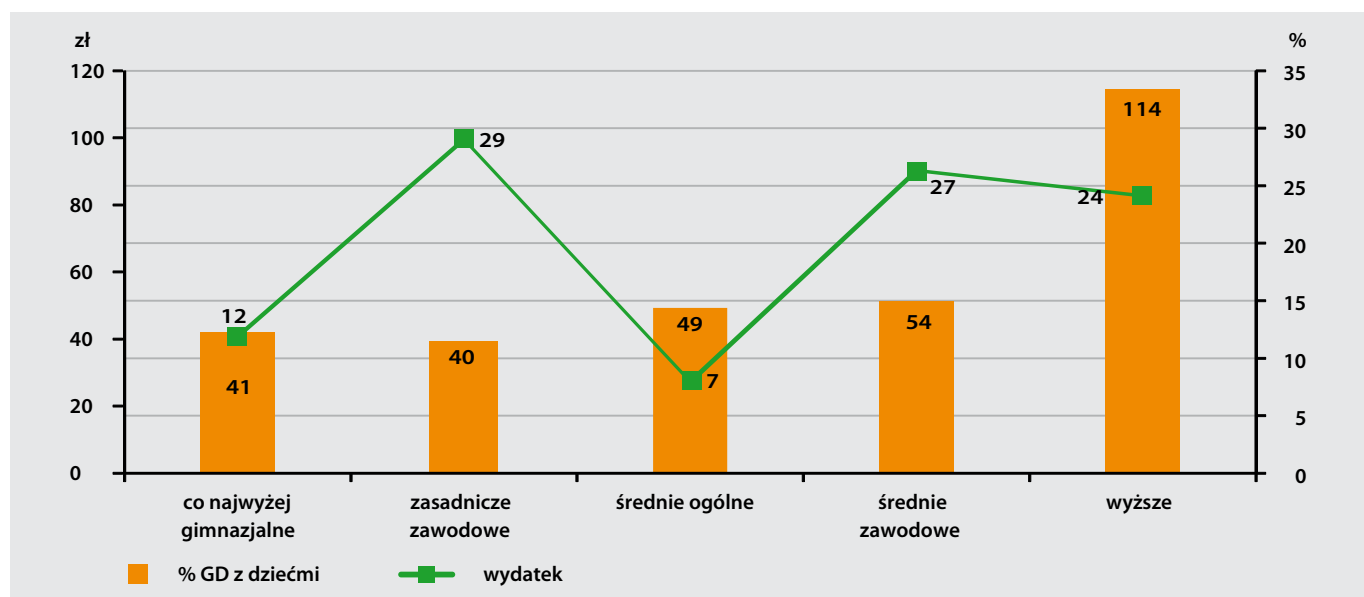
Rysunek 20. Średnia wysokość wydatków edukacyjnych a sytuacja rodziców na rynku pracy (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Kolejną cechą, która, jak wskazują badania empiryczne prowadzone w innych krajach, jest mocno powiązana z wysokością wydatków edukacyjnych, jest wykształcenie rodziców. Ponieważ poziomy wykształcenia matki i ojca są zazwyczaj dość mocno ze sobą skorelowane, wzięto pod uwagę najwyższy poziom wykształcenia wśród rodziców.

Rysunek 21. Wysokość średniego wydatku na edukację według poziomu wykształcenia rodziców

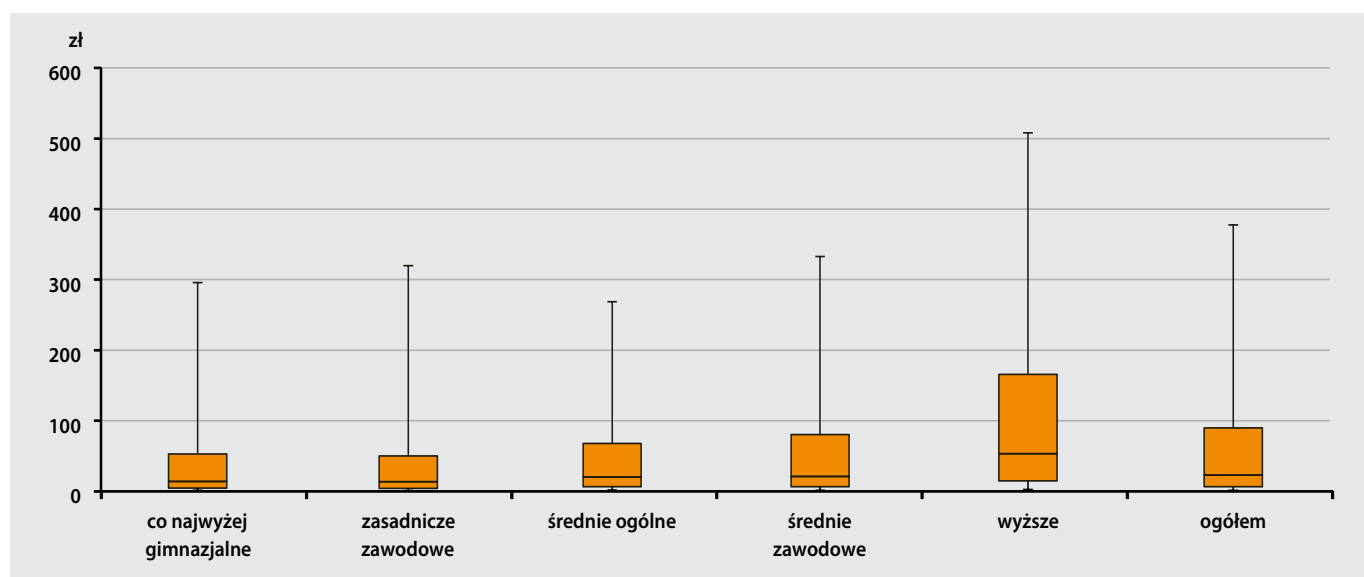


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Strukturę próby ogólnopolskiej pod względem najwyższego poziomu wykształcenia rodziców przedstawia rysunek 22. Rodzice z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym wydają na edukację dziecka równie często i porównywalną kwotę jak rodzice z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia rodziców wydatki są coraz częstsze i średnio stają się coraz wyższe. O ile wśród rodziców z wykształceniem zasadniczym zawodowym i niższym, średnim ogólnym i średnim technicznym przeciętne miesięczne wydatki edukacyjne nie odbiegają od siebie tak znacząco, to już wydatki rodziców z wykształceniem wyższym są od nich ponad dwukrotnie wyższe.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Rysunek 22. Rozkład wydatków edukacyjnych według poziomu wykształcenia rodziców (w zł)

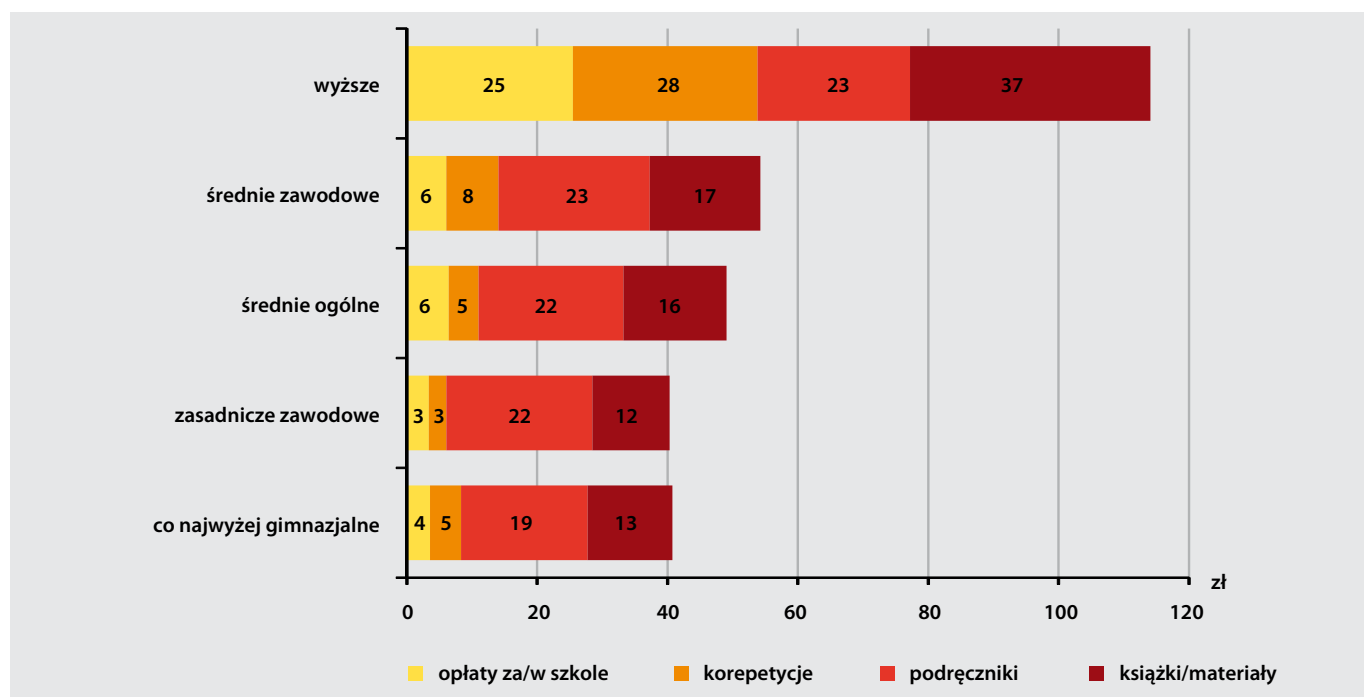


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Uwaga: Wykres przedstawia wydatki edukacyjne dla gospodarstw domowych, które je miały, a ich wielkość znajduje się pomiędzy 5 a 95 percentylem rozkładu. Prostokąt ograniczają 25 i 75 percentyl wydatków, a linia pozioma wewnątrz odzwierciedla medianę (50 percentyl).

Wśród rodziców z wyższym wykształceniem wydatki edukacyjne są jednak najbardziej zróżnicowane. 25% rodziców z wyższym wykształceniem, którzy ponoszą wydatki na naukę dziecka, przeznaczają na ten cel zaledwie do 15 zł miesięcznie, a tylko połowa więcej niż 65 zł miesięcznie. Są jednak również takie rodziny (5% rodzin), w których podręczniki, przybory, kursy, korepetycje i opłaty za szkołę pochłaniają ponad 500 zł miesięcznie. Rozpiętości są więc w tej grupie ogromne.

Rysunek 23. Struktura wydatków edukacyjnych według wykształcenia rodziców (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

2.1. Badanie ogólnopolskie

Jak więc wygląda struktura wydatków edukacyjnych. Czy wykształcenie rodziców wpływa na to, jakiego rodzaju inwestycje planują rodzice względem uczącego się dziecka? Kategorią dość jednolitą, na którą niewielki wpływ mają analizowane cechy rodziców, są koszty podręczników, oscylujące wokół podobnej kwoty – 20 zł na miesiąc⁸. Choć kwota jest podobna, to już jej udział w budżecie przeznaczonym na edukację pozostaje zróżnicowany. Podręczniki pochłaniają 55% wszystkich wydatków edukacyjnych w przypadku rodzin z wykształceniem zasadniczym zawodowym, 43% wydatków rodzin z wykształceniem średnim zawodowym i stanowią zaledwie 20% wydatków rodzin z wykształceniem wyższym. O wysokim poziomie wydatków edukacyjnych wśród najlepiej wykształconych rodziców decydują przede wszystkim wydatki na korepetycje i opłaty za szkołę/w szkole.

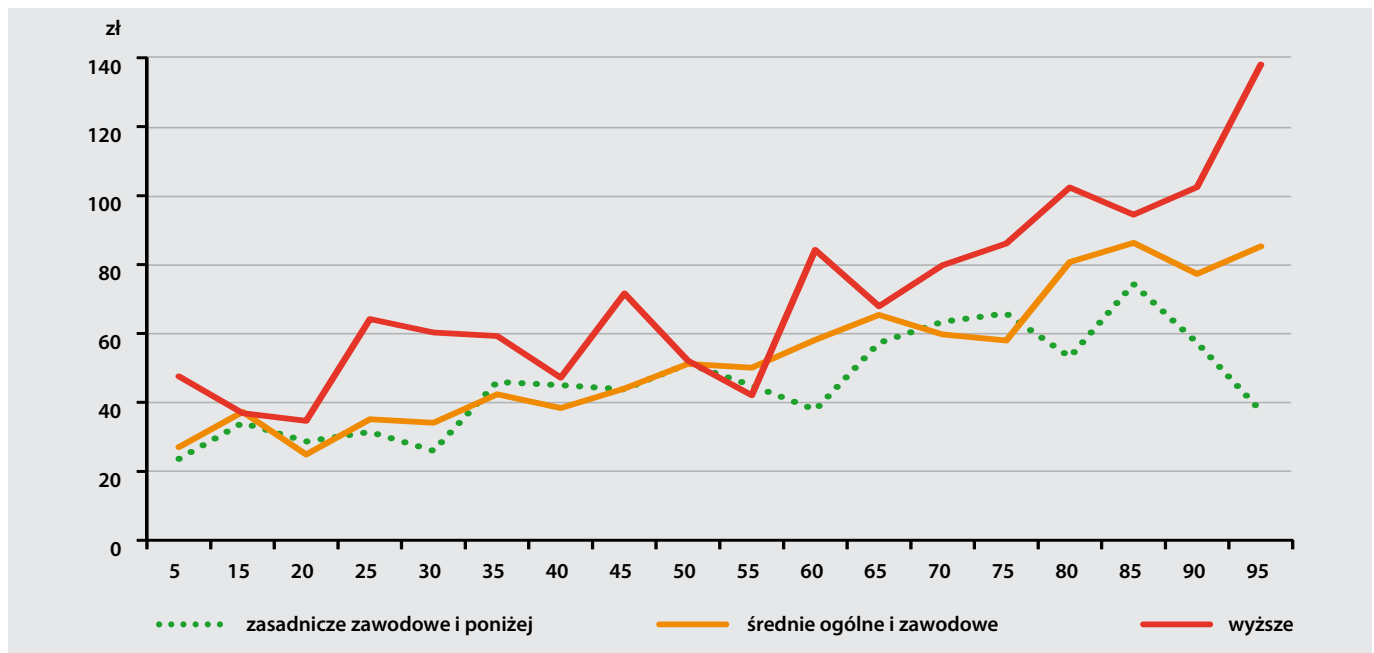
Jak już wiemy, dochód w znaczący sposób wpływa na różnicowanie wydatków edukacyjnych i jednocześnie jest powiązany z wykształceniem rodziców. Na rysunku 24 uchwyciono oba te czynniki jednocześnie: dla każdego z trzech poziomów wykształcenia i różnych dochodów⁹ (oś pozioma) prezentujemy wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych na dziecko w wieku szkolnym. Widzimy, że rodzice z wykształceniem wyższym wydają generalnie więcej od pozostałych rodziców w tej samej sytuacji dochodowej. Jeśli chodzi o rodziców z wykształceniem średnim, to osoby z większymi dochodami (powyżej 75 percentyla) wydają więcej niż rodzice z wykształceniem zasadniczym zawodowym, ale gorzej sytuowani – z dochodami poniżej średniego poziomu (poniżej 50 percentyla) – na kształcenie dzieci wydają kwoty podobne do kwot przeznaczanych na ten cel przez rodziców z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Wydaje się więc, że ograniczenie budżetowe – czyli dochód wśród osób mniej zamożnych, odgrywa większą rolę w kształtowaniu wydatków edukacyjnych niż wykształcenie. Wpływ wykształcenia bardziej uwidacznia się wśród osób lepiej zarabiających: mimo identycznych możliwości finansowych rodzice inaczej postrzegają rolę inwestycji w edukację dzieci w zależności od poziomu swojego wykształcenia i – co za tym idzie – przeznaczają inne sumy na realizację tych zamierzeń. Niestety w badaniu ogólnopolskim brakuje bardziej szczegółowych danych, które pozwoliłyby nam zrozumieć mechanizm stojący za takim zróżnicowaniem.

⁸ Miesięczne kwoty wydatków na podręczniki mogą się wydawać dość niskie, ale należy pamiętać, że przedstawione tu wartości pochodzą z comiesięcznego badania budżetów domowych i są średnią dla wszystkich rodzin, również tych, które w danym miesiącu tych wydatków nie ponosiły. Wydatki na podręczniki charakteryzują się sezonowością i, jak pokazują dane z BBGD, pojawiają się najczęściej w lipcu, sierpniu, wrześniu, październiku, a tylko sporadycznie w innych miesiącach.

⁹ Miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Rysunek 24. Wysokość wydatków edukacyjnych w zależności od wykształcenia i dochodu (w zł)



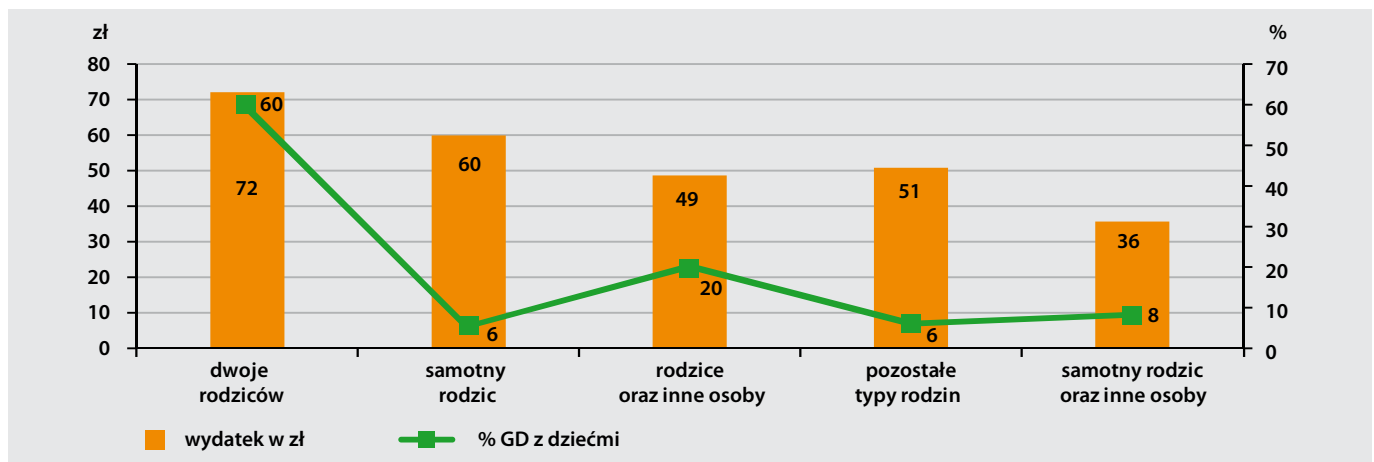
Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

Uwaga: Oś pozioma oznacza centyle dochodu rozporządzalnego na osobę w rodzinie.

Innymi wymienionymi w literaturze czynnikami różnicującymi wysokość wydatków edukacyjnych są cechy samej rodziny. Dane z BBGD pozwalają nam przeanalizować tylko najbardziej podstawowe charakterystyki: liczbę dzieci¹⁰ i typ rodziny, tak więc i tutaj konieczne jest poszerzenie analiz o dane z badania specjalnego BECKER.

Zgodnie z oczekiwaniami, wysokość wydatków edukacyjnych jest powiązana z typem rodziny. Jeśli dziecko mieszka z obojgiem rodziców, to wydatki edukacyjne są najwyższe, mniej wydają na edukację rodzice samotnie wychowujący dziecko lub zamieszkujący z innymi członkami rodziny.

Rysunek 25. Cechy rodziny a średnia wysokość wydatków edukacyjnych

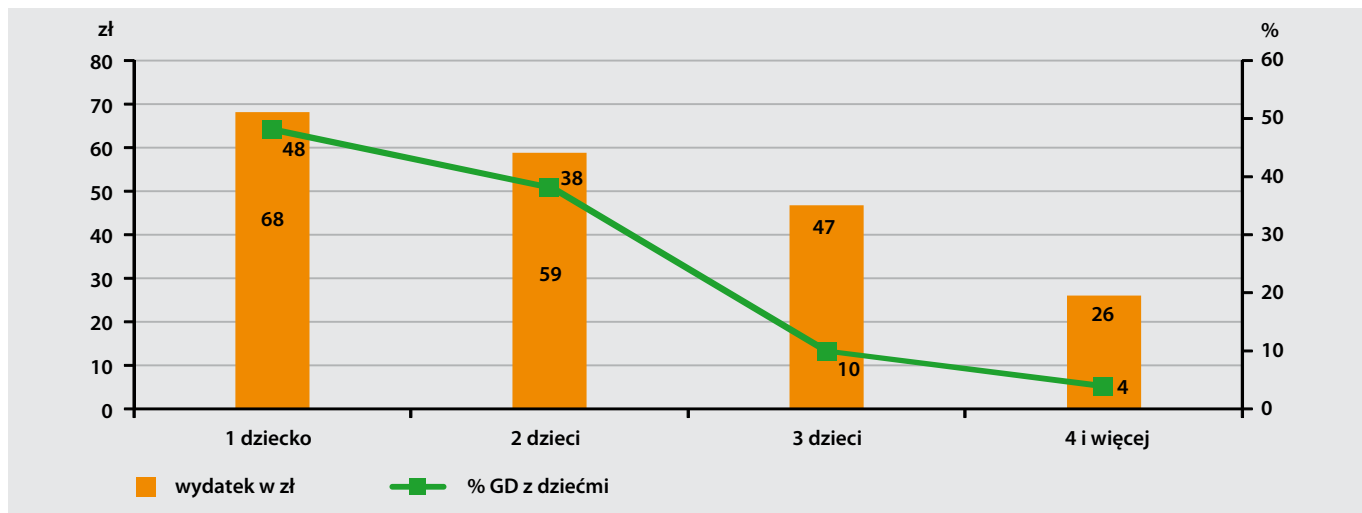


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

¹⁰ Liczba dzieci dotyczy tylko tych dzieci, które na co dzień przebywają w danym gospodarstwie domowym, nie mamy więc informacji o młodzieży uczącej się poza domem, która również może być finansowana ze środków danego gospodarstwa.

Także im więcej dzieci (rysunek 26), tym wydatki edukacyjne na dziecko są niższe. Nie zawsze oznacza to jednak, że dzieci wychowujące się z rodzeństwem, mimo nieco niższych nakładów, mają gorsze warunki do nauki czy mniejszy dostęp do dóbr edukacyjnych. W takich rodzinach dzieci mogą bowiem wspólnie korzystać z niektórych przedmiotów, takich jak np. komputer, książki czy inne materiały piśmienne, biurowe, bądź korzystać z rzeczy przekazanych po starszym rodzeństwie.

Rysunek 26. Liczba dzieci w rodzinie a średnia wysokość wydatków edukacyjnych na dziecko



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BBGD, GUS.

O ile kwoty przeznaczane na edukację w rodzinach z dwojgiem czy trojgiem dzieci w stosunku do rodzin jedynaków nie różnią się bardzo, to już w rodzinach posiadających czworo i więcej dzieci wydaje się na edukację o wiele mniej. Prawdopodobnie główną tego przyczyną jest konieczność rozłożenia wydatków między większą liczbą dzieci, ale nakładają się i inne mniej korzystne okoliczności, takie jak niepracująca matka oraz relatywnie gorsza sytuacja finansowa takich rodzin. Należy pamiętać, że liczba dzieci jest skorelowana ujemnie z wykształceniem rodziców oraz dochodem. Matki w rodzinach wielodzietnych częściej bowiem pozostają na utrzymaniu osób trzecich i częściej ich głównym źródłem dochodu są świadczenia społeczne (dla 12% rodzin jest to główne źródło dochodu, w całej populacji dla około 2% rodzin).

Pomimo że ciężko wskazać, jaki jest minimalny poziom wydatków prywatnych konieczny do pełnego korzystania z oferty publicznego systemu edukacji, to jednak wydaje się, że część rodzin z więcej niż czworgiem dzieci i pozostających w trudnej sytuacji materialnej – wydających około 30 zł miesięcznie na cele edukacyjne, może nie zaspokajać podstawowych potrzeb edukacyjnych swoich dzieci. Już sam koszt zakupu wszystkich podręczników i przyborów szkolnych zdaje się przewyższać możliwości finansowe takich rodzin.

Jak pokazują powyższe analizy opierające się na statystykach opisowych, zróżnicowanie wydatków edukacyjnych jest przede wszystkim pochodną dwóch najważniejszych czynników mocno zresztą ze sobą powiązanych: sytuacji dochodowej rodziny i wykształcenia rodziców. Te dwie cechy w dużym stopniu zdają się tłumaczyć przedstawione w rozdziale 1 zróżnicowanie terytorialne. Prywatne wydatki edukacyjne prowadzą do zwiększenia różnic edukacyjnych. W rodzinach z wyższym dochodem czy lepiej wykształconych dzieci nie tylko mają dostęp do większej liczby dóbr edukacyjnych, tj. książek, magazynów, czasopism czy innych materiałów edukacyjnych, ale również częściej mogą liczyć na odpłatną pomoc w nauce.

W celu sprawdzenia, czy korelacja ta występuje przy uwzględnieniu innych cech rodziny, na potrzeby tego raportu przeprowadzono analizę regresji liniowej. Zmienną wyjaśnianą w modelu jest logarytm miesięcznych wydatków edukacyjnych na dziecko. Do analizy wykorzystano te same dane, których użyto w analizach opisowych. Tak więc analizą objęto gospodarstwa domowe, w których

2. Determinanty nakładów prywatnych

jest przynajmniej jedno uczące się dziecko w wieku 6–19 lat. Z uwagi na fakt, że dane w BBGD są zbierane dla całego gospodarstwa domowego, a nie dla jednego dziecka, nie mamy możliwości podania, jak wiek samego dziecka różnicuje wydatki edukacyjne przeznaczane na to dziecko.

Tabela 9. Czynniki determinujące wysokość wydatków na edukację per dziecko – wyniki regresji liniowej

	Współczynnik	Błąd standardowy
W gospodarstwie domowym są dzieci w wieku 13–15 lat	-0,088*	(0,038)
W gospodarstwie domowym są dzieci w wieku 16–19 lat	-0,232***	(0,036)
Liczba dzieci w wieku 6–19 lat	-0,167***	(0,024)
Rodzina niepełna ^a	0,027	(0,084)
Dochód na osobę (log)	0,514***	(0,032)
Matka pracuje	0,043	(0,040)
Ojciec pracuje	0,068	(0,053)
Wykształcenie rodziców:		
co najwyżej gimnazjalne	-0,063	(0,061)
zasadnicze zawodowe	-0,136**	(0,046)
średnie ogólne	0,018	(0,069)
wyższe	0,473***	(0,047)
Główne źródło dochodu:		
samo zatrudnienie poza rolnictwem	0,188***	(0,053)
rolnictwo	-0,027	(0,068)
emerytura i renta	0,126	(0,073)
świadczenia społeczne	-0,039	(0,111)
inne	0,030	(0,142)
Wielkość miejscowości:		
miasto powyżej 500 tys.	0,450***	(0,084)
miasto 200–499 tys.	0,170*	(0,076)
miasto 100–199 tys.	0,215**	(0,068)
miasto poniżej 20 tys.	0,019	(0,065)
wieś	0,040	(0,049)
Miesiąc:		
luty	-0,098	(0,078)
marzec	-0,096	(0,079)
kwiecień	-0,240**	(0,079)
maj	-0,361***	(0,080)
czerwiec	-0,148	(0,084)
lipiec	0,214*	(0,084)
sierpień	1,810***	(0,076)
wrzesień	1,446***	(0,076)
październik	0,151	(0,078)
listopad	0,021	(0,079)
grudzień	-0,023	(0,080)
Stała	-0,461	(0,239)
N		7890
R ²		0,285

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z BBGD, GUS; $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Uwaga: a – rodzina niepełna to taka, w której brakuje jednego z rodziców; kategorie porównawcze: dzieci w wieku 6–12 lat, sytuacja rodziców na rynku pracy: rodzic nie pracuje, wykształcenie rodziców: wykształcenie średnie zawodowe, główne źródło dochodu: praca najemna, wielkość miejscowości: miasta 20–99 tys., miesiąc: styczeń, w regresji wprowadzono również zmienną dychotomiczną, kontrolną dla województwa.

Wyniki regresji liniowej potwierdzają wnioski z analizy opisowej. Większa liczba dzieci w wieku szkolnym w istotny sposób wiąże się z niższymi wydatkami edukacyjnymi per dziecko. Rolę odgrywa również to, w jakim wieku są dzieci znajdujące się w rodzinie. Nie możemy jednak stwierdzić, że wydatki rodzin niepełnych, czyli tych, w których z dziećmi mieszka tylko jeden rodzic lub inna osoba z rodziny sprawująca opiekę, w istotny statystycznie sposób różnią się od wydatków rodzin, w których jest dwoje rodziców. Rodzice z wykształceniem wyższym mają większe wydatki niż rodzice z wykształceniem średnim zawodowym, ale ci ostatni wydają więcej niż rodzice z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Dochód na osobę jest silnie powiązany z wysokością wydatków edukacyjnych i zależność ta jest dodatnia, a tam gdzie rodzice uzyskują dochód z pracy na własny rachunek, wydatki edukacyjne są wyższe niż w rodzinach pracowników na etat.

W odniesieniu do cech związanych z miejscem zamieszkania model wskazuje również na zróżnicowanie wydatków pomiędzy badanymi województwami, choć te różnice nie są aż tak znaczące. Widzimy również, że im większe miasto, tym średnie wydatki edukacyjne na dziecko są wyższe, choć nie zauważamy istotnych statystycznie różnic między wydatkami rodzin z miast od 20 do 99 tys. mieszkańców a wydatkami rodzin z mniejszych miejscowości.

Należy również zwrócić uwagę na dość istotną sezonowość wydatków edukacyjnych. Jak wskazują dane z tabeli 9 – zgodnie z oczekiwaniami autorek raportu – wydatki edukacyjne są wyższe w sezonie poprzedzającym bądź rozpoczynającym rok szkolny. Znaczne zwiększenie wydatków edukacyjnych występuje w sierpniu i we wrześniu w porównaniu do stycznia, a mniej wydaje się w miesiącach związanych z końcem roku szkolnego.

2.2. Badanie w wybranych powiatach

W tej części rozdziału pokażemy, jakie czynniki i w jaki sposób różnicują wysokość wydatków na edukację w oparciu o dane BECKER. Jednak inaczej niż w poprzednim podrozdziale opartym na danych ogólnopolskich, będziemy także uwzględniać zróżnicowanie terytorialne. Sprawdzimy zatem, czy te same czynniki i w podobnym stopniu wpływają na wysokość i strukturę wydatków edukacyjnych gospodarstw domowych w różnych lokalizacjach. Dlatego część omówionych już determinant zostanie powtórzona także w tym podrozdziale. Obraz zostanie jednak uzupełniony o elementy, których nie udało się uchwycić w badaniu BBGD. Wysokość i struktura wydatków zostanie zaprezentowana według głównych przekrojów. Jednak czynniki, które bierzemy pod uwagę, są ze sobą powiązane, np. wykształcenie i dochód. Dlatego, aby uwzględnić związek wszystkich kluczowych determinant wydatków edukacyjnych, zaprezentujemy także wyniki analizy regresji.

Według teorii kapitału ludzkiego Gary'ego S. Beckera, dzieci są inwestycją rodziców. W związku z tym rodzice poświęcają dzieciom swój czas, pieniądze i różne inne zasoby, którymi dysponują. A wysokość tych nakładów determinowana jest przez cechy rodziców oraz dziecka. To nie oznacza, że wydatki związane z edukacją dziecka zawsze są świadomą inwestycją. Wśród części rodziców pojawiają się opinie, że te wydatki po prostu trzeba ponosić ze względu na wymagania nauczycieli. Nie zawsze dostrzegają cel tych wydatków.

2. Determinanty nakładów prywatnych

B: Dlaczego ponosicie te koszty?

O1: Bo trzeba.

O2: Ktoś tak wymyślił. U nas niby bezpłatne szkolnictwo, ale trzeba wszystko kupić.

[...]

B: Jakich się efektów spodziewacie w związku z tymi wydatkami? Jakie to korzyści przynosi?

O2: No, trzeba dzieciom kupić. Trudno posłać dzieci do szkoły bez tego.

O1: Tak. Nauczyciel wymaga i koniec. Nic się z tym nie da zrobić [wywiad rodzinny, Siemianowice Śląskie].

B: Jak się w ogóle traktuje takie wydatki na edukację?

O2: Nie wiem, normalnie tak.

B: To jest normalna rzecz? Czy inwestycja w twoją przyszłość?

O1: Na pewno jakoś tam to się dzieje [wywiad rodzinny, powiat giżycki].

O ile wydatki bezpośrednio związane ze szkołą, takie jak podręczniki, nie kojarzą się od razu rodzicom z rozwojem ich dzieci, to wydatki na dodatkowe zajęcia są już tak traktowane. Rodzice widzą w nich szansę dla swoich dzieci, często bazując na własnych doświadczeniach. Chcą, żeby dzieciom było łatwiej w życiu, niż było im samym. Zależy im, żeby nauczyły się nowych rzeczy, które przydadzą się im w przyszłości i wpłyną na ich rozwój.

W miarę możliwości finansowych, jeżeli mamy, no to zawsze staramy się dzieciom ułatwiać. Dzieci chcą i w jakimś stopniu pomagamy im. Może dlatego, że my tego nie mieliśmy. Ja osobiście nie miałem takiej możliwości. Chciałem kiedyś zostać piłkarzem, grałem w klubach, grałem w Lechu, troszeczkę w poznańskich klubach, ale finansowo nie mogłem tego ciągnąć, może dlatego chcę własnym dzieciom zapewniać to, czego mi brakowało. Żona też wiem, że nie miała takich możliwości, dlatego teraz staramy się dzieciom ułatwiać to [wywiad rodzinny, Poznań].

Wydaje się, że pewne minimum nakładów edukacyjnych powiązanych z funkcjonowaniem dziecka w szkole jest uznawane za przymus, obowiązek, za inwestycje uznaje się zaś to, co ponad ten obowiązek wykracza. Nawet jeśli rodzice nie zawsze uświadamiają sobie, że wydatki edukacyjne są formą inwestycji w dziecko, to zawsze te wydatki związane z dzieckiem i jego edukacją stawiają na pierwszym miejscu, nierzadko rezygnując ze swoich potrzeb.

Oj, na pewno ja nie kupię sobie tam spodni czy bluzki, wiedząc, że dziecko moje choćby na tą wycieczkę miało zamiar jechać albo nie jechać, bo ja tam sobie coś kupię. Ale to bardziej takie wręcz przyjemności nasze a dzieci. To nigdy człowiek nie bierze pod uwagę swoich, tylko tam dziecku, prawda? No, Boże, co takiego jeszcze? No, choćby wybór tego ubrania. Zresztą, zawsze, teraz się patrzy, żeby temu dziecku. Już o sobie to się nie bardzo myśli. Chociaż też potrzebujemy, bo do tej pracy się jeździ, trzeba wyglądać. Ale dzieci na tym pierwszym miejscu [wywiad rodzinny, powiat giżycki].

No, na pewno nie z dzieci. Bo to jest nasza przyszłość. Jak to się mówi, wszystko musimy dać dzieciom, jeśli chodzi o jakieś tam. Ja mogę nie zjeść, żona może nie zjeść, ale dziecko musi mieć dobre śniadanie do szkoły, musi mieć wszystko tak, żeby było, żeby miało siłę i żeby miało energię. Na pewno jeśli byśmy musieli zrezygnować, mamy samochód, to z samochodu, z jakichś tam dodatkowych, dajmy na to, wakacji. Z jakichś dodatkowych wyjazdów, ograniczyć to na pewno do minimum i starać się wszystko przełożyć na to, żeby dzieci miały przede wszystkim ubiór, jedzenie i miały warunki porządne do tego, żeby mogły się kształcić [wywiad rodzinny, Poznań].

No, właśnie to jest coś takiego, że najpierw dla dzieci, później dla nas. To wszystko co jest potrzebne, co jest nieuniknione, trzeba o to się starać. To co można przepuścić, to jakoś inaczej się do tego podchodzi [wywiad rodzinny, powiat głogowski].

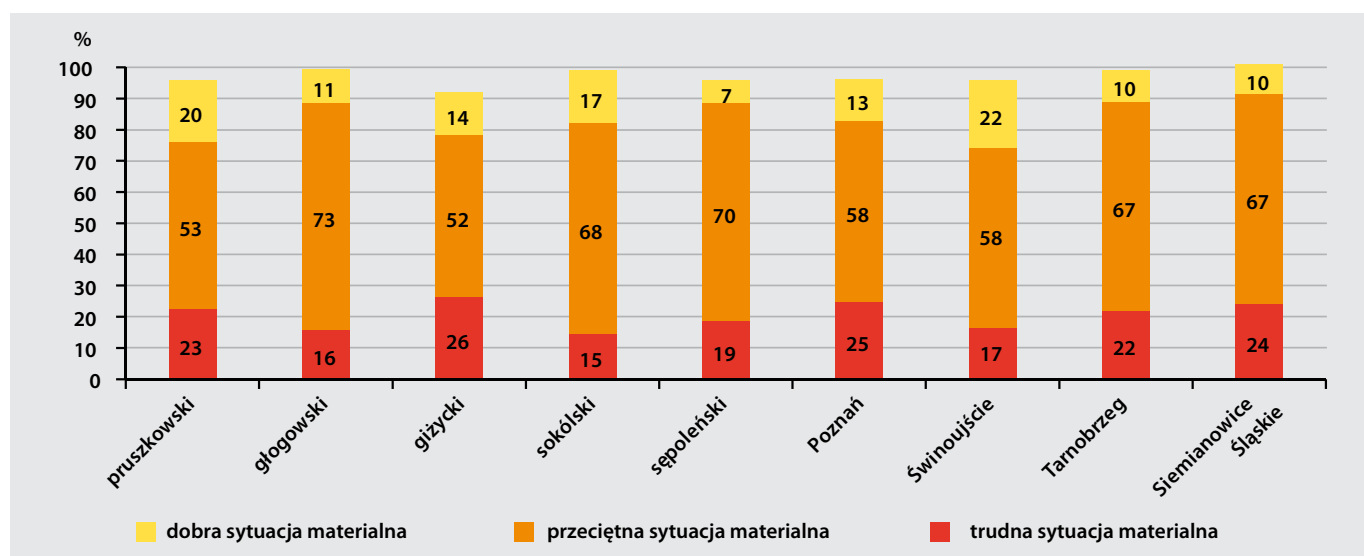
Rezygnacja z ważnych wydatków rodzinnych czasami podyktowana jest presją otoczenia.

B: Musieliście z czegoś zrezygnować? Wy sami osobiście, bo coś, bo to albo na rzecz finansów, albo na rzecz czasu właśnie, albo z czegoś musieliście zrezygnować...

O1: Na pewno, jak były jakieś wycieczki, to czasami trzeba było zrezygnować. Można było zrobić remont albo samemu gdzieś pojechać, ale trzeba było zrezygnować i nie chciałam, żeby dziewczyny odstawały od klasy i żeby nie wyjechały na wycieczki [wywiad rodzinny, Tarnobrzeg].

Wysokość wydatków przeznaczanych na edukację dziecka zależy od zamożności rodziny, co zostało już pokazane na danych ogólnopolskich, zaczerpniętych z BBGD. Z rozmów z rodzicami wynika, że w gospodarstwach domowych, znajdujących się w trudniejszej sytuacji materialnej, wydatki edukacyjne zwykle są ograniczane do koniecznego minimum wymaganego przez szkołę. W zamożniejszych gospodarstwach częściej myśli się o dodatkowych wydatkach, związanych np. z zajęciami dodatkowymi, rozwijaniem pasji dziecka czy tworzeniem mu lepszych warunków do nauki. Dlatego sytuacja materialna różnicuje wysokość całkowitych wydatków, ale też strukturę wydatków na edukację.

Rysunek 27. Sytuacja materialna gospodarstw domowych w badanych powiatach (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

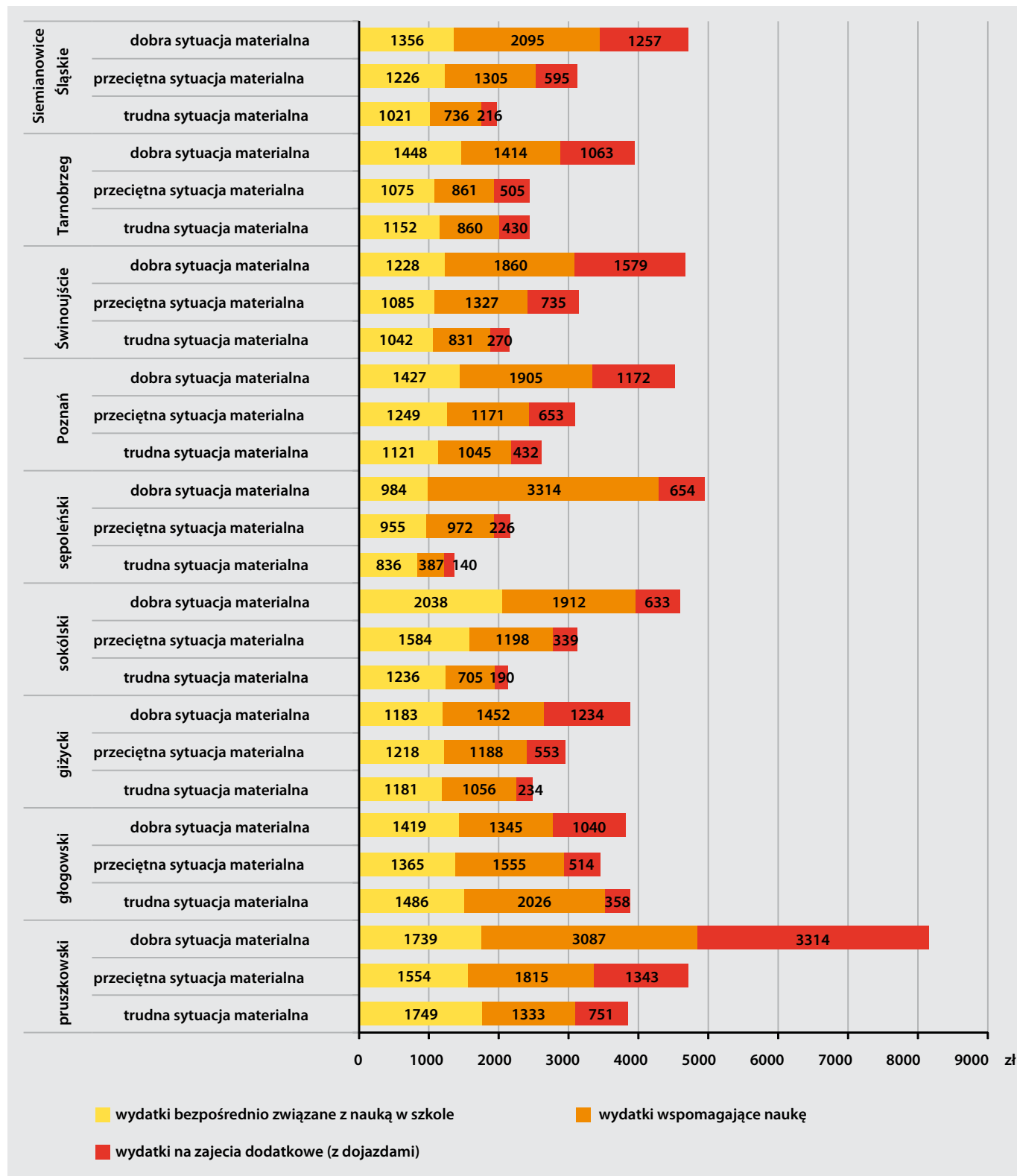
Ponieważ dane o dochodach gospodarstw domowych zebrane w badaniu BECKER zawierają dużo braków w porównaniu do zbioru BBGD, zależność tę przedstawimy w oparciu o deklarowane przez respondentów zadowolenie z sytuacji materialnej ich gospodarstwa. Trudna sytuacja materialna gospodarstwa domowego oznacza, że w gospodarstwie pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby lub pieniędzy wystarcza na pilne potrzeby, ale gospodarstwo musi odmawiać sobie wielu wydatków. Przeciętna sytuacja materialna oznacza, że gospodarstwo może sobie pozwolić na pilne wydatki. Natomiast dobra sytuacja materialna to taka, kiedy gospodarstwo może część pieniędzy odłożyć lub nie musi oszczędzać nawet na większe wydatki. Ocena własnej sytuacji materialnej zależy od kontekstu, w którym gospodarstwo funkcjonuje, dlatego należy pamiętać, że mimo tego samego stopnia zadowolenia z sytuacji materialnej, rzeczywisty poziom życia gospodarstwa może się różnić pomiędzy powiatami.

Rysunek 28 obrazuje zróżnicowanie wydatków na edukację: ich wysokość oraz strukturę, w zależności od sytuacji materialnej gospodarstwa. We wszystkich powiatach, poza glogowskim, z lepszą sytuacją gospodarstwa domowego wiążą się wyższe wydatki na edukację dziecka. Nieco

2. Determinanty nakładów prywatnych

zaskakujący wynik w powiecie głogowskim wynikać może z niewielkiej liczby gospodarstw o złej i dobrej sytuacji, przez co obserwacje odstające mają duży wpływ na średnią.

Rysunek 28. Średnie roczne wydatki na edukację a sytuacja materialna gospodarstwa domowego (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

2.2. Badanie w wybranych powiatach

Wykres ten pokazuje, że czym innym dla wydatków edukacyjnych jest trudna sytuacja materialna w powiecie pruszkowskim niż w sępoleńskim. Gospodarstwa, których deklarowana sytuacja materialna jest trudna, wydają w niektórych powiatach więcej niż te o przeciętnej sytuacji materialnej w innych powiatach (np. pruszkowski i Poznań a sępoleński i Tarnobrzeg). W części powiatów (pruszkowski, giżycki, sępoleński i w Świnoujściu) wydatki bezpośrednio związane z nauką są dość wyrównane pomiędzy gospodarstwami charakteryzującymi się inną sytuacją materialną. Natomiast większe różnicowanie uwidacznia się w przypadku wydatków wspomagających naukę oraz (najbardziej) w odniesieniu do wydatków na zajęcia dodatkowe. Wydatki związane ze szkołą zdają się właśnie tym koniecznym minimum, z którym należy się liczyć, by dziecko mogło w pełni korzystać z edukacji szkolnej. Te wydatki były w badaniu BECKER również często traktowane przez rodziców jako pewien przymus, o czym wspomniano na początku tego rozdziału. Przedstawiony wynik jest również spójny z wnioskami Kłobuszewskiej (2014), która wykazała, że wysokość wydatków na edukację traktowanych jako obowiązkowe była w mniejszym stopniu zależna od cech gospodarstwa domowego niż wysokość wydatków dobrowolnych. Pozostałe wydatki, które sprawiają wrażenie bardziej świadomej inwestycji rodziców w rozwój dziecka, są uzależnione od kondycji finansowej gospodarstwa domowego. We wszystkich powiatach wysokość dwóch pozostałych kategorii wydatków rośnie wraz z poprawą sytuacji materialnej gospodarstwa. Jednak nie we wszystkich powiatach te wzrosty są bardzo wyraźne. Sytuacja materialna dość znacznie różnicuje całkowitych wydatków. W powiecie sępoleńskim rodziny o lepszej sytuacji materialnej wydają aż o 263% więcej niż rodziny w trudnej sytuacji. Ponadstuprocentowe różnice (kolejność według wysokości różnic) obserwujemy także w Siemianowicach Śląskich, Świnoujściu, powiatach sokólskim i pruszkowskim. Natomiast w giżyckim gospodarstwa o dobrej sytuacji materialnej wydają „tylko” o 57% więcej niż te, w których sytuacja jest trudna.

W powiecie sokólskim struktura wydatków zmienia się, ale nie tak znacznie jak w pozostałych powiatach. Wynika to z konieczności ponoszenia dość wysokich kosztów dojazdów do szkoły, które silnie konkurują z pozostałymi wydatkami i tym bardziej konkurują, im gospodarstwo ma trudniejszą sytuację dochodową. Na skalę wydatków oddziałuje też oferta edukacyjna z danego terenu. W powiecie sokólskim, a także sępoleńskim zaobserwowano np. duży udział bezpłatnych zajęć dodatkowych w porównaniu do innych badanych lokalizacji. W obu tych powiatach udział dzieci uczęszczających na zajęcia sportowe i językowe, które miały w związku z tym wydatki, był bardzo niski.

Mimo dość wyraźnej, ogólnej zależności między sytuacją materialną a wydatkami na edukację, pojawiają się wyjątki. Są i takie rodziny, które mimo trudnej sytuacji materialnej próbują zdobywać środki, by umożliwić dziecku np. wyjazd na szkolną wycieczkę. Bardzo ważny udział mają również znajomi i dalsza rodzina, którzy wspierają rodziców finansowo, ale także poświęcają swój czas na opiekę nad dziećmi.

O2: [O wycieczce szkolnej]. *Niestety bym musiał wziąć pożyczkę.*

O1: *Albo nie jadą.*

B: *Poczekajcie. Po pierwsze, tak czy nie?*

O2: *Lepiej by było, żeby tak. Raczej bym zrobił, żeby tak było, i bym wziął tę pożyczkę, bo tam z dyrektorem rozmawiam i takie rzeczy, raczej udziela pożyczki. Później w przeciągu tam trzech miesięcy by to potrącił z wypłaty. Raczej to by było realne [wywiad rodzinny, powiat giżycki].*

[...] *My się staramy, żeby jeździły. Żona wyszukuje im gdzieś tanio lub z oświaty, z fundacji.*

O1: *Coś, żeby cena była przystępna, żeby dzieci wyjechały i nie siedziały tu całe dwa miesiące.*

O2: *Wcześniej to się wszystko robi, żeby tę kasę dostały i miały to zapłacone. Pomimo że to nie są małe kwoty. Tym bardziej przy trójce [wywiad rodzinny, Siemianowice Śląskie].*

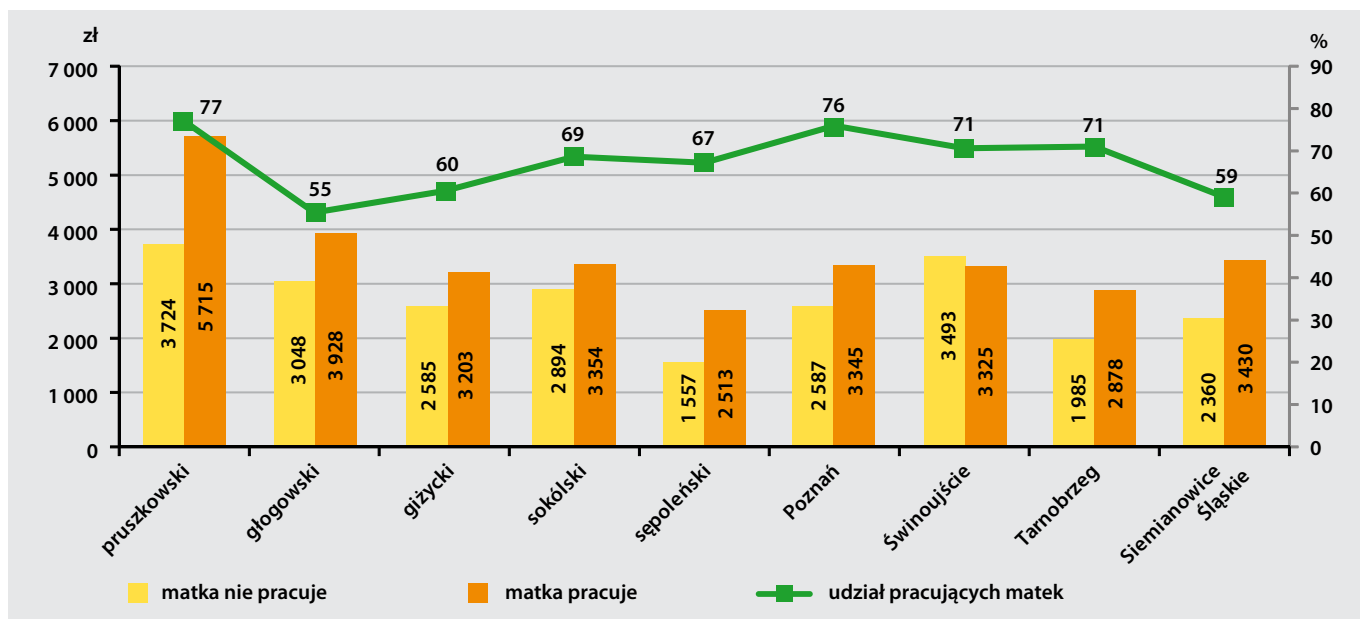
2. Determinanty nakładów prywatnych

B: Czy ktoś was wspiera w realizowaniu tych planów edukacyjnych dzieci?

O2: Wiadomo, że rodzice pomogą, gdyby nie teści, którzy się opiekują dziećmi, to w ogóle. Byłoby jeszcze gorzej, bo jedna osoba musiałaby nie pracować [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].

Na zamożność rodziny wpływ ma sytuacja rodziców na rynku pracy. Dla poziomu wydatków edukacyjnych szczególnie istotne jest zatrudnienie matek, co pokazały analizy danych BBGD. Na rysunku 29 zaprezentowano zależność między statusem matki na rynku pracy a wydatkami edukacyjnymi na dziecko.

Rysunek 29. Średnie roczne wydatki na edukację a zatrudnienie matek



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

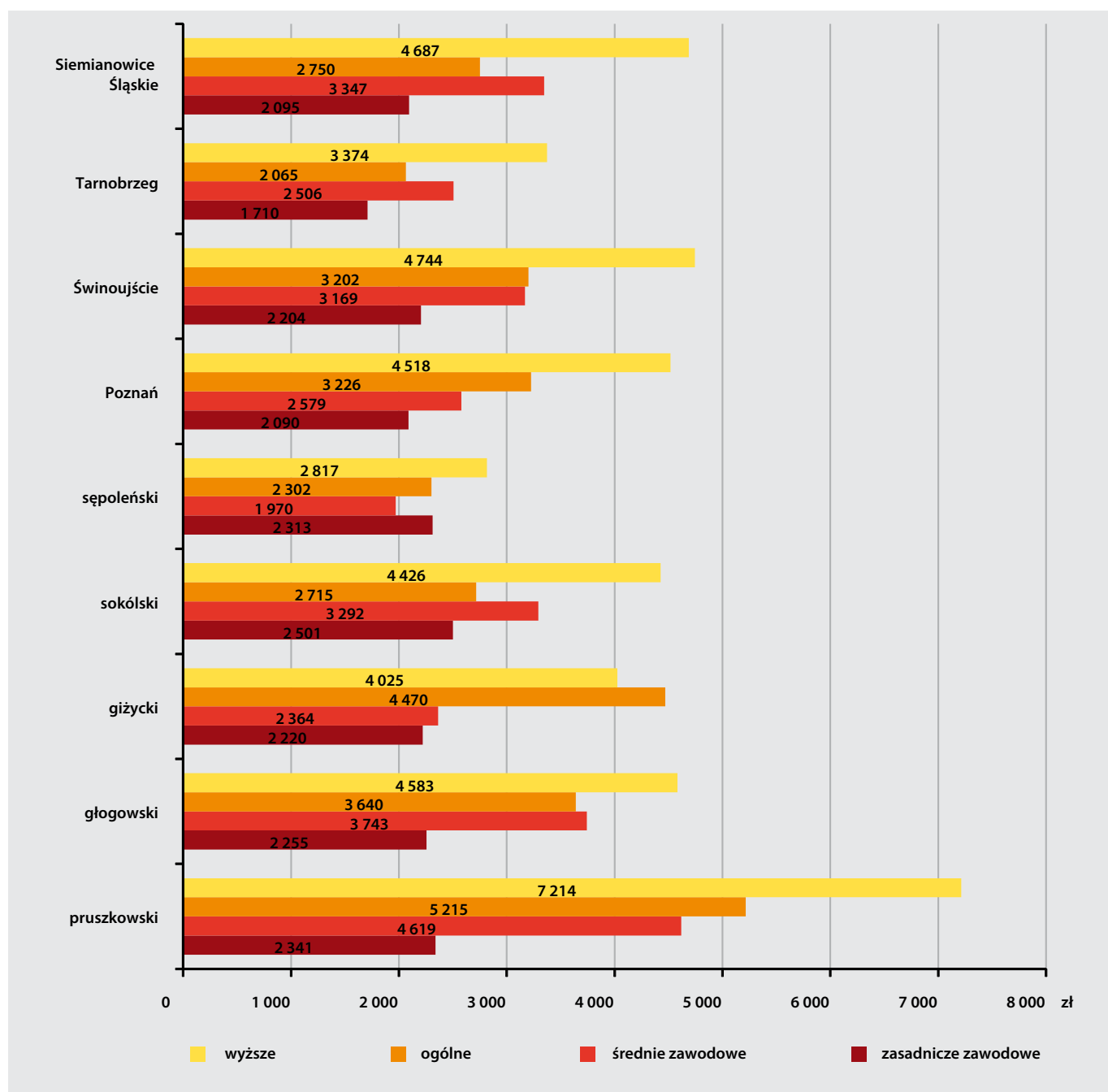
Zamożność gospodarstwa domowego silnie zależy od wykształcenia rodziców. Jak pokazują badania empiryczne, osoby z wyższym wykształceniem częściej osiągają wyższe zarobki. Częściej też pracują. Samo wyższe wykształcenie również sprzyja ponoszeniu wydatków na edukację. Rodzice zazwyczaj chcą, by dziecko poszło w ich ślady i ukończyło studia, dlatego w nie inwestują. Z badań jakościowych wynika, że często rodziny, w których rodzice mają wyższe wykształcenie, nawet pozostając w trudniejszej sytuacji materialnej, starają się zaspokajać potrzeby edukacyjne swoich dzieci, np. pozyskiwać dodatkowe środki, takie jak stypendia, lub wyszukiwać bezpłatne bądź tańsze formy zajęć dodatkowych dla dzieci. Obserwacja ta potwierdza wyniki przytaczanego wcześniej badania empirycznego (Blau, 1999), z którego wynika, iż cechy rodziców mają większe znaczenie dla edukacji dziecka niż ewentualne trudności finansowe.

Ponieważ zwykle w rodzinach matki i ojcowie mają podobne wykształcenie, tak jak w przypadku analiz na danych ogólnopolskich, pokazujemy poziom wykształcenia w gospodarstwie domowym jako poziom wykształcenia tego z rodziców, dla którego jest on wyższy. Wydatki na edukację korespondują z tak określonym poziomem wykształcenia rodziców, co obrazuje rysunek 30. Rozpiętość między wydatkami rodziców z wyższym wykształceniem a tych z wykształceniem zasadniczym zawodowym największa jest w powiecie pruszkowskim (wydatki rodziców o wyższym wykształceniu są o 68% wyższe), najmniejsza rozpiętość wydatków jest natomiast w powiecie sępoleńskim. We wszystkich powiatach (oprócz giżyckiego), w gospodarstwach, w których rodzice mają wykształcenie wyższe, wydatki na edukację dziecka są największe. Najmniej (poza powiatem sępoleńskim) wydają rodziny, w których rodzice mają wykształcenie zasadnicze zawodowe. Po części jest to związane z ich niższymi aspiracjami wobec dziecka, a po części z ich sytuacją na rynku pracy. Częściej osoby

2.2. Badanie w wybranych powiatach

z wykształceniem zasadniczym są zagrożone bezrobociem, a ich zarobki pozostają niższe. Co ciekawe, wydatki tej grupy rodziców nie różnią się znacznie pomiędzy powiatami (współczynnik zmienności jest równy 0,09), natomiast wydatki rodziców z wykształceniem średnim ogólnym (współczynnik zmienności 0,30) i wyższym (współczynnik zmienności 0,26) różnią się zdecydowanie bardziej. W przypadku rodziców z wykształceniem średnim nie widać wyraźnej zależności pomiędzy rodzajem średniego wykształcenia (ogólne czy zawodowe) a ponoszonymi przez nich wydatkami. Prawdopodobnie ma to związek z lokalnym rynkiem pracy i przemysłowym charakterem wybranych powiatów, gdzie zapotrzebowanie na średnią kadrę techniczną jest większe. W powiecie pruszkowskim natomiast, w którym dominuje zatrudnienie w usługach, czy w powiecie giżyckim, gdzie duży udział zatrudnionych pracuje w sektorze publicznym, sytuacja osób z ogólnym wykształceniem jest relatywnie lepsza.

Rysunek 30. Wykształcenie rodziców a wysokość rocznych wydatków na edukację w wybranych powiatach (w zł)

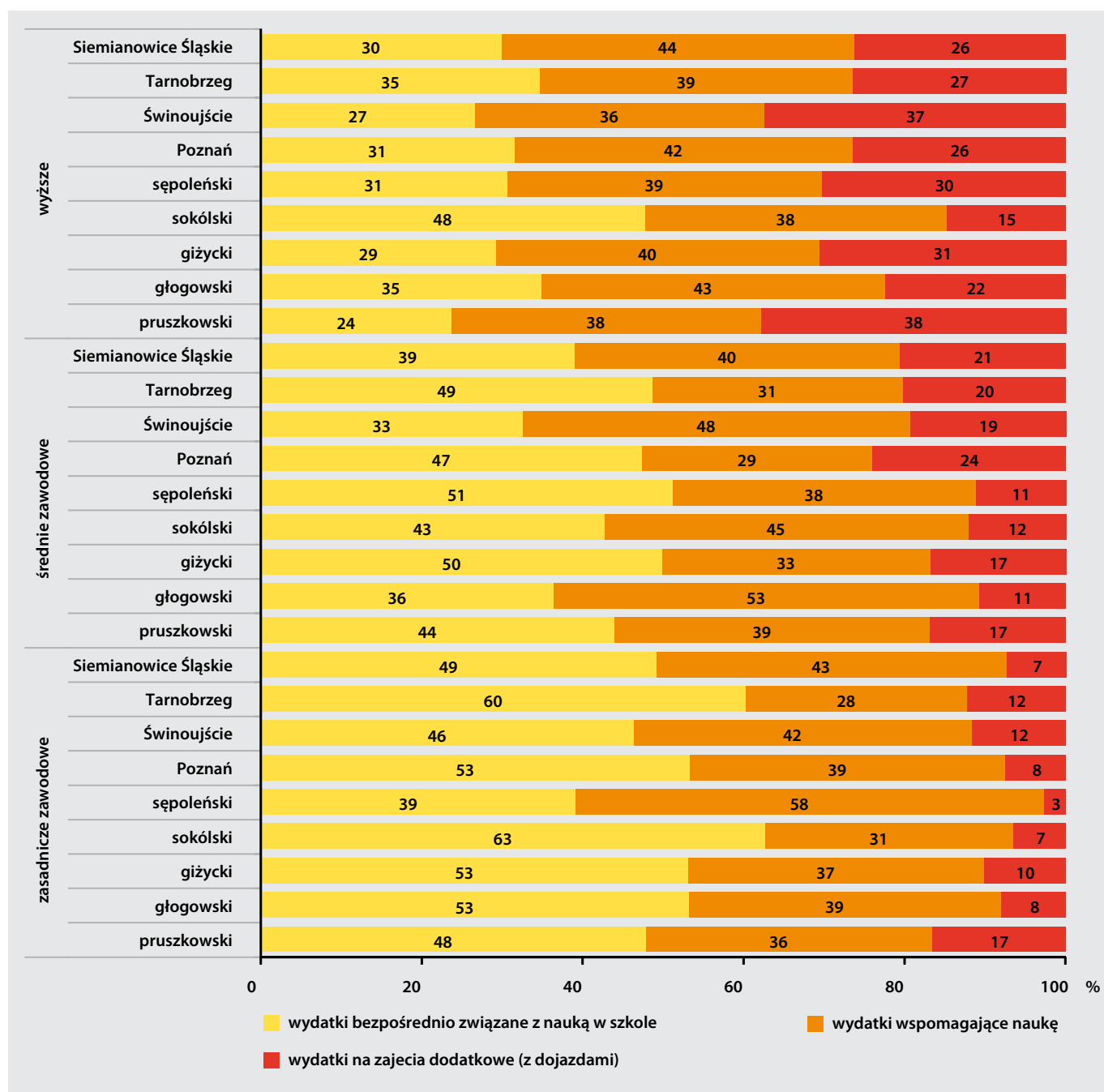


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Podobnie jak w wypadku sytuacji materialnej gospodarstwa domowego poziom wykształcenia rodziców w o wiele mniejszym stopniu różnicuje wysokość wydatków bezpośrednio związanych ze szkołą. W powiecie sokólskim jednak to zróżnicowanie jest dość silne. Rodzice z wykształceniem wyższym przeznaczają o 50% więcej pieniędzy na podstawowe wydatki związane z nauką niż rodzice z wykształceniem średnim ogólnym i zawodowym. Za tę różnicę odpowiadają koszty związane z utrzymaniem dziecka poza domem w związku z nauką, co wiąże się z wyborem szkoły w większym stopniu spełniającej oczekiwania gospodarstwa, ale oddalonej od domu. Wydatki na zajęcia dodatkowe są silnie zróżnicowane ze względu na poziom wykształcenia rodziców. We wszystkich powiatach gospodarstwa z rodzicem o wyższym wykształceniu przeznaczały na zajęcia dodatkowe najwięcej środków. W Świnoujściu i Poznaniu była to nawet dwukrotność wydatków rodziców z wykształceniem średnim. Jak pokazuje rysunek 31, poziom wykształcenia rodziców wpływa na strukturę wydatków. Wśród rodziców z wykształceniem zasadniczym zawodowym dominują wydatki związane ze szkołą, a udział wydatków na zajęcia dodatkowe jest bardzo niski (3% w powiecie sępoleńskim). Rodzice z wykształceniem średnim zawodowym przeznaczają na zajęcia dodatkowe już większą część całkowitych wydatków na edukację. Największy udział wydatków na zajęcia widzimy u rodziców z wykształceniem wyższym. Zarówno w stosunku do wysokości, jak i do struktury wydatków lokalna specyfika odgrywa istotną rolę. Udział wydatków na zajęcia w wydatkach rodziców z wyższym wykształceniem jest w sokólskim niższy niż udział tych wydatków w kosztach edukacji ponoszonych przez mniej wykształconych rodziców z innych powiatów biorących udział w badaniu BECKER.

Rysunek 31. Struktura wydatków na edukację a poziom wykształcenia rodziców w badanych powiatach (w %)

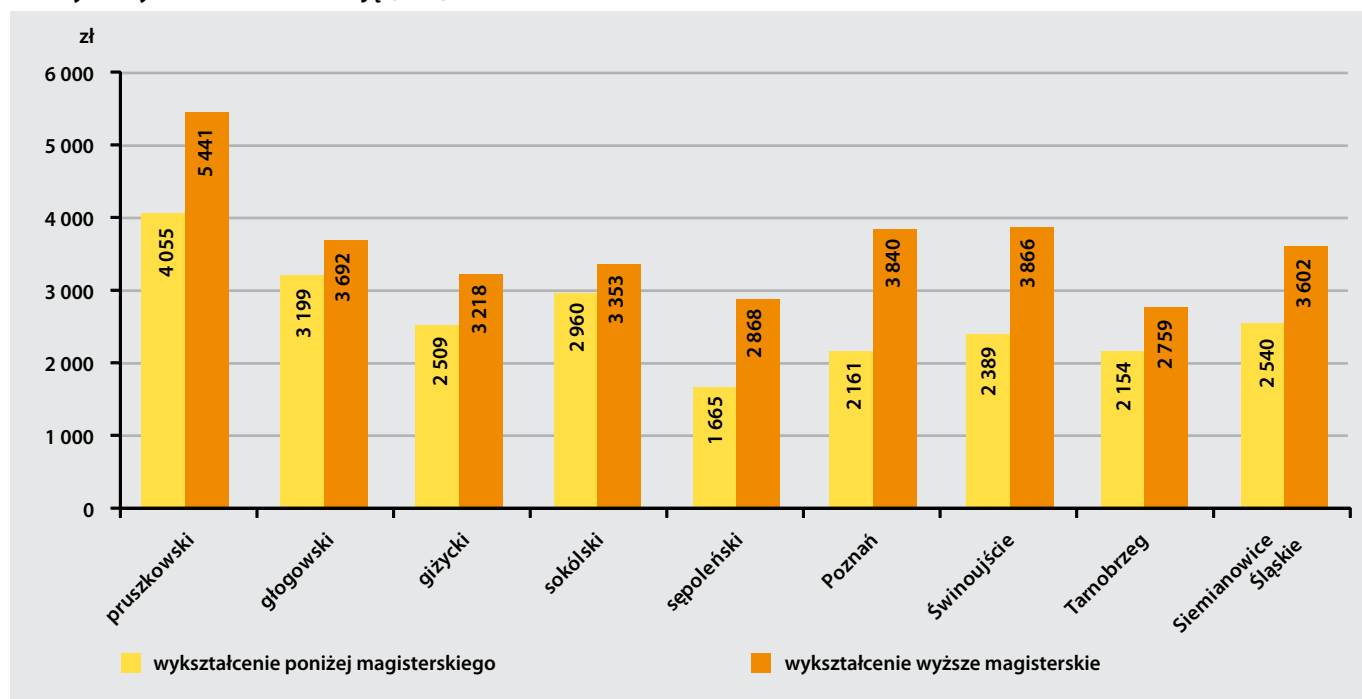


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Jak wynika z badań jakościowych, rodzice z wyższym wykształceniem bardziej zwracają uwagę na rozwój dziecka, a nie ograniczają się tylko do wydatków związanych bezpośrednio ze szkołą. Oczywiście, wiąże się to również z sytuacją materialną, ale też z większymi aspiracjami wobec dziecka. Badanie ilościowe pokazało, że niemal wszyscy rodzice z wyższym wykształceniem pragną dla swojego dziecka wykształcenia wyższego magisterskiego. Natomiast w pozostałych grupach udział tych rodziców jest znacząco mniejszy. Niższe oczekiwania dotyczące wykształcenia dziecka rzutują na wysokość wydatków (por. rysunek 32).

2. Determinanty nakładów prywatnych

Rysunek 32. Jakiego wykształcenia pragnie rodzic dla dziecka? Aspiracje edukacyjne rodziców a średnia wysokość ich rocznych wydatków na edukację (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

We wszystkich powiatach aspiracje edukacyjne wobec dziecka wiążą się z wyższymi wydatkami na edukację. Dość silnie różnicują one wysokość wydatków. Wydatki gospodarstw, w których rodzice mają wysokie aspiracje wobec dziecka, są wyższe nawet o 78% w Poznaniu, 72% w powiecie sępoleńskim i o 62% w Świnoujściu od wydatków rodziców, których aspiracje nie sięgają wykształcenia magisterskiego dla dziecka. Aspiracje te są wyraźnie zróżnicowane pomiędzy powiatami. W Tarnobrzegu nawet ponad 80% rodziców chciałoby, żeby ich dziecko otrzymało stopień magistra. Natomiast w powiecie sępoleńskim tylko około 57%. Wynika to ze struktury wykształcenia społeczeństwa, ale jest też związane z lokalną sytuacją gospodarki, szczególnie z tym, jakie perspektywy zatrudnienia i zarobkowania mają osoby w zależności od reprezentowanego przez nie poziomu i kierunku wykształcenia.

O3: Nie no, z Polski bym nie chciała wyjeżdżać. Polska to Polska, czuję się Polką, tak jakby patriotką, mam nadzieję, że znajdzie się tu pracę gdzieś w Polsce, niekoniecznie w Krakowie, ale mam nadzieję też, że tu nie wrócę.

B: A czy tutaj, teraz, gdybyś faktycznie zrobiła, że wracasz do Tarnobrzega jako matematyk. To ty miałabyś szansę na znalezienie pracy w zawodzie?

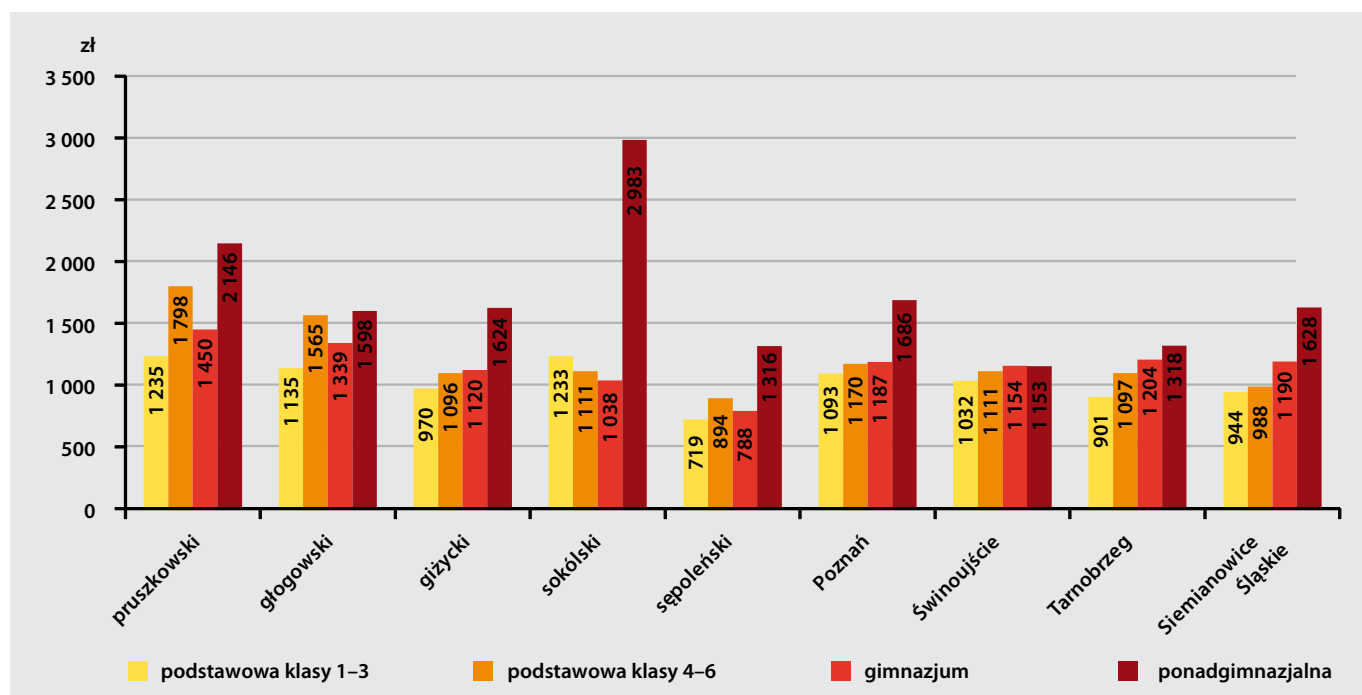
O3: Tutaj?

B: Tak.

O3: Byłoby ciężko [wywiad rodzinny, Tarnobrzeg].

Poza cechami rodziców i samego gospodarstwa domowego, na wydatki edukacyjne mogą wpływać cechy dziecka. Ogólnopolskie badanie BBGD nie pozwalało nam na uwzględnienie charakterystyk dzieci, nawet etapu nauczania, gdyż tylko niektóre kategorie wydatków są do tych etapów przypisane. Uzupełniamy tę lukę, korzystając z wyników badania BECKER. Wynika z nich, że wysokość wydatków na edukację różni się w zależności od etapu nauczania. Jednak, w poszczególnych powiatach, te zależności okazują się nieco inne.

Rysunek 33. Wysokość średnich rocznych wydatków bezpośrednio związanych z nauką a etap edukacji (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

W większości powiatów wydatki związane ze szkołą kształtują się na podobnym poziomie dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. W powiatach pruszkowskim i glogowskim wydatki na dziecko w klasach IV–VI szkoły podstawowej są wyraźnie wyższe. Na kolejnym etapie edukacji, czyli w szkole ponadgimnazjalnej, wysokość wydatków związanych ze szkołą rośnie. Jest to szczególnie związane z pojawieniem się wysokich kosztów dojazdów, o czym wielokrotnie była już mowa. Na niższych etapach kształcenia dojazdy są zapewniane przez samorząd gminny. Na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej już nie. Dodatkowo sieć szkolna – a więc koncentracja szkół ponadgimnazjalnych w miejscowości będącej stolicą powiatu – a także powierzchnia i gęstość zaludnienia terenu powiatu istotnie wpływają na koszty dojazdów. Ponadto uczniowie szkół ponadgimnazjalnych częściej decydują się podjąć naukę poza powiatem zamieszkania, co również wpływa na konieczność dojazdów do szkoły. Oprócz dojazdów pojawiają się też nowe koszty, związane z utrzymaniem ucznia poza domem, w związku z nauką. Warto zwrócić uwagę, że te wydatki nie służą bezpośrednio rozwojowi dziecka, ale mogą mieć duży wpływ na wybór szkoły, a nawet kierunku kształcenia. Jak wynika z badania BECKER, jednym z najważniejszych kryteriów oceny szkoły we wszystkich powiatach i na wszystkich etapach kształcenia była właśnie jej lokalizacja. Jednak nie dla wszystkich jest to najważniejsza cecha szkoły. Badania jakościowe sugerują, że część z rodziców, zwłaszcza z wyższym poziomem wykształcenia, przedkłada dobrą opinię o szkole i poziom nauczania w niej nad jej lokalizację. Natomiast dane zebrane w badaniu ilościowym wskazują na to, że nieco częściej uczniowie z gospodarstw o wyższych poziomach wykształcenia rodziców uczą się poza powiatem swojego zamieszkania (choć różnice nie są duże i dotyczą tylko niektórych powiatów).

2. Determinanty nakładów prywatnych

O2: [O wyborze gimnazjum]. *Ja bardziej chciałam iść do Bystrego, żeby jeździć szkolnym, ale mama była przeciw.*

O1: *Bystre akurat nie wchodziło w grę.*

[...]

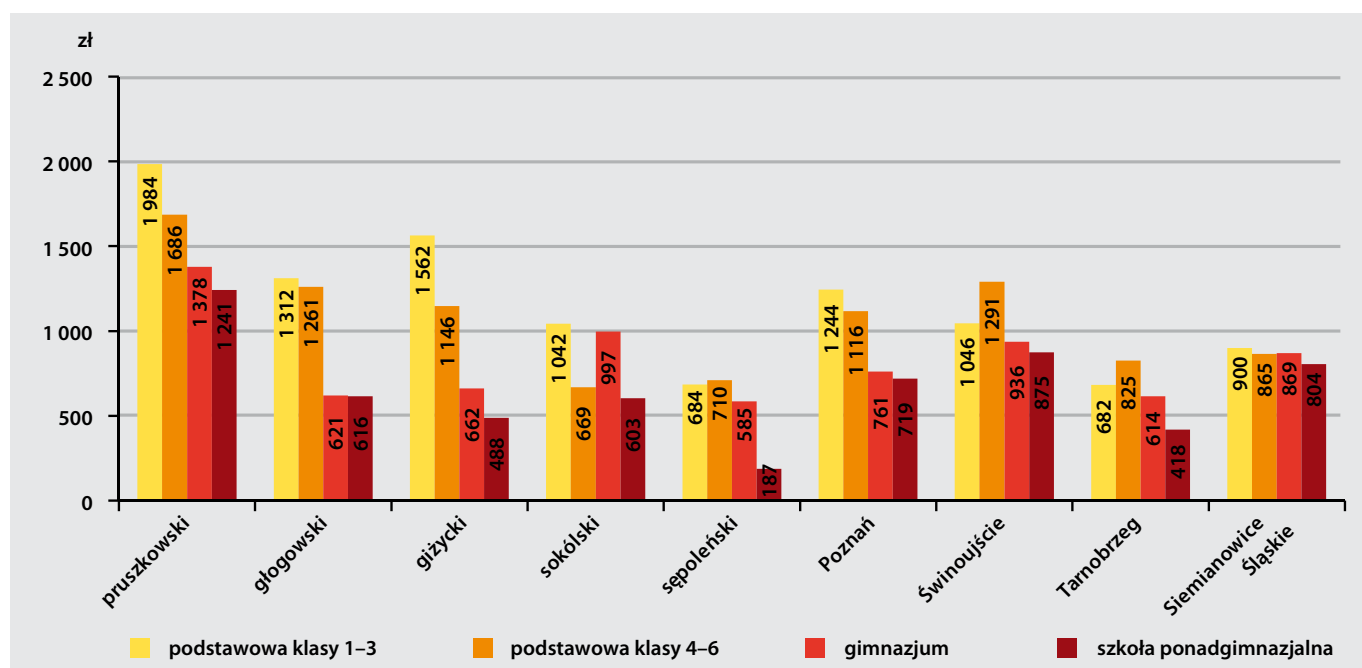
O1: *To jest taka gminna szkoła.*

B: *Ale nie robili żadnych wstrętów w tym gimnazjum, że tu masz bliżej?*

O2: *Nie, nie, normalnie.*

O1: *Ona akurat tutaj jeździła z koleżanką do tego gimnazjum w Bystrym i patrzyła. Tyle że ja jej to odradziłam, bo uważam, że tam jest za niski poziom. Ona uczy się bardzo dobrze, cały czas od podstawówki ma średnią powyżej pięciu, non stop ma tak, dlatego ja tak uważałam [wywiad rodzinny, powiat giżycki].*

Rysunek 34. Wysokość średnich rocznych wydatków wspomagających naukę a etap edukacji



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Uwaga: Wyłączono wydatki na sprzęt komputerowy.

Wydatki wspomagające naukę to dość zróżnicowana kategoria. Największą pozycją wśród tych wydatków jest zakup sprzętu komputerowego. Tego rodzaju zakupu dokonuje się zwykle w dłuższych odstępach czasu, w sytuacji, gdy jest taka konieczność (np. poprzedni sprzęt jest przestarzały), wobec tego nie wszystkie gospodarstwa ponosiły ten wydatek. Ponieważ wydatek ten najsilniej oddziałuje na średnią dla tej kategorii, może zaburzać wnioskowanie dotyczące zróżnicowania wydatków pomiędzy typami edukacji. Dlatego z tej analizy został on wyłączony. We wszystkich powiatach najwyższe wydatki wspomagające naukę są ponoszone na dziecko w szkole podstawowej. To właśnie uczniowie szkół podstawowych częściej korzystają z posiłków w szkolnej stołówce, dlatego ich rodzice ponoszą najwyższe wydatki na żywność (w niektórych powiatach rodziny dzieci uczących się w szkole ponadgimnazjalnej nie ponosiły w ogóle takich kosztów). Również przeciętne koszty wyjść do kina lub muzeum ze szkoły są wyższe w szkołach podstawowych. W przypadku szkolnych wycieczek jest już różnie. W niektórych powiatach to gospodarstwa uczniów uczęszczających do gimnazjum wydają najwięcej na szkolne wyjazdy. Wydatki związane z wyposażeniem miejsca do nauki często ponoszone są raz (np. zakup biurka), właśnie na początku edukacji dziecka, stąd tak wysokie kwoty wydatków wspomagających dla uczniów klas I-III. Dlatego i te wydatki są najwyższe

właśnie w stosunku do tej grupy uczniów, tak jak wyposażenie związane z hobby i służące do spędzania wolnego czasu.

Częstość uczestnictwa w zajęciach dodatkowych jest zdeterminowana przez etap edukacji, co obrazuje tabela 10.

Tabela 10. Uczestnictwo w zajęciach dodatkowych i częstość ponoszenia wydatków na te zajęcia a etap edukacji

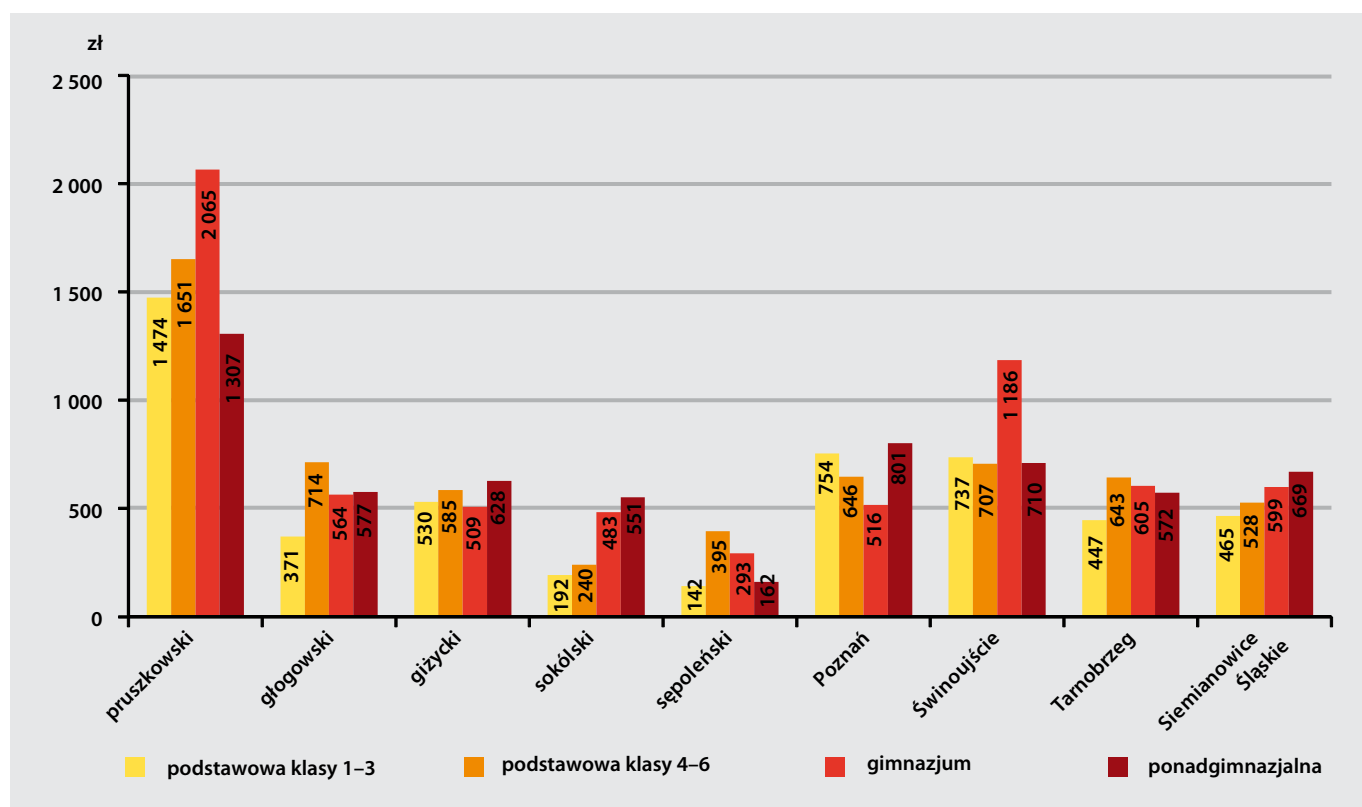
	Powiat pruszkowski	Powiat głogowski	Powiat giżycki	Powiat sokółski	Powiat sępoleński	Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Stemianowice Śląskie
Uczestnictwo w zajęciach dodatkowych									
Szkoła podstawowa	76%	72%	63%	68%	57%	73%	68%	59%	74%
Gimnazjum	71%	57%	61%	72%	55%	66%	62%	55%	69%
Szkoła ponadgimnazjalna	58%	44%	52%	66%	31%	54%	46%	45%	63%
% gospodarstw, które ponoszą wydatki na zajęcia dodatkowe									
Szkoła podstawowa	52%	38%	30%	20%	17%	47%	43%	37%	30%
Gimnazjum	45%	32%	29%	20%	15%	33%	37%	36%	36%
Szkoła ponadgimnazjalna	38%	26%	28%	27%	6%	34%	30%	25%	34%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Częściej w zajęciach dodatkowych uczestniczą uczniowie szkoły podstawowej niż uczniowie gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych. Wobec tego rodziny i tej grupy uczniów nieco częściej ponoszą koszty związane z zajęciami dodatkowymi. Nie widać jednak wyraźnej zależności między etapem edukacji a wysokością wydatków. Wysokość wydatków w tej kategorii jest powiązana z dostępną ofertą płatnych zajęć dodatkowych, a także alternatywą dla nich, czyli ofertą bezpłatnych zajęć organizowanych np. w szkole. Trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, co silniej wpływa na wysokość wydatków – zainteresowania uczniów, które mogą się zmieniać wraz z wiekiem i skutkować innymi wydatkami na zajęcia, czy lokalne uwarunkowania w postaci rynku prywatnych zajęć dodatkowych. Część z wydatków na zajęcia dodatkowe związanych jest z uzupełnianiem braków (korepetycje), a część z rozwojem zainteresowań. Pobieranie korepetycji wiąże się z chęcią poprawy ocen szkolnych, ale często również z dążeniem do uzyskania dobrych wyników egzaminów zewnętrznych stanowiących przepustkę do dalszej, wybranej edukacji. Dlatego uczestnictwo w tego typu zajęciach rośnie wraz z kolejnymi etapami edukacji. Rośnie też udział wydatków na korepetycje z przedmiotów szkolnych i języków obcych w wydatkach na zajęcia dodatkowe (np. w Świnoujściu było to 60% kosztów zajęć dodatkowych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych, a tylko 5% dla uczniów szkół podstawowych). Natomiast takie zajęcia, jak zajęcia artystyczne czy techniczne, które są popularniejsze wśród uczniów szkół podstawowych, wiążą się z wyższymi wydatkami na wcześniejszych etapach nauki.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Rysunek 35. Wysokość średnich rocznych wydatków na zajęcia dodatkowe a etap edukacji (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

O3: Tak. Teraz, jak skończyłam szkołę, to już nie korzystam, już. Skończyłam korepetycje, jeszcze ostatnie mi zostały z angielskiego. Ale tak korzystałam w tym roku stricte do przygotowań do matury, z matematyki, z angielskiego.

B: Okej. A dlaczego chodziłaś na te korepetycje? Bo chciałaś jeszcze wiedzę uzupełnić czy po prostu miałaś problemy z nauką?

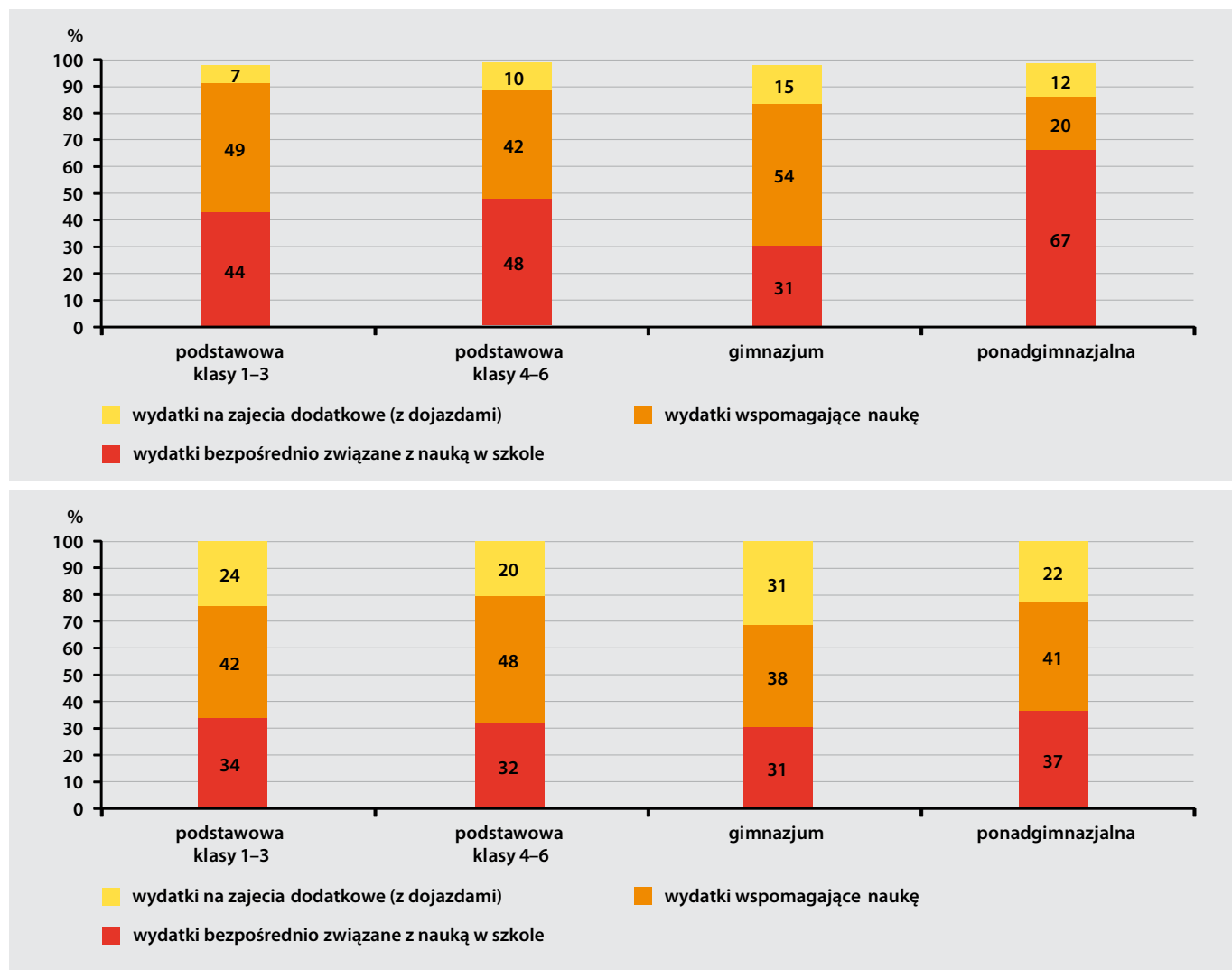
O3: Chciałam uzupełnić, chciałam się lepiej przygotować. Aby ten wynik nie był najgorszy.

B: A u ciebie?

O4: Miałam w trzeciej klasie gimnazjum korepetycje z niemieckiego. Uzupełniająco, przygotowujące do testu gimnazjalnego, a teraz mam z angielskiego, żeby się nauczyć języka [wywiad rodzinny, Siemianowice Śląskie].

Poza tym, że wraz ze zmianą poziomu edukacji zmienia się wysokość wydatków, następuje również zmiana ich struktury. W większości powiatów udział wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole rośnie, gdy dziecko uczęszcza do szkoły ponadgimnazjalnej (por. rysunek 36). Dzieje się to raczej kosztem wydatków wspomagających naukę niż zajęć dodatkowych. Udziały wydatków na zajęcia dodatkowe w strukturze wydatków gospodarstw domowych w większości powiatów są największe w przypadku dziecka uczącego się w gimnazjum, mimo że sama ich wysokość jest wyraźnie większa tylko w powiecie pruszkowskim i Świnoujściu.

Rysunek 36. Struktura wydatków na edukację a etap edukacji na przykładzie powiatu sokólskiego (góra) i Świnoujścia (dół) (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

W literaturze empirycznej dotyczącej wydatków na edukację dzieci, zwłaszcza w krajach rozwijających się, jednym z ważnych czynników jest płeć dziecka. Rodziny częściej inwestują w edukację synów, ze względu na lepszą sytuację mężczyzn na rynku pracy i, w związku z tym, wyższy spodziewany zwrot z edukacji w postaci wyższych zarobków (Leung i Zhang, 2008; Hannum, 2005). W przypadku Polski nie zaobserwowaliśmy istotnych różnic w wysokości wydatków przeznaczanych na edukację chłopców i dziewcząt, chociaż aspiracje rodziców różnią się w zależności od płci dziecka. Częściej rodzice chcą wykształcenia wyższego magisterskiego dla swoich córek. W przypadku chłopców wykształcenie wyższe również jest pożądane, jednak o wiele częściej satysfakcjonujący jest licencjat lub stopień inżyniera. Rodzice widzą także szansę dla synów w wykształceniu średnim zawodowym. Ten poziom wykształcenia dla chłopców jest szczególnie preferowany w powiatach głogowskim i sępoleńskim (tam również stosunkowo dużo, bo 12% rodziców chłopców pragnie dla nich wykształcenia zasadniczego zawodowego), a także w Siemianowicach Śląskich. Taki terytorialny rozkład preferencji jest pochodną wykształcenia rodziców. W powiatach tych dość duży odsetek rodziców ma wykształcenie zasadnicze oraz średnie zawodowe. Widocznie wielu rodziców uważa, że ich dziecko powinno wybrać tę samą ścieżkę edukacyjną co oni. Ma to również związek z charakterem lokalnego rynku pracy i przewidywaniami rodziców odnośnie do perspektyw zatrudnienia.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Jak wynika z badań jakościowych, wśród wielu rodziców panuje też przekonanie, że nauczenie się zawodu na poziomie szkoły średniej daje dzieciom szansę na znalezienie pracy.

B: Czego by pani dla syna chciała? Jak sobie pani jego przyszłość wyobraża?

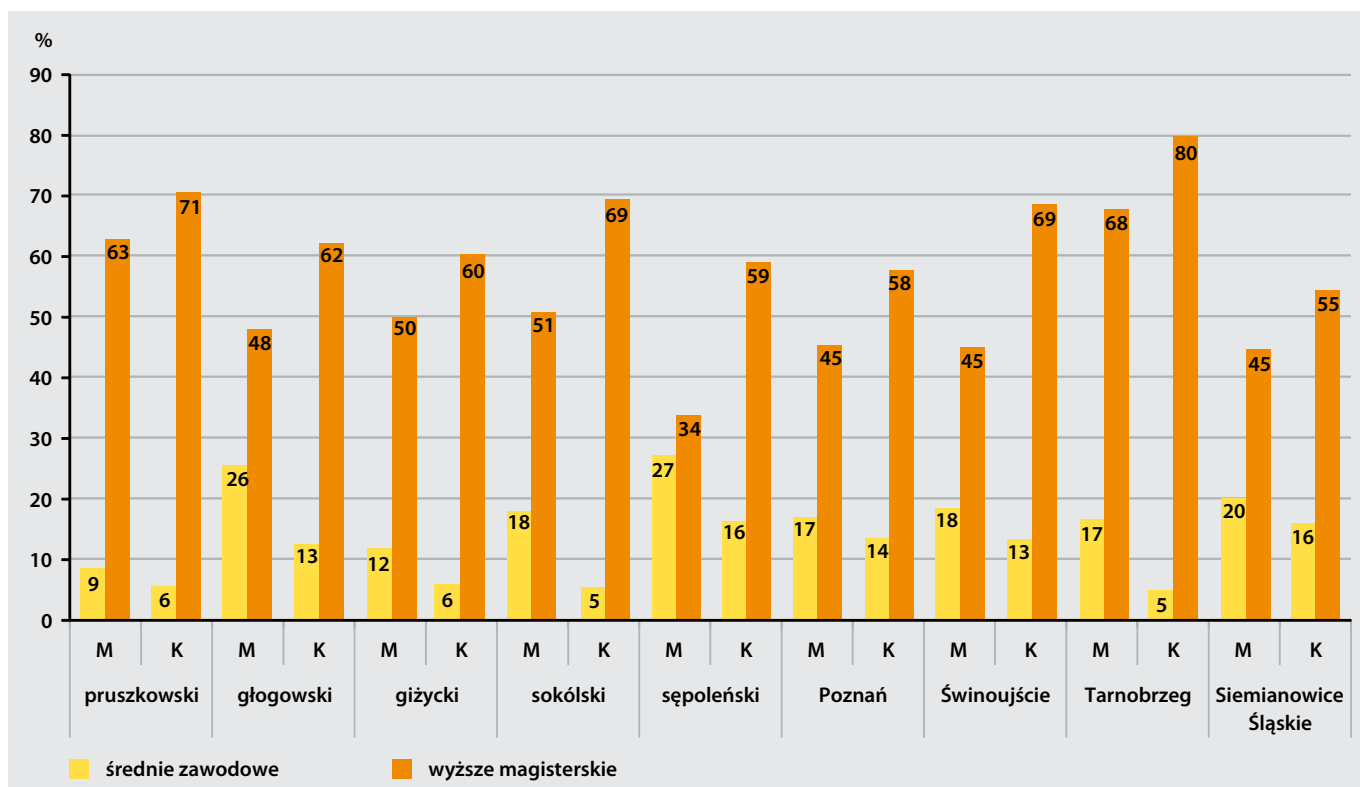
O1: No jak? Żeby wyuczył ten zawód, pracował, nie wiem, zarabiał dobrze [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

B: Ale wykształcić dzieci, to znaczy, o jakim poziomie wykształcenia pani myśli?

O1: No, wie pani co, w zależności, jak będą się uczyć, bo na siłę, przykładowo, pchać na studia, no to jest bezsensu, to wtedy lepiej zrobić, powiedzmy, jakieś średnie w jakimś kierunku czy tam technik informatyk i to już wiadomo, że ma średnie wykształcenie z jakimś tam zawodem [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

To znaczy, ja mu cały czas mówię, żeby poszedł do liceum, to konkretnie z jakimś zawodem, czy co. Dlatego że wiem sama po sobie, że nie do jakiegoś ogólnokształcącego, bo ja jestem po takim. I nie poszłam wyżej, mam tylko ukończone liceum i to takie nie wiadomo, co to jest, prawda? Żałuję, że nie poszłam do jakiegoś technikum czy do tej zawodówki z zawodem i może do dzisiaj bym w jakimś zawodzie pracowała. Także, ja tylko tłumaczę, żeby poszedł gdzieś, do jakiejś szkoły, żeby ten zawód wyuczył [wywiad rodzinny, powiat giżycki].

Rysunek 37. Aspiracje edukacyjne rodziców w zależności od płci dziecka (w %)

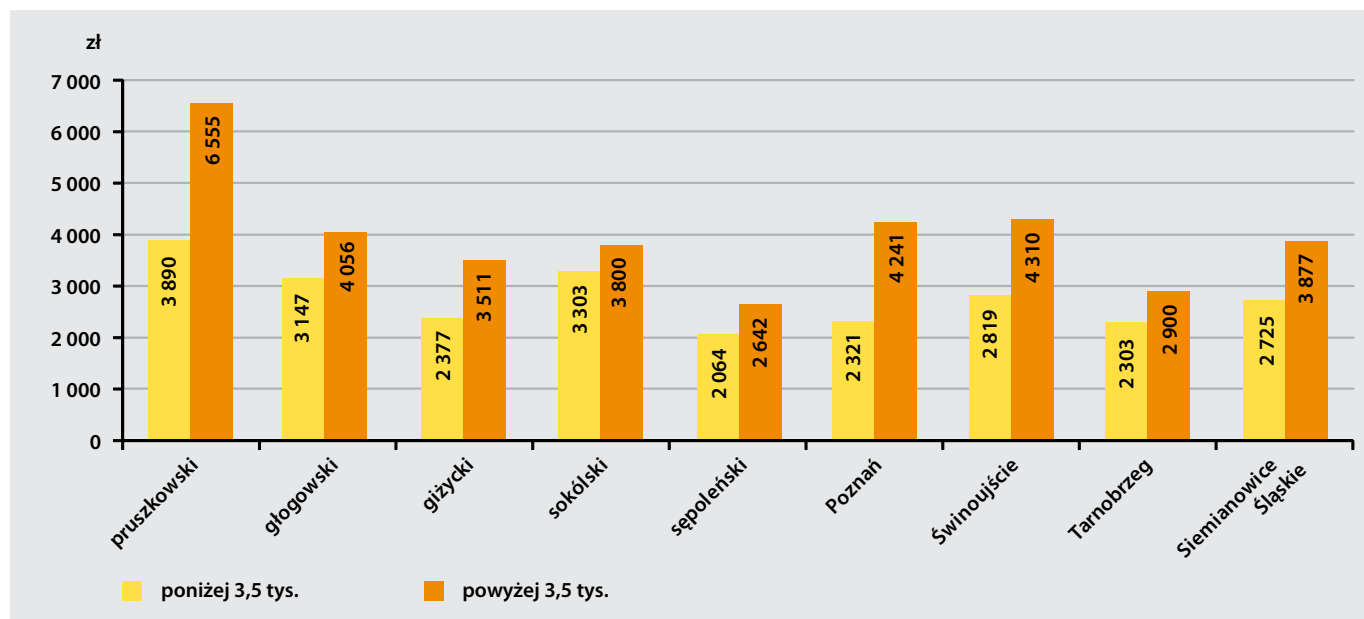


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Jeśli rodzice traktują wydatki na edukację dziecka jak inwestycję, powinni kierować się najwyższym możliwym zwrotem z tej inwestycji. Dlatego uzasadnienie miałyby większe koszty ponoszone na zdolniejsze dziecko. Jednak nie zawsze się tak dzieje. Czasami rodzice wspierają mniej zdolne dziecko, opłacając mu korepetycje i zajęcia dodatkowe. W badaniu BECKER zbierano informacje o wydatkach na jedno dziecko w rodzinie, nie można więc stwierdzić, jakich wyborów dokonują rodzice, rozdzielając domowy budżet pomiędzy dzieci. Interesujące jest jednak, czy wyższe wydatki są

związane z lepszymi wynikami edukacyjnymi, czy większymi umiejętnościami dziecka. W tym ujęciu nie można jednak mówić o zależności przyczynowo-skutkowej. Z jednej strony większe wydatki wspierają edukację i zapewne przyczyniają się do nabywania umiejętności. Z drugiej strony zaś wiemy, że wyniki edukacyjne dziecka są związane z cechami jego rodziny. Częściej dobre wyniki osiągają dzieci z zamożniejszych gospodarstw (Blanden i Gregg, 2004; Chowdry, Crawford i Goodman, 2009; Haveman i Wolfe, 1995), mające rodziców z wyższym wykształceniem, o wyższym poziomie kapitału kulturowego itp. (np. Białecki i Siemieńska, 2007; Piwowarski, 2007).

Rysunek 38. Średnia z ocen dziecka a wysokość średnich rocznych wydatków na edukację (w zł)

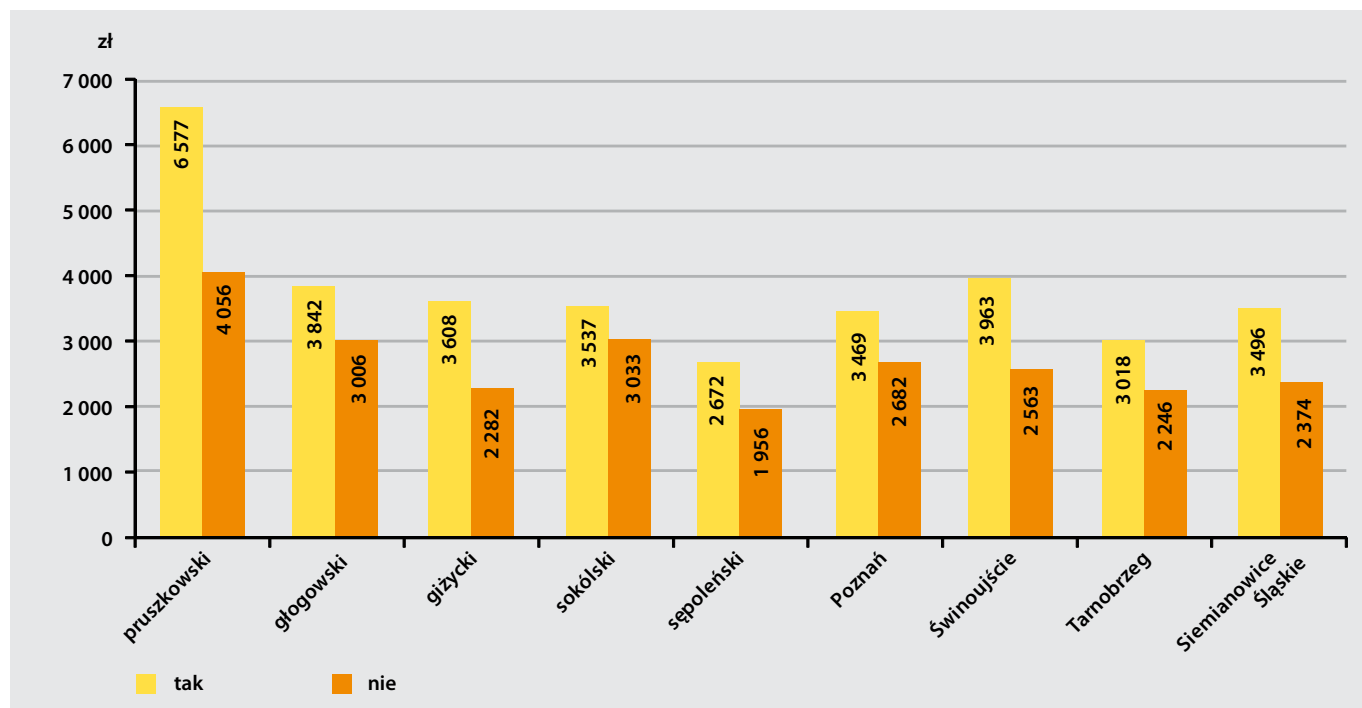


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

W każdym z badanych powiatów rodzice ponosili wyższe koszty edukacji tych dzieci, które zdobywały lepsze oceny w szkole. Trudno stwierdzić, czy to wyższe wydatki skutkują wyższymi wynikami, czy też wyższe wyniki stanowią zachętę do zwiększania nakładów na dodatkowe zajęcia. Faktem jest jednak, że dzieci osiągające lepsze wyniki edukacyjne otrzymują większe wsparcie – częściej pochodzą z zamożniejszych rodzin, mają dobrze wykształconych rodziców o wysokich aspiracjach, którzy wydają na nie więcej pieniędzy. Trzeba pamiętać, że same oceny szkolne zdobywane przez dziecko silnie różnicują wydatki. W Poznaniu rodzice dziecka z lepszą średnią ocen wydają aż o 83% więcej niż rodzice dziecka o słabszych ocenach. Wysokie różnice obserwujemy też w powiecie pruszkowskim (69%), a także w Świnoujściu (53%) i w powiecie giżyckim (48%). Oceny szkolne najmniej różnicują wydatki w powiecie sokółskim (różnica o 15%). Zależność między osiągnięciami a wydatkami widoczna jest również w przypadku przekonania rodziców o zdolnościach językowych dziecka. Nie znamy jednak kierunku tej zależności. Może być tak, że rodzice, widząc uzdolnienia, decydują się ponosić dodatkowe wydatki, np. na zajęcia językowe czy materiały edukacyjne (książki, magazyny obcojęzyczne itp.). Możliwe jest również, że większe umiejętności językowe dostrzegane przez rodziców są wynikiem wcześniejszych inwestycji. Nie wszędzie też deklarowane zdolności językowe różnicują wydatki w takim samym stopniu. Największa procentowa różnica występuje w powiecie pruszkowskim (w gospodarstwach, w których dziecko ma według rodziców uzdolnienia językowe, wydaje się aż o 62% więcej), najmniejsza różnica występuje natomiast w powiecie sokółskim (17%).

2. Determinanty nakładów prywatnych

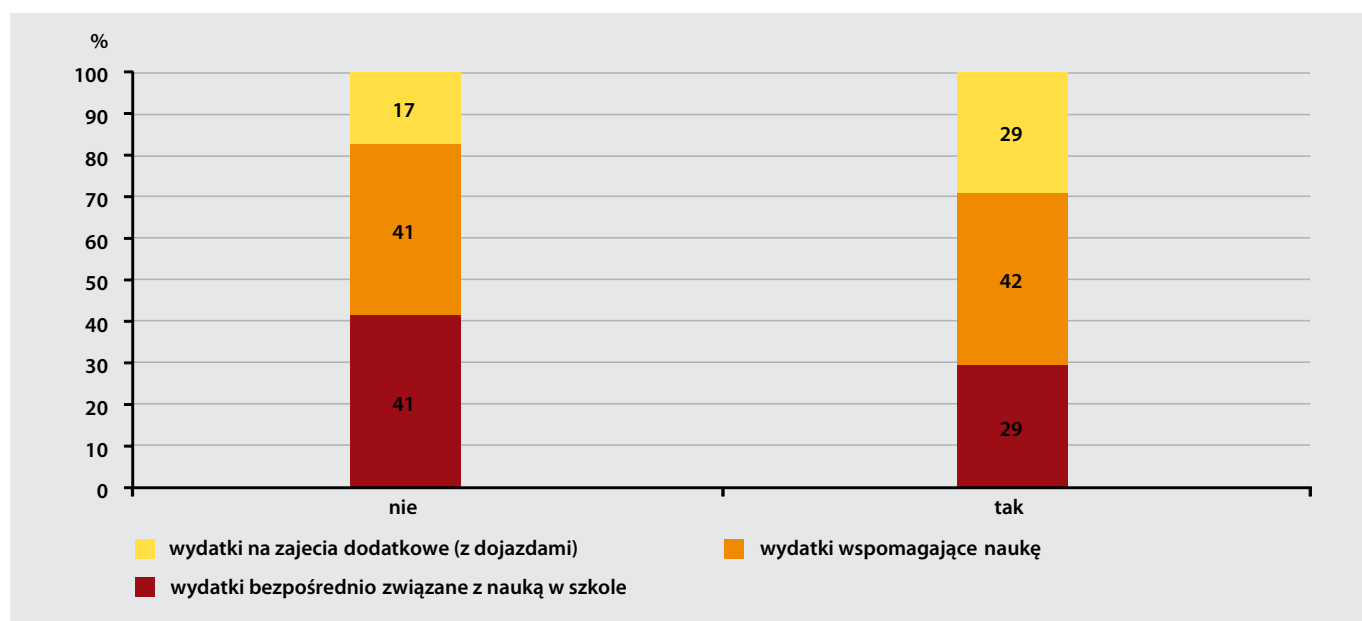
Rysunek 39. Czy dziecko ma umiejętności językowe? Umiejętności dziecka a wysokość średnich rocznych wydatków na edukację (w zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Uzdolnienia językowe wiążą się przede wszystkim z większym udziałem kosztów zajęć dodatkowych w budżecie edukacyjnym, co obrazuje rysunek 40 na przykładzie Świnoujścia. Zajęcia językowe są obok zajęć sportowych najpopularniejszymi zajęciami dodatkowymi wśród dzieci uczestniczących w badaniu BECKER (por. rozdział 1).

Rysunek 40. Czy dziecko ma umiejętności językowe? Umiejętności dziecka a struktura wydatków na edukację na przykładzie Świnoujścia (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

2.2. Badanie w wybranych powiatach

Prezentowane dotąd zestawienia pokazały, że zarówno cechy gospodarstw domowych oraz rodziców, jak i dziecka różnicują wysokość wydatków na edukację. Znaczenie miały również lokalne uwarunkowania, które wzmacniały lub osłabiały te zależności. Czynniki tutaj prezentowane są jednak ze sobą bardzo związane. Mianowicie, sytuacja materialna gospodarstwa domowego wiąże się z sytuacją rodziców na rynku pracy i z ich wykształceniem. Z wykształceniem wiążą się także aspiracje. Badania pokazują, że osiągnięcia edukacyjne dziecka również są powiązane z tymi cechami. Dlatego – w celu uwzględnienia wpływu tych faktów na wysokość wydatków edukacyjnych – przeprowadzono analizę regresji liniowej. W tabeli 11 znajdują się wyniki dla poszczególnych powiatów. Zmienną wyjaśnianą w modelu jest logarytm całkowitych wydatków edukacyjnych przeznaczanych na edukację dziecka uczącego się w publicznej szkole podstawowej, gimnazjum i w szkole ponadgimnazjalnej.

Kontrolując jednocześnie wiele czynników, które mogą wiązać się z różnymi poziomami wydatków na edukację, uzyskano ciekawe wyniki. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na statystykę R^2 , którą można interpretować jako stopień wyjaśnienia badanego zjawiska przez model. Otóż stopień wyjaśnienia wysokości wydatków analizowanymi cechami gospodarstw, rodziców i dzieci różni się między powiatami. Najniższe R^2 obserwujemy w powiecie głogowskim. Oznacza to, że uwzględnione cechy gospodarstw w niewielkim stopniu wiążą się z wysokością wydatków ponoszonych przez gospodarstwa w tym powiecie. Zatem istotną rolę muszą tu odgrywać czynniki, których nie obserwujemy. Być może są to determinanty leżące po stronie szkół czy całego lokalnego systemu oświaty. Nie w każdym powiecie też te same czynniki w istotny sposób wiążą się z wysokością wydatków. Wynika to z istnienia różnej struktury gospodarstw domowych w każdym z tych powiatów według poszczególnych cech. Jeśli wyróżniona grupa gospodarstw nie jest liczna, a poziom jej wydatków na edukację różni się w niewielkim stopniu od przeciętnej, cecha wyróżniająca tę grupę gospodarstw nie ujawni się jako istotna statystycznie dla wydatków edukacyjnych. Wyniki w tabeli interpretujemy jako statystyczny związek między wysokością wydatków a daną cechą, przy innych czynnikach na uśrednionym poziomie. Jak już zauważono wcześniej, czynniki te są ze sobą dość mocno powiązane i nawet jeśli pojedynczo nie są statystycznie istotne dla poziomu wydatków, to ich łączny wpływ jest już istotny. Niektóre cechy gospodarstw bardzo mocno wiążą się z wysokością wydatków na edukację. Większa liczba dzieci w rodzinie w istotny statystycznie sposób wiąże się z niższymi wydatkami w powiatach giżyckim i sokólskim. Trudniejsza sytuacja materialna istotnie odróżnia wydatki edukacyjne od wydatków gospodarstw o przeciętnej sytuacji w Siemianowicach Śląskich. Natomiast deklarowana dobra sytuacja materialna gospodarstwa domowego wiąże się z wyższymi wydatkami niż w gospodarstwach o przeciętnej sytuacji w powiatach: pruszkowskim i sokólskim oraz w Poznaniu, Świnoujściu i Tarnobrzegu. To, że matka ma pracę, sprawia, że rodziny wydają więcej na edukację w powiatach pruszkowskim i sępoleńskim. Natomiast posiadanie pracy przez ojca ma taki wpływ w powiecie giżyckim. Istotnie mniej wydają gospodarstwa, w których najwyższym poziomem wykształcenia rodziców jest co najwyżej zasadnicze zawodowe, niż gospodarstwa z rodzicami z wykształceniem średnim w Poznaniu, Siemianowicach Śląskich i powiecie pruszkowskim oraz głogowskim. Wykształcenie wyższe natomiast sprzyja wyższym wydatkom w niemal wszystkich powiatach poza głogowskim, sępoleńskim i Świnoujściem. Aspiracje na poziomie wykształcenia wyższego magisterskiego decydują o wyższych wydatkach w Poznaniu, Siemianowicach Śląskich i powiecie sępoleńskim. Okazuje się też, że przy pozostałych czynnikach na średnim poziomie, edukacja kosztuje więcej niż w szkole podstawowej, jeśli dziecko uczęszcza do szkoły ponadgimnazjalnej. Ma to miejsce w powiecie sokólskim, Poznaniu i Siemianowicach Śląskich. Jest to zgodne z wnioskami płynącymi z wcześniej prezentowanych przekrojów. To właśnie w tych powiatach pojawiały się dość wysokie wydatki związane z dojazdami do szkoły, które podnosiły wydatki na tę grupę uczniów w stosunku do pozostałych. Wydatki na ucznia w gimnazjum nie różnią się natomiast od wydatków na ucznia w szkole podstawowej.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Tabela 11. Czynniki determinujące wysokość wydatków na edukację w badanych powiatach – wyniki regresji liniowej (w nawiasach błęd standardowy, wydatki zlogarytmowano)

	Powiat pruszkowski	Powiat głogowski	Powiat giżycki	Powiat sokółski	Powiat sępoleński	Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie
liczba dzieci	-0.033 (0.05)	-0.009 (0.05)	-0.144** (0.05)	-0.148*** (0.03)	-0.081 (0.05)	-0.064 (0.04)	-0.076 (0.05)	-0.043 (0.05)	-0.057 (0.04)
trudna sytuacja materialna	-0.085 (0.11)	-0.030 (0.12)	-0.049 (0.10)	-0.152 (0.09)	-0.192 (0.16)	-0.128 (0.09)	-0.177 (0.12)	0.107 (0.10)	-0.263** (0.09)
dobra sytuacja materialna	0.226* (0.11)	-0.026 (0.13)	0.064 (0.12)	0.257** (0.09)	0.256 (0.21)	0.337** (0.11)	0.321** (0.11)	0.415** (0.13)	0.260* (0.13)
matka pracuje	0.199* (0.10)	0.062 (0.09)	0.083 (0.09)	0.005 (0.07)	0.318* (0.13)	0.039 (0.09)	-0.057 (0.10)	0.019 (0.09)	0.083 (0.08)
ojciec pracuje	0.119 (0.10)	0.110 (0.09)	0.251** (0.09)	0.082 (0.08)	-0.037 (0.14)	-0.220** (0.08)	0.116 (0.10)	0.148 (0.09)	-0.057 (0.08)
Wykształcenie rodziców (kategoria bazowa – wykształcenie średnie)									
co najwyżej zasadnicze zawodowe	-0.364** (0.11)	-0.329** (0.10)	-0.092 (0.10)	-0.068 (0.07)	-0.017 (0.14)	-0.285** (0.09)	-0.184 (0.11)	-0.103 (0.11)	-0.359*** (0.09)
wyższe	0.505*** (0.10)	0.180 (0.11)	0.330** (0.11)	0.325*** (0.09)	-0.074 (0.18)	0.321*** (0.09)	0.162 (0.11)	0.229* (0.09)	0.294** (0.10)
aspiracje wobec dziecka (kategoria bazowa – poniżej tytułu magistra)	0.020 (0.10)	0.077 (0.09)	0.126 (0.10)	0.051 (0.07)	0.448*** (0.13)	0.283*** (0.08)	0.130 (0.10)	0.064 (0.10)	0.205** (0.08)
Etap edukacyjny (kategoria bazowa – szkoła podstawowa)									
gimnazjum	0.098 (0.10)	-0.036 (0.10)	-0.072 (0.10)	0.090 (0.08)	-0.066 (0.14)	0.023 (0.08)	0.107 (0.10)	0.126 (0.09)	0.133 (0.09)
szkoła ponadgimnazjalna	0.120 (0.10)	0.062 (0.10)	0.099 (0.10)	0.526*** (0.08)	-0.010 (0.15)	0.242* (0.10)	-0.149 (0.11)	0.092 (0.09)	0.293** (0.09)
stała	7.753*** (0.18)	7.737*** (0.16)	7.582*** (0.18)	7.757*** (0.13)	7.040*** (0.23)	7.753*** (0.15)	7.740*** (0.17)	7.279*** (0.16)	7.729*** (0.14)
liczba obserwacji	399	383	409	500	336	380	378	380	349
R ²	0.225	0.086	0.131	0.222	0.107	0.262	0.128	0.095	0.266

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER, $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Uwaga: Kategorie porównawcze – sytuacja materialna: przeciętna sytuacja materialna, sytuacja rodziców na rynku pracy: rodzic nie pracuje, wykształcenie rodziców: wykształcenie średnie, aspiracje edukacyjne: aspiracje poniżej wykształcenia wyższego magisterskiego, etap edukacji dziecka: szkoła podstawowa.

2.2.1. Podsumowanie

Przedstawione powyżej analizy w dość jednoznaczny sposób potwierdzają tezę o dużym zróżnicowaniu terytorialnym prywatnych wydatków edukacyjnych. O ile bazujące na wybiórczych kategoriach wydatków dane z BBGD sygnalizują istnienie tego zróżnicowania, to analizy na podstawie badania BECKER ukazują skalę tych różnic. Średnie miesięczne wydatki uwzględnione w BBGD wahają się między 95 zł w województwie mazowieckim a 41 zł w województwie podkarpackim. Natomiast, uwzględniając szersze kategorie wydatków oraz schodząc na niższy poziom agregacji, jakim jest powiat, widzimy ponad dwukrotną różnicę między najwyższymi wydatkami w powiecie pruszkowskim (438 zł miesięcznie) a najniższymi w powiecie sępoleńskim (183 zł miesięcznie).

Różnice w średnich poziomach wydatków pomiędzy powiatami wynikają z jednej strony ze struktury społeczno-ekonomicznej ludności, a z drugiej strony z uwarunkowań lokalnego systemu oświaty i rynku prywatnych usług edukacyjnych. Jak wynika z przedstawionych w tym rozdziale zestawień, za wyższymi wydatkami edukacyjnymi stoją takie cechy gospodarstw, jak sytuacja materialna, status na rynku pracy czy wykształcenie rodziców. Powiat sępoleński jest powiatem o wysokiej stopie bezrobocia rejestrowanego, z bardzo dużym odsetkiem rodziców z niższym poziomem wykształcenia. To w tym powiecie przeciętnie rodzice wydają najmniej na edukację dzieci w porównaniu do innych powiatów. Niskie są również poziomy aspiracji edukacyjnych wobec dziecka. Niższe niż gdzie indziej jest także uczestnictwo w zajęciach dodatkowych. Powiat pruszkowski natomiast cechuje się najwyższym udziałem gospodarstw zadowolonych ze swojej sytuacji materialnej, wysokim poziomem wykształcenia wśród rodziców, a także wysokim odsetkiem zatrudnionych matek i ojców. W tym miejscu warto także przypomnieć zróżnicowanie wysokości wydatków wewnątrz powiatów. To w powiecie pruszkowskim różnica pomiędzy maksymalnymi a minimalnymi wydatkami była największa. Tak samo jak różnica pomiędzy 25 centylem a 75 centylem wydatków. To w powiecie pruszkowskim obserwujemy największe procentowe różnice wydatków między rodzicami z wykształceniem wyższym a rodzicami z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Również rozpiętości wydatków na dzieci z lepszymi ocenami w stosunku do dzieci z niską średnią, o uzdolnieniach językowych w stosunku do dzieci bez takich talentów – są większe. W tym właśnie powiecie sytuacja najbardziej uprzywilejowanych dzieci najbardziej odbiega od sytuacji dzieci mniej uprzywilejowanych. Jednak wydaje się, że przeciętna sytuacja mniej faworyzowanej grupy dzieci i tak jest stosunkowo lepsza niż przeciętna sytuacja tej grupy dzieci w innych powiatach.

We wszystkich powiatach rodzice, którzy mają większe wydatki edukacyjne, w większości mają wyższy kapitał ludzki, większe aspiracje wobec swoich dzieci. Również częściej ich dzieci osiągają lepsze wyniki edukacyjne. Jeśli przyjrzymy się bliżej różnicom pomiędzy powiatami, zauważymy, że te różnice wynikające z cech rodziny są pogłębiane także przez uwarunkowania lokalne. W każdym z analizowanych w ramach badania BECKER powiatów na edukację dziecka więcej przeznaczają rodziny, w których rodzice mają wyższe wykształcenie. Jednak w Tarnobrzegu i powiecie sępoleńskim te rodziny wydają średnio mniej niż rodziny w innych powiatach, w których rodzice mają niższy poziom wykształcenia. Różnica między średnimi wydatkami osób z wyższym wykształceniem w powiecie pruszkowskim jest czterokrotna w stosunku do tego, ile przeciętnie wydają rodzice z wykształceniem zasadniczym zawodowym w Tarnobrzegu. Podobne tendencje zauważymy, biorąc pod uwagę pozostałe cechy rodzin, determinujące wysokość wydatków na edukację, a więc porównując najbardziej uprzywilejowane grupy w jednych powiatach z najmniej uprzywilejowanymi w pozostałych. Pokazuje nam to ogrom zróżnicowania w poziomie inwestycji w kapitał ludzki w Polsce, które wynika z nakładania się uwarunkowań indywidualnych gospodarstw domowych na uwarunkowania lokalne.

2. Determinanty nakładów prywatnych

Kategorią wydatków, która najbardziej różni się pomiędzy powiatami, są wydatki na zajęcia dodatkowe. Wydatki wspomagające naukę znajdują się na drugiej pozycji. Jest to efekt różnic w ofercie prywatnych usług edukacyjnych. W powiatach ziemskich (poza pruszkowskim) rynek płatnych zajęć dodatkowych jest o wiele mniejszy. Jednak i w tych lokalizacjach rodzice z wyższym wykształceniem czy w lepszej sytuacji materialnej wydają na zajęcia dodatkowe więcej. Zatem struktura społeczna także wpływa na przeciętną wysokość tych wydatków na poziomie powiatów.

Niepokojący jest fakt, iż cechy rodziny wpływające na nakłady edukacyjne się multipikują. Rodziny, które wydają mniej na edukację dzieci, to jednocześnie gospodarstwa o niskich dochodach, często utrzymujące się z innych źródeł niż zarobkowe, z rodzicami z niższym poziomem wykształcenia oraz dziećmi z niższymi oczekiwaniami i aspiracjami edukacyjnymi. Tak więc jakkolwiek interwencja ze strony polityki publicznej powinna być wielokierunkowa i zwrócona na wieloaspektowe podejście do zapewnienia równego i pełnego uczestnictwa dzieci w systemie edukacji.

Analizując prywatne wydatki na edukację, należy pamiętać, że liczy się nie tylko wysokość, ale też to, na co właściwie pieniądze są przeznaczane. W tym rozdziale wykazano, że sytuacja w danym powiecie, a więc lokalny system oświaty oraz rynek prywatnych usług edukacyjnych, a także jego dostępność, różnicuje tę strukturę. Dlatego w niektórych miejscach wysokie wydatki związane z edukacją dziecka nie służą bezpośrednio jego rozwojowi. Czym innym jest bowiem wydatek na dojazd do szkoły lub wyżywienie w szkolnej stołówce, a czym innym wydatek na dodatkowe lekcje języka obcego, który bezpośrednio przekłada się na konkretne umiejętności. Analizując publiczne wydatki na edukację, również zauważamy różnice w ich strukturze pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Nakładanie się tych efektów może prowadzić do pogłębienia zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego na terenie kraju.

Teoria kapitału ludzkiego tłumaczy, że motywacją inwestowania jest podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego. Warto się zatem zastanowić, czemu właściwie służą wydatki edukacyjne, czy, szerzej, różne działania podejmowane przez rodziców, takie jak posyłanie dziecka na zajęcia dodatkowe czy korepetycje. Część wydatków edukacyjnych wynika z konieczności spełnienia wymagań szkolnych. W niniejszym rozdziale pokazano, że cechy gospodarstw domowych w niewielkim stopniu wpływają na różnicowanie tej kategorii wydatków. Przez samych rodziców niektóre z wydatków są traktowane po prostu jako obowiązek, a nie świadoma inwestycja w rozwój dziecka. Faktem jest, że obecnie bez ponoszenia wydatków na podręczniki, przybory czy strój na zajęcia sportowe nie można w pełni uczestniczyć w lekcjach. Wydatki na zajęcia dodatkowe, jak wynika z badań jakościowych, mają służyć rozwojowi dziecka i nabywaniu nowych umiejętności, których nie nauczy się w szkole, a także uzyskaniu przez dzieci lepszych wyników egzaminów zewnętrznych, a w efekcie obraniu lepszej w opinii rodziców i samych uczniów ścieżki edukacyjnej. Wydatki związane z dojazdami do szkoły czy utrzymaniem poza domem w związku z nauką również częściowo się z tym wiążą. Wydatki te są związane z wyborem szkoły, która w największym stopniu spełnia oczekiwania ucznia i jego rodziców. Jednakże czasami są koniecznością, zwłaszcza w przypadku edukacji ponadgimnazjalnej, której sieć szkolna jest bardziej skoncentrowana w porównaniu do sieci szkół podstawowych i gimnazjów. Wreszcie, szeroko potraktowane wydatki na edukację powinny wiązać się z osiąganiem lepszych wyników. Brak jest jednoznacznego potwierdzenia tej tezy.

Zazwyczaj znaczące nakłady prywatne na edukację obserwujemy bądź w krajach, gdzie dużą historycznie rolę odgrywa szkolnictwo prywatne, np. Stany Zjednoczone, i wtedy wydatki te głównie skierowane są na pokrycie czesnego, bądź w krajach o bardzo konkurencyjnym systemie egzaminacyjnym, tj. Korea Południowa czy Japonia, gdzie dominują wydatki na prywatnych korepetytorów, przedmiotowe zajęcia dodatkowe czy kursy przygotowujące do egzaminów (Kim, 2004; Mimura, 2014). Trzecim obszarem, w którym rola prywatnych nakładów na edukację jest znacząca, są kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, podczas gdy w krajach skandynawskich ich znaczenie jest marginalne (Southgate, 2009), bo większość potrzeb edukacyjnych zaspokajana jest przez państwo. Istotne jest więc po raz kolejny postawienie sobie pytania, który system jest dla nas wzorcowy? W Polsce jest zagwarantowany powszechny i równy dostęp do wykształcenia zarówno dla dzieci, jak i młodzieży. Finansowanie edukacji w Polsce jest zadaniem państwa, a system oświaty ma

2.2. Badanie w wybranych powiatach

zadanie przeciwdziałać dyskryminacji w dostępie do wykształcenia, również zmniejszając dysproporcje w warunkach kształcenia między innymi poprzez tworzenie i wspieranie systemu indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Jak wynika jednak z analiz w ramach badania BECKER i wcześniejszych badań empirycznych (Rokicka i Sztandar-Sztanderska, 2013; Kłobuszewska, 2014), w Polsce prywatne nakłady zarówno finansowe, jak i niefinansowe stanowią ważne uzupełnienie nakładów publicznych i w dość dużym zakresie różnicują warunki kształcenia. Zgodnie z zapisami dokumentów definiujących rolę systemu oświaty w Polsce, konieczne jest niwelowanie też tych różnic, które powstają poprzez nakłady prywatne. W kolejnych rozdziałach autorzy raportu postarają się zidentyfikować, czy i jakie mechanizmy wyrównywania tych różnic są obecne w analizowanych przez nas samorządach.



CZĘŚĆ II

POZIOM I STRUKTURA NAKŁADÓW PUBLICZNYCH NA EDUKACJĘ ORAZ ICH DETERMINANTY



Poziom i struktura nakładów publicznych na edukację oraz ich determinanty

Polski system oświaty, funkcjonujący w obecnej strukturze od 1999 roku¹¹, należy do jednego z bardziej zdecentralizowanych na świecie (Herbst i in., 2009). Organizacja i finansowanie oświaty od przedszkola do szkoły ponadgimnazjalnej stanowią w większości zadania własne samorządów gminnego i powiatowego. Rozdzielenie zadań z zakresu oświaty i wychowania między poszczególne szczeble samorządu wpisuje się w logikę podstawowych zasad decentralizacji, a mianowicie podziału zadań zgodnie z tzw. obszarem korzyści (*benefitsarea*) związanych z produkcją dobra lub usługi publicznej (Oates, 1972). Uczniowie uczęszczają do placówek położonych stosunkowo blisko ich domów, zatem bezpośrednimi beneficjentami usługi, która jest świadczona w szkole, są mieszkańcy określonych gmin czy powiatów. Jednak korzyści związane z edukacją mają wymiar ponadlokalny, wraz z wykształconym obywatelem stanowią o dobrobycie nie tylko danej jednostki samorządu terytorialnego, ale całego państwa. To sprawia, że państwo pozostawia w swoich rękach wiele ważnych decyzji związanych z realizacją usług edukacyjnych, w tym definiuje podstawowe zasady dostępu do edukacji. Zgodnie z zapisami *Ustawy o systemie oświaty* (art.1 § 9), system ten zapewnia w szczególności: *zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi*. Jak pokazano w poprzednim rozdziale, nakłady finansowe rodzin na kształcenie dzieci są w Polsce istotnie zróżnicowane. Celem analiz prowadzonych w poniższym rozdziale jest ustalenie poziomu publicznych wydatków na oświatę „trafiających do ucznia” oraz wskazanie stopnia zróżnicowania tych wydatków między poszczególnymi samorządami i szkołami. W dalszej kolejności wskazane będą czynniki, które determinują poziom nakładów edukacyjnych w samorządach i szkołach. Analizy te będą poprzedzone opisem zadań samorządów z zakresu organizacji i finansowania szkół oraz źródeł dochodów, które realizacji tych zadań mogą służyć. Wszystkie analizy przeprowadzone są na danych z 2012 roku.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Agnieszka Kopańska

Gminy (2014 jednostek), będące najmniejszym a jednocześnie najważniejszym¹² szczeblem polskiego samorządu, odpowiedzialne są za zadania oświatowe realizowane *w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego [...], a także w szkołach podstawowych oraz gimnazjach, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich* (art. 5a, ust 2, par. 1 *Ustawy o systemie oświaty*). Gminy stanowią bardzo niejednorodną grupę. Standardowym (i stosowanym również w statystyce publicznej) podziałem jest rozróżnienie gmin wiejskich (1589), miejskich (307) i mieszanych – miejsko-wiejskich (582).

¹¹ Reforma systemu edukacji, której wdrożenie rozpoczęto 1 września 1999 roku, obejmowała wprowadzenie sześcioklasowej szkoły podstawowej (wcześniej była ona ośmioklasowa) oraz gimnazjum – nowego typu szkoły. Reforma szkolnictwa ponadgimnazjalnego rozpoczęła się w 2002 roku. Zgodnie z reformą administracji publicznej, którą wprowadzono także w 1999 roku, do zadań własnych samorządów gminnych należy zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów, a do zadań własnych miast na prawach powiatu – zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych.

¹² Na co wskazuje bardzo szeroki zakres ich kompetencji w sprawach lokalnych i stosunkowo duża samodzielność finansowa, o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania. Potwierdzają to również najważniejsze regulacje prawne, np. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gminy są jedynym z nazwy wymienionym szczeblem samorządu terytorialnego.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Powiaty (314 jednostek), stanowiące samorząd lokalny o charakterze ponadgminnym, realizują zadania oświatowe w *szkołach podstawowych specjalnych i gimnazjach specjalnych, szkołach ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkołach sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówkach oświatowo-wychowawczych, placówkach kształcenia ustawicznego [...] placówkach artystycznych; poradniach psychologiczno-pedagogicznych; młodzieżowych ośrodkach wychowawczych [...], placówkach zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym* (art. 5a, ust. 2, par. 2 Ustawy o systemie oświaty).

Obok powyższych typów jednostek samorządu terytorialnego należy wymienić również **miasta na prawach powiatu (mnpp)** – jest to 66¹³ największych polskich miast, które ze względu na swoją specyfikę (wielkość i miejski, a często również metropolitarny charakter) realizują jednocześnie zadania gminne i powiatowe.

Analizę i porównywanie wydatków samorządów na oświatę umożliwia system klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którym poszczególne rodzaje wydatków muszą być zapisywane w odpowiednim dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej oraz pod odpowiednim paragrafem. Zadania związane z oświatą zapisywane są w dziale 801. Rysunek nr 41 pokazuje strukturę wydatków bieżących¹⁴ samorządów w tym dziale.

Zdecydowanie najważniejszą częścią wydatków samorządów na oświatę są te, które związane są bezpośrednio z placówkami edukacyjnymi kolejnych etapów i rodzajów przypisanych ustawowo do samorządów różnych typów¹⁵. Przy czym klasyfikacja budżetowa nie wszystkie typy szkół traktuje osobno – w jednym rozdziale połączone są szkoły kształcące zawodowo (zasadnicze szkoły zawodowe i technika), nie są również wyróżnione szkoły dla młodzieży i dorosłych¹⁶. Obok wydatków związanych z placówkami edukacyjnymi w samorządach gminnych i miastach na prawach powiatu znaczenie mają wydatki na stołówki, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wydatki na dowożenie uczniów, zaś w powiatach ziemskich na centra kształcenia ustawicznego i praktycznego. Te kategorie stanowią tylko dwu-, trzyprocentową część wydatków wszystkich samorządów na oświatę. Jednak jest to tylko średnia, jak pokażemy w dalszych rozważaniach na przykładzie dowożenia uczniów w niektórych gminach, wydatki te są znacznym obciążeniem lokalnych budżetów.

¹³ W 2012 roku Wałbrzych, który mieści się w tej liczbie, nie był miastem na prawach powiatu.

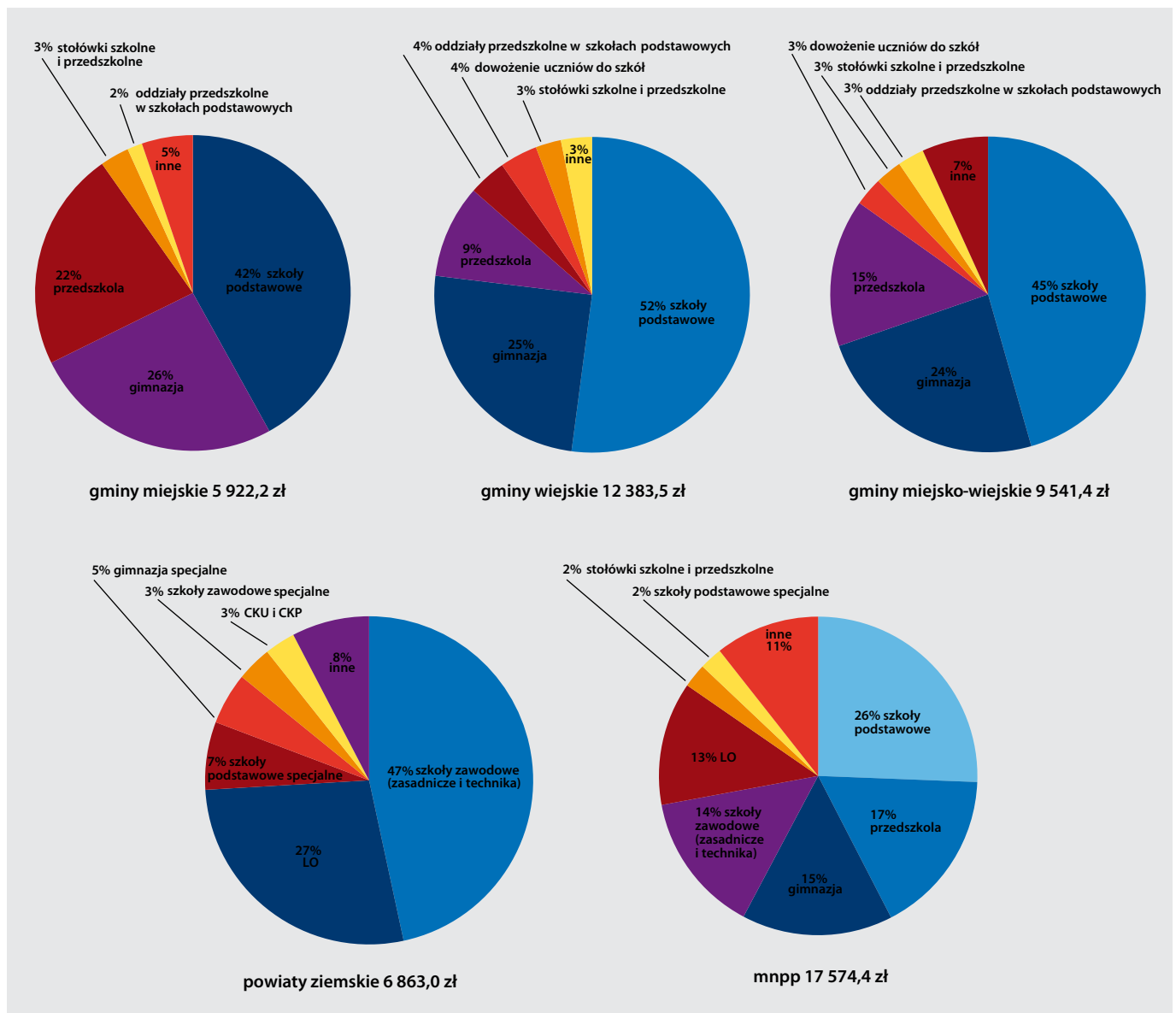
¹⁴ Ze względu na to, że prowadzone analizy dotyczą tylko jednego roku – 2012 – nie uwzględniamy wydatków inwestycyjnych, które mogłyby jednorazowo zmieniać obraz inwestujących jednostek.

¹⁵ Na podstawie porozumień samorzady mogą przekazywać prowadzenie szkół do innego poziomu samorządu. Stąd około 1% wydatków na gimnazja realizowanych jest przez powiaty ziemskie (dotyczy to 76 powiatów), wydatki na licea ogólnokształcące zanotowano w 173 gminach i stanowiły one około 5% wydatków na licea ogółem, nieco mniej gmin zaangażowanych jest w finansowanie szkół kształcących zawodowo – 92 podmioty, a ich wydatki to około 1% wydatków na te szkoły ogółem. W naszych analizach nie bierzemy pod uwagę tych przypadków.

¹⁶ Rodzi to problemy związane ze szczegółową analizą wydatków, które przede wszystkim interesują nas w tym raporcie. Dokładnie będzie to opisane w dalszej części rozdziału 2 w podrozdziale Metodologia.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Rysunek 41. Struktura i wysokość wydatków bieżących gmin i powiatów na oświatę i wychowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych.

W wydatkach bieżących związanych z placówkami szkolnymi zdecydowanie najważniejsze znaczenie mają wydatki na pracowników. Jak pokazuje tabela 12, nie są to tylko wynagrodzenia z pochodnymi, ale również dodatkowe obciążenia wydatkowe, takie jak dodatki do wynagrodzeń i fundusz świadczeń społecznych. Ogółem te obciążenia to około 80–90% wydatków samorządów na placówki szkolne. Wśród tych wynagrodzeń większość dotyczy nauczycieli. Na poziomie budżetów samorządów nie można określić, jaka jest to dokładnie część, jednak na podstawie analiz budżetów szkół wiemy, że jest to około 84% wydatków na wynagrodzenia w szkołach.

Zasady dotyczące wynagradzania nauczycieli są szczegółowo opisane w *Karcie nauczyciela* (Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 z późn. zm., dalej KN). Wysokość wynagrodzenia, które otrzymuje nauczyciel, zależy od stopnia awansu zawodowego, a także od posiadanych kwalifikacji i liczby godzin obowiązkowych. Ustawa określa minimalne i średnie wynagrodzenie nauczycieli. Co roku podawana jest w rozporządzeniu minimalna stawka wynagrodzeń w zależności od stopnia awansu i wykształcenia, a również (w ustawie budżetowej) kwota bazowa, która stanowi podstawę wyznaczenia tzw. średniego wynagrodzenia. Zgodnie z KN wynagrodzenie średnie wynosi:

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

- 100% kwoty bazowej dla nauczyciela stażysty
- 111% dla nauczyciela kontraktowego
- 144% dla nauczyciela mianowanego
- 184% dla nauczyciela dyplomowanego.

Tabela 12. Struktura wydatków samorządów gminnych i powiatowych na szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne (w %)

	Szkoły podstawowe				Gimnazja				Licea ogólnokształcące		Szkoły zawodowe	
	gminy miejskie	gminy wiejskie	gminy miejsko-wiejskie	miasta na prawach powiatu	gminy miejskie	gminy wiejskie	gminy miejsko-wiejskie	miasta na prawach powiatu	powiaty ziemskie	miasta na prawach powiatu	powiaty ziemskie	miasta na prawach powiatu
Wynagrodzenia	82,4	78,0	79,8	79,7	81,4	81,9	82,3	79,4	78,9	74,8	78,9	68,1
Dodatki do wynagrodzeń (w tym mieszkaniowe i wiejskie)	0,4	4,5	2,9	0,3	0,4	4,8	2,4	0,5	0,7	0,4	1,1	0,4
Zakładowy fundusz świadczeń społecznych	4,2	3,8	4,0	4,0	3,9	3,8	3,9	4,0	3,9	3,6	4,0	3,5
Energia	5,0	3,0	3,8	5,3	4,1	2,5	3,8	4,4	3,9	4,2	4,0	3,9
Materiały i wyposażenie	1,8	4,5	3,1	1,3	1,3	3,3	2,1	1,0	1,7	0,9	2,4	0,9
Zakup usług	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2	1,4	1,2	1,3	1,2	2,1	1,4
Remonty	1,1	1,1	1,0	1,4	0,9	0,5	0,7	0,9	0,9	1,1	0,8	1,1
Pomoce naukowe	0,6	0,6	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,5	0,3
Dotacje dla szkół nieprowadzonych przez samorząd	2,0	2,1	2,2	5,3	4,9	0,9	2,1	8,0	7,6	13,1	5,4	19,8
Inne	0,7	0,8	0,7	0,5	1,1	0,9	1,0	0,4	0,9	0,6	0,9	0,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych.

Średnie wynagrodzenie składa się z wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o dodatki motywacyjne, za wysługę lat, funkcyjne, godziny ponadwymiarowe, zastępstwa, nagrody. Szczegółowe warunki wypłacania tych składników wynagrodzeń określone są przez samorząd, ale kształtując te dodatki, samorzady są zobowiązane do tego, żeby ostatecznie przeciętnie nauczyciele na ich terenie otrzymali w każdym roku wynagrodzenie średnie. Dodatkowo od 2009 roku wprowadzono

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

zasadę, że w przypadku nieosiągnięcia tych średnich nauczycielom przysługują jednorazowe dodatki uzupełniające (art. 30 a KN). Zatem **z punktu widzenia samorządu minimalny wymagany prawem wydatek na wynagrodzenie nauczycieli jest to wydatek określony przez wynagrodzenie średnie, a nie minimalne zasadnicze wynagrodzenie**. Obok tego obowiązkowe są dodatki wskazywane w KN – wiejski i mieszkaniowy.

W tabeli 13 zestawione są informacje o minimalnym i średnim wynagrodzeniu nauczycieli w 2012 roku (od września). Dla porównania pokazano również wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w grudniu tego roku.

Tabela 13. Wynagrodzenia minimalne i średnie nauczycieli – wysokość wymagana we wrześniu 2012 roku

	Stopnie awansu zawodowego			
	nauczyciel	nauczyciel	nauczyciel	nauczyciel
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Minimalne zasadnicze wynagrodzenie*	2265.00	2331.00	2647.00	3109.00
Średnie wynagrodzenie	2717.59	3016.52	3913.33	5000.37
Przeciętne w gospodarce**	3521,67			

* dla nauczycieli z tytułem zawodowym magistra i z przygotowaniem pedagogicznym

** na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl)

Samorządy mogą płacić więcej niż przewidziane minima, należy jednak zwrócić uwagę, że gwarantowane prawem wynagrodzenia średnie są wprawdzie niskie dla nauczycieli stażystów (66% przeciętnej krajowej), ale dość wysokie dla nauczycieli dyplomowanych (122% średniej krajowej). Dodatkowo kwota bazowa wynagrodzeń ustalana na szczeblu centralnym była w ostatnim czasie kilkakrotnie podwyższana. A wreszcie liczba nauczycieli, którzy osiągnęli najwyższy stopień awansu zawodowego, wzrosła istotnie w minionych latach. W 2007 roku stopień ten miało 32% nauczycieli, a w 2012 już 56%. Na ten awans samorządy nie mają wpływu.

Jak pokazywała tabela 12, obok wynagrodzeń samorządy w związku z zatrudnieniem pracowników ponoszą inne koszty. Warto tu szczególnie wspomnieć o dodatkach wiejskich i mieszkaniowych, które KN gwarantuje wszystkim nauczycielom szkół podstawowych i gimnazjów pracującym na terenie wsi lub miasteczek do 5 tys. mieszkańców. Stąd, jak widać, ta kategoria wydatków jest ważnym obciążeniem w budżetach na szkoły gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Dodatek tzw. wiejski wynosi 10% wynagrodzenia zasadniczego, dodatek mieszkaniowy uzależniony jest od sytuacji rodzinnej nauczyciela (wynosi on miesięcznie kilkadziesiąt złotych). Jak powiedziano, te dodatki nie są wliczane do wynagrodzenia średniego.

Innym ważnym kosztem dla samorządów powiązany z wynagrodzeniami nauczycieli jest Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Wysokość odpisów na ten fundusz też jest regulowana w KN, te odpisy są prawie trzykrotnie większe, niż wymagałby tego *Kodeks pracy*. KN wprowadza również wyższe niż wynikające z *Kodeksu pracy* zapisy związane ze zwolnieniami nauczycieli. W art. 20 określa wyraźnie finansowe koszty takich zwolnień – sześciomiesięczne wynagrodzenie zasadnicze.

Przy znacznej przewadze wynagrodzeń w strukturze wydatków bieżących związanych z edukacją, pozostałe mają, jak widać w tabeli 12, proporcjonalnie mniejsze znaczenie. Ogółem wynoszą około 10% wydatków w szkołach. Warto w tym miejscu dodać, że jest to mniej niż przeciętnie w krajach UE i OECD, gdzie inne wydatki niż wynagrodzenia wynoszą ponad 20% (OECD, 2014).

Wśród pozostałych wydatków bieżących warto zwrócić uwagę na dotacje dla innych niż samorząd jednostek prowadzących szkoły. Ich wysokość jest szczegółowo regulowana w *Ustawie o systemie oświaty*. Tę szczegółowość należy podkreślić, gdyż jednocześnie samorządy mają stosunkowo

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

niewielkie możliwości planowania sieci placówek niepublicznych na swoim terenie. To czy dana jednostka oświatowa może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jest zależne od decyzji kuratora oświaty (lub ministra w przypadku szkół artystycznych) po spełnieniu określonych wymagań, a samorząd jedynie ewidencjonuje fakt funkcjonowania takiej placówki.

Organ prowadzący szkołę (w tym samorząd) odpowiada za jej działalność, co w szczególności oznacza (art. 5, ust. 7 *Ustawy o systemie oświaty*): 1) *zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych* [...].

Stosunkowo istotnym wydatkiem bieżącym samorządów związanym z edukacją są koszty energii. Obok tego można dodać koszty innych usług oraz zakup materiałów i wyposażenia, w tym pomocy dydaktycznych, a także wydatki na bieżące remonty. Należy uznać, że obok konieczności zatrudnienia nauczyciela wydatki te związane są bezpośrednio z realizacją usługi edukacyjnej w placówce oświatowej. W przeciwieństwie do bardzo szczegółowych i niepozostawiających samorządom wiele swobody wydatkowej regulacji dotyczących wynagradzania nauczycieli wskazania prawne związane z wydatkami na utrzymanie i wyposażenie szkoły mają charakter zaleceń odnoszących się do przestrzegania norm BHP czy wpisanych do ustawy oświatowej oraz do innych aktów prawnych mających znaczenie dla funkcjonowania edukacji, np. podstawy programowej kształcenia ogólnego i podstawy programowej kształcenia w zawodach. W podstawach programowych wskazywane są np. zalecenia dotyczące wyposażenia sal dydaktycznych. Nie są to twarde obowiązkowe wskazania. Z jednym jednak wyjątkiem związanym z kształceniem zawodowym. Problem polega na tym, że wyposażenie, które szkoła „powinna posiadać”, jest niezbędne do przeprowadzania egzaminu potwierdzającego nabyte przez uczących się kwalifikacje. Każda szkoła prowadząca kształcenie zawodowe w oparciu o podstawy kształcenia w zawodach jest ośrodkiem egzaminacyjnym, a zatem musi takie wyposażenie mieć. W tej sytuacji wyposażenie staje się niezbędne do nauki zawodu, co pociąga za sobą koszty, bowiem do przeprowadzenia egzaminu wymagana jest nie tylko odpowiednia infrastruktura dydaktyczna (pracownie i warsztaty, narzędzia i materiały), ale także odpowiednia liczba stanowisk szkoleniowych (egzaminacyjnych). Tak więc z jednej strony mamy do czynienia z zapisem „miękkim”, z drugiej jednak, zapis ten jest w istocie standardem wymagań, niezbędnym do prowadzenia kształcenia zawodowego.

Obok zadań i wydatków bezpośrednio związanych z oświatą samorządy, szczególnie powiatowe, są odpowiedzialne za szereg funkcji wspomagających edukację i wychowanie młodzieży. Większość tych wydatków zapisywana jest w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza*. Są to przede wszystkim wydatki związane z zadaniami powiatów z zakresu poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego czy prowadzenia placówek wychowawczych dla dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie. Obok tego w tym dziale zapisywane są wydatki powiatów na bursy i internaty. W przypadku gmin w tym dziale zapisywane są wydatki na świetlice szkolne oraz pomoc materialną dla uczniów.

Opisane powyżej zadania związane z oświatą i wychowaniem, w tym prowadzenie placówek edukacyjnych, stanowią zadania własne samorządów. Stąd źródłem finansowania zadań edukacyjnych są co do zasady dochody, o których rozdysonowaniu samodzielnie decydują władze lokalne, a więc łącznie dochody własne oraz subwencje. Dotacje celowe, których przeznaczenie zdefiniowane jest przez donatora, nie spełniają tej reguły, co oczywiście nie oznacza, że samorządy nie mogą z nich korzystać, należy jednak traktować to źródło finansowania zadań własnych jedynie jako dodatkowe. Źródła i struktura dochodów polskich samorządów są bardzo niejednorodne. Przede wszystkim różne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego wyposażone zostały w inne dochody, choć podstawowe kategorie są takie same¹⁷. Są to:

- dochody własne (przy czym są włączone tu również udziały w podatkach PIT i CIT)
- subwencje ogólne
- dotacje celowe z budżetu państwa.

¹⁷ Art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.; dalej UoDJST) oraz art. 167, ust. 2 Konstytucji.

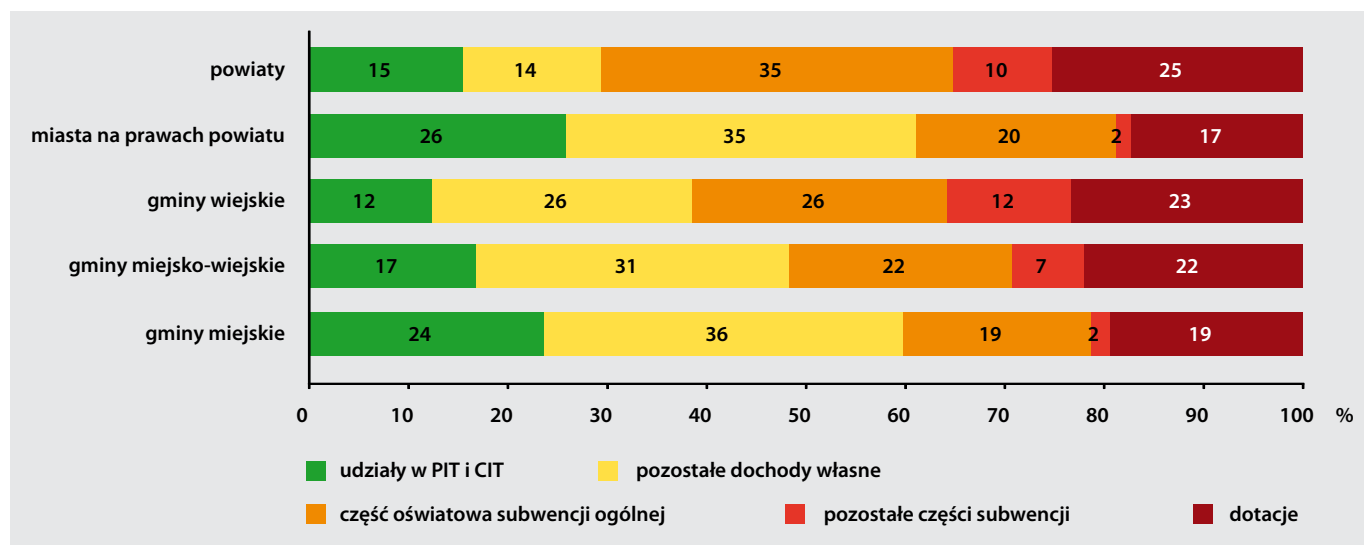
3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Obok tego dochodami samorządów mogą być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi
- środki pochodzące z budżetu UE
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Poniższy rysunek prezentuje strukturę najważniejszych kategorii dochodów w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego.

Rysunek 42. Struktura dochodów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w 2012 roku (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych.

Jak widać, gminy i miasta na prawach powiatu dysponują istotnymi i zróżnicowanymi dochodami własnymi, w których obok udziałów w podatkach centralnych PIT i CIT ważne są też inne dochody własne (stanowiące ponad 30% dochodów ogółem w tych jednostkach). Dochody powiatów w większości składają się z subwencji i dotacji. Dochody własne dają samorządom największą swobodę w kształtowaniu ich własnej polityki wydatkowej. Ważny jest zarówno poziom tych dochodów, jak i stopień, w jakim jednostki mogą wpływać na ich wielkość (np. poprzez kształtowanie stawek podatkowych czy decyzje dotyczące dysponowania majątkiem). Z tego właśnie powodu udziały w podatkach PIT i CIT, aczkolwiek prawnie uznawane za dochody własne, bliższe są dochodom subwencyjnym. Samorzady mają tylko pośredni wpływ na ich wysokość (poprzez zachęcanie ludzi i firmy do płacenia podatków na ich terenie). Stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia są ustalane na poziomie centralnym. Samorzady otrzymują określone prawem części tych dochodów wpłacanych przez podatników z ich terenu. Gminy otrzymują 39,34% dochodów z PIT oraz 6,71% z CIT, zaś powiaty 10,25% z PIT i 1,4% z CIT, miasta na prawach powiatu dostają zarówno część gminną, jak i powiatową. Ze względu na bazę podatkową wysokość tych dochodów w samorządach jest mocno skorelowana z lokalnym rynkiem pracy. W samorządach, gdzie przeważa rolnictwo, oraz tam, gdzie jest wysokie bezrobocie, te dochody są niskie.

Spośród innych dochodów określanych prawnie jako własne tylko część podatków lokalnych przypisanych gminom daje tym samorządom rzeczywistą możliwość decydowania o ich wysokości (np. podatek od nieruchomości, środków transportowych), pozostałe, podobnie jak udziały,

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

są dochodami związanymi z lokalną bazą podatkową, ale bez możliwości kształtowania ich przez władze lokalne. Stąd należy uznać, że tylko gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce dysponują w miarę istotnymi dochodami własnymi (lokalne podatki, co do których jest możliwa polityka fiskalna, oraz dochody z majątku to około 20% ich dochodów). Powiaty są takich dochodów w zasadzie pozbawione (tylko dochody z majątku mają w ich przypadku ekonomiczny charakter dochodu własnego).

Wysokość dochodów samorządów prawnie określanych jako własne (a więc udziałów w PIT i CIT, podatków i opłat, dochodów z majątku i pozostałych dochodów własnych) jest bardzo zróżnicowana (por. tabela 14). Dla jego wyrównania oraz dofinansowania zadań własnych samorządów stworzono system subwencji ogólnej.

Tabela 14. Zróżnicowanie dochodów określanych prawnie jako własne, bez udziałów w PIT i CIT per capita w gminach i powiatach

	Średnia	Max.	Min.	Mediana	Współczynnik zmienności	N
Gminy miejskie (bez Krynicy Morskiej*)	1689.9	5134.2	746.1	1596.4	32%	240
Gminy wiejskie (bez Kleszczowa*)	1147.9	8043.1	358.7	993.3	58%	1570
Gminy miejsko-wiejskie (bez Nowego Warpna*)	1350.6	9168.4	473.4	1222.6	49%	601
Miasta na prawach powiatu	2422.9	5166.9	1450.0	2328.4	29%	65
Powiaty	248.9	621.5	125.8	234.8	29%	314

* Dochody własne tych gmin są wyjątkowo wysokie, Kleszczów – 52,4 tys., Krynica Morska – 42,7 tys., Nowe Warpno – 28,7 tys.

Subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z trzech głównych części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Dwie pierwsze części subwencji mają przede wszystkim charakter równoważenia tzw. nierówności poziomych, tzn. różnic dochodowych między poszczególnymi jednostkami, z uwzględnieniem niektórych cech wpływających na zróżnicowanie kosztów realizacji zadań publicznych w poszczególnych jednostkach. Wysokość tych subwencji jest silnie ujemnie skorelowana z dochodami własnymi¹⁸. Należy przy tym zaznaczyć, że konstrukcja tych części subwencji sprawia, że wyrównanie to nie jest całkowite, tzn. jedynie spłaszcza zróżnicowanie wynikające z różnic w dochodach własnych samorządów (por. tabela 15).

¹⁸ Wpłaty bogatych samorządów na rzecz subwencji równoważącej (tzw. janosikowe) w klasyfikacji budżetowej nie zmniejszają ich dochodów, ale są zapisywane po stronie wydatków, jeśliby uwzględnić te wpłaty, wyrównanie byłoby nieco większe, ale nadal zachowywałoby zróżnicowanie dochodów własnych.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Tabela 15. Zróżnicowanie dochodów własnych wraz z częścią wyrównawczą i równoważącą subwencji w gminach i powiatach (per capita)

	Średnia	Max.	Min.	Mediana	Współczynnik zmienności	N	Korelacja wyrównawczej i równoważającej subwencji z dochodami własnymi samorządów
Gminy miejskie (bez Krynicy Morskiej*)	1765.9	5162.0	1174.9	1640.9	29%	240	-0.48
Gminy wiejskie (bez Kleszczowa*)	1583.9	8052.9	1002.5	1447.9	35%	1570	-0.66
Gminy miejsko-wiejskie (bez Nowego Warpna*)	1633.1	9328.9	1077.0	1490.7	35%	601	-0.55
Miasta na prawach powiatu	2538.2	5225.1	1637.8	2402.5	27%	65	-0.26
Powiaty	348.7	637.3	236.4	333.9	20%	314	-0.45

* Por. uwaga pod tabelą 14.

Subwencja oświatowa to największa część subwencji ogólnej. W 2012 roku stanowiła 67% subwencji ogółem otrzymanych przez gminy wiejskie, 75% – gminy miejsko-wiejskie, 78% – powiaty, 91% – gminy miejskie i 93% – miasta na prawach powiatu. Subwencja ta jest również istotną częścią budżetów samorządów. To sprawia, że subwencja oświatowa bardzo silnie oddziałuje na sytuację finansową samorządów, a przez samą swoją wielkość wyrównuje dochody samorządowe nawet silniej niż pozostałe części subwencji (por. tabela 16). Wprawdzie w algorytmie jej przydziału, jak pokazemy dalej, nie są uwzględniane dochody własne samorządów. Jak widać w przypadku miast na prawach powiatu oraz gmin miejsko-wiejskich¹⁹, jej wysokość jest znacznie i ujemnie skorelowana z dochodami własnymi.

¹⁹ Fakt korelacji subwencji oświatowej z dochodami miast na prawach powiatu związany jest z tym, że w uboższych miastach proporcjonalnie więcej jest ponadgimnazjalnych szkół kształcących zawodowo, a zatem otrzymują one proporcjonalnie wyższą subwencję, z kolei w przypadku gmin miejsko-wiejskich związane jest to z tym, że w samorządach o bardziej rolniczym charakterze, a więc tych, w których dochody z PIT i CIT są relatywnie niższe, więcej jest szkół na wsiach, a miasteczka są mniejsze – zatem trafia tam więcej subwencji powiększonej o wagę większą.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

Tabela 16. Zróżnicowanie subwencji oświatowej oraz dochodów własnych wraz z subwencją oświatową w gminach i powiatach (per capita)

	Średnia	Max.	Min.	Mediana	Współczynnik zmienności	N	Korelacja oświatowej części subwencji z dochodami własnymi samorządów
Gminy miejskie (bez Krynicy Morskiej*)							
subwencja oświatowa pc	577.5	1409.2	248.9	541.7	27%	240	0.02
dochody własne + subwencja oświatowa pc	2267.5	5810.8	1205.5	2117.1	25%	240	
Gminy wiejskie (bez Kleszczowa*)							
subwencja oświatowa pc	811.1	1626.1	307.3	803.0	19%	1570	-0.13
dochody własne + subwencja oświatowa pc	1959.0	9122.7	1081.9	1806.4	34%	1570	
Gminy miejsko-wiejskie (bez Nowego Warpna*)							
subwencja oświatowa pc	709.4	1287.9	337.2	692.8	22%	601	-0.25
dochody własne + subwencja oświatowa pc	2060.1	9724.8	1204.5	1926.8	31%	601	
Miasta na prawach powiatu							
subwencja oświatowa pc	1097.2	1826.6	649.9	1064.7	25%	65	-0.36
dochody własne + subwencja oświatowa pc	3520.2	5929.8	2191.9	3437.8	19%	65	
Powiaty							
subwencja oświatowa pc	319.4	763.8	16.2	333.6	35%	314	0.02
dochody własne + subwencja oświatowa pc	568.3	994.8	146.5	574.1	24%	314	

* Por. uwaga pod tabelą 14.

Część oświatowa subwencji ogólnej to transfer, który zgodnie z teorią finansów publicznych można zakwalifikować jako transfer wyrównujący tzw. nierówności pionowe – związane z przekazaniem samorządom zadania publicznego, na którego realizację jednocześnie nie otrzymały adekwatnych środków własnych. Dodatkowo edukacja ze względu na swój ponadlokalny charakter wymaga wsparcia ponadlokalnego, a w teorii odnosi się to do problemu stymulacji wytwarzania dóbr generujących tzw. korzyści zewnętrzne (por. np. Swianiewicz, 2011; Kopańska, 2014).

Zgodnie z zapisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ogólna kwota części oświatowej subwencji oświatowej określana jest co roku przez ustawę budżetową. Przy czym do roku 2004 na subwencję oświatową była przeznaczana część planowanych dochodów budżetu państwa nie mniejsza niż 12,8%. Od 2004 roku przyjęto słabsze założenie, zgodnie z którym wysokość subwencji oświatowej nie może być niższa niż w roku poprzedzającym rok budżetowy, ale

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

jednocześnie powinna być skorygowana o zmiany z tytułu realizowanych przez samorządy zadań oświatowych (art. 28 ust. 1 tej ustawy).

Podział subwencji między samorządy następuje z *uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych* (art. 28 ust. 5)²⁰, a szczegółowo sposób podziału jest regulowany corocznymi rozporządzeniami ministra edukacji. Subwencja składa się z kwoty bazowej, kwoty uzupełniającej, kwoty na zadania pozaszkolne oraz kwoty rezerwowej. Poszczególne części subwencji oświatowej obliczane są w oparciu o przeliczeniową liczbę uczniów i wychowanków korzystających z zakresu zadań pozaszkolnych. Liczbom tym przypisany jest szereg wag. W 2012 roku było tych wag 41 (27 wag dotyczyło zadań szkolnych, 14 – pozaszkolnych)²¹. Wagi określają specyficzne cechy lokalnych systemów edukacji oraz specyficzne cechy uczniów, które mogą wpływać na koszty kształcenia. Wśród tych wag jest jedna waga lokalizacyjna, która dotyczy szkół podstawowych i gimnazjów zlokalizowanych na wsiach i w małych miastach. Istnieje szereg wag dotyczących uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dotkniętych różnym stopniem niepełnosprawności. Wreszcie kolejne wagi wyróżniają rodzaj szkoły i etap edukacji – dotyczą np. uczniów szkół sportowych, artystycznych, szkół dla mniejszości narodowych i etnicznych, ponadgimnazjalnych, w tym kształcących zawodowo. Wyznacza się również przeliczeniową liczbę uczniów korzystających z zadań pozaszkolnych, również z odpowiednimi wagami. Wagi te wyróżniają uczniów i wychowanków niepełnosprawnych, mieszkańców internatów i burs, wychowanków ośrodków wychowawczych itp.

Ponadto przy pomocy tzw. wskaźnika korygującego Di uwzględniane są kolejne parametry wpływające na koszty funkcjonowania samorządowej oświaty. Wśród nich uwzględniony został wskaźnik wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi placówek oświatowych (parametr równy dla wszystkich samorządów 0,2²²) oraz płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia. Wskaźnik ten uwzględnia strukturę zatrudnienia nauczycieli o różnym stopniu awansu zawodowego i wysokość wynagrodzenia średniego tych nauczycieli. Dodatkowo uwzględniony jest wyższy wydatek na wynagrodzenia dla nauczycieli pracujących na terenach wiejskich lub w małych miastach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wskaźniki zawarte w algorytmie podziału subwencji uwzględniają:

- czynniki różnicujące wynagrodzenia nauczycieli – w odniesieniu do minimów wymaganych regulacjami KN
- czynniki różnicujące koszty uczniów ze względu na specyfikę ich kształcenia – specjalne potrzeby edukacyjne lub określoną formę kształcenia
- z czynników lokalnych jest uwzględniony tylko jeden – dla gmin wiejskich i małych miast – i tylko w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów.

Jak pokażemy w dalszej części tego opracowania, są to bardzo ważne czynniki mające wpływ na zróżnicowanie kosztów dostarczenia usługi edukacyjnej. Jednocześnie ocena, czy rzeczywiście uwzględniane w subwencji wagi dokonują dobrego rozdziału subwencji, jest utrudniona. Algorytm na przestrzeni ostatnich lat ulegał dość znacznym modyfikacjom. Zmieniała się zarówno liczba wag, jak i ich wysokości. Wyjaśnienia do rozporządzeń dotyczących podziału części oświatowej subwencji wskazują zawsze, że zmiana w stosunku do poprzedniego roku następuje i dlatego tak się dzieje, jednak nie są podawane szczegółowe wyliczenia, które stoją za tymi zmianami. Kolejny problem to brak *punktu odniesienia – zestawu standardów, za pomocą których państwo*

²⁰ Przy czym nie wszystkie zadania są uwzględniane w algorytmie, np. nie ma w nim zadań związanych z dowożeniem uczniów do szkół.

²¹ W 2015 roku jest 47 wag, w stosunku do 2012 roku dodano wagi związane z małymi szkołami oraz wprowadzono odmienne wagi dla szkół podstawowych i gimnazjów zlokalizowanych na wsiach i w małych miastach, zróżnicowano wagi dla uczniów szkół mniejszości narodowych w zależności od wielkości tej szkoły, uwzględniono również uczestników zawodowych kursów kwalifikacyjnych, w 2014 roku pojawiła się również dodatkowa waga związana ze zmianami wieku rozpoczęcia szkoły podstawowej przez dzieci i ze znacznym zwiększeniem liczebności początkowych klas szkoły podstawowej.

²² W 2015 roku parametr ten wynosi 0,25.

3. Zadania samorządów gminnych i powiatowych z zakresu oświaty oraz źródła ich finansowania

określałoby minimalne akceptowalne przez siebie lub zalecane parametry systemu (Herbst i in., 2009, s. 22). Jak pokazano powyżej, szczegółowe wytyczne dotyczą wynagradzania nauczycieli, ale nie jest powiedziane np., jaka jest finansowana przez subwencję wielkość oddziału klasowego, która determinuje ich liczbę. Z kolei wskazania dotyczące pozostałych elementów usługi edukacyjnej są nieprecyzyjne i podawane w wielu rozproszonych aktach prawnych. To rodzi wiele konfliktów na linii rząd–samorządy. Konflikty te dotyczą zarówno sposobu podziału subwencji, jak i jej wielkości ogółem (Gniadkowski, 2013). Na to nakłada się kolejna kwestia – zadania oświatowe są własnymi samorządów, a subwencja oświatowa jedynie je dofinansowuje. Jeśli zatem następują zmiany w sytuacji finansowej samorządów – w ich dochodach lub innych niż oświatowe zadaniach – do nich powinna być dostosowywana wysokość subwencji. Jeśli jednak nie ma standardów, to nie ma możliwości oceny, czy i jak sytuacja budżetów lokalnych wpływa na możliwość realizacji przez samorządy właściwej jakości usługi edukacyjnej. Podsumowując, jak w 2009 roku wskazali Herbst i in. (Herbst i in., 2009), trudno ocenić, jaką funkcję spełnia oświatowa część subwencji ogólnej. Wśród funkcji pożądanych można wymienić:

- funkcję alokacyjną, związaną z tym, że środki z subwencji pokrywają określone (a zróżnicowane lokalnie) koszty funkcjonowania oświaty
- redystrybucyjną, związaną z tym, że środki subwencyjne w szczególny sposób finansują samorządy lub osoby uboższe
- strategiczną, związaną ze stymulowaniem przez państwo określonych działań samorządów w sferze oświaty.

Z punktu widzenia celu tego raportu – oceny równości dostępu do usług edukacyjnych w Polsce – i w zestawieniu z pokazanymi w rozdziale 1 wydatkami prywatnymi szczególnie ważna jest ocena realizacji funkcji redystrybucyjnej, ale na to będą się nakładać kwestie właściwej alokacji środków publicznych. Ważne jest bowiem pytanie, czy ta alokacja (zarówno co do wysokości kwot, jak i zróżnicowania między samorządami) jest adekwatna do potrzeb i możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Ocena, czy i w jakim stopniu subwencja realizuje te cele, będzie przedmiotem analiz w ostatnim rozdziale raportu. W tym rozdziale pokazujemy jedynie ilościowy związek między różnymi czynnikami wpływającymi na wydatki, w tym wysokością subwencji oświatowej i innymi dochodami samorządów a wydatkami samorządów na edukację dzieci i młodzieży.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Agnieszka Kopańska
Jędrzej Stasiowski

4.2.1. Metodologia

Publiczne nakłady na edukację przedstawione w dalszej części opracowania dotyczą wydatków samorządów oraz szkół. Analiza wydatków samorządów zaprezentowana zostanie w zestawieniach ogólnopolskich oraz bardziej szczegółowo – w odniesieniu do jednostek samorządu biorących udział w badaniu BECKER. Analizy odnoszące się do szkół będą dotyczyły tylko podmiotów zlokalizowanych w powiatach biorących udział w badaniu BECKER.

W wydatkach publicznych wyróżniona została kategoria wydatków podstawowych – bezpośrednio związanych z nauką dzieci i młodzieży w szkołach prowadzonych przez samorządy^{23, 24}. Podobnie jak w przypadku wydatków prywatnych, przyjęto, że wydatki na dowóz dziecka²⁵ do szkoły lub zapewnienie mu miejsca zamieszkania w pobliżu szkoły na czas nauki²⁶ są niezbędne, aby uczeń mógł podjąć naukę. W kategorii wydatków bezpośrednio związanych z nauką uwzględniono także nakłady na obsługę administracyjną szkół²⁷. Z punktu widzenia samorządów – jako organów prowadzących szkoły – obsługa administracyjna jest niezbędna, a jej prowadzenie wynika wprost z obowiązków samorządów w zakresie oświaty.

W poniższych analizach uwzględniono jedynie szkoły publiczne prowadzone przez samorządy²⁸. Wydatki publiczne obserwowane w budżetach samorządów przeliczano na uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest dany samorząd i które są przypisane do tego samorządu zgodnie z *Ustawą o systemie oświaty*. Dla gmin są to uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów, dla powiatów ziemskich uczniowie liceów ogólnokształcących dla młodzieży, techników dla młodzieży i zasadniczych szkół zawodowych dla młodzieży. W przypadku miast na prawach powiatu podstawą przeliczenia są uczniowie zarówno szkół „gminnych”, jak i „powiatowych”. Taki sposób wyliczeń nieco zawyża informację o rzeczywistych wydatkach na ucznia, szczególnie w przypadku analiz dla powiatów oraz miast na prawach powiatu. Wynika to z kilku uproszczeń, jakich dokonano w tych wyliczeniach. Po pierwsze, uwzględniane w wydatkach bezpośrednio związanych ze szkołami koszty dowożenia uczniów, burs i internatów czy obsługi administracyjnej dotyczą nie tylko tych wskazywanych uczniów, ale również uczniów innych szkół, które istnieją na terenie samorządu, np.

²³ Wydatki prywatne na uczniów tych szkół samorządowych były przedmiotem analiz prowadzonych w ramach badania BECKER. W badaniu wzięły udział również gospodarstwa domowe uczniów szkół specjalnych oraz prowadzonych przez inne podmioty niż samorządy, jednak ze względu na małą liczebność tej grupy nie można wyciągnąć na ich podstawie wniosków dotyczących całej populacji. W prezentowanych dalej zestawieniach zrezygnowano również z pokazania wydatków związanych z przedszkolami. W trakcie realizacji badania BECKER nastąpiła bowiem zmiana sposobu finansowania przedszkoli; zebrane dane związane z przedszkolami dotyczą okresu przejściowego i nie mogą stanowić podstaw do wnioskowania o wydatkach prywatnych i publicznych na przedszkola, z którymi mamy do czynienia w aktualnym systemie.

²⁴ Brane tu będą pod uwagę bieżące wydatki na te szkoły zapisane we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej (80101 – szkoły podstawowe, 80110 – gimnazja, 80120 – licea ogólnokształcące, 80130 – szkoły zawodowe) po odjęciu wydatków na dotacje dla szkół danego typu prowadzonych przez inne niż samorząd jednostki.

²⁵ Zapisywane w rozdziale 80113 – Dowożenie uczniów do szkół.

²⁶ Zapisywane w rozdziale 85410 – Internaty i bursy szkolne.

²⁷ Rozdział 80114 – Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół.

²⁸ Funkcjonujące w Polsce szkoły niepubliczne mogą być szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych oraz szkołami niepublicznymi bez takich uprawnień. Szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej otrzymuje z samorządu dotację, a zasady jej udzielania określa prawo oświatowe (art. 90). Warunki, które musi spełniać szkoła niepubliczna, aby miała uprawnienia szkoły publicznej, określa Ustawa o systemie oświaty (art. 82). Także szkoła niepubliczna bez takich uprawnień może otrzymywać dotacje z budżetu państwa (art. 90, ust. 3c). W raporcie nie analizujemy wydatków szkół niepublicznych – ani tych z uprawnieniami szkół publicznych, ani tych bez uprawnień.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

szkół innych etapów edukacji prowadzonych przez te samorzady, szkół specjalnych czy szkół dla dorosłych w przypadku powiatów. Jednak wydatki na dowożenie, bursy i obsługę administracyjną stanowią przeciętnie mniej niż 5% ogółu wydatków z kategorii wydatków podstawowych, zatem ryzyko popełnienia błędu jest niewielkie. Drugi problem dotyczy szkół ponadgimnazjalnych. W klasyfikacji budżetowej nie rozróżnia się szkół dla młodzieży i szkół dla dorosłych, sprawozdawane są one wspólnie. Przypisując wydatki ujęte w sprawozdaniach budżetowych do szkół danego poziomu, obejmujemy nimi nie tylko dzieci i młodzież, ale również dorosłych kształcących się w danych szkołach. Z drugiej strony jednak zasadnicza większość szkół dla dorosłych nie jest prowadzona przez samorzady, a przez inne podmioty, zatem wydatki na nie będą mieściły się w wydatkach bezpośrednio związanych ze szkołami samorządowymi²⁹.

4.1. Wydatki publiczne na edukację – zróżnicowanie regionalne

Podobnie jak w rozważaniach dotyczących wydatków prywatnych, punktem wyjścia w prezentacji wydatków publicznych jest analiza na poziomie średnich wojewódzkich. W dalszej kolejności przejdziemy do analiz zróżnicowania wydatków samorządów w przekroju województw oraz typów samorządów. Uszczegółowieniem będzie prezentacja wydatków na edukację samorządów biorących udział w badaniu BECKER oraz szkół z ich terenu.

Dwie pierwsze mapy wskazują na poziom wydatków podstawowych kierowanych na wszystkie etapy edukacji łącznie na obszarze powiatów ziemskich³⁰ i grodzkich³¹. W przypadku miast na prawach powiatu takie połączenie odzwierciedla obszar odpowiedzialności tych samorządów. Są one podmiotami finansującymi szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne – a więc wszystkie typy szkół, które stanowią przedmiot naszych analiz. Zatem widoczne liczby odzwierciedlają decyzje wydatkowe jednego podmiotu i jego politykę wobec oświaty poszczególnych etapów. Tymczasem w przypadku powiatów ziemskich mamy połączone w tych statystykach wydatki różnych samodzielnie i niezależnie od siebie działających jednostek samorządowych – powiatu i gmin z jego terenu. W tym przypadku możemy nie mieć do czynienia ze spójną polityką wobec edukacji na każdym z jej etapów, a w konsekwencji może wystąpić większe zróżnicowanie wydatków w obrębie tych samych powiatów.

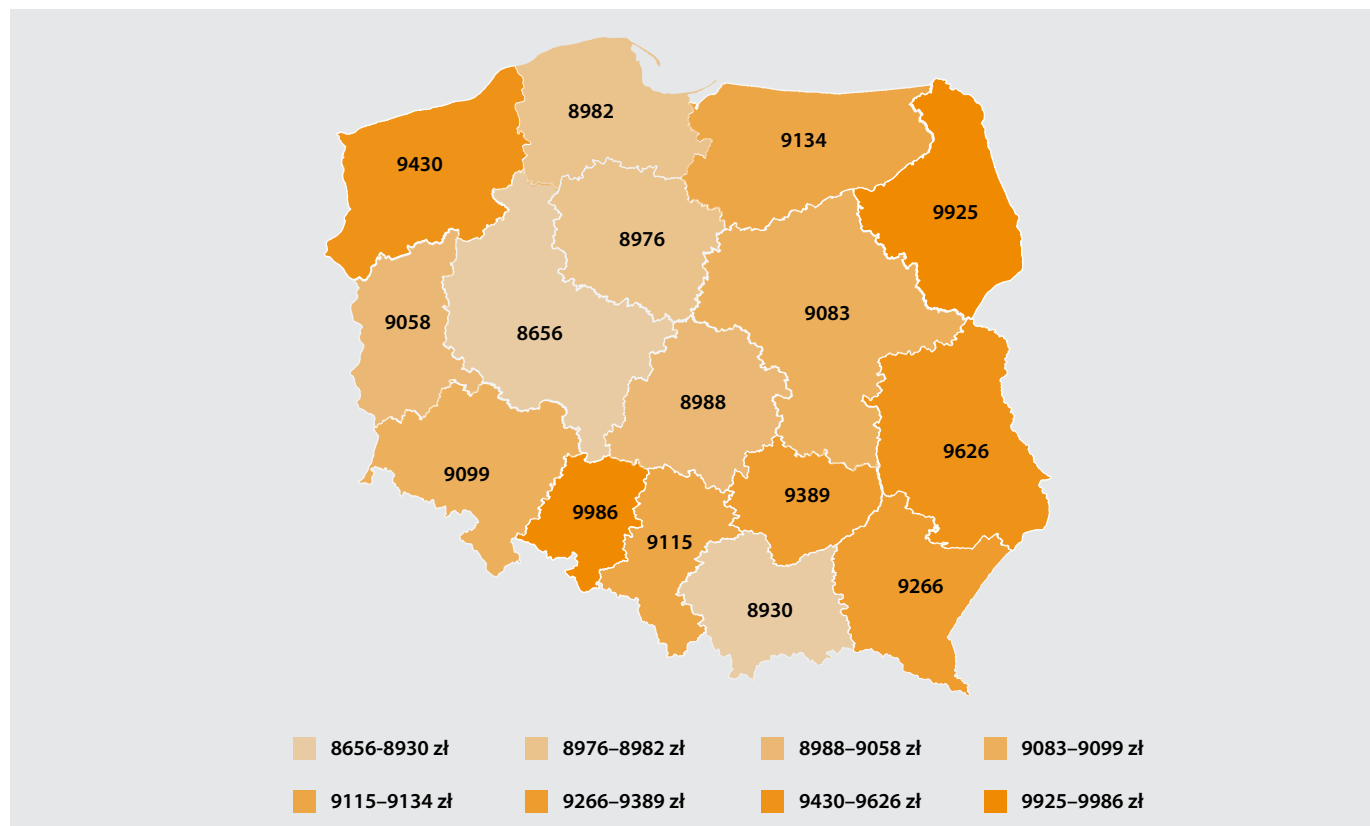
Podstawowe wydatki edukacyjne w przeliczeniu na ucznia przeciętnie są znacznie większe w powiatach ziemskich i gminach z ich terenu (średnio 9198 zł) niż w miastach na prawach powiatu (średnio 8009 zł). Na mapach widać, że występują nieznaczne różnice w średnich wydatkach podstawowych na oświatę między województwami. Jednak schemat tego zróżnicowania jest inny w powiatach ziemskich i w miastach na prawach powiatu. Np. w powiatach ziemskich relatywnie więcej wydają samorzady w województwach wschodnich, tymczasem miasta na prawach powiatu z tych terenów mają stosunkowo niskie wydatki. Samorzady z powiatów ziemskich województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego wydają w stosunku do innych województw niewiele, ale miasta na prawach powiatu z tych terenów wydają na edukację powyżej przeciętnej dla miast z innych województw.

²⁹ Ponad 90% szkół samorządowych ponadgimnazjalnych to szkoły dla młodzieży (por. Sztanderska i Drogosz-Zabłocka, red., 2014, s. 53 i 59).

³⁰ Ogół wydatków bezpośrednio związanych ze szkołami w gminach i powiatach podzielono przez liczbę dzieci kształcących się w szkołach prowadzonych przez gminy i powiaty.

³¹ Należy pamiętać, że w województwach świętokrzyskim i opolskim mamy tylko jedno miasto na prawach powiatu, zatem dane nie są średnią, a wielkością dla tego miasta.

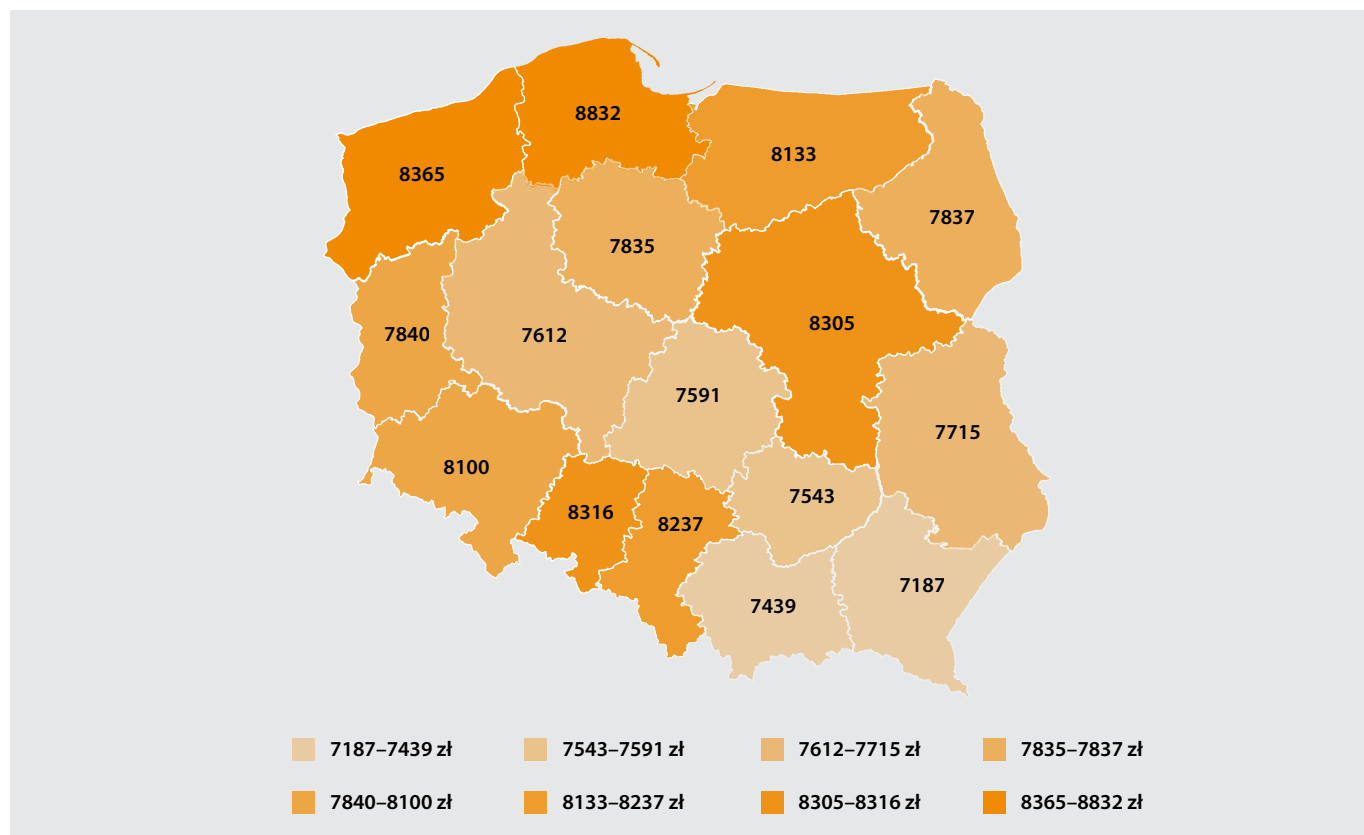
Rysunek 43. Średnia wysokość przeliczonych na ucznia podstawowych wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie oraz gminy z ich terenu (dotyczy szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży) w przekroju wojewódzkim, dane dla 2012 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Rysunek 44. Średnia wysokość przeliczonych na ucznia podstawowych wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół prowadzonych przez miasta na prawach powiatu (dotyczy szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży) w przekroju wojewódzkim, dane dla 2012 roku (w zł)



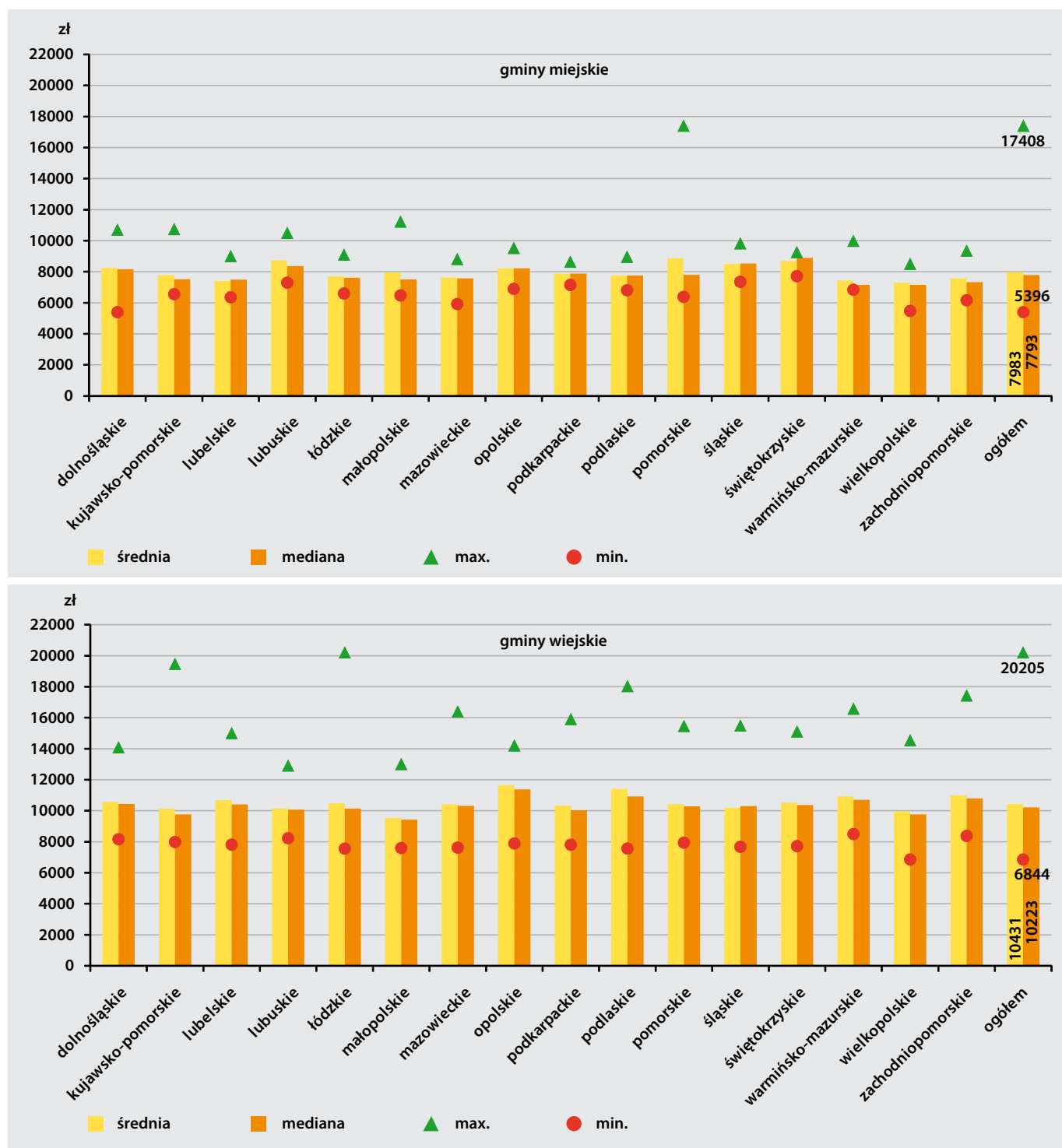
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Zróżnicowanie średnich wydatków w przekroju województw nie jest znaczne i pozostaje tylko trochę większe w miastach na prawach powiatu niż w powiatach ziemskich. W przypadku powiatów ziemskich różnica między średnimi wojewódzkimi wydatkami na ucznia sięga maksymalnie 15% (najwięcej wydaje się w województwie opolskim, najmniej w województwie wielkopolskim). Dla miast na prawach powiatu jest to 23-procentowa różnica (między województwami pomorskim a podkarpackim). Również różnice podstawowych wydatków oświatowych między powiatami nie są duże – współczynnik zmienności³² wyniósł 9% w przypadku powiatów ziemskich i 8% w przypadku miast na prawach powiatu. W obrębie województw największe różnice w wydatkach na oświatę przypadających na ucznia występują w powiatach ziemskich województwa dolnośląskiego i opolskiego – współczynnik zmienności wyniósł tam odpowiednio 15% i 12%. W sumie nie są to jednak różnice wysokie.

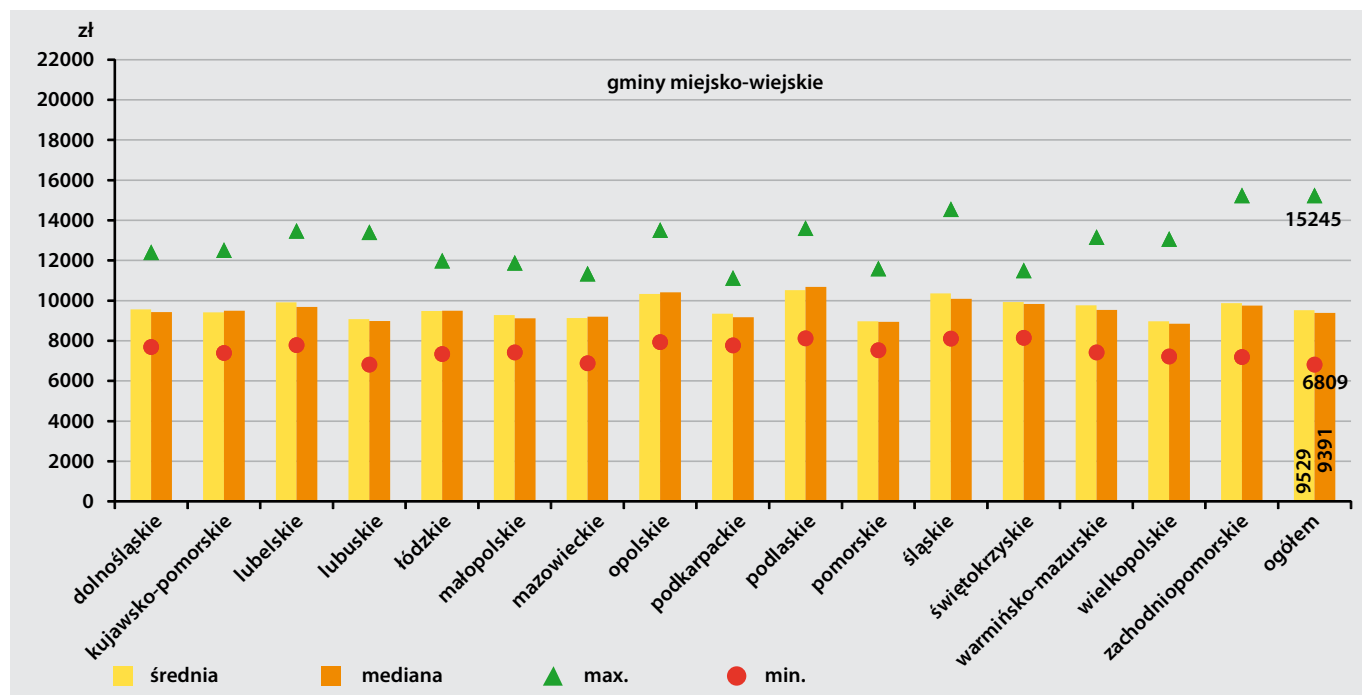
Zróżnicowanie wydatków podstawowych między samorządami okazuje się większe, jeśli w powiatach ziemskich wyróżnimy osobno gminy z prowadzonymi przez nie szkołami podstawowymi i gimnazjami oraz powiaty ziemskie ze szkołami ponadgimnazjalnymi. W przypadku wydatków gmin istotne jest rozróżnienie różnych ich typów. Zdecydowanie najwięcej wydają na ucznia gminy wiejskie – przeciętnie 10 430 zł, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie przeznaczają na ten cel 9529 zł, a miejskie 7983 zł. W obrębie tych typów gmin zróżnicowanie wydatków podstawowych na edukację znów nie jest znaczne, choć większe niż w analizach zagregowanych do poziomu powiatów. Współczynnik zmienności wyniósł odpowiednio 16% w gminach miejskich, 14% w wiejskich i 13% w miejsko-wiejskich.

³² Współczynnik zmienności liczony jest jako stosunek odchylenia standardowego do średniej, informuje nas o zróżnicowaniu obserwacji w odniesieniu do „wielkości średniej”.

Rysunek 45. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków podstawowych związanych z funkcjonowaniem szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminy różnych typów, dane dla 2012 roku (w zł)



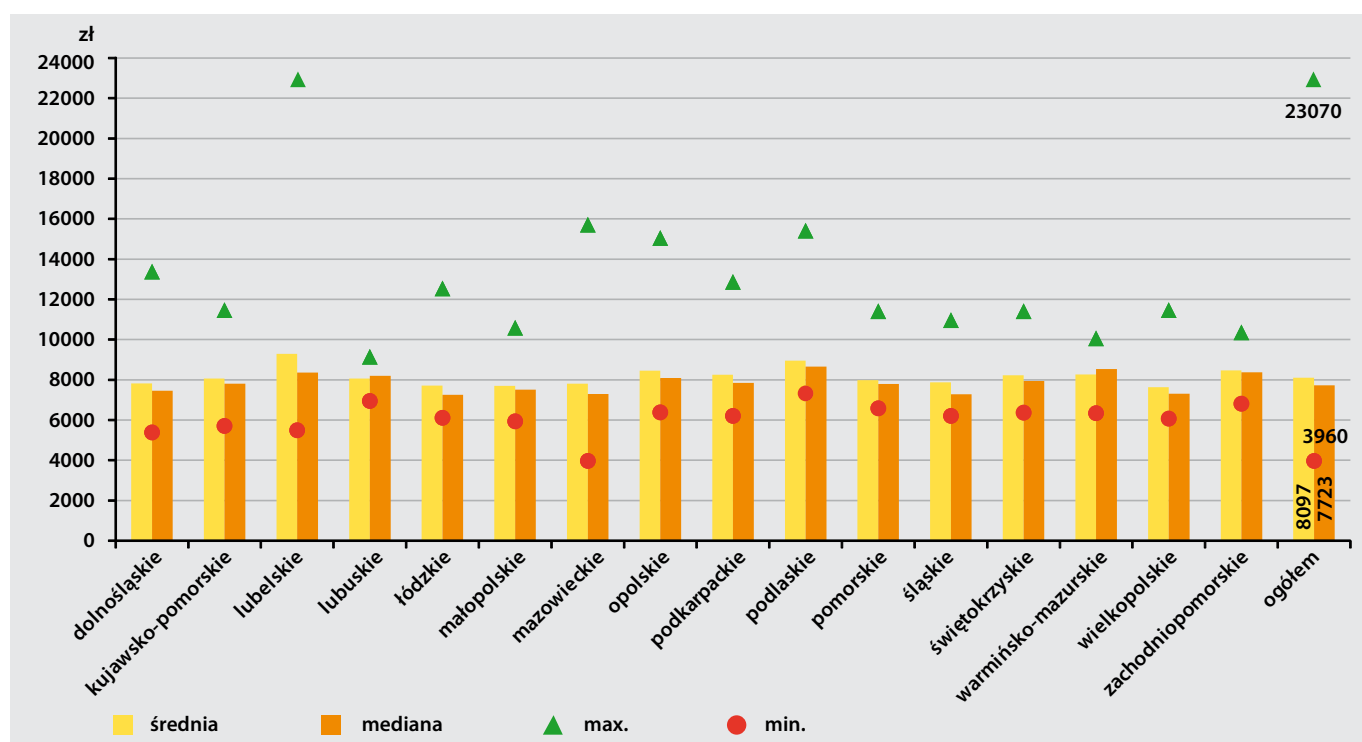
4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS

Podstawowe wydatki na edukację jednego ucznia są znacznie bardziej zróżnicowane między powiatami ziemskimi, w ich przypadku współczynnik zmienności wyniósł 22%. Jednocześnie w tych powiatach na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej wydaje się mniej, niż wydają gminy na uczniach szkół podstawowych i gimnazjów. Wydatek na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej z powiatu ziemskiego w 2012 roku wyniósł przeciętnie tylko 7723 zł.

Rysunek 46. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków podstawowych związanych z funkcjonowaniem szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiaty ziemskie, dane dla 2012 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

4.1. Wydatki publiczne na edukację – zróżnicowanie regionalne

W strukturze wydatków wszystkich samorządów bezpośrednio związanych z nauką w szkole zdecydowanie przeważają wydatki kierowane bezpośrednio do szkół. Pozostałe wydatki – na dowożenie dzieci, bursy i internaty oraz obsługę administracyjną oświaty – stanowią przeciętnie 6% budżetu bezpośrednio związanego z nauką w samorządach gminnych oraz powiatach ziemskich i 2% w miastach na prawach powiatu. Jednak mamy tu do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności wyniósł w tych jednostkach odpowiednio 58%, 88% i 56%), a wydatki te sięgają od 0% do 38% ogółu wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole.

Wziąwszy pod uwagę, że również gospodarstwa domowe dowożą dzieci do szkół, warto zauważyć, że w przypadku uczniów szkół podstawowych i gimnazjów wydatek ten nie obciąża wyłącznie rodziców dzieci, będąc w pewnym stopniu wydatkiem kompensowanym przez gminę.

Tabela 17. Wydatki gmin na dowożenie uczniów w przeliczeniu na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum, dane dla 2012 roku (w zł)

	Średnia	Mediana	Max.	Min.	Współczynnik zmienności
Gminy miejskie	63,82	28,62	759,77	0	150%
Gminy wiejskie	553,06	510,56	3676,74	0	57%
Gminy miejsko-wiejskie	430,29	414,30	1439,94	20,04	52%
Miasta na prawach powiatu	28,51	16,97	154,70		108%
Ogółem	461,39	432,95	3676,74	0	69%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

W Polsce istnieje prawny obowiązek zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu do szkoły podstawowej i gimnazjum, jeśli droga do szkoły przekracza 3 km w przypadku dzieci do IV klasy szkoły podstawowej i 4 km w przypadku dzieci starszych (art. 14a ust. 2 *Ustawy o systemie oświaty*). Gminy powinny również zapewnić lub sfinansować transport uczniom niepełnosprawnym uczęszczającym do szkół i przedszkoli. Ten prawny obowiązek sprawia, że jedynie 44 gminy i 4 miasta na prawach powiatu nie ponosiły żadnych wydatków dowożenia uczniów. Najwięcej na dowożenie uczniów wydają gminy wiejskie. Przeciętnie jest to kwota około 550 zł rocznie, licząc średnio na jednego ucznia. Jak wspomniano na początku, wartości te mogą być zawyżone, gdyż wydatki są podzielone tylko przez liczbę dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach, nie są uwzględnione np. dzieci niepełnosprawne. Ich transport może być ponadprzeciętnie kosztowny, czym można wyjaśnić wysokości maksymalne wydatków na dowożenie uczniów sięgające nawet 3700 zł rocznie (w przeliczeniu na ucznia). Z drugiej strony należy pamiętać, że w tym raporcie analizowane są wydatki w przeliczeniu na wszystkich uczniów w samorządzie, w związku z tym rzeczywisty wydatek na ucznia, który korzysta z dowozu, jest znacznie wyższy i będzie zależał m.in. od odległości miejsca zamieszkania dziecka od szkoły i liczby przewożonych dzieci. Problem kosztów dowożenia dzieci do szkół będzie przedmiotem analiz w rozdziale 3.

Z kolei wydatki na internaty i bursy nie są obowiązkowe, znaczna część powiatów i miast na prawach powiatu ponosi jednak wydatki z tym związane. Tylko w 12 miastach i 63 powiatach ziemskich nie odnotowano żadnego wydatku tego rodzaju. Najczęściej internaty i bursy powstają przy szkołach ponadgimnazjalnych, co pozwala młodzieży z terenów położonych daleko od placówki uczęszczać do tych szkół.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Tabela 18. Wydatki powiatów i miast na prawach powiatu na bursy i internaty w przeliczeniu na ucznia szkół ponadgimnazjalnych, dane dla 2012 roku (w zł)

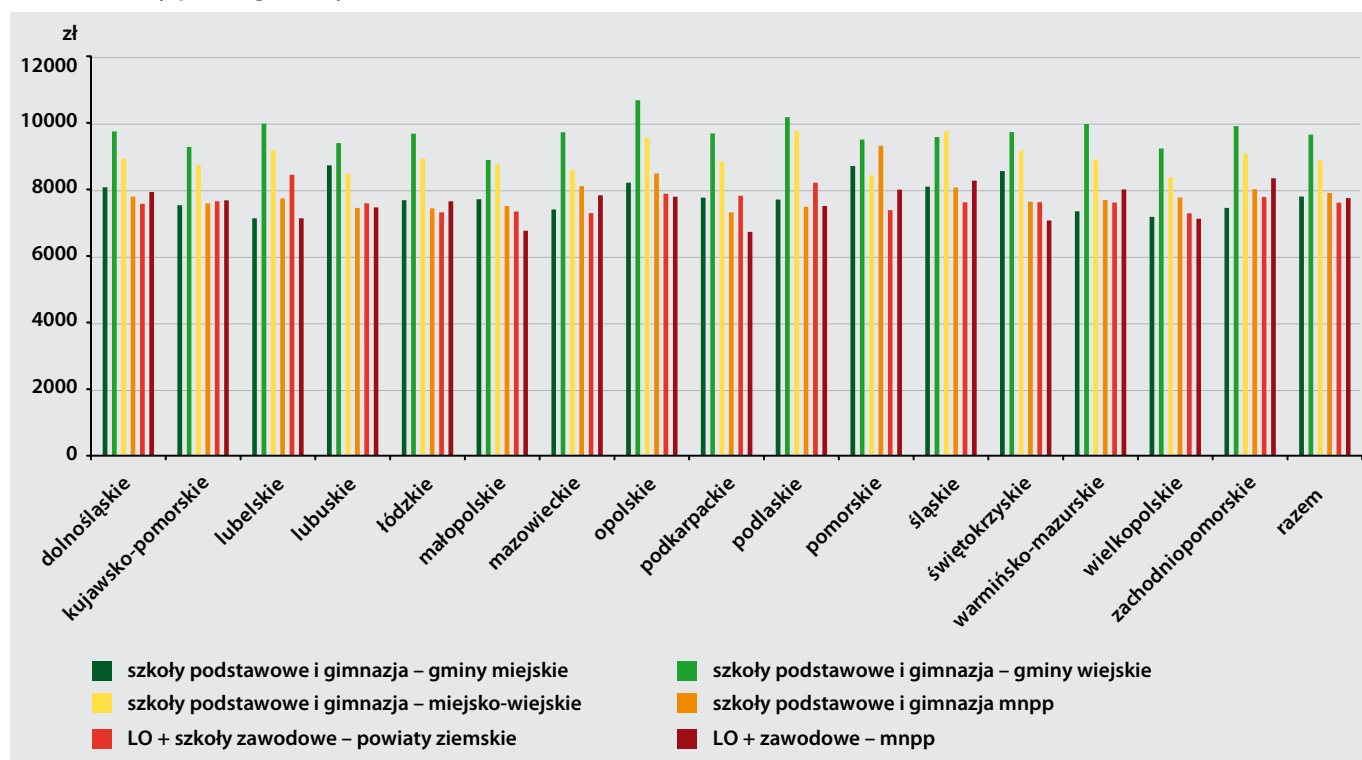
	Średnia	Mediana	Max.	Min.	Współczynnik zmienności
Powiaty ziemskie	442.88	335.57	4167.01	0	118%
Miasta na prawach powiatu	365.91	336.60	1387.45	0	83%
Ogółem	429.47	336.60	4167.01	0	114%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Wydatki samorządów powiatowych na prowadzenie burs i internatów w przeliczeniu na ucznia szkół ponadgimnazjalnych wyniosły przeciętnie około 430 zł, a maksymalnie sięgały 4200 zł rocznie. Należy pamiętać, że wielkość ta nie oznacza, iż tyle kosztuje utrzymanie ucznia rzeczywiście korzystającego z miejsca w bursie lub internacie. Do tego problemu wrócimy w rozdziale 3 opracowania.

Największa kategoria wydatków związanych bezpośrednio z nauką w szkole obejmuje wydatki na same szkoły (por. przyp. 25 na s. 89). Rysunek 48 pokazuje zróżnicowanie regionalne wydatków na szkoły podstawowe wraz z gimnazjami oraz na szkoły ponadgimnazjalne prowadzone przez różne typy samorządów. Zdecydowanie najwyższe wydatki w przeliczeniu na ucznia mają gminy wiejskie. Przeciętnie jest to kwota 9646 zł. Najmniejsze są z kolei przeciętnie wydatki powiatów ziemskich na szkoły ponadgimnazjalne (7599 zł). W poszczególnych województwach również szkoły podstawowe i gimnazja w gminach wiejskich są najdroższe (najwyższą kwotę wydają na te szkoły gminy województwa opolskiego – 10 676 zł, a najmniejszą małopolskiego 8881 zł). Jedynym odstępstwem od tej przewagi wydatków w gminach wiejskich jest województwo śląskie, gdzie najwyższe wydatki są ponoszone na szkoły podstawowe i gimnazja w gminach miejsko-wiejskich (9750 zł). Tylko w pięciu województwach wydatki powiatów ziemskich na szkoły ponadgimnazjalne są najniższą kategorią (są to województwa pomorskie, mazowieckie, łódzkie, śląskie i dolnośląskie). W województwach podkarpackim, wielkopolskim, opolskim i świętokrzyskim najniższe są wydatki na szkoły ponadgimnazjalne w miastach na prawach powiatu. Z kolei w województwach zachodniopomorskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim najniższe są wydatki na szkoły podstawowe i gimnazja prowadzone przez gminy miejskie. Natomiast w lubuskim i podlaskim najniższe są wydatki na szkoły podstawowe w miastach na prawach powiatu.

Rysunek 47. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków na szkoły podstawowe wraz z gimnazjami oraz na szkoły ponadgimnazjalne, dane dla 2012 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Jak widać, istnieją dość istotne różnice w średnich wydatkach samorządów na szkoły pomiędzy poszczególnymi województwami. W tabeli 19 obrazuje je dla różnych typów samorządów i szkół kolejnych etapów współczynnik zmienności (wyliczenia dotyczą zróżnicowania na obszarze całego kraju). Najmniej zróżnicowane są wydatki miast na prawach powiatu na szkoły podstawowe i gimnazja – współczynnik zmienności wynosi dla tych wydatków tylko 9%. Największe jest natomiast zróżnicowanie wydatków powiatów ziemskich na szkoły ponadgimnazjalne.

Tabela 19. Tabela 19. Współczynnik zmienności wydatków samorządów różnych typów na szkoły poszczególnych etapów edukacji przeliczonych na ucznia, dane dla 2012 roku

	Szkoły podstawowe i gimnazja – gminy miejskie	Szkoły podstawowe i gimnazja – gminy wiejskie	Szkoły podstawowe i gimnazja – gminy miejsko-wiejskie	Szkoły podstawowe i gimnazja – mnpp	LO i szkoły zawodowe – powiaty ziemskie	LO i szkoły zawodowe – mnpp
Współczynnik zmienności wydatków – ogólnopolski	15,9%	14,2%	13,3%	9,1%	20,0%	12,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Na koniec rozważań o zróżnicowaniu wydatków samorządów na edukację warto uwzględnić jeszcze dwa rodzaje wydatków – na wynagrodzenia wraz z pochodnymi³³ oraz na zakup pomocy naukowych, książek, materiałów³⁴. Z punktu widzenia procesu dydaktycznego są to dwa podstawowe rodzaje wydatków, które mogą decydować o efektach nauczania (por. np. Wößmann, 2001). Oba te rodzaje wydatków są częścią wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole a ponoszonych przez placówki edukacyjne. Wynagrodzenia z pochodnymi stanowią przeciętnie około 90% wydatków bieżących na szkoły prowadzone przez samorządy. Wydatki na pomoce naukowe przeciętnie to zaledwie około 6%. Jednocześnie zróżnicowanie wydatków związanych z wynagrodzeniami pozostaje bardzo niewielkie i wynosi zaledwie od 7% w miastach do 18% w powiatach ziemskich, zaś zróżnicowanie wydatków na pomoce naukowe jest znaczne – od 34% w miastach do 62% w powiatach ziemskich.

Tabela 20. Przeliczone na ucznia wydatki samorządów na wynagrodzenia oraz na pomoce naukowe i dydaktyczne, książki oraz usługi, dane dla 2012 roku (w zł)

	Wydatki na wynagrodzenia per uczeń			Wydatki na wyposażenie, pomoce naukowe w wydatkach per uczeń		
	średnia	mediana	współczynnik zmienności	średnia	mediana	współczynnik zmienności
Gminy miejskie	6858,1	6798,4	13%	315,5	281,0	52%
Gminy wiejskie	8143,2	8010,0	14%	622,9	601,3	48%
Gminy miejsko-wiejskie	7628,5	7562,4	12%	468,9	420,3	51%
Powiaty ziemskie	6668,2	6438,2	18%	379,2	321,6	62%
Miasta na prawach powiatu	6961,2	6902,3	7%	255,3	230,7	34%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Czynniki, które determinują to zróżnicowanie, będą analizowane w ostatniej części tego rozdziału. Jednak już tu należy podkreślić małe zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia. Jak powiedziano w pierwszej części, dolna granica wynagrodzeń nauczycieli z punktu widzenia samorządów jest sztywna, a jednocześnie leży dość wysoko – są to gwarantowane przez KN wynagrodzenia średnie. Subwencja oświatowa nie zawsze pokrywa te sztywne wydatki. Jak wynika z tabeli 21, w gminach miejskich i miejsko-wiejskich przeciętny samorząd dopłaca do wynagrodzeń w edukacji ponad to, co otrzymuje z subwencji oświatowej.

³³ Na poziomie samorządów uwzględnione są wynagrodzenia nauczycieli oraz innych pracowników szkół, obok pochodnych w analizach na poziomie samorządów liczony jest również fundusz ubezpieczeń społecznych, a więc zsumowano wszystkie wydatki związane bezpośrednio z zatrudnieniem w szkołach, jednak bez uwzględnienia dodatków do wynagrodzeń (par. 302).

³⁴ Paragrafy 421, 424 i 430 klasyfikacji budżetowej.

Tabela 21. Relacja wydatków na oświatę i wychowanie (działy 801 i 854 bez wydatków na przedszkola i dowożenie uczniów*) do dochodów samorządów z subwencji oświatowej*

		Średnia	Mediana	Max.	Min.	Współczynnik zmienności
Powiaty	wynagrodzenia	74%	74%	124%	30%	16%
	wydatki bieżące	107%	106%	184%	89%	9%
	wydatki ogółem	112%	110%	190%	89%	11%
Miasta na prawach powiatu	wynagrodzenia	94%	92%	133%	68%	12%
	wydatki bieżące	129%	128%	181%	105%	11%
	wydatki ogółem	134%	132%	192%	106%	11%
Gminy miejskie	wynagrodzenia	113%	113%	172%	70%	15%
	wydatki bieżące	141%	140%	207%	90%	14%
	wydatki ogółem	146%	146%	211%	90%	16%
Gminy wiejskie	wynagrodzenia	97%	96%	154%	43%	13%
	wydatki bieżące	123%	122%	202%	83%	12%
	wydatki ogółem	129%	126%	408%	84%	18%
Gminy miejsko-wiejskie	wynagrodzenia	103%	102%	153%	68%	15%
	wydatki bieżące	130%	129%	192%	88%	13%
	wydatki ogółem	135%	132%	254%	89%	16%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych.

* Uwzględniono całe działy 801 i 854 bez wydatków na przedszkola z rozdziałów 80103, 80104, 80106 oraz dowożenie uczniów – rozdział 80113 – a więc bez wydatków, które nie były objęte subwencjonowaniem; w zestawieniu natomiast znalazły się wydatki na przedszkola specjalne i szkoły specjalne, na które samorzady otrzymują subwencję.

Ogółem, jak widać w tabeli 21, stopień finansowania zadań oświatowych samorządów z subwencji oświatowej jest różny. W przypadku gmin oraz miast na prawach powiatu, wydatki na edukację ogółem znacznie przekraczają dochody z subwencji. W przypadku powiatów również następuje dofinansowanie, ale na znacznie mniejszą skalę. Subwencja w ich przypadku niemal pokrywa wszystkie wydatki bieżące. Do tego problemu będziemy wracać w dalszej analizie – zarówno w tym rozdziale, jak i w rozdziale 3.

Prezentowane przeciętne wydatki na poziomie pojedynczego samorządu wynikają z działalności od kilku do kilkuset szkół, które znajdują się na obszarze jednostki. Czy w wydatkach między szkołami z terenu jednego samorządu występują zróżnicowania? Czy są one silniejsze, czy słabsze niż pomiędzy samorządami? Takie różnice można uchwycić tylko w badaniu specjalnym – poniżej zaprezentowano szczegółową analizę wysokości wydatków szkół na obszarze samorządów, które brały udział w badaniu BECKER, oraz analizę różnic między tymi wydatkami. Samorzady te pokazano również na tle ogólnopolskim.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

4.2. Wydatki publiczne na edukację w samorządach biorących udział w badaniu BECKER

Tabela 22 przedstawia wydatki przeciętne bezpośrednio związane z nauką w szkole i wspomagające naukę w szkole w samorządach biorących udział w badaniu BECKER zaprezentowane na tle ogólnopolskim. W przypadku powiatów ziemskich wydatki podstawowe na ucznia powyżej średniej ponoszą samorzady z terenu powiatów pruszkowskiego i sokólskiego. Z kolei wśród miast na prawach powiatu są to Siemianowice i Świnoujście. Zupełnie inaczej kształtują się na tle ogólnopolskim wydatki dodatkowe. Powyżej średniej wydają samorzady powiatów głogowskiego, giżyckiego i sokólskiego oraz Tarnobrzega.

Jednocześnie wewnątrz analizowanych powiatów ziemskich występują bardzo istotne zróżnicowania wydatków. W przypadku wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja wprowadzie mediana wydatków jest największa w powiecie sokólskim, jednak właśnie w tym powiecie jest gmina, dla której zanotowano najmniejsze wydatki w porównaniu z wszystkimi innymi – Korycin. Z kolei w powiecie pruszkowskim mediana wydatków jest niska, ale Nadarzyn wydaje najwięcej na ucznia spośród wszystkich gmin biorących udział w badaniu BECKER.

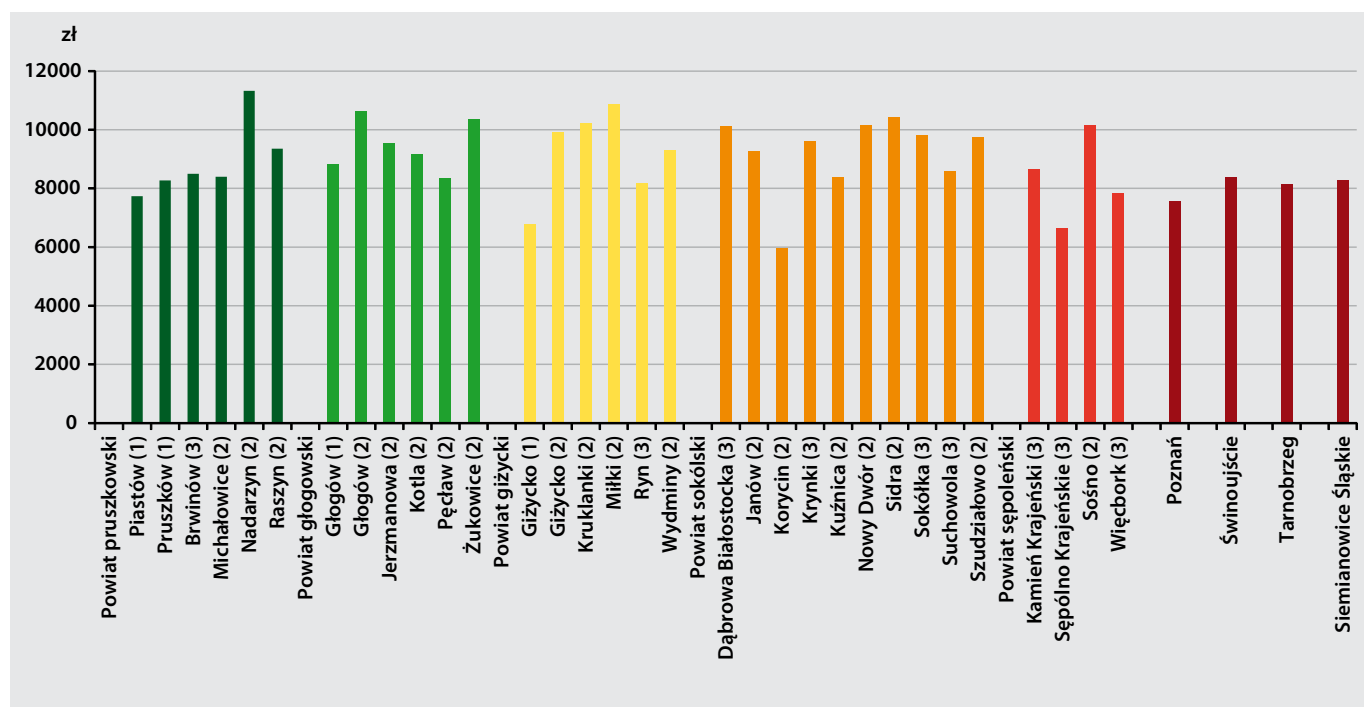
Tabela 22. Wydatki podstawowe na edukację w przeliczeniu na ucznia w powiatach biorących udział w badaniu BECKER, dane dla 2012 roku (w zł)

Powiat	Wydatki podstawowe per uczeń	Kolejność w rankingu *	Odchylenie w stosunku do średniej ogólnopolskiej
Powiaty ziemskie			
sępoleński	8636,3	82	-5,8%
głogowski	8644,9	83	-5,7%
giżycki	8879,4	137	-3,1%
pruszkowski	9528,7	223	3,9%
sokólski	9617,7	237	4,9%
Miasta na prawach powiatu			
Tarnobrzeg	7871,6	29	-1,7%
Poznań	8007,6	33	0,0%
Siemianowice Śląskie	8600,6	54	7,4%
Świnoujście	8999,3	60	12,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

* Od powiatów wydających najmniej do wydających najwięcej (na 314 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich).

Rysunek 48. Zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja wśród gmin i miast biorących udział w badaniu BECKER, dane dla 2012 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Uwaga: W nawiasach przy nazwach gmin podany jest typ gminy: 1 – gmina miejska, 2 – gmina wiejska, 3 – gmina miejsko-wiejska.

Zróżnicowanie jest również wyraźne, jeśli zestawimy wydatki gmin w odniesieniu do średnich wydatków dla gmin danego typu, tzn. miejskich (1), wiejskich (2) i miejsko-wiejskich (3). Na terenie każdego z powiatów występują zarówno gminy wydające powyżej przeciętnej, jak i te, które wydają mniej niż przeciętna dla ich typu.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Tabela 23. Przeliczone na ucznia wydatki gmin biorących udział w badaniu BECKER na szkoły podstawowe i gimnazja w odniesieniu do średniej ogólnopolskiej dla danego typu gmin (w %), dane dla 2012 roku

Powiat głogowski	Odchylenie od średniej w %	Powiat sępoleński	Odchylenie od średniej w %	Powiat pruszkowski	Odchylenie od średniej w %	Powiat sokólski	Odchylenie od średniej w %	Powiat giżycki	Odchylenie od średniej w %
Pęcław (2)	-13.4	Sępólno Krajeńskie (3)	-25.1	Michałowice (2)	-12.9	Korycin (2)	-38.3	Giżycko (1)	-13.0
Kotla (2)	-5.0	Więcbork (3)	-11.7	Brwinów (3)	-4.3	Kuźnica (2)	-13.2	Ryn (3)	-8.0
Jerzmanowa (2)	-1.1	Kamień Krajeński (3)	-2.4	Raszyn (2)	-3.0	Janów (2)	-3.9	Wydminy (2)	-3.7
Żukowice (2)	7.3	Sośno (2)	5.3	Piastów (1)	-0.7	Suchowola (3) *	-3.3	Giżycko (2)	2.8
Głogów (2)	10.0			Pruszków (1)	6.2	Szudziałowo (2)	1.1	Kruklanki (2)	6.1
Głogów (1)	13.3			Nadarzyn (2)	17.4	Nowy Dwór (2)	5.3	Miłki (2)	12.8
						Sidra (2)	8.2		
						Krynki (3) *	8.2		
						Sokółka (3)	10.6		
						Dąbrowa Białostocka (3)	13.9		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDLGUS.

Uwaga: W nawiasach podano typ gminy: 1 - gmina miejska, 2 - gmina wiejska, 3 - gmina miejsko-wiejska.

Spośród miast na prawach powiatu trzy wydają na szkoły podstawowe i gimnazja powyżej średniej ogólnopolskiej, a jedno (Poznań) nieco poniżej. Miasta te ponoszą wydatki większe, niż wynosi przeciętna dla analizowanych powiatów ziemskich, co jest zgodne z wnioskami z analizy danych ogólnopolskich. Jednak znaczne zróżnicowanie wydatków w gminach pokazuje, że ta zależność nie jest ścisła i wiele gmin wiejskich wydaje na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum mniej niż miasta. Jak wynika z danych ogólnopolskich, w przypadku szkół ponadgimnazjalnych jest podobnie – miasta przeciętnie wydają więcej niż powiaty ziemskie. Jednak w Tarnobrzegu wydatki na te szkoły są niższe niż w większości powiatów ziemskich. Analizowane w badaniu BECKER powiaty ziemskie wydają się stosunkowo bliskie przeciętnej dla powiatów w Polsce. Natomiast w dwu badanych miastach – Świnoujściu i Siemianowicach Śląskich – wydatki na uczniów szkół ponadgimnazjalnych są zdecydowanie wyższe niż dla przeciętnego powiatu grodzkiego w Polsce.

Tabela 24. Przeliczone na ucznia wydatki powiatów biorących udział w badaniu BECKER na szkoły ponadgimnazjalne, dane dla 2012 roku (w zł)

	Wydatki na ucznia	Odchylenie od średniej ogólnopolskiej
Powiaty ziemskie		
sokólski	6955,0	-8,5%
głogowski	7557,4	-0,5%
giżycki	7627,9	0,4%
pruskowski	7855,4	3,4%
sępoleński	7976,4	5,0%
Miasta na prawach powiatu		
Tarnobrzeg (1)	7322,7	-5,4%
Poznań (1)	8096,1	4,6%
Świnoujście (1)	9621,1	24,4%
Siemianowice Śląskie (1)	9486,0	22,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych samorządów oraz BDL GUS.

Biorąc pod uwagę opisaną powyżej charakterystykę poszczególnych powiatów, w dalszej części przyjrzymy się zróżnicowaniu wydatków na szkoły wewnątrz tych jednostek samorządu.

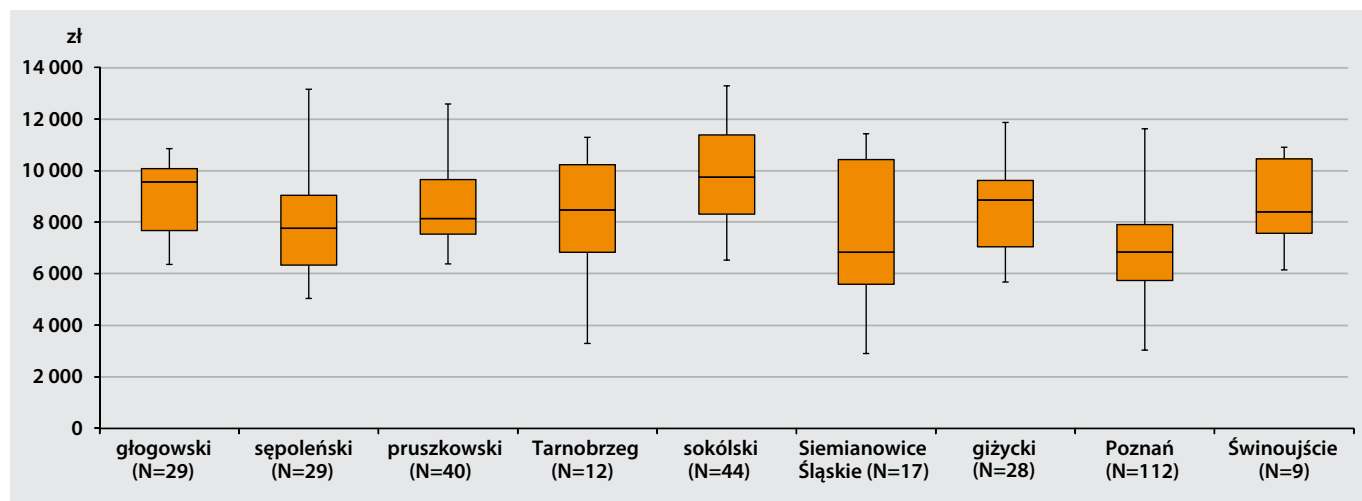
4.3. Wydatki publiczne na edukację w szkołach samorządów biorących udział w badaniu BECKER

Prezentowane poniżej wykresy stanowią dobrą ilustrację zróżnicowania wydatków na ucznia pomiędzy szkołami – granice żółtego „pudełka” wyznaczają wartości 3 i 1 kwartyla – pomiędzy nimi każdorazowo mieszczą się wydatki bieżące na ucznia 50% wszystkich szkół z terenu danego powiatu. W świetle prezentowanych wcześniej danych nie dziwi fakt, iż mediany dla wydatków na ucznia³⁵ są zróżnicowane między samorządami, np. w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów, od 6834 zł w Siemianowicach Śląskich do 9759 zł w powiecie sokólskim (różnica sięga aż 43%). Podobne różnice dostrzegamy, analizując dane finansowe na poziomie samorządów. Bardziej uwagę przykuwa jednak duże zróżnicowanie wydatków na ucznia. W przypadku powiatów ziemskich szkoły ponadgimnazjalne przeważnie cechuje mniejsze zróżnicowanie budżetów, niż ma to miejsce w szkołach podstawowych i gimnazjach – wyjątkiem są tu powiaty głogowski i sępoleński. W pozostałych powiatach ziemskich można zaobserwować większe zróżnicowanie wydatków dla szkół podstawowych i gimnazjów niż dla szkół ponadgimnazjalnych. To skutek prowadzenia szkół podstawowych i gimnazjów na terenie danego powiatu przez różne organy: poszczególne gminy mogą bowiem w odmienny sposób realizować politykę oświatową. Jak pokażemy dalej, będzie na to wpływała również specyfika demograficzna i geograficzna każdej z gmin.

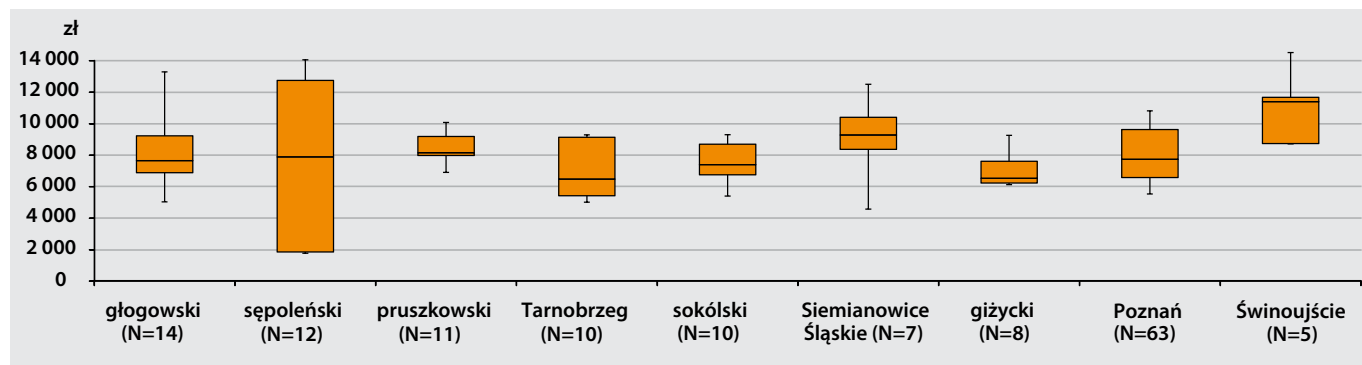
³⁵ W przypadku części analiz dla szkół dane finansowe pochodzą z marcowego sprawozdania SIO. W wyliczeniach na potrzeby tego opracowania uwzględniono wydatki szkół po odjęciu wydatków na remonty oraz zobowiązania, zatem prezentowane wydatki bieżące nieco różnią się od tych, które analizowane są w wydatkach na poziomie samorządów. W SIO uwzględnione są wydatki na dokształcenie nauczycieli (rozdział 80146), a z kolei w remontach, które odjęto, niektóre wydatki notowane są w paragrafach 427 i 421 (na poziomie samorządów stanowią one część wydatków bieżących). W innych analizach korzystano bezpośrednio z danych finansowych szkół (na podstawie badania PE4), zatem wydatki tam sprawozdawane odpowiadają tym, które analizowano na poziomie samorządów.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Rysunek 49. Rozkład – wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia (bez wydatków majątkowych, remontów i zobowiązań) w szkołach podstawowych i gimnazjach (rok budżetowy: 2012, w zł)



Rysunek 50. Rozkład – wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia (bez wydatków majątkowych, remontów i zobowiązań) w szkołach ponadgimnazjalnych (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Uwaga: Linia dzieląca „pudełko” to mediana – połowa szkół w danym samorządzie ma większy budżet, druga połowa mniejszy. Im dłuższe „pudełko”, tym z większym zróżnicowaniem mamy do czynienia. Dodatkowo, granice „wąsów” dla każdego z pudełek odpowiadają najniższym i najwyższym wartościom, jakie napotkano w danym samorządzie – odpowiednio 5 i 95 percentyli dla wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia. Rozpiętość „wąsów” informuje zatem o zakresie różnicowania wysokości omawianych wydatków w danym samorządzie.

Skala zróżnicowania wydatków w przeliczeniu na ucznia bywa bardzo duża – tabela 25 pokazuje, że np. różnice w wysokości budżetów przeliczeniowych w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów wynoszą od 4490 zł w powiecie głogowskim aż do 8583 zł w Poznaniu.

Tabela 25. Zróżnicowanie wysokości wydatków bieżących na ucznia wśród szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012, w zł)

Powiaty ziemskie						
		pruszkowski	głogowski	giżycki	sokólski	sępoleński
Współczynnik zmienności	szkoły podstawowe i gimnazja	20%	24%	26%	22%	33%
	edukacja ponadgimnazjalna	11%	28%	16%	19%	70%
Różnica między 95 i 5 percentylem	szkoły podstawowe i gimnazja	6199 zł	4490 zł	6190 zł	6759 zł	8115 zł
	edukacja ponadgimnazjalna	3168 zł	8233 zł	3123 zł	3894 zł	12 270 zł
Miasta na prawach powiatu						
		Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie	
Współczynnik zmienności	szkoły podstawowe i gimnazja	33%	19%	28%	40%	
	edukacja ponadgimnazjalna	25%	22%	27%	29%	
Różnica między 95 i 5 percentylem	szkoły podstawowe i gimnazja	8583 zł	4758 zł	7994 zł	8530 zł	
	edukacja ponadgimnazjalna	5260 zł	5793 zł	4266 zł	7910 zł	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Uwaga: Z analiz wyłączono szkoły specjalne, wszystkie rodzaje szkół niepublicznych oraz, w przypadku edukacji ponadgimnazjalnej, szkoły policealne.

Warto się zastanowić, w których obszarach wydatków szkolnych mogą znajdować odbicie wspomniane różnice. W prezentowanych wyżej zestawieniach pominięto wydatki inwestycyjne, które w przypadku analizy danych pochodzących z jednego roku mogłyby wprowadzić istotne zaburzenia. Jednak mimo wyłączenia wydatków inwestycyjnych z analizy, wciąż obserwujemy duże różnice między szkołami.

Do jednej z najważniejszych kategorii w budżecie szkoły należą wynagrodzenia nauczycieli³⁶. Pozycja ta ma, jak pokazano na wstępie do tego rozdziału, w dużej mierze sztywny charakter – warunkowany przepisami prawa oświatowego – i stanowi większość wydatków samorządowych na oświatę. Średni udział wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w budżecie szkoły (bez wydatków

³⁶ Są to wynagrodzenia tylko nauczycieli i tylko wynagrodzenia z pochodnymi, bez funduszu świadczeń socjalnych, a więc nieco niższa kategoria niż analizowana na poziomie samorządów.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

majątkowych, remontów i zobowiązań) w zależności od samorządu waha się od 68% do 77%, przy czym procent ten jest mało zróżnicowany pomiędzy szkołami działającymi na terenie badanych samorządów (por. tabela 26). Na pozostałą część budżetu składają się wynagrodzenia innych pracowników oraz wydatki bieżące, takie jak zakup energii i wody, ogrzewanie czy zakup pomocy dydaktycznych. Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie wydatków całkowitych w przeliczeniu na ucznia w szkołach oraz towarzyszące im niewielkie zróżnicowanie udziału wydatków na wynagrodzenia, można się spodziewać, iż różnice w wydatkach na ucznia w poszczególnych szkołach mogą tkwić właśnie w zróżnicowanym poziomie wydatków bieżących oraz wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia personelu pomocniczego.

Tabela 26. Udział wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w wydatkach bieżących szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach oraz jego zróżnicowanie między szkołami (rok budżetowy: 2012)

Powiaty ziemskie						
		pruszkowski	głogowski	giżycki	sokólski	sępoleński
Średnia	szkoły podstawowe i gimnazja	70%	67%	73%	73%	72%
	edukacja ponadgimnazjalna	68%	74%	79%	72%	71%
Współczynnik zmienności	szkoły podstawowe i gimnazja	12%	11%	11%	13%	13%
	edukacja ponadgimnazjalna	10%	7%	9%	19%	8%
Miasta na prawach powiatu						
		Poznań	Świnoujście	Tarnobrzeg	Siemianowice Śląskie	
Średnia	szkoły podstawowe i gimnazja	72%	68%	78%	70%	
	edukacja ponadgimnazjalna	72%	69%	70%	77%	
Współczynnik zmienności	szkoły podstawowe i gimnazja	9%	15%	7%	14%	
	edukacja ponadgimnazjalna	11%	4%	8%	14%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Potwierdzenie tej hipotezy wymaga sięgnięcia do innego zbioru danych, gdyż analiza zróżnicowania wydatków na ucznia w bardziej szczegółowych kategoriach budżetowych nie byłaby możliwa na podstawie danych spisowych – na potrzeby Systemu Informacji Oświatowej gromadzone są jedynie informacje o wydatkach w rozbiciu na sześć głównych kategorii. Szczegółowa struktura szkolnych budżetów uwidacznia się dopiero w planach finansowych szkół³⁷ – informacje te zgromadzono w ramach badania sondażowego dyrektorów szkół z powiatów objętych badaniem BECKER. Tabela 27 przedstawia porównanie całkowitej wysokości wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na ucznia oraz wydatków na zakup energii w szkołach w badanych samorządach. W większości

³⁷ Dane te są zbierane w trakcie tzw. spisu marcowego i dotyczą wydatków w poprzednim roku budżetowym – tj. dane zebrane w marcu 2013 roku dotyczą wydatków w szkołach w roku budżetowym 2012.

szkolnych budżetów są to największe kategorie wydatków, od których, w trakcie wywiadów pogłębianych, dyrektorzy zaczęli opowieść na temat kształtowania budżetów swoich placówek:

O: Nie. Przede wszystkim są zabezpieczone płace, energia, tego typu wydatki stałe. To jest główny koszt. Płace i energia. Natomiast te inne rzeczy to w sumie to jest kwestia tam kilkudziesięciu tysięcy, to, jak na tą gminę, to są drobne kwoty [dyrektor szkoły].

Dane ilustrują dominujący udział kosztów osobowych w budżecie szkoły – utrzymanie kadr to wydatek kilkudziesięciokrotnie większy niż wydatek potrzebny na ogrzanie i oświetlenie budynku szkoły, co stanowi przeważnie główny, pozaosobowy, koszt bieżący funkcjonowania szkoły.

Tabela 27. Wydatki na wynagrodzenia i zakup energii w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych/gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012)

Wydatki w przeliczeniu na ucznia				
	na wynagrodzenia		na zakup energii	
	średnia	współczynnik zmienności	średnia	współczynnik zmienności
szkoły podstawowe i gimnazja				
Powiat pruszkowski [N=36]	7405 zł	23%	421 zł	48%
Powiat łódzki [N=25]	8426 zł	19%	325 zł	67%
Powiat giżycki [N=27]	7110 zł	32%	222 zł	83%
Powiat sokólski [N=33]	8305 zł	27%	159 zł	97%
Powiat sępoleński [N=31]	6874 zł	31%	156 zł	126%
Poznań [N=114]	6707 zł	26%	439 zł	39%
Świnoujście [N=5]	7316 zł	18%	366 zł	38%
Tarnobrzeg [N=14]	7938 zł	28%	376 zł	60%
Siemianowice Śląskie [N=18]	6705 zł	37%	418 zł	68%
Średnia dla 9 samorządów	7421 zł	27%	320 zł	70%
szkoły ponadgimnazjalne				
Powiat pruszkowski [N=11]	8134 zł	24%	412 zł	72%
Powiat łódzki [N=14]	7103 zł	19%	491 zł	48%
Powiat giżycki [N=8]	6586 zł	16%	115 zł	141%
Powiat sokólski [N=12]	5899 zł	18%	119 zł	142%
Powiat sępoleński [N=13]	6800 zł	10%	158 zł	113%
Poznań [N=60]	6860 zł	22%	361 zł	62%
Świnoujście [N=6]	8158 zł	21%	667 zł	45%
Tarnobrzeg [N=12]	8756 zł	37%	157 zł	124%
Siemianowice Śląskie [N=9]	7165 zł	39%	230 zł	71%
Średnia dla 9 samorządów	7273 zł	23%	301 zł	91%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Warto zwrócić ponownie uwagę, że – podobnie jak w danych ogólnopolskich – niewielkie jest zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia (licząc na jednego ucznia) pomiędzy poszczególnymi samorządami oraz wewnątrz powiatów, tj. pomiędzy szkołami. Współczynnik zmienności średnich wydatków na wynagrodzenia w szkołach podstawowych i w gimnazjach w dziewięciu samorządach wynosi 9% (w przypadku szkół ponadgimnazjalnych – 12%). Innymi słowy – zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na ucznia jest niewielkie pomiędzy badanymi samorządami. Nieco większe różnice można zaobserwować wewnątrz poszczególnych samorządów: średni współczynnik zmienności wydatków na wynagrodzenia w szkołach w danym samorządzie to 27% (w przypadku szkół ponadgimnazjalnych – 23%). Mimo wszystko można uznać, iż wydatki na wynagrodzenia pozostają stosunkowo zbliżone, co można tłumaczyć faktem, iż wynagrodzenia pracowników szkoły zatrudnionych na podstawie KN są ściśle regulowane przez obowiązujące przepisy. Ustalenie minimalnej, a następnie średniej wysokości wynagrodzeń uzależnionych od wykształcenia i poziomu awansu zawodowego nauczycieli nie pozostawia organowi prowadzącemu szkołę dużej swobody w kształtowaniu wynagrodzeń.

Zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia jest o wiele mniejsze, niż ma to miejsce w przypadku wydatków na zakup energii. W tym wypadku po pierwsze, obserwujemy większe różnice między badanymi powiatami – współczynnik zmienności dla średnich wydatków na zakup energii dla szkół podstawowych i gimnazjów w dziewięciu samorządach wynosi 35%, a w przypadku szkół ponadgimnazjalnych – 64%. Jeszcze większe zróżnicowanie wydatków bieżących na zakup energii można zaobserwować między szkołami w ramach poszczególnych samorządów – wartości współczynnika zmienności wahają się od 48% do 126% w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów – odchylenie standardowe wynosi średnio aż 70% średniego wydatku na wyposażenie w szkołach z danego powiatu. W szkołach ponadgimnazjalnych średni współczynnik zmienności dla dziewięciu powiatów jest jeszcze wyższy – wynosi 91%. Wydatki na zakup energii są zróżnicowane, gdyż zależą od specyficznej sytuacji każdej szkoły, jak np. od stanu technicznego infrastruktury, rodzaju wykorzystywanego do ogrzewania nośnika energii, powierzchni budynku czy właściwości termoizolacyjnych okien i materiałów użytych do ocieplenia budynku szkoły.

O1: *To znaczy, no, jest tutaj, to wytycznych raczej tak za bardzo nie ma, bo tutaj nie ma za bardzo, czym [śmiech], czym dysponować, bo tak jak w przypadku mojej szkoły, która jest molowym, strasznym, jeśli chodzi o powierzchnię. I mnóstwo tej części budżetowej poświęcamy niestety na ogrzanie budynku, czyli na energię cieplną, bo to jest w zimie, jak jest mroźny miesiąc, to jest nawet rząd 30 000 miesięcznie, więc to jest strasznie dużo. Przynajmniej tak w naszym odczuciu, bo ten budżet to jest taki, prawda. No, ale tak już planujemy, żeby... Gros środków to idzie właśnie na energię [dyrektor szkoły].*

Wydatki na wynagrodzenia oraz na zakup energii stanowią podstawowe pozycje w budżecie, jednak z perspektywy potrzeb dydaktycznych szczególnie ważne są wydatki na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych, które w planie finansowym szkoły są zapisywane w trzech paragrafach: 421, 424 i 430³⁸. Wydatki te mają, jak już pokazano, w danych ogólnopolskich niewielki udział w budżecie szkoły. Są to jednak pozycje, które w istotny sposób przekładają się na warunki pracy nauczycieli, a także opinie uczniów i ich rodziców na temat warunków kształcenia zapewnianych przez szkołę. Są one ważne również dla codziennego funkcjonowania szkoły – to od nich zależy, czy w szkole nie zabraknie środków czystości, papieru, odczynników do pracowni chemicznej, materiałów wykorzystywanych w pracowniach praktycznej nauki zawodu czy nowych podręczników lub lektur w szkolnej bibliotece. O tym, jak bolesne mogą być te braki, świadczą liczne wypowiedzi dyrektorów.

³⁸ Szczegółowa analiza determinant zróżnicowania wydatków samorządów na wynagrodzenia oraz na wskazane tu wydatki będzie przeprowadzona w dalszej części tego rozdziału.

B: Jak pani ogólnie ocenia zasoby, którymi dysponuje zespół szkół? Czy są adekwatne do potrzeb szkoły, czy raczej niewystarczające?
 O: Są niewystarczające w sensie takim, że na pewno, jeżeli chodzi o szkołę zawodową, potrzebujemy tu większych nakładów na bazę.
 B: Na bazę?
 O: Ja nie mówię o pensjach, nie mówię o mediach. Na bazę, czyli na pomoce przede wszystkim. Ja powiem dlaczego: technik kochany środowiska, klasy, które mają po sześć, siedem godzin laboratoriów w skali tygodnia. Kończą się preparaty, biją się naczynia.
 B: Czyli cały czas jest potrzeba.
 O: Jest, ja na to nie mam na dzień dzisiejszy pieniędzy [dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej].

[...] przykładowo, papier kserograficzny jest, to mogę sklasyfikować jako z paragrafu materiały i wyposażenie, no bo to jest papier, ale z drugiej strony jest to równie pomoc dydaktyczna i nikt mi tego też nie zarzuci, bo to wszystko idzie na testy, które dzieciaki trzepią w niemożliwy sposób w naszej szkole, żeby się przygotować do egzaminów w klasie trzeciej gimnazjum czy w szóstej do sprawdzianu, gdzie dla rodziców to jest bardzo ważne. Więc już nie ma tego, że pisanie tam klasówek tradycyjnie, tylko każdy ma tam te testy, to idą też wielkie fundusze na to i to by potrzebne było, dla mnie by to było pomocne, czy mam to wydać na pisaki, na kredę i inne rzeczy, czy też kupić jakąś sobie pomoc w tym momencie dydaktyczną [dyrektor gimnazjum].

Tabela 28 zawiera zestawienie wysokości tychże wydatków dla szkół, które wzięły udział w badaniu BECKER.

Tabela 28. Wydatki na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych/gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012)

Wydatki na zakup materiałów, wyposażenia, pomocy naukowych, dydaktycznych i książek (421, 424, 430)		
Szkoły podstawowe i gimnazja	średnia	współczynnik zmienności
powiat pruszkowski [N=36]	313 zł	69%
powiat łódzki [N=24]	464 zł	55%
powiat giżycki [N=26]	268 zł	103%
powiat sokólski [N=30]	412 zł	80%
powiat sępoleński [N=31]	287 zł	99%
Poznań [N=112]	345 zł	56%
Świnoujście [N=5]	277 zł	75%
Tarnobrzeg [N=12]	161 zł	54%
Siemianowice Śląskie [N=15]	300 zł	91%
Średnia dla 9 samorządów	314 zł	76%
Edukacja ponadgimnazjalna	średnia	współczynnik zmienności
powiat pruszkowski [N=11]	350 zł	54%
powiat łódzki [N=14]	249 zł	67%
powiat giżycki [N=7]	195 zł	122%
powiat sokólski [N=10]	442 zł	97%
powiat sępoleński [N=13]	210 zł	133%
Poznań [N=57]	373 zł	64%
Świnoujście [N=4]	106 zł	0%
Tarnobrzeg [N=10]	93 zł	135%
Siemianowice Śląskie [N=8]	148 zł	96%
Średnia dla 9 samorządów	241 zł	85%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

4. Wysokość i zróżnicowanie wydatków publicznych na edukację między jednostkami samorządu terytorialnego

Obserwujemy tu, znów podobnie jak w przypadku analiz prowadzonych na danych ogólnopolskich, daleko większe zróżnicowanie między powiatami i między szkołami z poszczególnych powiatów niż w przypadku wydatków na wynagrodzenia. Analizowane kategorie wydatków są o wiele bardziej elastyczne niż wynagrodzenia czy wydatki na energię. W przekrojach według powiatów i rodzaju szkół rozpiętość kształtuje się od kilkudziesięciu do kilkuset złotych w przeliczeniu na ucznia. Wydatki bieżące na wyposażenie okazują się natomiast mniej zróżnicowane między powiatami niż między szkołami wewnątrz badanych powiatów. Współczynnik zmienności dla zróżnicowania międzypowiatowego wynosi 28% w przypadku edukacji obowiązkowej i 51% dla edukacji ponadgimnazjalnej, natomiast średnie zróżnicowanie wewnątrzpowiatowe wynosi odpowiednio 76% i 85%. Przywoływane dane skłaniają do kilku refleksji. Po pierwsze, obserwując wydatki na oświatę, warto analizować nie tylko różnice wydatków pomiędzy samorządami, ale również śledzić sytuację szkół wewnątrz poszczególnych samorządów. Budżety szkolne w przeliczeniu na ucznia mogą okazać się dalece bardziej zróżnicowane wewnątrz samorządów niż pomiędzy nimi. Po drugie, zwraca uwagę względnie niewielkie zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia i towarzyszące mu ogromne różnice w wysokości pozostałych wydatków. Istotnym pytaniem badawczym, ważnym również z punktu widzenia świadomej polityki finansowania edukacji, jest wskazanie czynników determinujących te widoczne różnice. Część z nich była już wymieniona powyżej – zamożność samorządu, typ szkoły, stopień usztywnienia przepisami wydatków. Nie są to jednak wszystkie czynniki. Poniżej dokonany zostanie przegląd literatury oraz przeprowadzona zostanie analiza na poziomie samorządów i szkół, które wskażą najważniejsze determinanty wydatków samorządów na edukację.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Agnieszka Kopańska
Jędrzej Stasiowski
Grażyna Bukowska
Elżbieta Drogosz-Zabłocka

5.1. Determinanty publicznych nakładów na edukację w świetle literatury

Literatura dotycząca czynników determinujących wysokość publicznych wydatków na edukację jest bardzo bogata. W instytucjonalnym kontekście, w którym działają polskie szkoły, wyróżnić można dwa typy czynników:

- a. związane z cechami charakteryzującymi szkołę i jej uczniów, a wpływające przede wszystkim na koszty funkcjonowania szkoły, w tym:
 - wielkość szkoły mierzona liczbą uczniów, ogółem i liczbą oraz wielkością poszczególnych oddziałów
 - cechy specyficzne uczniów
 - cechy specyficzne typu edukacji (np. ogólne vs zawodowa)
 - charakterystyka infrastruktury edukacyjnej;
- b. związane z cechami charakteryzującymi samorząd i jego mieszkańców oraz determinujące popyt na usługi edukacyjne, w tym:
 - sytuacja finansowa samorządu, a zwłaszcza jego dochody, z wyróżnieniem ich różnych odmian, a szczególnie dotacji i subwencji na oświatę
 - czynniki demograficzne, w tym udział ludności młodszej i starszej, zamożność, wykształcenie
 - inne niż edukacyjne potrzeby i wydatki samorządu.

Te grupy czynników są ze sobą powiązane, np. cechy charakterystyczne uczniów wykazują związek ze składem społeczno-ekonomicznym samorządu, a wielkość szkoły jest związana z gęstością zaludnienia i wielkością populacji uczniów. W praktyce trudne do wyróżnienia są również czynniki kształtujące koszty oraz czynniki popytowe. W rzeczywistości bowiem nie możemy obserwować kosztów prowadzenia szkół, a jedynie wydatki, jakie są na szkoły ponoszone. W badaniach dotyczących kosztów te wydatki zestawia się z wydatkami placówki najbardziej efektywnej. Koszty dotyczą bowiem produkcji efektywnej, konieczne jest zatem określenie miary efektu, a więc standardu, do którego te koszty przypisujemy (np. Golebiewski, 2011). Jak powiedzieliśmy, w Polsce standardy ani nakładów, ani efektów pracy szkół nie są określone.

Całkowite koszty kształcenia rosną wraz ze wzrostem wielkości populacji uczącej się w szkole, co jest związane zarówno z koniecznością zatrudniania dodatkowych nauczycieli, jak również ze zwiększoną liczbą pomieszczeń lub pomocy naukowych. Jeśli jednak odniesiemy poziom wydatków do populacji uczniów, to pojawia się efekt ekonomii skali, polegający na spadku kosztów, przypadających na ucznia wraz ze wzrostem liczby dzieci uczęszczających do szkół (por. np. Herczyński, 2012). Związane jest to z dwoma rodzajami kosztów.

Pierwszy czynnik to wynagrodzenia nauczycieli. Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym jest najważniejszym wyznacznikiem jednostkowych kosztów nauczania. Wyrażać ona może lokalne uwarunkowania (gmina ma mało uczniów, prowadzone przez nią szkoły są małe i oddziały szkolne też są małe) albo politykę oświatową samorządu, który celowo utrzymuje małe oddziały, licząc się z wyższymi kosztami pokrywanymi z budżetu. Liczba oddziałów w szkole jest powiązana z etatami

nauczycieli. Uwzględniając fakt, że największą część wydatków placówek oświatowych stanowią wynagrodzenia, Zimmer i współpracownicy (2009) wskazują w swoich badaniach, że to właśnie wynagrodzenia nauczycieli powodują negatywne efekty skali.

Po drugie, efekty skali związane są z kosztami stałymi prowadzenia szkoły, na które składają się koszty obsługi administracyjnej i utrzymania placówki. Koszty te są w niewielkim stopniu zależne od wielkości szkoły, a jeśli rozkładają się one na większą liczbę uczniów, to są mniejsze. Inne czynniki które mogą mieć wpływ na malejące koszty działania większych szkół, to organizowanie pracowni naukowych, komputerowych, negocjowanie cen przy dużych zamówieniach na materiały i sprzęt oraz wprowadzanie narzędzi zarządzania, pozwalających obniżyć koszty dużym jednostkom. Na te koszty wpływa liczba uczniów w całej szkole.

Z ustaleń teoretycznych i z badań empirycznych wynika, że korzyści skali istnieją tylko do pewnego punktu, powiększanie szkół powyżej optymalnej wielkości spowoduje bowiem obniżenie efektywności kosztowej. Np. Merkies (2000), wykorzystując dane na temat holenderskich szkół podstawowych, udowodnił, że znaczne korzyści skali dotyczą małych szkół i że wraz ze wzrostem wielkości korzyści znikają. Oszacował optymalną wielkość szkoły w warunkach holenderskich na 450 uczniów. Badania pokazują również, że uzyskiwanie efektów skali może być różne w różnych typach szkół. Np. w edukacji zawodowej i w edukacji dorosłych wzrost wielkości szkoły prowadzi do obniżenia kosztów zatrudnienia nauczycieli, pracowników obsługi i zarządzania (łącznie) w zderzeniu ze znacznym wzrostem udziału kosztów związanych z utrzymaniem szkoły i zakupem materiałów (Haelermans i in., 2012).

Wskazuje się również, że występowanie korzyści skali zależy też od tego, czy organizacja pracy oraz zarządzanie szkołą są elastyczne. Jeśli możliwe jest swobodne określenie czasu pracy, płac oraz usług outsourcingowych dla nauczycieli kierowanych do pracy w podmiotach zewnętrznych i rozszerzenie działalności poprzez wynajem sal, efekt skali będzie ograniczony. Pojawienie się ograniczeń w systemie zarządzania szkołami silniej wiąże się z rosnącymi korzyściami skali (Jakubowski i Kozłowska-Bałdyga, 2005).

Wielkość szkół i oddziałów, jak już wspomniano, może być wynikiem polityki samorządu, ale częściej jest związana z niezależnymi od jednostek samorządu czynnikami, a mianowicie z liczbą dzieci i młodzieży na ich terenie. Na to nakładają się kolejne problemy samorządu. Na terenie o dużym rozproszeniu sieci osadniczej może zaistnieć konieczność prowadzenia większej liczby małych szkół lub wydłużenia czasu dojazdu dzieci i młodzieży do placówek oświatowych. Malejąca liczba uczniów w placówkach i zwiększenie odległości dowożenia ich do szkoły podwyższa koszty. Badania pokazują, że istnieje negatywna zależność między gęstością zaludnienia i wydatkami per capita na edukację (Falch i Rattsø, 1997; Herbst i in., 2009; Herczyński i Siwińska-Gorzela, 2011).

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na koszty szkoły jest również jej typ oraz charakterystyka uczniów. Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi zwykle potrzebują większej uwagi nauczyciela, zatem oddziały w szkołach z takimi uczniami powinny być mniejsze. Również szkoły kształcące zawodowo są droższe od szkół ogólnych. Znaczenie ma tu zarówno liczba uczniów przypadających na nauczyciela, jak i koszty wyposażenia koniecznego do nauki zawodowej.

Badania zróżnicowania wydatków na edukację wskazują, że w warunkach decentralizacji usług edukacyjnych istotne znaczenie może mieć popyt mieszkańców. Jak już wspomniano, w sytuacji gdy nie jest określony standardowy poziom usługi, oddzielenie efektu kosztowego od popytowego przy różnicowaniu wydatków na usługi publiczne jest trudne. Będzie też utrudniało ocenę, czy mamy do czynienia z nierównościami związanymi z sytuacją dochodową samorządu i jego mieszkańców. Bowiem właśnie dochody – zarówno prywatne, jak i publiczne – istotnie wpływają na popyt na usługę edukacyjną. Zgodnie z klasycznymi obserwacjami wydatków publicznych, rosną one wraz ze wzrostem dochodów prywatnych, nawet szybciej niż wydatki prywatne (prawo Wagnera). Istnienie związku między dochodami gminy i wydatkami edukacyjnymi na ucznia zostało potwierdzone w szeregu badań empirycznych, np. Heinesena (2004), Borge i Rattsø (1995) oraz Falcha i Rattsø (1997), a także w badaniach międzynarodowych, opisanych m.in. przez Schultza (1988).

Okazuje się, że ważne jest także rozróżnienie różnych typów dochodów podmiotu finansującego szkołę. W analizach polityki wydatkowej samorządów zwraca się szczególną uwagę na dochody własne (podatkowe) budżetu lokalnego oraz subwencje i dotacje. Zaobserwowano, że dochody subwencyjne znacznie silniej wpływają na wydatki publiczne niż dochody własne (Inman, 2008), również w warunkach ograniczonej polityki fiskalnej samorządów (np. Lundqvist, 2015).

Obok dochodów ważne są również cechy charakteryzujące mieszkańców a również polityków lokalnych. W badaniach na poziomie międzynarodowym wskazywane były np. czynniki demograficzne, kulturowe i religijne jako istotne determinanty publicznych wydatków edukacyjnych. Istotne mogą być również czynniki polityczne, ponieważ sympatie lewicowe bądź prawicowe władz okazują się istotną determinantą wielkości wydatków (Boix, 1997; Busemeyer, 2007).

Istotną rolę odgrywać może również poziom swobody kształtowania danych wydatków. Ograniczenia tej swobody mogą wynikać z przepisów, ale również z istnienia silnych grup interesu, których dotyczy dany wydatek. Im większe ograniczenia, tym polityka jest w krótki i średnim okresie bardziej stabilna. W przypadku edukacji w Polsce może to oznaczać inną politykę lokalną wobec wynagrodzeń nauczycieli, a inną wobec pozostałych zadań szkolnych (Mortensen, 2005; Borge i Rattsø, 1995; Kopańska, 2014).

Subwencja oświatowa uwzględnia dużą część z wymienionych powyższej czynników różnicujących koszty. Jak wspomniano, w algorytmie podziału subwencji oświatowej jest jedna waga odnosząca się do lokalizacji szkół – tzw. waga wiejska. Jednostki samorządu, w których są szkoły podstawowe i gimnazja zlokalizowane na wsiach oraz w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców, otrzymują dodatkowe środki na każde dziecko. Istotnie, właśnie na wsiach mamy do czynienia zwykle z mniejszą liczbą dzieci, zatem mniejszymi szkołami, dodatkowo na tych terenach często pojawia się konieczność dowożenia uczniów do szkół. Jednak waga ta jest ustalona administracyjnie, co rodzi szereg wątpliwości bardzo szeroko analizowanych i omawianych w polskiej literaturze (por. Herbst i in, 2009; Herczyński i Siwińska-Gorzela, 2011). W rozdziale 3 przyjrzymy się roli tej wagi w samorządach biorących udział w badaniu BECKER. Jednocześnie w subwencji oświatowej nie ma wag lokalizacyjnych, które uwzględniałyby inne powyżej wskazywane problemy, np. w największych, zagęszczonych miastach, ale również nie ma wag lokalizacyjnych dla szkół ponadgimnazjalnych funkcjonujących na terenach, gdzie jest mniej młodzieży. W rozdziale 3 wrócimy do kwestii szczególnych problemów finansowania oświaty w peryferyjnych powiatach ziemskich.

W subwencji oświatowej jest też szereg wag odnoszących się do specjalnych potrzeb uczniów, w tym wagi dla uczniów z różnych typów szkół. W rozdziale 3, w ramach dyskusji o szkołach prowadzonych przez powiaty, przeanalizujemy problem wagi dla szkół kształcących zawodowo.

Jednocześnie, skoro samorządy finansują oświatę również z własnych dochodów, przyjrzymy się, czy i jak wpływają one na wydatki oświatowe. W badaniu BECKER ocenialiśmy również popyt mieszkańców na edukację, a także próbowaliśmy ocenić, czy mamy do czynienia z konkurencją między wydatkami na oświatę a innymi zadaniami lokalnymi. Podstawowe wyniki tych badań będą przedstawione poniżej.

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

Poniżej przeprowadzono analizy wpływu wybranych cech wskazywanych w literaturze na wydatki samorządów i szkół na ucznia. Podobnie jak w pierwszej części tego rozdziału analizy te będą opierać się na danych ogólnopolskich dla samorządów, dodatkowo uwzględnione będą wyniki badania BECKER w samorządach i szkołach.

Należy pamiętać, że w części związanej z czynnikami kosztowymi nie analizujemy *de facto* kosztów, a wydatki. Co więcej, skoro część z tych czynników jest uwzględniana w mechanizmie subwencji oświatowej, nie możemy ocenić, jaki wpływ na zróżnicowanie wydatków ma istniejący mechanizm, a jaki obiektywne czynniki kosztowe. Próbą rozwiązania tego problemu będzie ocena „dopłat do subwencji” w szkołach oraz analizy regresji, które łącznie biorą pod uwagę wszystkie czynniki.

5.2.1. Liczba uczniów w szkole i w oddziale oraz gęstość zaludnienia na terenie samorządu

Wskazane powyżej cechy charakteryzujące szkołę i jej uczniów uwzględniono w analizach korelacji³⁹ zaprezentowanych w kolejnych tabelach dla poszczególnych typów samorządów i rodzajów wydatków, a w dalszej kolejności dla szkół z wybranych samorządów, które brały udział w badaniu BECKER.

³⁹ Współczynniki korelacji pozwalają ocenić siłę i kierunek związku między zmiennymi – w przypadku naszej analizy między różnymi typami wydatków samorządów a subwencją oświatową, dochodami własnymi oraz zmiennymi charakteryzującymi szkołę i samorząd. Im większa wartość współczynnika korelacji, tym silniejszy jest ten związek. Przyjmuje się, że jeśli bezwzględna wartość korelacji jest mniejsza niż 0,3, zależność między badanymi zmiennymi jest słaba, w przedziale 0,3–0,6, jest umiarkowana i silna, jeśli wartość ta przekracza 0,6. Znak przy współczynniku oznacza kierunek zależności – jeśli jest dodatni, wydatki rosną wraz ze wzrostem zmiennej, a jeśli ujemny – wydatki wraz ze wzrostem wartości zmiennej spadają. Przy czym analiza korelacji zakłada związek liniowy, nie będą przy jej pomocy uchwycone zależności innego typu.

Tabela 29. Korelacja między wydatkami samorządów a cechami charakteryzującymi szkoły i sieci szkolne

Wydatki w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez samorząd gminny N (gminy miejskie)=235, N (gminy wiejskie)=1538; N (gminy miejsko-wiejskie)=594									
Charakterystyki	wydatki podstawowe			wydatki na placówki szkolne			wydatki na dojazdy		
	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
Liczba dzieci w oddziale szkoły podstawowej	-0,63*	-0,42*	-0,55*	-0,60*	-0,46*	-0,55*	-0,33*	0,04	-0,13*
Liczba dzieci w oddziale gimnazjum	-0,54*	-0,28*	-0,33*	-0,56*	-0,29*	-0,34*	-0,18*	-0,06*	-0,13*
Gęstość zaludnienia	-0,35*	-0,25*	-0,27*	-0,30*	-0,18*	-0,21*	-0,33*	-0,47*	-0,48*

Wydatki w przeliczeniu na ucznia szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży prowadzonych przez samorząd powiatowy N=300			
Charakterystyki	wydatki podstawowe	wydatki na placówki szkolne	wydatki na bursy i internaty
Liczba dzieci w oddziale liceum ogólnokształcącego	-0,54*	-0,55*	-0,25*
Liczba dzieci w oddziale technikum	-0,51*	-0,51*	-0,27*
Liczba dzieci w oddziale ZSZ	-0,39*	-0,37*	-0,22*
Gęstość zaludnienia	-0,12*	-0,05	-0,25*

Wydatki powiatów grodzkich na ucznia szkół dla dzieci i młodzieży prowadzonych przez te powiaty N=65		
Charakterystyki	wydatki podstawowe	wydatki na placówki szkolne
Liczba dzieci w oddziale szkoły podstawowej	-0,49*	-0,53*
Liczba dzieci w oddziale gimnazjum	-0,47*	-0,53*
Liczba dzieci w oddziale liceum ogólnokształcącego	-0,40	-0,44*
Liczba dzieci w oddziale technikum	-0,26*	-0,27*
Liczba dzieci w oddziale ZSZ	-0,50*	-0,49*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z budżetów samorządów, BDL GUS i SIO.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0.05.

Zależność między wielkością szkół, mierzoną liczbą uczniów przypadających na oddział, jest ujemna i w istotny sposób skorelowana niemal ze wszystkimi analizowanymi wydatkami we wszystkich typach samorządów. Związek ten jest dość silny i pokazuje, że rosnąca liczba dzieci oraz młodzieży wyraźnie obniża jednostkowy koszt ich kształcenia. W przypadku gmin związek jednostkowych wydatków z wielkością oddziałów silniejszy jest w szkołach podstawowych niż w gimnazjach. Może to wynikać z tego, że sieć gimnazjów jest bardziej racjonalna i słabiej zależna od historycznych zaszciości (mniej podatna na naciski gremiów nauczycielskich i rodzicielskich) niż sieć szkół podstawowych.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Ponadto, przeciętna wielkość oddziału w gimnazjum jest większa niż w szkole podstawowej (Heraczyński i Siwińska-Gorzela, 2010).

Kolejną cechą wpływającą na koszty prowadzenia szkół jest – jak pokazano – gęstość sieci osiedleńczej. W korelacjach uwzględniono gęstość zaludnienia. Samorządy gminne z terenów o mniejszej gęstości zaludnienia rzeczywiście więcej wydają na edukację pojedynczego ucznia. Wiąże się to z tym, że w szkołach na takich terenach uczy się mniej dzieci, a koszt kształcenia jednego dziecka w takich szkołach jest wyższy. Najsilniejszy związek między gęstością zaludnienia i wydatkami gmin odnosi się do kosztów dowożenia dzieci do szkół. Natomiast w przypadku samorządów powiatowych na terenach słabiej zaludnionych większe środki przeznaczane są na bursy i internaty.

Przypominamy, że częściowo czynniki związane z wielkością klasy i gęstością zaludnienia są uwzględniane w wadze wiejskiej. Warto jednak zauważyć, że wielkość klasy odgrywa istotną rolę również w powiatach i miastach na prawach powiatu, zaś gęstość zaludnienia w gminach miejskich. Te samorządy nie otrzymują specjalnego dodatku lokalizacyjnego.

Również analizy na poziomie szkół pokazują, że czynniki najsilniej kształtujące całkowity koszt funkcjonowania szkoły są związane z liczbą uczniów w szkole oraz przeciętną liczbą uczniów w oddziale.

Wydatki w przeliczeniu na ucznia w badanych szkołach są ujemnie skorelowane zarówno z liczbą uczniów w placówce, jak i z przeciętną liczebnością oddziału. Z kolei większe szkoły charakteryzują się przeważnie liczniejszymi oddziałami – w przypadku Poznania zależność ta okazała się szczególnie silna w przypadku szkół ponadgimnazjalnych. Ilustracją omawianych zależności są korelacje przedstawione w tabeli 30, które odnoszą się do szkół z Poznania.

Tabela 30. Zależności między wydatkami w przeliczeniu na ucznia a całkowitą liczbą uczniów i przeciętną liczbą uczniów w oddziale w Poznaniu (2012 rok)

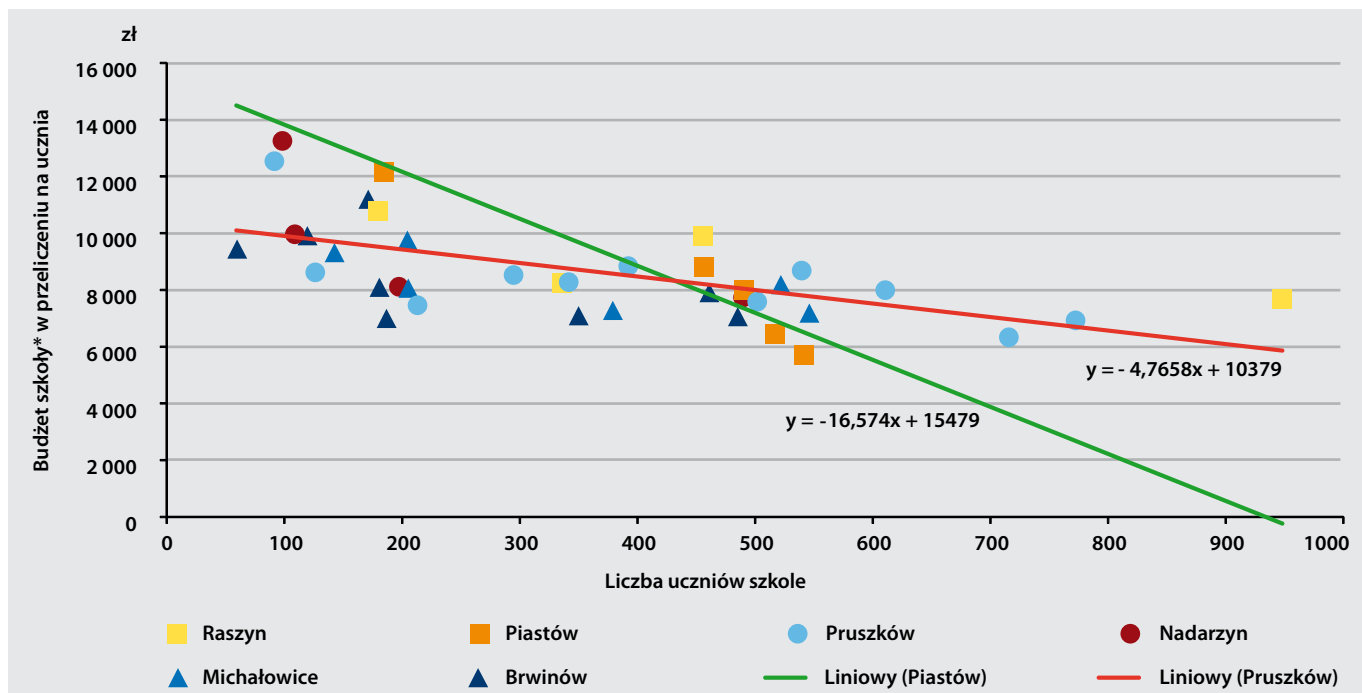
Etap edukacji			Wydatki bieżące na ucznia	Liczba uczniów ogółem, 2012 rok	Przeciętna liczba uczniów w oddziale
edukacja obowiązkowa	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	1	-,305*	-0,353*
		N	104	104	104
	liczba uczniów ogółem, 2012 rok	korelacja Pearsona	-,305*	1	0,185*
		N	104	112	112
edukacja ponadgimnazjalna	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	1	-,306*	-0,279*
		N	56	56	56
	liczba uczniów ogółem, 2012 rok	korelacja Pearsona	-,306*	1	0,658*
		N	56	60	60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0.05.

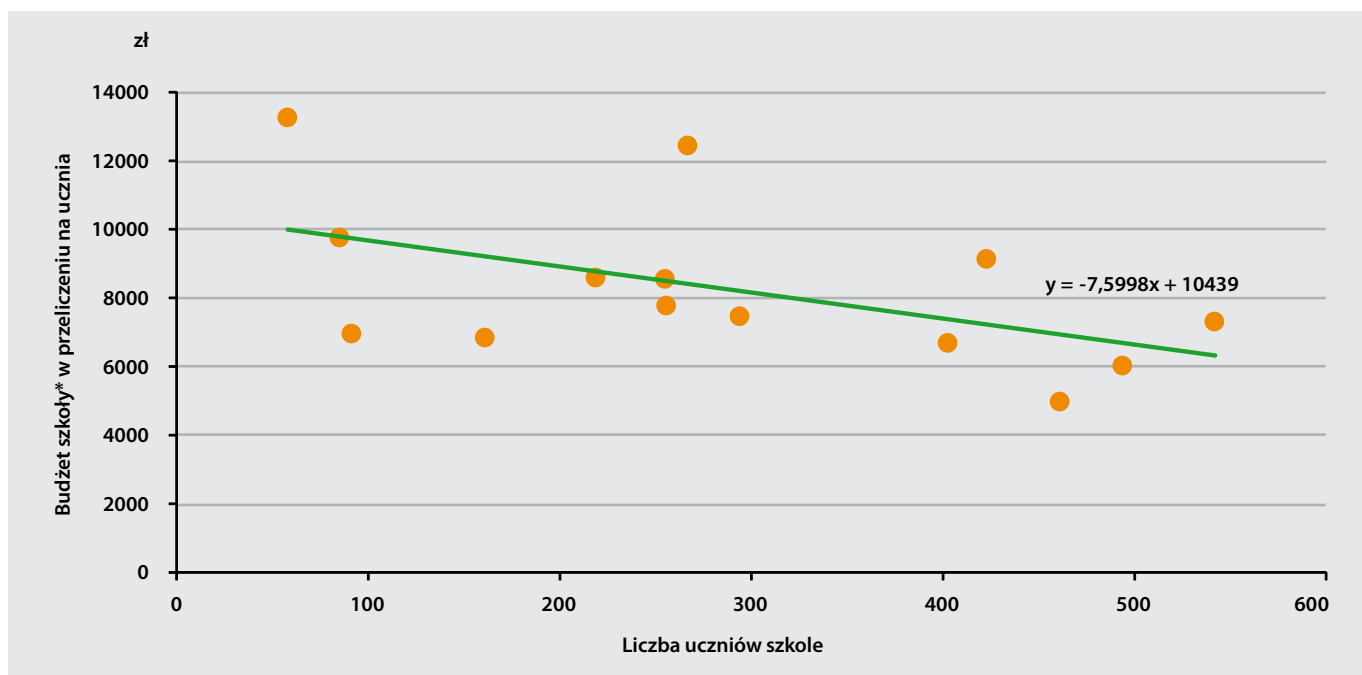
Graficzną ilustracją omawianych zależności są poniższe wykresy, które pokazują zależność między budżetem przeliczeniowym a liczbą uczniów w szkołach ponadgimnazjalnych z Głogowa oraz szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu przuszkowskiego.

Rysunek 51. Zależność między liczbą uczniów a wysokością budżetu w przeliczeniu na ucznia w gimnazjach i szkołach podstawowych w powiecie pruszkowskim (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Rysunek 52. Zależność między liczbą uczniów a wysokością budżetu w przeliczeniu na ucznia w szkołach ponadgimnazjalnych w powiecie głogowskim (rok budżetowy: 2012, w zł)



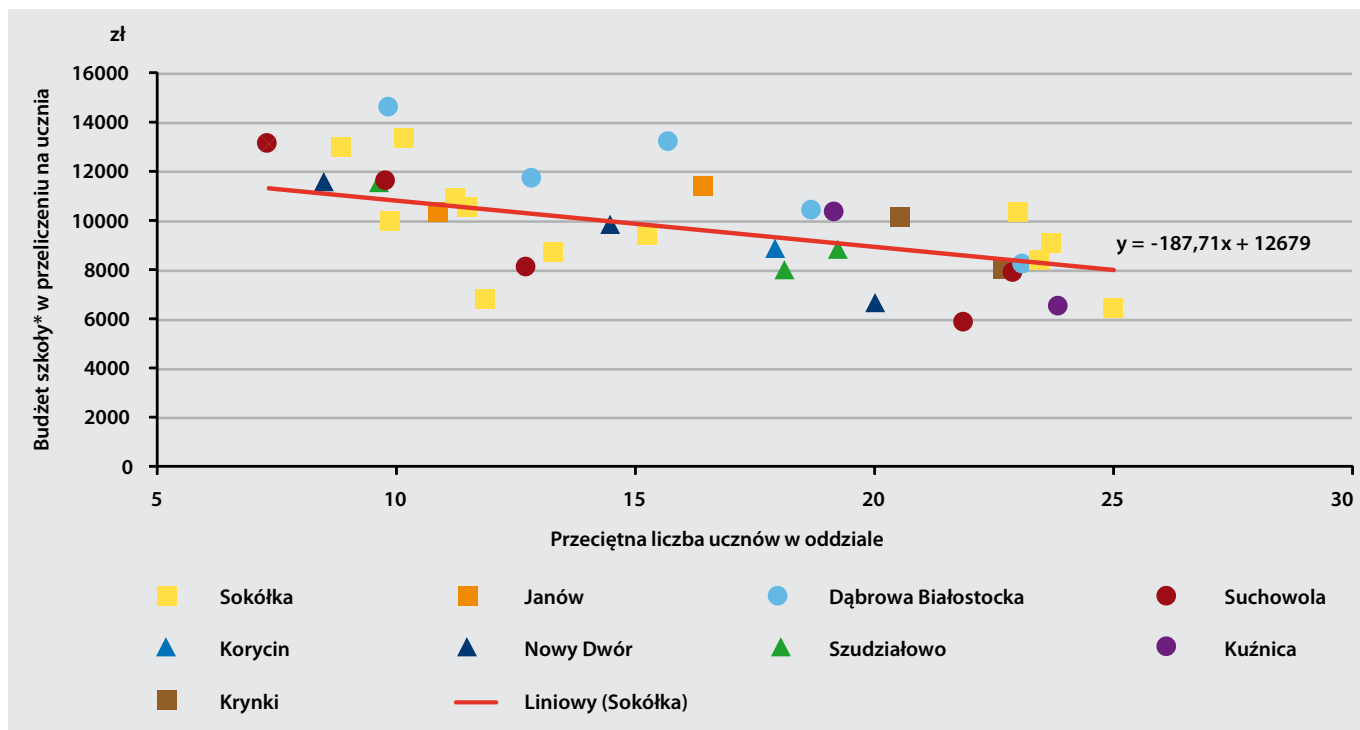
Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

W przypadku powiatu pruszkowskiego szkoły z tych samych gmin oznaczono na wykresie w taki sam sposób. Dzięki temu raz jeszcze mamy okazję zaobserwować duże różnice w wysokości wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia – również między szkołami z tych samych gmin. Niemniej kierunek

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

omawianej zależności jest taki sam wewnątrz wszystkich samorządów i typów szkół – utrzymanie mniejszych szkół wiąże się z wyższymi kosztami funkcjonowania szkoły w przeliczeniu na ucznia. W tym miejscu warto zauważyć, iż występowanie efektu ekonomii skali nie oznacza, że każdorazowo z perspektywy samorządu najbardziej efektywnym kosztowo rozwiązaniem będzie konsolidacja sieci szkolnej polegająca na dążeniu do łączenia mniejszych szkół i tworzenia mniej licznej i bardziej rozproszonej sieci większych placówek. Po pierwsze, na rachunek ekonomiczny składają się koszty dowożenia uczniów, które nie są widoczne w budżecie szkoły, a które stanowią niesubwencionowany i obowiązkowy wydatek dla jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, konsolidacja wymaga zazwyczaj nakładów inwestycyjnych na utworzenie większych placówek, warunkiem jej przeprowadzenia jest zatem dysponowanie przez dany samorząd środkami na inwestycje oświatowe. Po trzecie, warto zwrócić uwagę, iż nawet w przypadku gmin powiatu pruszkowskiego zależność liczby uczniów i budżetu przeliczeniowego przebiega rozmaicie – nachylenie linii regresji dla poszczególnych grup szkół z różnych gmin jest rozmaite. Np. w przypadku szkół z Piastowa spadek kosztów z tytułu większej liczby uczniów jest znaczniejszy niż dla szkół z Pruszkowa. W praktyce, w poszczególnych samorządach omawiana zależność może być silniejsza lub słabsza, może wręcz zanikać. Warto również podkreślić, że – jak już powiedziano – część badań wskazuje na odwrócenie zależności efektu skali po przekroczeniu określonego progu liczebności szkoły (np. Taylor i Bradley, 2000; Duncombe i Yinger, 1999). Wielkość szkoły jest zwykle powiązana z przeciętną wielkością oddziału klasowego – większe szkoły mogą sobie pozwolić na efektywniejsze wykorzystanie oddziałów klasowych. Zarówno w przypadku poznańskich szkół podstawowych i gimnazjów, jak i szkół ponadgimnazjalnych widoczna jest pozytywna zależność między liczbą uczniów a przeciętną wielkością oddziału (por. tabela 30).

Rysunek 53. Zależność między przeciętną liczbą uczniów a wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach powiatu sokólskiego (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym to jeden z podstawowych wskaźników oświatowych – może być kształtowana przez ogólnie zalecenia organu prowadzącego, szczególne potrzeby edukacyjne dzieci i młodzieży w danej szkole lub sytuację demograficzną na terenie samorządu.

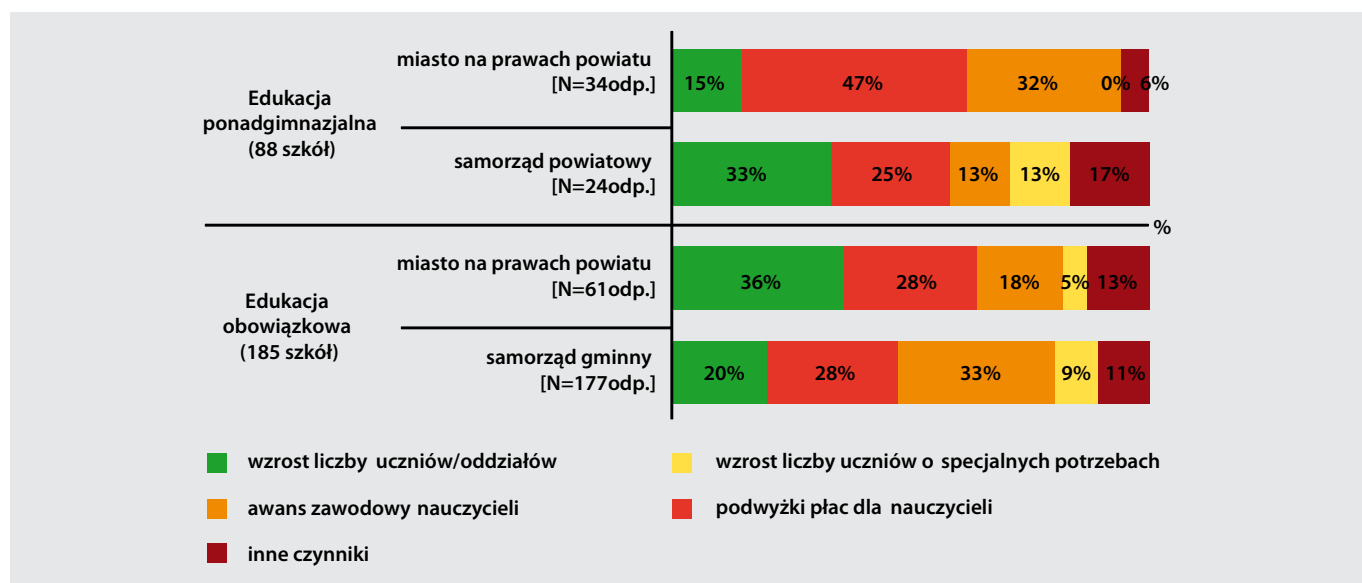
5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

Wysokie wartości wskaźnika są zwykle związane z niższymi jednostkowymi kosztami kształcenia, ale mniejsze oddziały pozwalają na bardziej zindywidualizowane podejście do ucznia (Herczyński, 2012). W przypadku szkół podstawowych i gimnazjów z Poznania przeciętna wielkość oddziału była, zgodnie z przewidywaniami, ujemnie skorelowana z wielkością budżetu. Analogiczną zależność można zaobserwować dla grupy szkół z gmin powiatu sokólskiego (por. rysunek 53).

5.2.2. Liczba nauczycieli i pracowników niepedagogicznych

Wśród potencjalnych korelatów poziomu wydatków na ucznia rejestrowanych w szkołach warto wymienić wskaźniki ilustrujące różne aspekty wykorzystania szkolnych kadr. Jak podkreślano w poprzednim rozdziale, wydatki na wynagrodzenia mają dominujący udział w budżecie szkoły – nie dziwi więc fakt, iż są silnie skorelowane z budżetem w przeliczeniu na ucznia. W tym kontekście opinie dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER nie są zaskoczeniem. Zapytano dyrektorów szkół, których budżet w 2012 roku wzrósł w stosunku do roku ubiegłego, o to, jakie czynniki wpłynęły na ten wzrost. Niezależnie od lokalizacji, zdecydowanie najczęściej wskazywano na czynniki związane z awansem zawodowym nauczycieli i podwyżkami płac (por. rysunek 54).

Rysunek 54. Jakie czynniki wpłynęły na zwiększenie budżetu Państwa placówki w roku bieżącym (w stosunku do roku ubiegłego)? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Uwaga: Dyrektor mógł wskazać kilka czynników jednocześnie, stąd na wykresach przedstawiono wskaźniki procentowe według liczby odpowiedzi. Uwzględniono odpowiedzi dyrektorów ze szkół z badanych powiatów ziemskich oraz Poznania.

Wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia są tym niższe, im więcej uczniów przypada na etat nauczyciela lub pracownika niepedagogicznego zatrudnionego w szkole – ilustracji dostarcza tabela 31 na podstawie danych dla szkół z Poznania.

Rysunek 55 ilustruje omawianą zależność na przykładzie szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego. Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski to użyteczny wskaźnik efektywności szkół – wysoka wartość wskaźnika oznacza niższe wydatki per uczeń. Z drugiej strony – warto pamiętać, iż mniejsza liczba uczniów przypadających na nauczyciela zapewnia większe możliwości indywidualnej pracy z uczniem i reagowania na jego specyficzne potrzeby (Herczyński, 2012, s. 33). Dlatego organ prowadzący w porozumieniu z dyrekcją szkoły powinien

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

każdorazowo starać się zbilansować twarde kryterium kosztów z mniej wymiernymi kryteriami jakości świadczonych usług edukacyjnych. Stąd najprawdopodobniej bierze się, widoczne chociażby w powiecie giżyckim, ale również w innych powiatach biorących udział w badaniu, duże zróżnicowanie w wartościach tego wskaźnika pomiędzy szkołami.

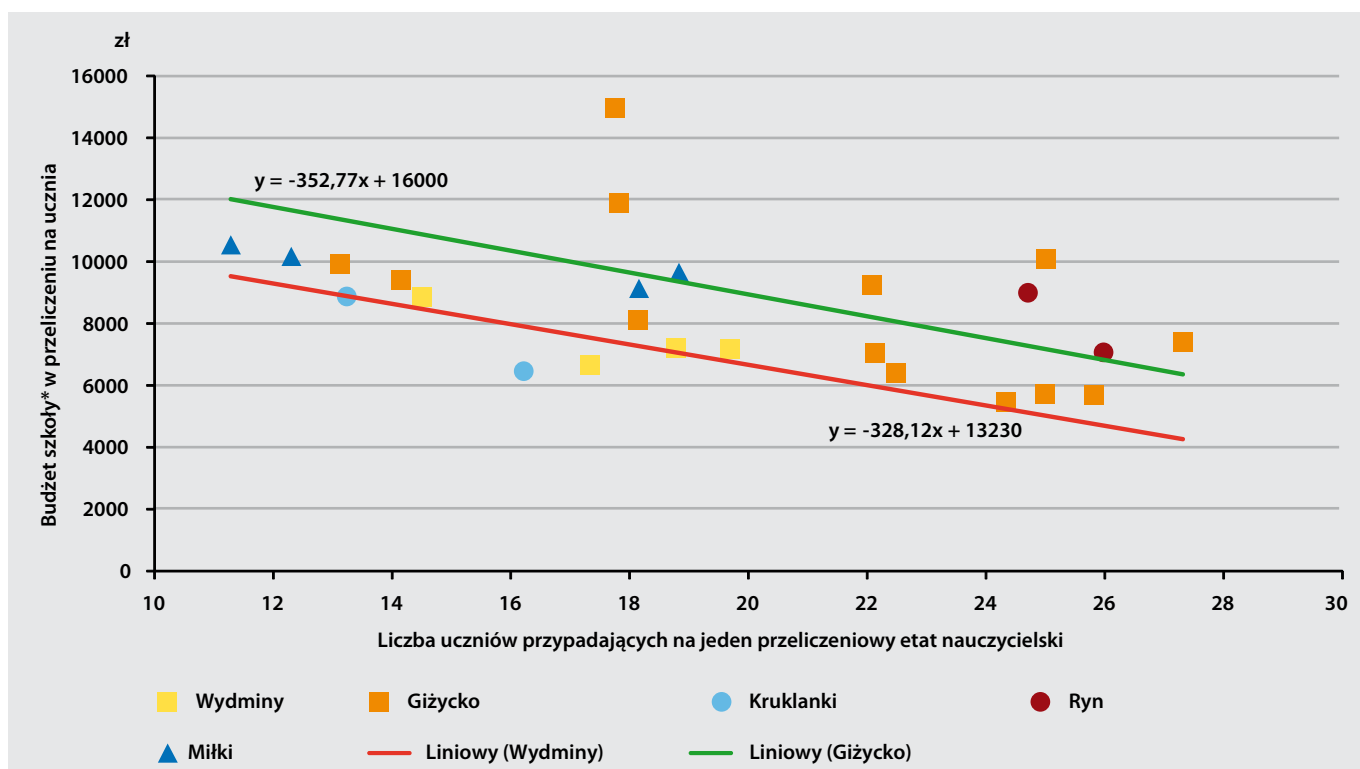
Tabela 31. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a wydatkami na wynagrodzenia w przeliczeniu na ucznia oraz liczbą uczniów przypadających na przeliczeniowy etat nauczyciela lub pracownika niepedagogicznego. Dane dla szkół z Poznania (rok budżetowy: 2012)

Etap edukacji			Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w przeliczeniu na ucznia	Liczba uczniów przypadających na etaty przeliczeniowe nauczycieli	Liczba uczniów przypadających na etaty przeliczeniowe pracowników niepedagogicznych
edukacja obowiązkowa	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	,964*	-,392*	-0,442*
		N	104	75	102
edukacja ponadgimnazjalna	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	,929*	-,330	-0,500*
		N	56	33	50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0,05. Na podstawie danych ze szkół w Poznaniu.

Rysunek 55. Zależność między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a liczbą uczniów przypadających na przeliczeniowy etat nauczyciela dla szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego (rok budżetowy: 2012, w zł)

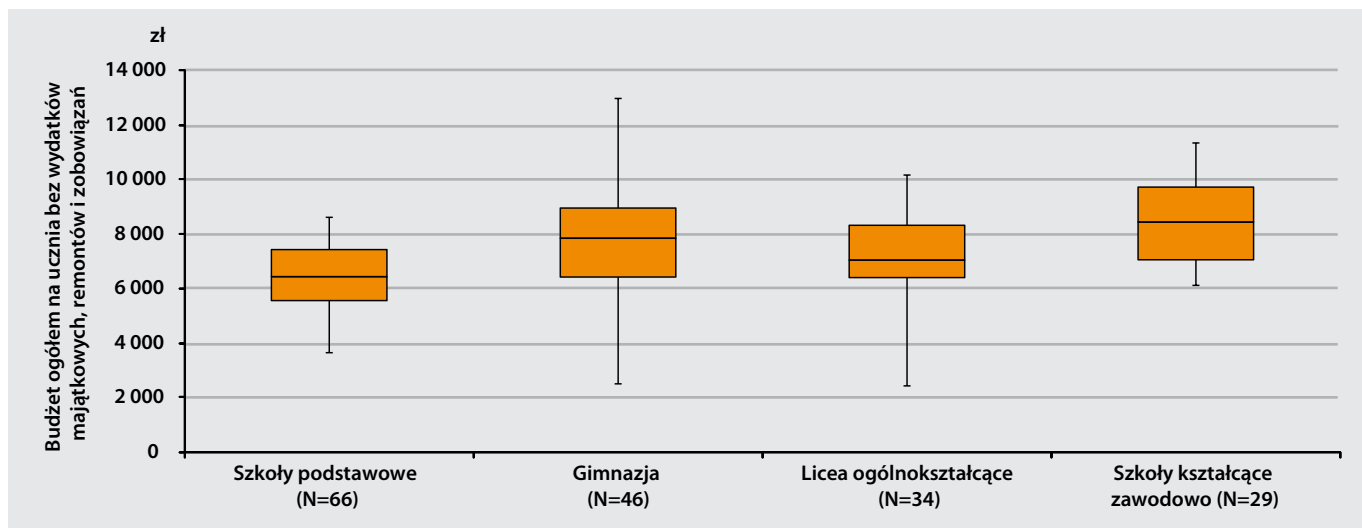


Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

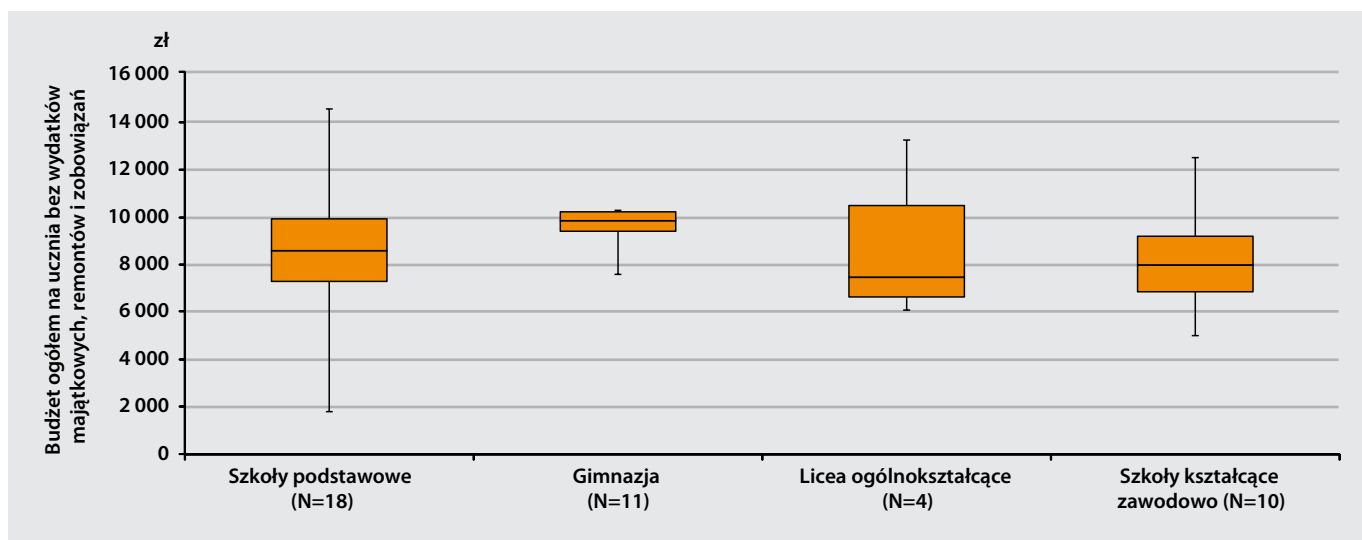
5.2.3. Cechy specyficzne uczniów

Wydatki na kształcenie są w Polsce silnie zróżnicowane w zależności od poziomu edukacji, typów szkół i trybu nauki, jaki podejmują uczniowie – ilustracji mogą dostarczyć dane na temat budżetów szkół w przeliczeniu na ucznia w Poznaniu i w powiecie głogowskim.

Rysunek 56. Wydatki bieżące na ucznia w zależności od rodzaju szkoły – Poznań (rok budżetowy: 2012, w zł)



Rysunek 57. Wydatki bieżące na ucznia w zależności od rodzaju szkoły – powiat głogowski (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Uwaga: Linia dzieląca „pudełko” to mediana – połowa szkół w danym samorządzie ma większy budżet, druga połowa mniejszy. Im dłuższe „pudełko”, tym z większym zróżnicowaniem mamy do czynienia. Dodatkowo, granice „wąsów” dla każdego z „pudełek” odpowiadają najniższym i najwyższym wartościom, jakie napotkano w danym samorządzie – odpowiednio 5 i 95 percentyl dla wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia. Rozpiętość „wąsów” informuje zatem o zakresie zróżnicowania wysokości analizowanych wydatków w danym samorządzie.

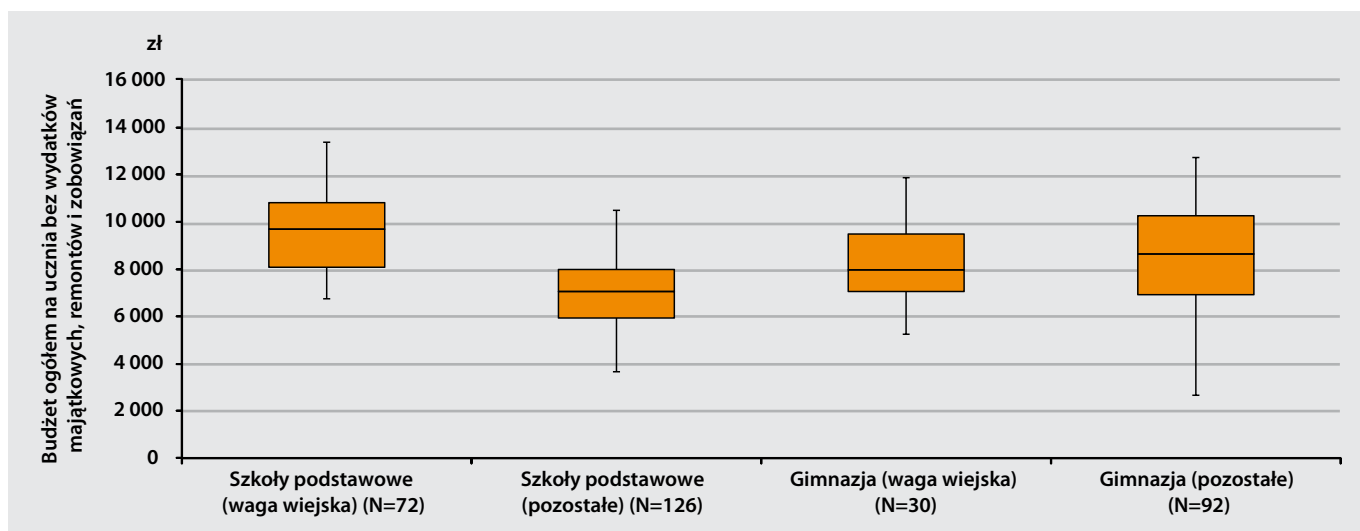
Na poziomie edukacji obowiązkowej wyraźnie większe są wydatki na ucznia w gimnazjum niż w szkole podstawowej. Warto przypomnieć, iż dla uczniów kształcących się w gimnazjach przewidziano dodatkową wagę zwiększającą kwotę subwencji, przypadającą na ucznia w stosunku do uczniów szkół podstawowych. Zwiększona subwencja trafia również do samorządów prowadzących

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

szkoły ponadgimnazjalne – algorytm nie różnicuje jednak w żaden sposób dużych różnic w możliwościach finansowych samorządów szczebla powiatowego – zwłaszcza relatywnie ubogich powiatów ziemskich i bogatszych miast na prawach powiatu. Temu problemowi przyglądamy się bliżej w rozdziale 3. Szczególną kategorią szkół ponadgimnazjalnych są technika i zasadnicze szkoły zawodowe, na które – z tytułu ponoszonych kosztów praktycznej nauki zawodu – przysługuje dodatkowe zwiększenie wysokości subwencji. Analiza wydatków na kształcenie zawodowe ujawnia wiele innych niuansów różnicujących koszty tego najdroższego typu edukacji ponadgimnazjalnej. Szerzej na ten temat piszemy również w rozdziale 3.

Szczególną kategorią szkół podstawowych i gimnazjów są te zlokalizowane na wsiach i w małych miastach. Wydatki samorządów na te szkoły są wyraźnie wyższe niż na placówki zlokalizowane w miastach (por. rysunek 58).

Rysunek 58. Wydatki bieżące na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach – porównanie dla szkół objętych wagą wiejską i pozostałych (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Uwaga: Linia dzieląca „pudełko” to mediana – połowa szkół w danym samorządzie ma większy budżet, druga połowa mniejszy. Im dłuższe „pudełko”, tym z większym zróżnicowaniem mamy do czynienia. Dodatkowo, granice „wąsów” dla każdego z pudełek odpowiadają najniższym i najwyższym wartościom, jakie napotkano w danym samorządzie – odpowiednio 5 i 95 percentyl dla wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia. Rozpiętość „wąsów” informuje zatem o zakresie zróżnicowania wysokości analizowanych wydatków w danym samorządzie.

Szkoły działające na terenach wiejskich, które faktycznie cechują się niską gęstością zaludnienia, są narażone na wyższe koszty edukacji w przeliczeniu na ucznia w związku z niższą liczebnością oddziałów klasowych. Ponadto gminy z mniejszą liczbą mieszkańców i rzadką siecią osiedleńczą osiągają niższe dochody własne, co dodatkowo utrudnia im finansowanie szkół podstawowych i gimnazjów działających na ich terenie. Z tych powodów w algorytmie subwencji oświatowej wprowadzono tzw. wagę wiejską. Dlatego nie możemy być pewni, za jaką część obserwowanych większych wydatków na szkoły wiejskie odpowiadają czynniki kosztowe, a za jaką zwiększona subwencja oświatowa.

Istotnym korelatem wysokości szkolnych budżetów jest liczba uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, którzy mogą wymagać większych nakładów materialno-kadrowych. Specjalne potrzeby edukacyjne mogą wynikać z niepełnosprawności, zaburzeń psychicznych, niedostosowania społecznego lub zagrożenia uzależnieniem, a ich stwierdzenie wymaga specjalistycznych orzeczeń lub opinii specjalistów. *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części*

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wydawane co roku, precyzyjnie wskazuje – na potrzeby wyliczenia kwoty subwencji – kategorie uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Tabela 32 przedstawia zależność między budżetem szkoły w przeliczeniu na ucznia a liczbą uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych bądź udziałem takich uczniów wśród ogółu uczniów w szkole⁴⁰. Większa liczba uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych rzeczywiście przekłada się na wyższy budżet przeliczeniowy.

Tabela 32. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a całkowitą liczbą uczniów i przeciętną liczbą uczniów w oddziale w Poznaniu (rok budżetowy: 2012)

Etap edukacji			Udział uczniów przeliczeniowych* o specjalnych potrzebach edukacyjnych wśród ogółu uczniów	Liczba uczniów przeliczeniowych – specjalne kategorie subwencyjne
edukacja obowiązkowa	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	,479*	0,414*
		N	73	73
edukacja ponadgimnazjalna	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	,265	0,079
		N	30	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

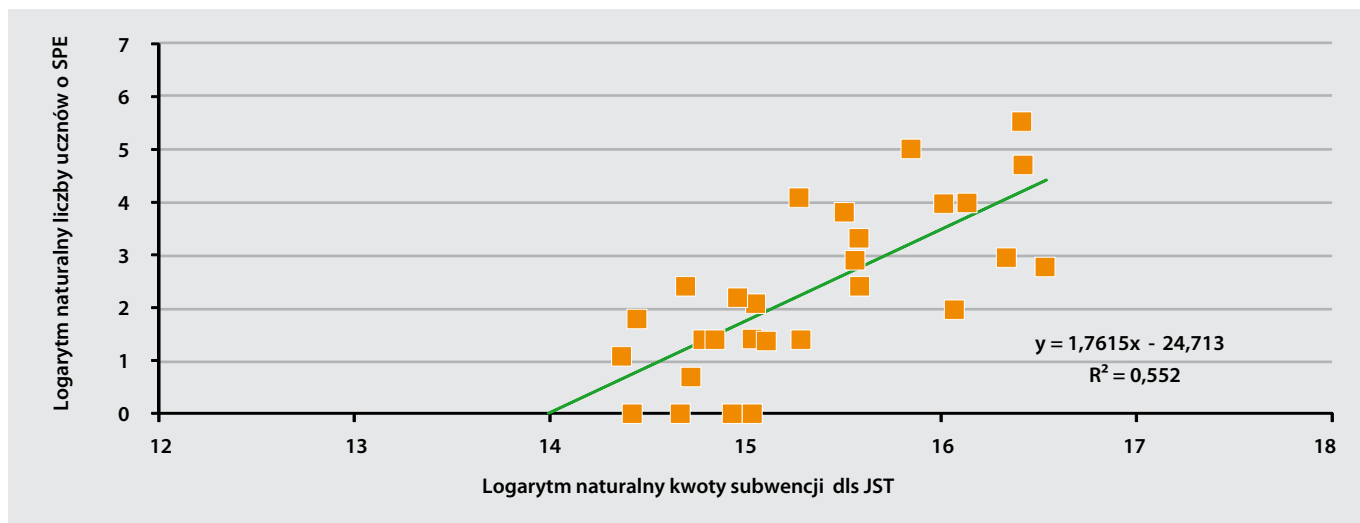
* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0,05.

W związku z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej większa liczba uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych⁴¹ odpowiada za dość wyraźne zwiększenie subwencji przypadającej samorządowi (por. rysunek 59).

⁴⁰ Warto zwrócić uwagę, iż wartość tego wskaźnika może przekraczać 100% – ci sami uczniowie mogą zaliczać się równolegle do kilku kategorii i w taki sposób są ewidencjonowani na potrzeby wyliczenia subwencji.

⁴¹ Specjalne potrzeby edukacyjne to dość szeroka kategoria. Rozporządzenie o pomocy psychologiczno-pedagogicznej wskazuje indywidualne potrzeby rozwojowe i edukacyjne ucznia oraz jego możliwości psychofizyczne i jednocześnie podkreśla, że potrzeby ucznia mogą wynikać m.in. z: niepełnosprawności, niedostosowania społecznego, zagrożenia niedostosowaniem społecznym, ze szczególnych uzdolnień, specyficznych trudności w uczeniu się, sytuacji kryzysowych czy traumatycznych, choroby przewlekłej. W algorytmie subwencji oświatowej stosuje się wagi zdefiniowane w odniesieniu do różnych rodzajów niepełnosprawności czy niedostosowania społecznego (np. uczniów niewidomych czy niesłyszących, z niepełnosprawnościami sprzężonymi czy niedostosowanych społecznie). Aby algorytm w odniesieniu do tych uczniów mógł być zastosowany, niezbędne są orzeczenia z poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Rysunek 59. Zależność między liczbą uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych a wysokością subwencji (rok budżetowy: 2012)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO i BDL GUS.

Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin i miast na prawach powiatu biorących udział w badaniu BECKER. Liczbę uczniów oraz wysokość subwencji zlogarytmowano dla większej czytelności prezentowanych danych.

Wątek zwiększonych nakładów na edukację uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych skłania do głębszej refleksji na temat problemów związanych z analizą kosztów w edukacji. Dostępne dane pozwalają jedynie na analizę obserwowanych wydatków szkół lub samorządów. Informacje na temat wydatków stanowią jedynie przybliżenie kosztów, tj. realnych obciążeń niezbędnych do osiągnięcia założonych efektów. Tymczasem, analizując wydatki, *de facto* nie wiemy, w jakim stopniu odpowiadają one na realne potrzeby szkół, nauczycieli i wreszcie uczniów. W przypadku uczniów niepełnosprawnych lub mających inne, specjalne potrzeby edukacyjne nakłady zwiększone dzięki wagom algorytmu subwencji mogą nie być wystarczające (Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2015). Ponadto samorzady nie zawsze przeznaczają całość kwoty uzyskanej z tytułu wspomnianych wag na szkoły, w których kształcą się uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych (Kubicki, 2013 i 2014; Osiecka-Chojnacka i Ciura, 2013).

5.2.4. Stan i wykorzystanie infrastruktury szkoły

Na wysokość szkolnego budżetu mają również wpływ takie czynniki, jak m.in.: stan lub wielkość budynku. Każdy dodatkowy metr kwadratowy powierzchni generuje nieco wyższe koszty – przede wszystkim ogrzewania, ale również sprzątnięcia lub okresowych remontów. Jak już wspomniano, wydatki na energię stanowią, zaraz po wynagrodzeniach, jedną z głównych pozycji w szkolnym budżecie. Są one jednocześnie bardzo zróżnicowane zarówno między badanymi powiatami, jak i między szkołami wewnątrz poszczególnych powiatów. M.in. z tego powodu zależność między efektywnością wykorzystania szkolnej powierzchni a wydatkami na ucznia nie zawsze kształtuje się tak wyraźnie, jakbyśmy tego oczekiwali.

Przyjmując proste wskaźniki efektywności wykorzystania szkolnej przestrzeni:

- liczba uczniów przypadających na salę lekcyjną w szkole
- liczba oddziałów przypadających na salę lekcyjną w szkole
- przeciętna powierzchnia sal lekcyjnych na oddział

zakładaliśmy, że im więcej uczniów lub oddziałów przypada na salę lekcyjną, tym wydatki na ucznia będą niższe. I analogicznie, im większy wskaźnik liczby metrów kwadratów sal lekcyjnych na ucznia, tym droższe kształcenie. Tymczasem okazuje się, że w większości spośród badanych samorządów te

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

zależności praktycznie nie występowały. Wyjątkiem były szkoły podstawowe i gimnazja z powiatów pruszkowskiego i giżyckiego. Tabela 33 pokazuje silną zależność między efektywnością wykorzystania powierzchni a wysokością wydatków na ucznia w powiecie pruszkowskim.

Tabela 33. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a wskaźnikami efektywności wykorzystania szkolnej powierzchni w szkołach podstawowych i gimnazjach z powiatu pruszkowskiego (rok budżetowy: 2012)

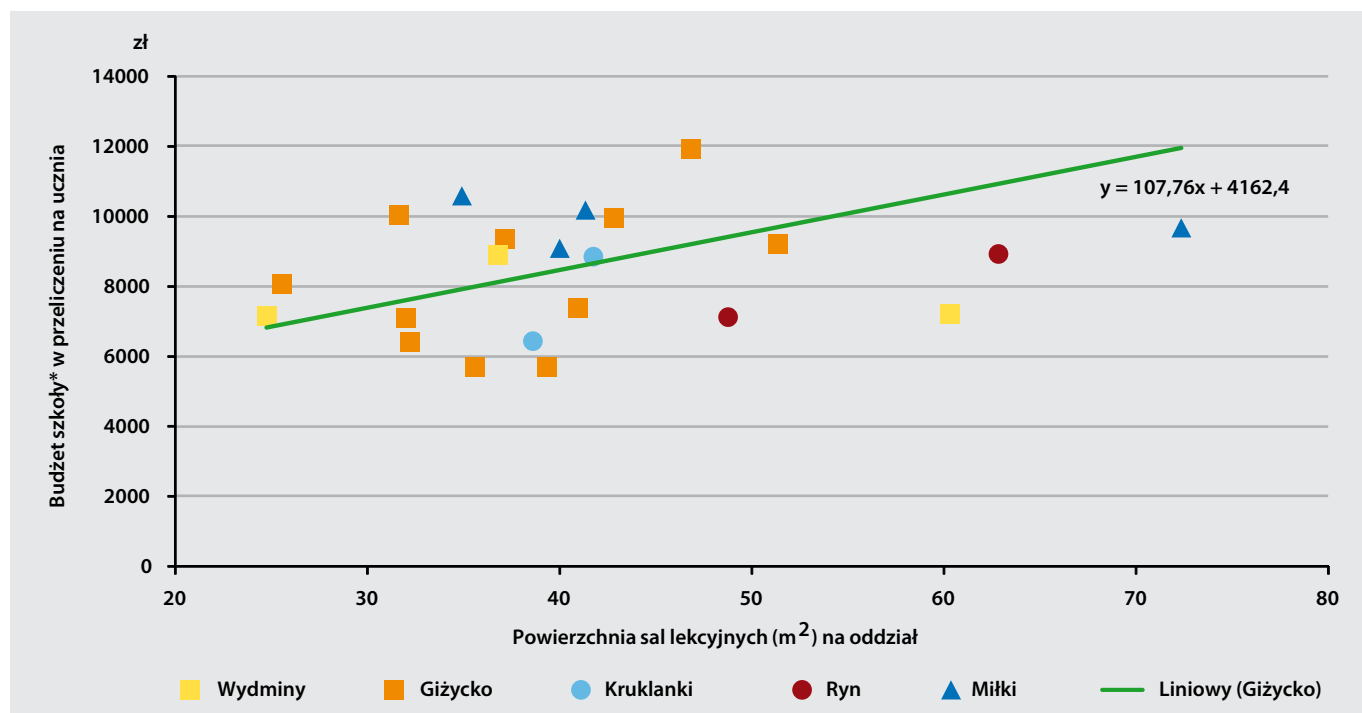
		Wydatki bieżące na ucznia	Liczba uczniów przypadających na salę lekcyjną	Liczba oddziałów przypadających na salę lekcyjną	Przeciętna powierzchnia sal lekcyjnych na oddział
Wydatki bieżące na ucznia	Korelacja Pearsona	1	-,549*	-,465*	0,358*
	N	39	34	34	38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0,05.

Podobne zależności udało się zaobserwować w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego (por. rysunek 60), chociaż na wykresie widać, iż opisywana zależność jest dość wyraźna w przypadku szkół z Giżycka, ale już niekoniecznie w szkołach z pozostałych gmin.

Rysunek 60. Zależność między wysokością wydatków bieżących na ucznia a przeciętną powierzchnią sal lekcyjnych przypadających na oddział dla szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego (rok budżetowy: 2012, w zł)

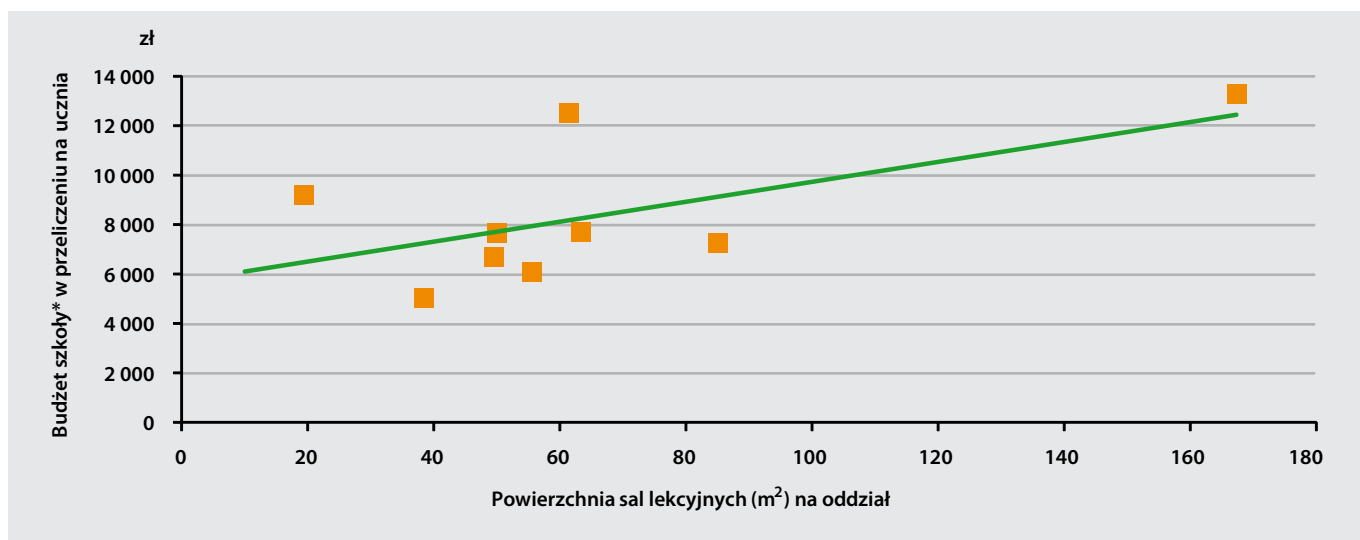


Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Zależność między efektywnością wykorzystania szkolnych budynków a wydatkami na ucznia jeszcze trudniej było uchwycić w przypadku szkół ponadgimnazjalnych. Wyjątek stanowił powiat głogowski, gdzie faktycznie szkoły o większej powierzchni przypadającej na ucznia zdają się kosztować samorząd nieco więcej. Problemy z uchwyceniem analizowanej zależności w pozostałych samorządach mogą wynikać z różnego stanu technicznego budynków, w szczególności ich właściwości termooizolacyjnych. Tam, gdzie stan budynków, w których znajdują się szkoły, będzie bardzo zróżnicowany, analizowana zależność może zanikać.

Rysunek 61. Zależność między wysokością wydatków bieżących na ucznia a przeciętną powierzchnią sal lekcyjnych przypadających na oddział dla szkół ponadgimnazjalnych z powiatu głogowskiego (rok budżetowy: 2012, w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

5.2.5. Dochody samorządu, w tym część oświatowa subwencji ogólnej

Jak pokazano w przeglądzie literatury, zróżnicowanie wydatków na edukację może w zdecentralizowanym systemie oświaty mieć związek z dochodami własnymi samorządów. Przegląd danych z tabeli 34 unaocznia, że dochody własne samorządów gminnych oraz dochody z podatków PIT i CIT w miastach na prawach powiatu są istotnie i dodatnio skorelowane z wysokością większości analizowanych wydatków na edukację w tych samorządach. Dochody własne, jak pokazano we wstępie do tego rozdziału, niekoniecznie dają samorządom swobodę w prowadzeniu polityki fiskalnej, ale dają swobodę wydatkową, która świadczy o zasobności samorządu. Subwencja ogólna zmniejsza, ale nie likwiduje różnic w dochodach własnych. Warto również zauważyć, że dochody z PIT wskazują na zasobność finansową nie tylko samorządu, ale również jego mieszkańców.

Tabela 34. Korelacja między wydatkami samorządów na szkoły a dochodami samorządu

Wydatki w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez samorząd gminny N (gminy miejskie)=235, N (gminy wiejskie)=1538; N (gminy miejsko-wiejskie)=594									
Charakterystyki	wydatki podstawowe			wydatki na placówki szkolne			wydatki na dojazdy		
	miejskie	wiejskie	miejско-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejско-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejско-wiejskie
Subwencja oświatowa na ucznia finansowanego przez samorząd	0.45*	0.39*	0.56*	0.42*	0.37*	0.52*	0.07	0.14*	0.26*
Dochody własne samorządu per capita	0.47*	0.14*	0.12*	0.47*	0.12*	0.05	0.30*	0.12*	0.08
Wydatki w przeliczeniu na ucznia szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży prowadzonych przez samorząd powiatowy N=300									
Charakterystyki	wydatki podstawowe		wydatki na placówki szkolne		wydatki na bursy i internaty				
Subwencja oświatowa na ucznia finansowanego przez samorząd	0.33*		0.33*		0.11				
Dochody własne samorządu per capita	0.00		0.01		-0.03				
Wydatki powiatów grodzkich na ucznia szkół dla dzieci i młodzieży przez nie prowadzonych N=65									
Charakterystyki	wydatki podstawowe		wydatki na placówki szkolne		wydatki na bursy i internaty				
Subwencja oświatowa na ucznia finansowanego przez samorząd	0.32*		0.35*		-0,31*				
Dochody własne samorządu per capita	0.51*		0.48*		-0,14				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z budżetów samorządów, BDL GUS i SIO.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 0,05.

W przypadku gmin mamy do czynienia z dodatnim związkiem dochodów własnych z wydatkami na edukację, zatem w tych jednostkach, gdzie dochody własne są większe, kwoty wydatków na ucznia też są większe. Związek ten jest silny w gminach miejskich, dużo słabszy w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W miastach zależność wydatków na edukację od dochodów własnych okazuje się silniejsza nawet od podobnej zależności wiążącej wydatki z wysokością subwencji. To pokazuje, że w miejskich samorządach występuje skłonność do kształtowania wydatków uwarunkowana możliwością. Na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich tego rodzaju współzależność jest niska. Należy pamiętać, że wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich mamy te, w których znajdują się szkoły małe i bardzo małe, a to zwiększa wydatki (nawet w ubogich samorządach), co w rezultacie sprawia, że wydatki na szkoły są słabo powiązane z dochodami własnymi samorządów. Niewielki związek może również dotyczyć subwencji oświatowej, która w tych gminach finansuje znaczną część wydatków oświatowych.

Dochody własne i dochody z PIT i CIT nie są skorelowane z wydatkami powiatów ziemskich na edukację. Jak pokazano, właśnie w powiatach subwencja oświatowa w zupełności wystarcza na wydatki na edukację. Brak standardów nie pozwala ocenić, czy jest to jednocześnie dochód wystarczający na realizację zadań powiatów. Będzie to przedmiotem szerszej analizy w rozdziale 3 tego opracowania.

Subwencja oświatowa ma dodatni i dość silny związek z większością analizowanych wydatków na edukację w samorządach. Związek ten można uznać za naturalny, skoro subwencja jest kalkulowana z uwzględnieniem wielu czynników wpływających na koszty funkcjonowania oświaty w samorządzie. Warto zauważyć różnice w sile tego związku między poszczególnymi samorządami. W gminach wydatki podstawowe oraz wydatki na szkoły są zasadniczo nieco silniej związane z wysokością subwencji niż w powiatach i miastach na prawach powiatu. Być może wynika to z faktu, że subwencja w powiatach i miastach na prawach powiatu obejmuje szereg innych placówek finansowanych lub współfinansowanych przez te samorzady, które my w swojej analizie pomijamy, np. szkoły niepubliczne, szkoły dla dorosłych czy placówki specjalne.

Wysokość subwencji nie ma również związku z wydatkami na bursy i internaty w powiatach, natomiast zaskakujący – bo ujemny – związek z wydatkami na bursy w miastach na prawach powiatu. Może to wynikać z faktu, że bursy mogą świadczyć usługi nie tylko na potrzeby szkół ponadgimnazjalnych, ale również specjalnych, nieobjętych naszym badaniem. Ten ujemny związek można również tłumaczyć wewnętrzną konkurencją w wydatkach na oświatę – tam, gdzie samorzady muszą więcej wydać na szkoły (w przeliczeniu na ucznia), rzadziej decydują się zakładać bursy i internaty.

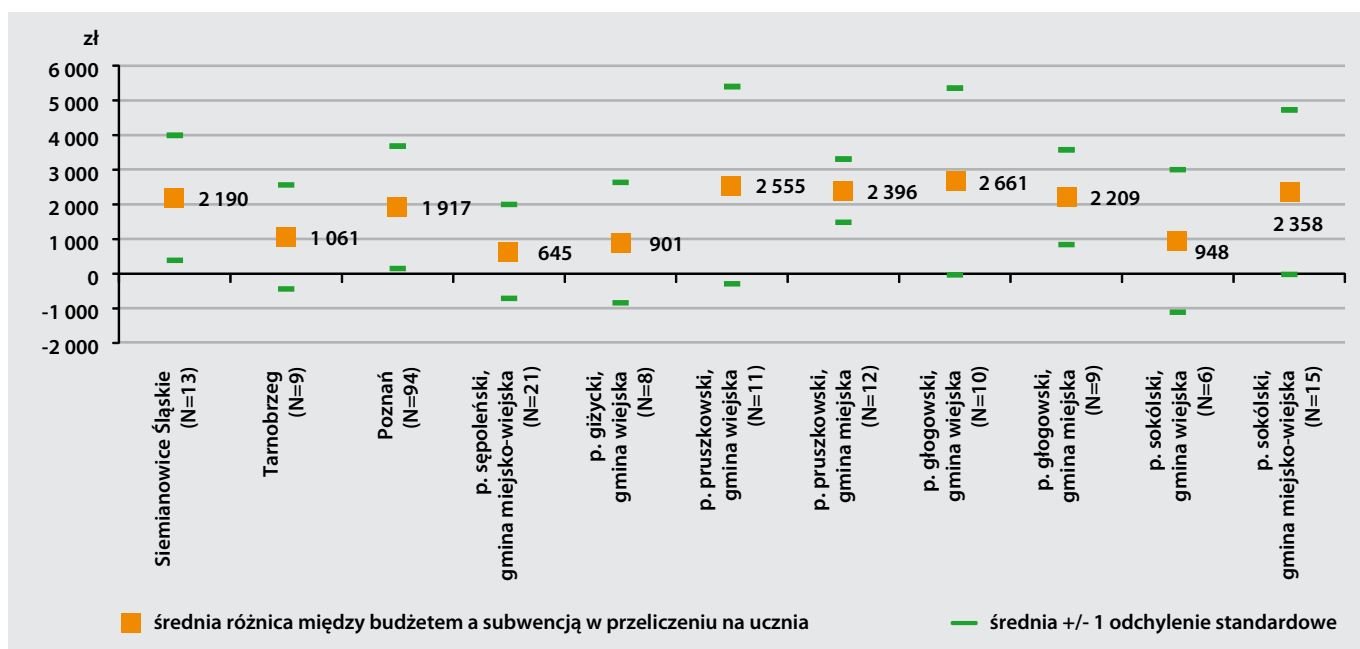
Co ciekawe, istnieje widoczny (choć słaby) związek między wydatkami na dowożenie uczniów w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich a wielkością subwencji. Chociaż dowożenie dzieci do szkół nie jest uwzględniane w algorytmie subwencji, to jednak, jak wspomniano już wcześniej, ze względu na to, że występuje konieczność zapewnienia dowozu i że jest on komplementarny do wydatku na szkołę, koszt ten może być w samorządach uzależniany od wysokości subwencji.

Warto zwrócić uwagę, iż liczne parametry algorytmu, które są uwzględniane przy kalkulowaniu subwencji oświatowej, decydują o wysokości środków, które są przekazywane samorządom prowadzącym szkoły, ale nie decydują one o tym, jakie środki są przekazywane samym szkołom. Co więcej, na podstawie analiz wykonanych dla grupy szkół podstawowych i gimnazjów, które wzięły udział w badaniu BECKER, można stwierdzić, iż czynniki decydujące o wysokości subwencji przekazywanej samorządom tylko w 50% pozwalają wyjaśnić zmienność budżetów badanych szkół (Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2015).

Sposób podziału środków z subwencji oświatowej pomiędzy szkoły działające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego leży bowiem w gestii organu prowadzącego. Ponadto samorzady zwykle wydają na oświatę więcej środków, niż otrzymują w ramach subwencji. W przypadku 239 szkół podstawowych i gimnazjów, które wzięły udział w badaniu BECKER, średni udział subwencji w budżecie szkoły wyniósł około 87%, przy czym widoczne jest tu duże zróżnicowanie między poszczególnymi jednostkami oraz wewnątrz samorządów – między szkołami.

Kwota dopłaty do wydatków oświatowych ponad tę, która wynika z subwencji, może się bardzo różnić między szkołami. Aby to zilustrować, skorzystano z danych zebranych w toku badania sondażowego prowadzonego wśród dyrektorów szkół. Dla szkół podstawowych i gimnazjów biorących udział w badaniu wyliczono hipotetyczną wysokość subwencji, jaką otrzymałaby dana szkoła, gdyby ściśle trzymała się algorytmu subwencji. Następnie od kwoty budżetu szkoły odjęto wysokość przynależnej jej subwencji – otrzymaną różnicę przeliczono na liczbę uczniów kształcących się w danej szkole. Rysunek 62 ilustruje bardzo duże zróżnicowanie kwot „dopłaty” do subwencji, zarówno między poszczególnymi organami prowadzącymi, jak i szkołami podlegającymi temu samemu organowi.

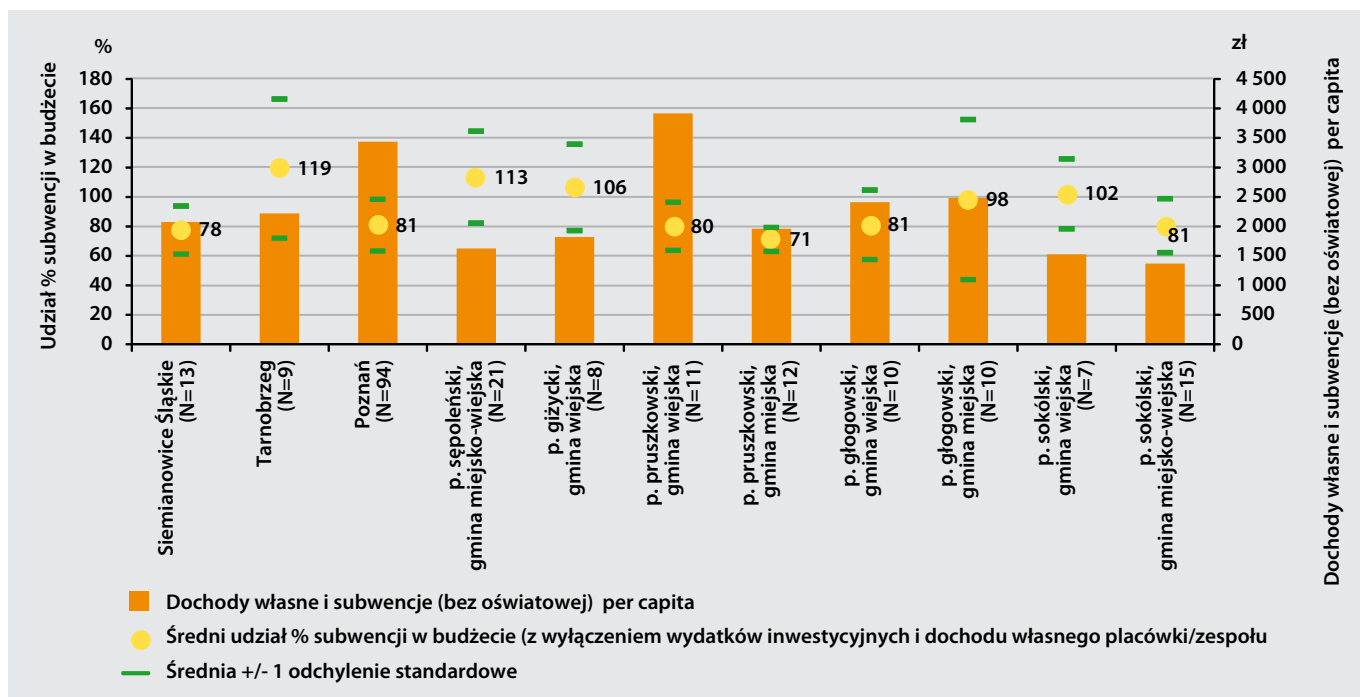
Rysunek 62. Różnica między budżetem a subwencją w przeliczeniu na ucznia – szkoły podstawowe i gimnazja



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2015.

Uwaga: W przypadku niektórych szkół budżet przypadający na ucznia był niższy niż kwota subwencji, która przypadalaby na ucznia, gdyby szkoła otrzymała kwotę wynikającą z algorytmu. Średni udział subwencji w budżecie szkoły ilustruje rysunek 63. Wyraźnie widać, że w przypadku uboższych JST średni udział subwencji w budżecie szkół znacznie przekracza 100% – oznacza to, że przeciętna szkoła z takiego samorządu otrzymuje budżet kształtujący się poniżej „przynależnej” jej kwoty subwencji. W przypadku zamożniejszych samorządów jest dokładnie odwrotnie – tu subwencja stanowi tylko część ostatecznego budżetu szkoły.

Rysunek 63. Średni udział subwencji w budżecie szkoły na tle dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego per capita



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2015.

Uwaga: na wykresie przedstawiono średni udział subwencji w budżecie w widełkach wyznaczonych przez wartość odchylenia standardowego – rozpiętość widełek informuje o zróżnicowaniu udziału subwencji w szkolnych budżetach w danym samorządzie.

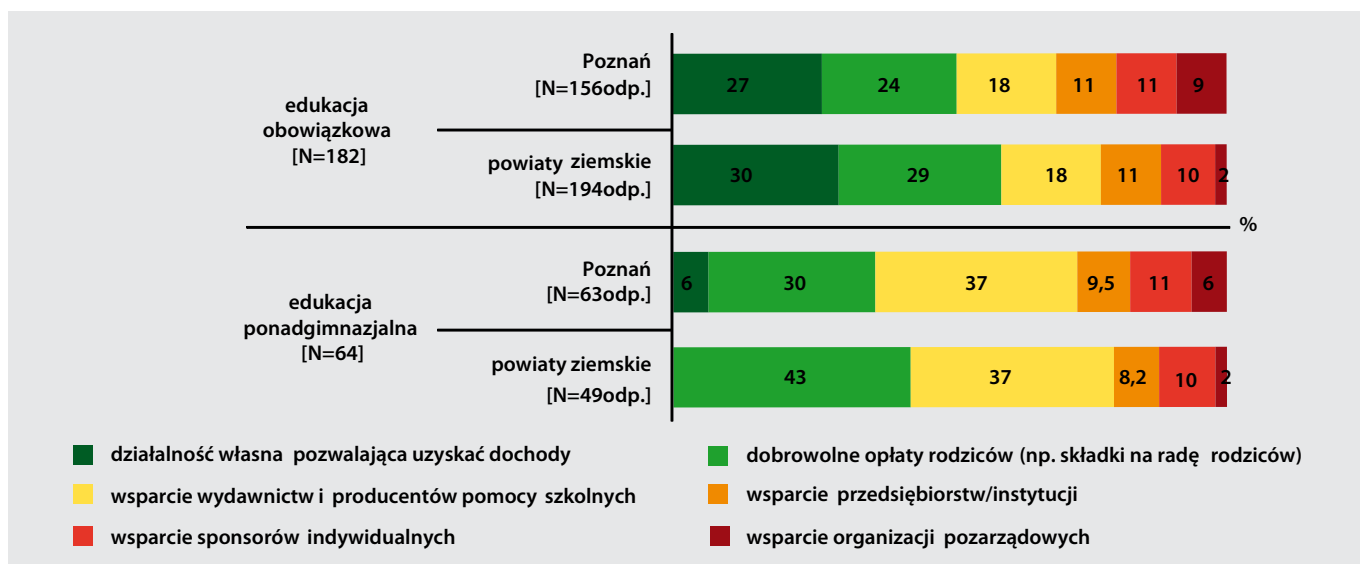
5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Obserwacje te potwierdzają pozytywną zależność między poziomem dochodów samorządu a ich wydatkami na szkoły, zilustrowaną przy okazji analiz dotyczących samorządowych wydatków na oświatę.

5.2.6. Dodatkowe źródła finansowania szkół

Wysokość środków finansowych pozostających do dyspozycji dyrektora szkoły zależy nie tylko od wysokości subwencji i dochodów własnych samorządu. Szkoła może liczyć na wsparcie finansowe, materialne lub ludzkie licznych instytucji, firm lub osób prywatnych – najczęściej rodziców dzieci uczęszczających do szkół. Interesujące, iż sponsorzy dużo częściej pojawiają się na etapie edukacji podstawowej niż ponadgimnazjalnej.

Rysunek 64. Poza wsparciem samorządu i innych instytucji publicznych, jakie są źródła nakładów finansowych lub materialnych, z których korzysta Państwa szkoła? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

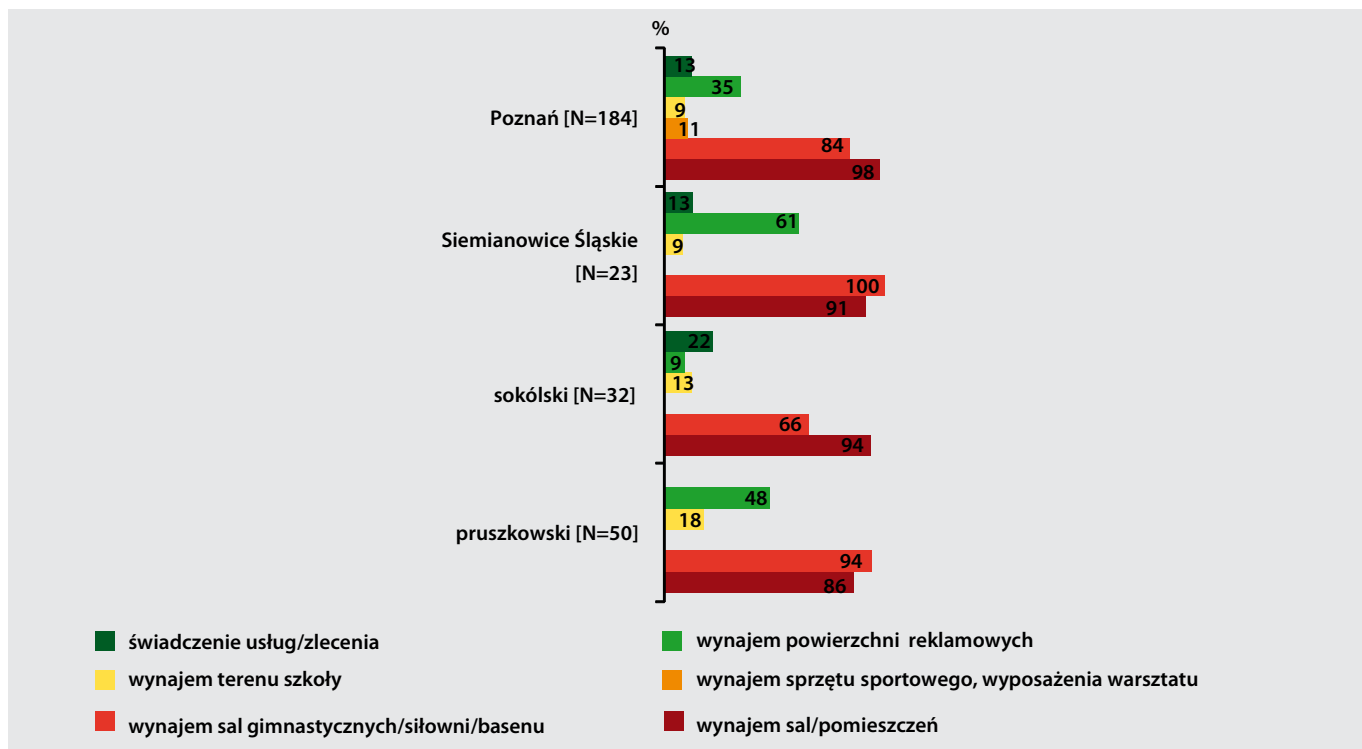
Uwaga: Dyrektor mógł wymienić kilka czynników jednocześnie, stąd na wykresach przedstawiono wskaźniki procentowe według liczby odpowiedzi. Uwzględniono odpowiedzi dyrektorów ze szkół z badanych powiatów ziemskich oraz Poznania.

Badani dyrektorzy zwracają uwagę na wsparcie wydawnictw podręczników szkolnych oraz innych przedsiębiorstw, zwłaszcza w szkołach ponadgimnazjalnych kształcących zawodowo. Jednak podstawowymi źródłami dodatkowych środków finansowych lub materialnych w szkole są, wedle wskazań dyrektorów, dobrowolne składki na Radę Rodziców oraz działalność własna (por. rysunek 65). Działalność własna przyjmuje rozmaite formy (por. rysunek 66). Warto zwrócić uwagę, iż są one zróżnicowane w zależności od położenia szkoły i popytu na usługi, które mogłaby ona świadczyć. Szkoły najczęściej wynajmują sale lekcyjne i gimnastyczne, powierzchnię dachu na anteny satelitarne dla telefonii komórkowej lub powierzchnie reklamowe. Środki pozyskane w ten sposób zasilały rachunek działalności własnej i podlegają ogólnym zasadom dyscypliny finansów publicznych. Zważywszy, że środki z działalności własnej często stanowią dość przewidywalny dochód, który trafia do szkół na podstawie długoterminowych umów najmu, prognozy dotyczące ich wysokości

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

są uwzględniane przy tworzeniu budżetu. Organ prowadzący może oczekiwać, iż część kosztów funkcjonowania szkoły zostanie sfinansowana ze środków pochodzących z dochodów własnych.

Rysunek 65. Jaką dodatkową działalność pozwalającą uzyskać dochody prowadzi szkoła? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Wysokość dochodów własnych szkół jest bardzo zróżnicowana między samorządami i wewnątrz samorządów, tj. między szkołami (por. tabela 35). Kwoty dochodów własnych w przeliczeniu na ucznia nie są duże, ale w przypadku niektórych samorządów porównywalne z wydatkami szkół na działalność bieżącą, co wskazuje na ich duże znaczenie w budżetach szkół. Zwraca uwagę fakt, iż szkoły zlokalizowane w większych i zwykle zamożniejszych ośrodkach miejskich osiągają przeciętnie wyższe dochody z działalności własnej. Wynika to przede wszystkim z większego popytu na usługi oferowane przez szkoły. Usługi najmu sal i powierzchni szkolnych cieszą się większym powodzeniem w bogatszych miastach na prawach powiatu niż w uboższych powiatach ziemskich. Zatem dochody własne, choć są to relatywnie niewielkie kwoty, mogą pogłębiać zróżnicowanie w wydatkach szkół związane z zasobnością samorządu.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Tabela 35. Wysokość dochodów z działalności własnej szkół

Dochody własne szkoły w przeliczeniu na ucznia						
	szkoły podstawowe i gimnazja			edukacja ponadgimnazjalna		
	N	średnia	współczynnik zmienności	N	średnia	współczynnik zmienności
Powiat pruszkowski	36	125 zł	121%	11	146 zł	205%
Powiat głogowski	24	54 zł	183%	14	98 zł	76%
Powiat giżycki	26	39 zł	154%	7	5 zł	141%
Powiat sokólski	30	51 zł	224%	10	62 zł	110%
Powiat sępoleński	31	21 zł	328%	13	40 zł	141%
Poznań	112	258 zł	124%	57	215 zł	148%
Świnoujście	5	378 zł	56%	4	693 zł	116%
Tarnobrzeg	12	614 zł	126%	10	165 zł	138%
Siemianowice Śląskie	15	143 zł	91%	8	227 zł	80%
Średnia dla 9 powiatów		187 zł	156%		184 zł	128%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Specyficzną cechą rachunku działalności własnej jest fakt, iż dyrektor nie może gromadzić na nim środków w perspektywie przekraczającej rok budżetowy – środki w całości muszą być wydane, w przeciwnym wypadku wracają do organu prowadzącego. Utrudnia to realizowanie przy pomocy środków z działalności własnej większych inwestycji, służą one przede wszystkim zaspokajaniu bieżących potrzeb szkoły. Dlatego, chociaż w skali budżetu nie są to duże kwoty, z perspektywy zarządzania szkołą są one istotne.

B: Mam teraz takie pytanie, czy placówka poradziłaby sobie bez tych środków? Czyli bez dochodów własnych?

O1: Bez dochodów własnych? No...

B: Pewnie ciężko by było, bo...

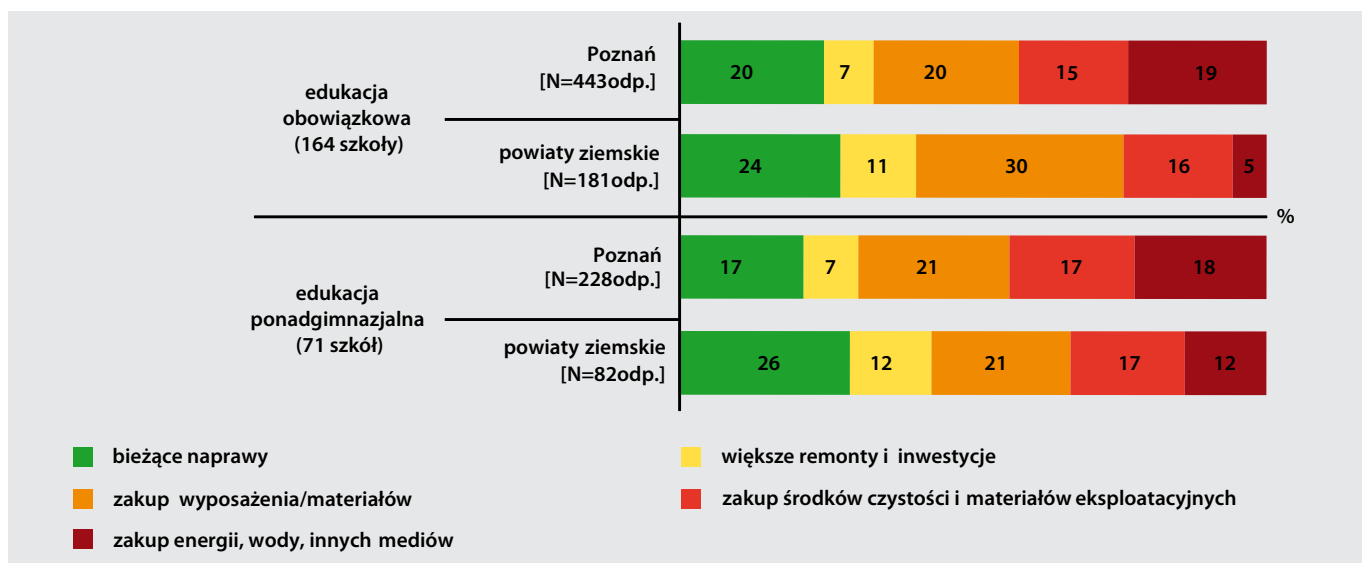
O1: Ciężko.

B: Bo ta część jest na podstawowe rzeczy.

O1: Ciężko. No właśnie, tak, tak, ciężko byłoby bez dochodów. Na pewno trzeba by było zrezygnować na przykład z remontów i z... inaczej porozkładać w paragrafach te środki [dyrektor gimnazjum].

Środki z działalności własnej, w zasadzie niezależnie od lokalizacji szkoły, najczęściej służą finansowaniu zakupów wyposażenia i materiałów niezbędnych w bieżącej działalności szkoły (por. rysunek 66).

Rysunek 66. Na co przeznaczają Państwo środki finansowe pochodzące z działalności dodatkowej szkoły? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Uwaga: Dyrektor mógł wymienić kilka czynników jednocześnie, stąd na wykresach przedstawiono wskaźniki procentowe według liczby odpowiedzi. Uwzględniono odpowiedzi dyrektorów ze szkół z badanych powiatów ziemskich oraz Poznania.

Bardzo ważną kategorią wśród dodatkowych źródeł finansowania szkół jest ich udział w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej – dyrektorzy często wspominali o nich w kontekście dodatkowych środków finansowych w swoich szkołach.

O: W ciągu ostatniego roku głównym źródłem dodatkowym były właśnie fundusze pozyskane z finansów europejskich. To znaczy my realizujemy już czwarty rok projekt napisany tutaj w szkole.

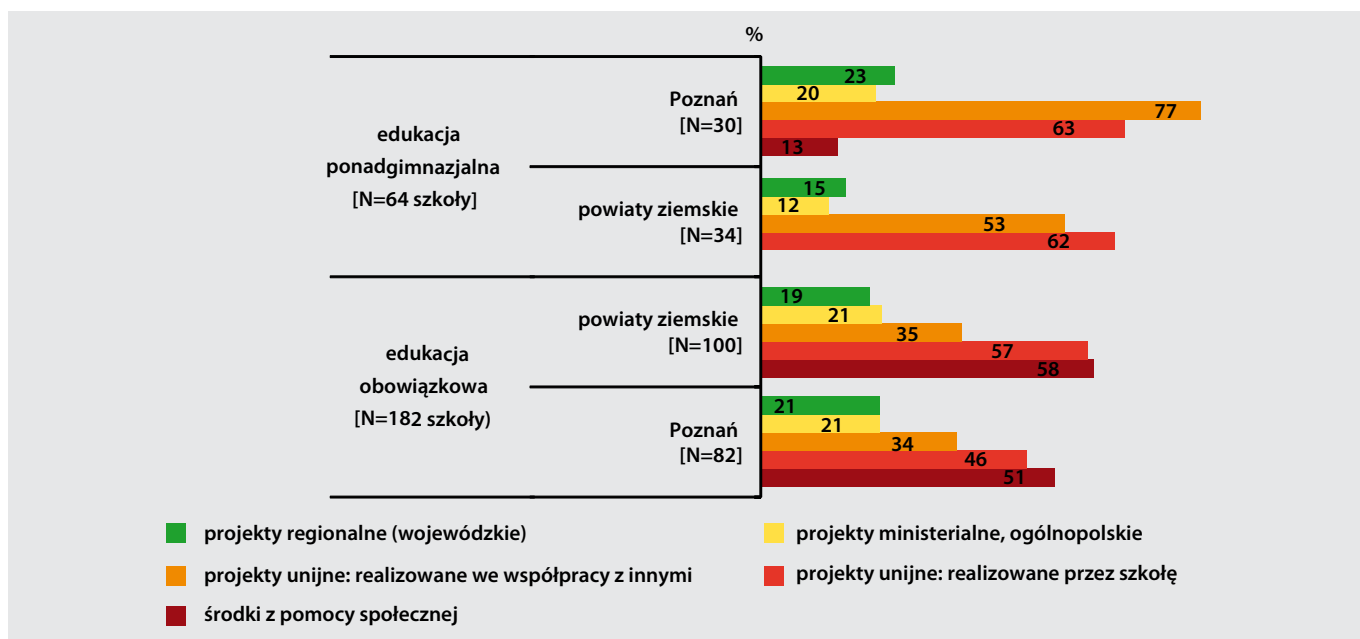
B: Jaki to projekt?

O: Projekt związany z modernizacją właśnie szkolnictwa zawodowego. I na te cztery lata tak równomiernie rozłożone pieniądze były duże pozyskane – to było 3,5 miliona. To jest prawie milion w skali roku na różnego rodzaju pomoce, system motywacyjny, zajęcia dodatkowe, zajęcia wyrównawcze. Także porównując to do budżetu, ten milion założmy, no to jest prawie 30% budżetu rocznego. Czyli to jest potężny zastrzyk finansowy [dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej].

Większość szkół badanych w projekcie BECKER ma na przestrzeni ostatnich trzech lat takie doświadczenie. Szkoły częściej korzystają z projektów unijnych niż wsparcia krajowego lub regionalnego (por. rysunki 67 i 68). Udział w projektach pozwala zwykle na zorganizowanie dodatkowych zajęć wyrównawczych, zajęć rozwijających zainteresowania, a także na zakup pomocy dydaktycznych, np. tablic interaktywnych, komputerów czy tablic suchościeralnych. Nauczyciele prowadzący takie zajęcia, zwykle poza obowiązującym planem nauczania, mogą otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie. W ocenie dyrektorów, korzyści z udziału w projektach to w znacznym stopniu korzyści niematerialne, np. nauka pływania, dodatkowe zajęcia lub wycieczki, na które części uczniów nie byłoby stać.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

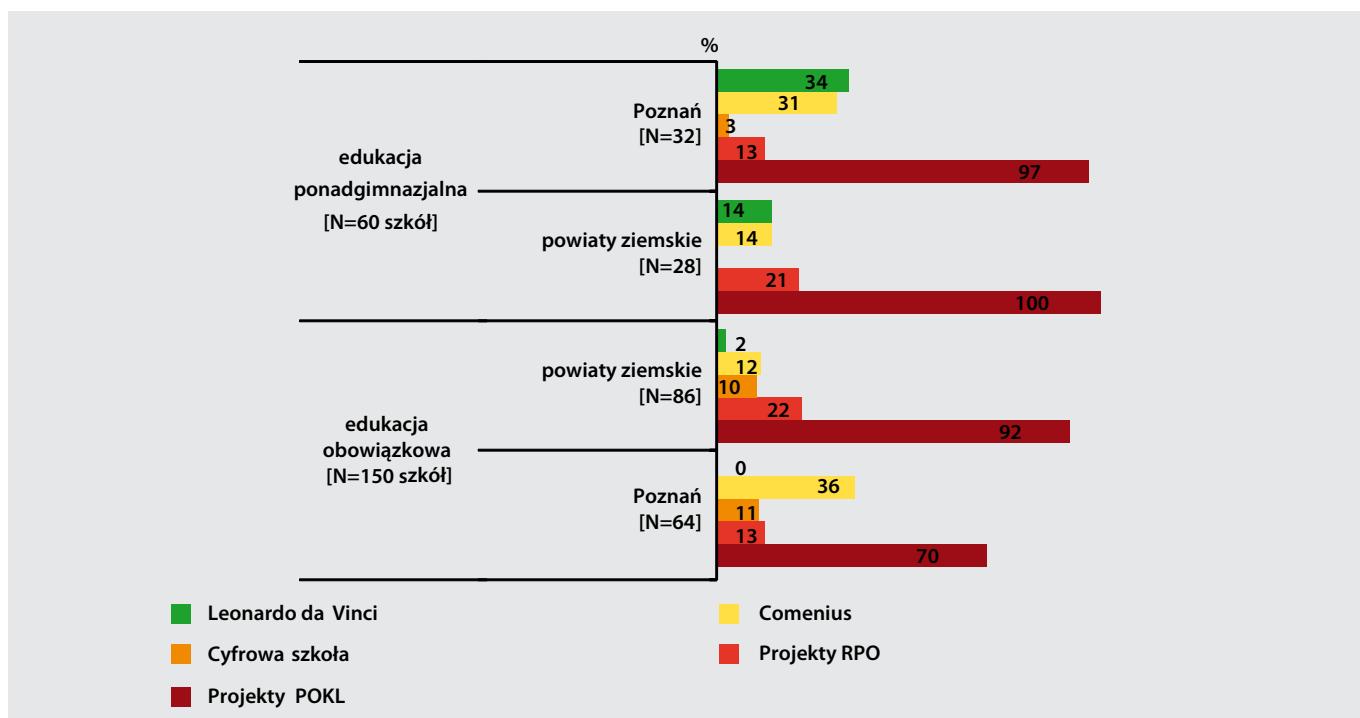
Rysunek 67. Udział w projektach jako dodatkowe źródło nakładów finansowych lub materialnych w szkołach – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Uwaga: Dyrektor mógł wskazać kilka czynników jednocześnie, stąd na wykresach przedstawiono procentowanie według odpowiedzi. Uwzględniono odpowiedzi dyrektorów ze szkół z badanych powiatów ziemskich oraz Poznania.

Rysunek 68. Udział w projektach jako dodatkowe źródło nakładów finansowych lub materialnych w szkołach – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

Uwaga: Dyrektor mógł wskazać kilka czynników jednocześnie, stąd na wykresach przedstawiono procentowanie według odpowiedzi. Uwzględniono odpowiedzi dyrektorów ze szkół z badanych powiatów ziemskich oraz Poznania.

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

Niemal wszystkie badane szkoły wzięły udział w projektach finansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W szkołach ponadgimnazjalnych, zwłaszcza tych prowadzonych przez powiaty ziemskie, dość popularny jest program Leonardo da Vinci⁴², który jest kierowany do szkół kształcących zawodowo – jego główne cele to m.in.: promowanie mobilności pracowników na europejskim rynku pracy, wspieranie rozwiązań zwiększających przejrzystość i uznawalność kwalifikacji zawodowych w krajach europejskich, wzmacnianie jakości kształcenia zawodowego i ustawicznego. Z kolei program Comenius, związany z międzynarodowymi wymianami uczniów i nauczycieli, jest wyraźnie popularniejszy w szkołach prowadzonych przez miasta na prawach powiatu.

5.2.7. Czynniki determinujące wydatki na wynagrodzenia i wyposażenie szkół

W poprzedniej części przyglądaliśmy się zróżnicowaniu wydatków samorządów i szkół na wynagrodzenia i zakup wyposażenia, pomocy naukowych, książek oraz usług pomocniczych⁴³. Jak zaznaczono w przeglądzie literatury, można spodziewać się różnej polityki wydatkowej samorządów dla tych rodzajów wydatków, przede wszystkim ze względu na elastyczność ich kształtowania przez władze lokalne. Na to wskazuje małe zróżnicowanie wydatków na wynagrodzenia między samorządami, a również szkołami, a znaczne różnice w odniesieniu do wydatków na wyposażenie, książki itd. Na to wskazują też wypowiedzi przedstawicieli samorządu oraz szkół.

Wynagrodzenia to są wydatki sztywne. To jest po prostu nie do ruszenia. O podwyżkach nauczycieli decyduje rząd, są one zapisane sztywno w ustawie budżetowej. W administracji wydatki, jeśli chodzi o podwyżki wynagrodzeń, są od iluś lat zamrożone, w oświacie w tym roku po raz pierwszy i w następnym, a tak jest zapisane w ustawie budżetowej na dany rok, tyle i tyle procent i nie ma przepros [przedstawiciel samorządu].

B: A czy są takie wydatki, na których mogą państwo oszczędzać?

O: Tak, bo takie bieżące remontowe, wyposażenie szkół, pomoce dydaktyczne to tutaj, jak planujemy budżet, to zawsze te wydatki są okrojone [przedstawiciel samorządu].

O: Średnio. Ja bym powiedział, że jest to średni poziom zasobów, jeżeli chodzi o wyposażenie, pomoce dydaktyczne, sprzęt. Średnio dobry. Tak to bym powiedział. No, na pewno warto byłoby jeszcze... Jeszcze potrzebuję dokupić parę komputerów do pracowni komputerowej, chociażby po to, żeby spełnić wymogi ministerstwa [...] wyposażenie pracowni jeszcze warto byłoby wzbogacić, jeśli chodzi o pracownię fizyczną. Tutaj chyba troszkę trzeba by było dokupić jakichś elementów. Pewnie by się przydała jeszcze jedna tablica multimedialna, mamy jedną w tej chwili, zresztą otrzymaną też, o właśnie, duży, jednorazowy prezent od firmy prowadzonej przez ojca naszych absolwentów sprzed kilku lat [dyrektor gimnazjum].

Analizy korelacji pokazują kierunek i siłę związku między zmiennymi charakteryzującymi samorządy a wydatkami na edukację, ale nie pozwalają na ocenę, czy i jak różnice w tych zmiennych wpływają na wydatki samorządów. Taką ocenę umożliwi analiza regresji⁴⁴. Poniżej zaprezentowane są wyniki analiz regresji przeprowadzonych dla tych dwu rodzajów samorządowych wydatków na szkoły. Subwencja oświatowa i dochody własne samorządów jako czynniki determinujące wydatki edukacyjne okazały się istotne we wszystkich regresjach. Kierunek zależności jest zgodny z zaobserwowanym w analizie korelacji. Jednak regresja pozwala zauważyć, że obie te zmienne zdecydowanie silniej oddziałują na wydatki związane z pomocami naukowymi niż z wynagrodzeniami. Widoczne

⁴² Obecnie jest to część programu Erasmus+.

⁴³ Uwzględniono tu wydatki zapisywane w paragrafach 421, 424 i 430 budżetów.

⁴⁴ Ogólnym celem regresji jest ilościowe ujęcie związków pomiędzy wieloma zmiennymi niezależnymi (objaśniającymi) a zmienną zależną (objaśnianą). Równanie regresji przyjmuje $Y = a + b_1 \cdot X_1 + b_2 \cdot X_2 + \dots + b_p \cdot X_p$, gdzie X_1 do X_p to kolejne zmienne objaśniające, zaś Y to zmienna objaśniana, b_1 do b_p to poszukiwane współczynniki pokazujące kierunek i siłę zmiany Y w związku ze zmianą X . W prezentowanych regresjach wykorzystywane będą zmienne zlogarytmowane, co pozwoli na łatwą – procentową – interpretację współczynników. O 1% większy X oznacza że Y zmieni się o $b\%$.

w tabelach wyniki należy interpretować następująco (na przykładzie gmin miejskich) – przy porównywaniu samorządów, wraz ze wzrostem subwencji oświatowej w przeliczeniu na ucznia o 1%, wydatki na wynagrodzenia (per uczeń) rosną o 0,2%, zaś na pomoce naukowe o 0,6%.

Fakt, że dochody własne w niewielkim stopniu wpływają na wynagrodzenia nauczycieli, z pewnością jest odzwierciedleniem usztywnień w polityce samorządów. Niewielkie zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli wydaje się z jednej strony pozytywne – nawet w małych, biednych samorządach zapewnione jest wynagrodzenie, które zachęca do pracy. Z drugiej strony, co szczegółowo dyskutujemy w rozdziale 3, oznacza to, że wynagrodzenia nauczycieli niekoniecznie uwzględniają różnice w płacach i kosztach życia w różnych miejscowościach co może powodować problemy ze znalezieniem dobrych nauczycieli w bogatszych miastach. Ograniczona staje się również funkcja motywacyjna wynagrodzeń nauczycieli.

Zmienną istotną w gminach i powiatach okazała się również wielkość oddziału klasowego, znak zależności jest ujemny, jak w analizach korelacji, natomiast siła oddziaływania tej zmiennej jest ponownie zdecydowanie większa w przypadku wydatków na pomoce naukowe niż na wynagrodzenia⁴⁵. To, że w większości wypadków wartość stałej nie była istotna dla wyposażenia, wskazuje, że wydatek ten (zgodnie z cytatami) jest często przedmiotem ograniczeń. Ograniczenia te dotyczą w szczególności szkół z terenów mniej zasobnych samorządów oraz tych placówek, w których nie udawało się ukształtować oddziałów odpowiedniej (efektywnej w sensie ekonomicznym) wielkości. Dotyczy to wszystkich typów szkół. Warto zauważyć, że w powiatach istotną zmienną okazał się udział uczniów kształcących się zawodowo. Ponownie szczególnie silnie ta zmienna oddziałuje na wysokość wydatków na pomoce naukowe.

⁴⁵ Taki wynik może być częściowo związany z faktem, że procentowa zmiana istotnego wydatku, jakim są wynagrodzenia, jest trudniejsza niż zmiana niewielkiego wydatku na pomoce naukowe.

Tabela 36. Analiza regresji wydatków samorządów różnych typów na wynagrodzenia w szkołach i na pomoce naukowe

	Gminy miejsko-wiejskie ⁴⁷		Gminy miejskie	
	wydatki na wynagrodzenia na ucznia szkół gminnych	wydatki na pomoce naukowe na ucznia szkół gminnych	wydatki na wynagrodzenia na ucznia szkół gminnych	wydatki na pomoce naukowe na ucznia szkół gminnych
Subwencja oświatowa na uczniów szkół finansowanych lub współfinansowanych przez samorząd	0,207 (1%)	0,734 (1%)	0,202 (1%)	0,584 (5%)
Dochody własne per capita	0,029 (1%)	0,257 (1%)	0,113 (1%)	0,513 (1%)
Liczba dzieci w oddziale szkoły podstawowej	-0,325 (1%)	-0,601 (1%)	-0,286 (1%)	-0,838 (1%)
Liczba dzieci w oddziale gimnazjum	-0,160 (1%)	-0,08	-0,245 (5%)	-0,059
Stała	8,305 (1%)	-0,39	7,885 (1%)	-0,486
Liczba obserwacji	594	594	235	235
R-squared	0,37	0,13	0,36	0,17

Powiaty		
	wydatki na wynagrodzenia na ucznia szkół powiatowych	wydatki na pomoce naukowe na ucznia szkół powiatowych
Subwencja oświatowa na uczniów szkół finansowanych lub współfinansowanych przez samorząd	0,172 (1%)	0,450 (1%)
Dochody własne per capita	-0,012	0,126
Stosunek uczniów kształcących się zawodowo do uczniów szkół powiatowych ogółem*	0,162 (5%)	0,852 (1%)
Liczba dzieci w oddziale liceum ogólnokształcącego	-0,395 (1%)	-0,646 (5%)
Liczba dzieci w oddziale technikum	-0,222 (1%)	-0,845 (1%)
Liczba dzieci w oddziale zasadniczej szkoły zawodowej	-0,072 (10%)	0,068
Stała	9,392 (1%)	4,988 (1%)
Liczba obserwacji	300	300
R-squared	0,42	0,24

Miasta na prawach powiatu		
	wydatki na wynagrodzenia na ucznia szkół mnpp	wydatki na pomoce naukowe na ucznia szkół mnpp
Subwencja oświatowa na uczniów szkół finansowanych lub współfinansowanych przez samorząd	0,106 (5%)	0,424 (5%)
Dochody z podatków PIT i CIT per capita	0,116 (1%)	0,530 (1%)
Stosunek uczniów kształcących się zawodowo do uczniów szkół powiatowych ogółem*	0,026	
Stała	6,976 (1%)	-2,367
Liczba obserwacji	65	65
R-squared	0,23	0,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z budżetów samorządów, BDL GUS, SIO.

* zmienna nielogarytmowana
w nawiasie wskazano poziom istotności.

5.2.8. Cechy mieszkańców a ich popyt na edukację publiczną

W ramach badania BECKER przeprowadzono wśród dorosłej ludności powiatów dwa badania dotyczące ich popytu na edukację publiczną, a dokładnie na wydatki związane ze szkołami podstawowymi i gimnazjami. Popyt określa nie tylko chęć posiadania danego dobra przez mieszkańców, ale również wskazuje, za jaką cenę mieszkańcy gotowi są nabyć to dobro. Popyt jest zatem, w przeciwieństwie do samych preferencji, wielkością mierzalną i pozwalającą na porównania między dobrami lub osobami. Znajomość popytu na edukację publiczną i inne zadania publiczne jest podstawą dla efektywnego określenia kierunków alokacji zasobów publicznych oraz sposobów ich finansowania (w tym alokacji dotacji i subwencji, ewentualnego poboru opłat itd.). W przypadku dóbr nie-rynkowych, przy których nie możemy obserwować „czystych” rynkowych zachowań konsumentów, analiza popytu nie jest łatwym zadaniem.

Pierwsze z badań popytowych, które przeprowadzono w ramach badania BECKER, wyceniało edukację w stosunku do innych zadań publicznych, a dokładnie ceną za edukację była utrata wydatków na inne usługi i dobra dostarczane przez samorząd. Tego typu badania wobec popytu na różne dobra publiczne w tym edukację przeprowadzono np. w krajach skandynawskich i w Stanach Zjednoczonych (np. Bergstrom, Rubinfeld i Shapiro, 1982; Sorensen i Hagen, 1995; Ahlin i Johansson, 2001). W ankiecie popytowej badania BECKER zadano mieszkańcom badanych powiatów pytanie o to, czy uważają, że należy podnieść wydatki ich samorządów na szkoły podstawowe i gimnazja, przy założeniu, że nie następuje zmiana budżetu jednostki. Zatem zmiana w wydatkach na oświatę oznacza zmianę wydatków na inne zadania gmin i miast. Poniżej zestawione są cechy mieszkańców kolejnych lokalizacji, które w istotny sposób korelują z podwyższonym popytem na publiczną edukację (a więc z odpowiedzią respondenta, iż oczekuje zwiększenia wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja).

Tabela 37. Korelacje⁴⁶ cech respondenta biorącego udział w badaniu BECKER z jego zwiększonym popytem na wydatki na szkoły podstawowe i gimnazja

Cechy respondenta	Dla wszystkich powiatów	Powiat głogowski	Powiat sępoleński	Powiat pruszkowski	Tarnobrzeg	Powiat sokólski	Siemianowice Śląskie	Powiat giżycki	Poznań	Świnoujście
wykształcenie wyższe	0,10*	-0,02	0,21	0,22*	0,09	0,32*	0,01	0,10	0,10	0,03
jest skłonny ponieść wydatek 2000 zł	0,04	0,03	0,22	0,25*	-0,02	0,14	-0,20*	0,19	0,07	0,12
wiek powyżej 60 lat	-0,15*	0,03	-0,09	-0,26*	-0,17	-0,27	-0,28*	-0,07	-0,29*	-0,21
ma dzieci do 18. roku życia	0,10*	0,14	0,04	0,11	0,23*	0,01	0,35*	-0,05	-0,02	0,20
jest nauczycielem	0,19*	0,10	0,33	0,27	0,41*	0,26	-0,02	0,16	-0,13	0,27

Źródło: Badanie BECKER, ankieta L1.

* korelacje istotne na poziomie co najmniej 5%; ** korelacja istotna na poziomie 1%.

⁴⁶ Ze względu na to, że analizowane zmienne mają charakter binarny, zastosowano korelację tetrachoryczną (por. np. Pleśniak, 2005).

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

W przypadku zagregowania odpowiedzi mieszkańców⁴⁷, niemal wszystkie wskazane cechy były istotne, zgodne ze wskazaniami literatury i z intuicją. Osoby o wyższym wykształceniu mają większe zapotrzebowanie na wydatki publiczne na edukację. Z kolei osoby starsze mniej chętnie zapatrują się na wydawanie pieniędzy publicznych na edukację, w przeciwieństwie do tych, którzy mają dzieci. Nauczyciele częściej wskazywali na konieczność podniesienia wydatków na szkoły. Jednocześnie w poszczególnych lokalizacjach nie wszystkie badane cechy okazywały się istotnie różnicować oczekiwania mieszkańców wobec wydatków na edukację. Sytuacja materialna okazała się istotna tylko w dwu lokalizacjach – Pruszkowie, gdzie korelacja była dodatnia, i Siemianowicach Śląskich, gdzie była ujemna. Jak wspomniano w przeglądzie literatury, oczekuje się, że mieszkańcy o wyższych dochodach spodziewają się wyższych wydatków publicznych. Jednak należy pamiętać, że zgodnie z pytaniem zadaniem respondentom, zgoda na zwiększenie wydatków na edukację oznacza spadek wydatków na inne dziedziny. Być może zaspokojenie innych potrzeb związanych z dobrami dostarczonymi przez samorządy jest w Siemianowicach Śląskich niewystarczające, stąd mieszkańcy nie są gotowi rezygnować z wydatków na inne niż oświata zadania. Z kolei w powiecie pruszkowskim takich deficytów nie ma i dlatego mieszkańcy wybierali zwiększenie nakładów na oświatę kosztem innych lokalnych wydatków. Zatem różne wyniki w tych dwu lokalizacjach mogą być wyrazem konkurencji o różne wydatki w budżecie samorządu (do tego problemu wrócimy w kolejnej części tego rozdziału). Podsumowując, należy stwierdzić, że analizowane cechy w różnym stopniu były istotne w kolejnych lokalizacjach, co pokazuje, iż lokalnie efektywna alokacja finansów publicznych na oświatę (a więc taka, która jest zgodna z popytem mieszkańców) musi być zróżnicowana.

W kolejnym badaniu popytowym, które zrealizowano w ramach badania BECKER, wykorzystywano bardziej nowatorską i dającą dokładniejsze wyniki metodę – metodę wyboru warunkowego z pytaniami w formie wyboru dyskretnego (*choice experiment, CE*)⁴⁸. Takie badania wykorzystuje się np. przy wycenie programów ochrony środowiska, inwestycji publicznych (w ramach analizy kosztów i korzyści). Według wiedzy autorów raportu, nie było jeszcze takich badań prowadzonych w sferze edukacji. W badaniu tym wycena następuje w wartościach pieniężnych. Do zbierania danych wykorzystuje się specjalnie skonstruowane badanie ankietowe. Ta metoda pozwala na oszacowanie korzyści dla społeczeństwa wynikającej zarówno z poszczególnych składowych programu edukacyjnego, jak i całych programów. Dodatkowo, metoda ta umożliwia badanie wpływu indywidualnych cech respondentów na ich gotowość do zapłaty za wprowadzane zmiany. W ramach badania BECKER analizowano poprawę edukacji w szkołach podstawowych i gimnazjach poprzez wprowadzenie dodatkowych zajęć:

- dla najzdolniejszych uczniów
- wyrównawczych dla najsłabszych uczniów
- rozszerzonych zajęć językowych
- rozszerzonych zajęć sportowych.

Wśród osób, które nie były gotowe zapłacić za te zajęcia, przeważały osoby bez dzieci i starsze oraz nieco częściej – gorzej wykształcone i mężczyźni (por. tabela 38).

⁴⁷ Badano reprezentatywną próbę mieszkańców dla każdego z powiatów (po 680 osób). Wnioski, przy połączeniu mieszkańców w jedną grupę, można wyciągać tylko dla tej grupy, nie są one reprezentatywne dla mieszkańców Polski.

⁴⁸ Poniżej wykorzystano fragmenty raportu przygotowanego w ramach badania BECKER: Bartczak i Czajkowski, 2015.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Tabela 38. Porównanie respondentów biorących udział w badaniu BECKER gotowych i niegotowych, by wpłynąć na finansowanie zmian w edukacji

	Osoby niedecydujące się na sfinansowanie dodatkowych zajęć	Pozostali
Średni wiek	55	46
Udział kobiet	61%	62%
Średnia liczba lat edukacji	12	13
Udział osób posiadających dziecko	28%	32%

Źródło: Badanie BECKER, ankieta L1.

Wybrane cechy respondentów różnicowały również to, jak wyceniali oni wskazywane w badaniu programy. Wyniki pokazują, że wraz ze wzrostem/spadkiem edukacji o rok w stosunku do przeciętnego wykształcenia respondentów w próbie, rosła/malała gotowość respondentów do zapłaty za zajęcia dla najzdolniejszych uczniów zarówno w szkołach podstawowych, jak i w gimnazjach. Oznacza to, że – przykładowo – dla osoby z wykształceniem magisterskim gotowość do zapłaty za zajęcia dla najzdolniejszych w szkołach podstawowych była wyższa o 1,20 zł, a za zajęcia w gimnazjach o 1,85 zł w porównaniu z przeciętnym (pod względem wykształcenia) respondentem z analizowanej próby. Dodatkowo, respondenci z wyższym wykształceniem byli gotowi płacić więcej za zajęcia językowe i sportowe w szkołach podstawowych. Przy pozostałych programach nie zaobserwowano statystycznie istotnego wpływu wykształcenia na wycenę atrybutów dotyczących jakości edukacji. W większości przypadków zajęcia dodatkowe w szkołach podstawowych i gimnazjach wyceniane były wyżej przez respondentów posiadających dzieci w wieku do lat 18, w porównaniu do respondentów bez dzieci. Większą różnicę otrzymano przy wycenie atrybutów opisujących szkoły podstawowe. Największa rozbieżność w gotowości do płacenia występowała w przypadku rozszerzonych zajęć językowych w szkołach podstawowych – różnica ta wynosiła średnio 3 zł – między osobami z dziećmi oraz bez dzieci. W wypadku każdego z atrybutów opisujących jakość edukacji (oprócz zajęć dla najzdolniejszych w gimnazjach wycenianych przez osoby bez dzieci) zaobserwowano statystycznie istotne odchylenie standardowe świadczące o tym, że wpływ faktu posiadania dzieci na wzrost gotowości do płacenia za poszczególne atrybuty nie był jednolity.

Otrzymane wyniki gotowości do zapłaty za dodatkowe zajęcia lekcyjne były zróżnicowane w zależności od analizowanego powiatu. Przeciętnie za zajęcia dodatkowe najwięcej chcieli płacić mieszkańcy powiatu pruszkowskiego, najmniej respondenci z powiatu giżyckiego.

5.2.9. Konkurencja między wydatkami na edukację a innymi wydatkami z budżetów samorządów

Wśród determinant wydatków na edukację wymienione były również inne wydatki samorządów. Analiza ilościowa takich zależności jest trudna, ale dobrą ilustracją tego problemu są wypowiedzi przedstawicieli samorządów (urzędników oraz radnych), z którymi rozmawiano w ramach badania BECKER.

Oświata należy do najważniejszych obszarów polityki jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich typu. Niewątpliwie jest to związane z kosztownością tej polityki publicznej przy jednoczesnym braku możliwości dofinansowania jej w stopniu zadowalającym wszystkich aktorów w ten proces zaangażowanych. Pierwoplanowa pozycja oświaty związana jest również z postrzeganiem jej jako dziedziny mającej fundamentalny wpływ na kształtowanie warunków życia mieszkańców w przyszłości⁴⁹. Część respondentów uważa jednak, że na oświatę wydawanych jest zbyt dużo pieniędzy i zasilanie jej na tak dużą skalę z dochodów własnych, w obliczu innych potrzeb

⁴⁹ Poniżej wykorzystano fragmenty raportu cząstkowego badania BECKER: Gołata, A. i Dominiak, Ł. Raport samorządowy S2.; PBS; Sopot, 2 października 2013 r.

5.2. Determinanty publicznych nakładów na edukację – analizy empiryczne dla samorządów i szkół

mieszkańców, nie jest rozsądną decyzją finansową. Konkurencję dla wydatków na oświatę stanowią obszary określone jako priorytetowe dla samorządów – w przypadku gmin są to inwestycje zabezpieczające podstawowe potrzeby i podnoszące warunki życia mieszkańców, a dla starostw powiatowych i miast na prawach powiatu inwestycje prorozwojowe, przede wszystkim w rozbudowę sieci dróg, a także w obszar pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Przy czym, zdaniem rozmówców, o wiele częściej rezygnuje się z działań w innych obszarach, za które odpowiedzialne są samorządy, po to, by pokryć wydatki oświatowe. Oświata należy nie tylko do priorytetów finansowych władz samorządowych, stanowi również priorytet polityczny, ponieważ jest to obszar, którym żywo zainteresowanych jest wiele grup społecznych i działania mające na celu wprowadzanie zdecydowanych oszczędności mogą budzić – i zazwyczaj budzą – protesty i niezadowolenie. Ewentualne oszczędności w dziedzinie oświaty wprowadza się często w możliwie nieinwazyjny sposób.

Więc z czegoś trzeba zrezygnować, żeby mieć na tę oświatę. To wiadomo, że to jest kosztem dróg, kosztem jakichś inwestycji, kosztem czegoś innego, dlatego większość gmin rezygnuje z punktów, bo my mamy trzy punkty, szkoły [przedstawiciel samorządu].

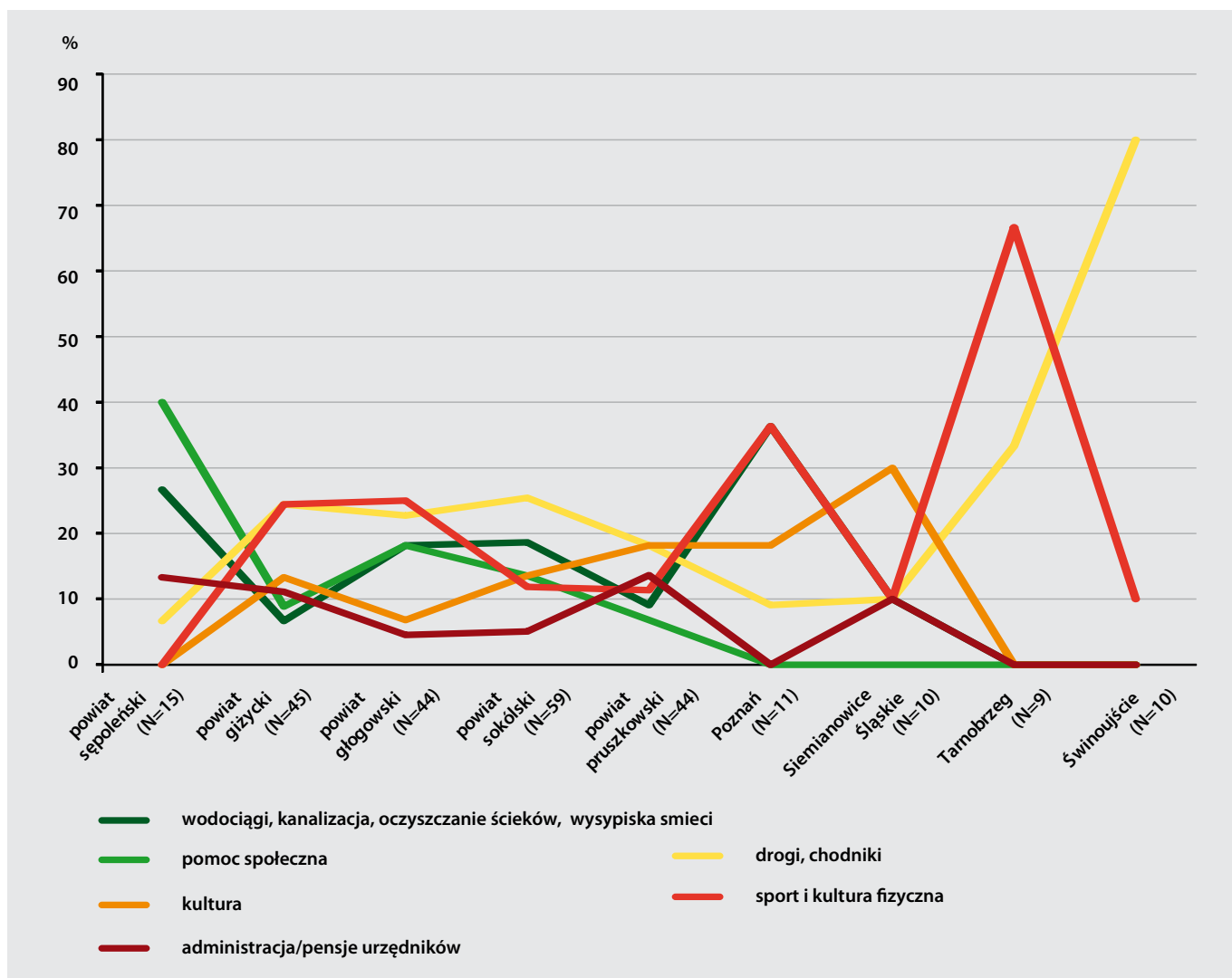
Choćby z gospodarki komunalnej. Zamiast pięć razy kosić trawę, będziemy kosili dwa razy. Zamiast oświetlenia ulicznego od 22.00, będzie od 23.00. Ma być do 6.00, to będzie do 5.00. Szukamy wszędzie tych sposobów po to, żeby wyrwać te pieniądze, a robiliśmy to przez ostatnie dwa lata, łącznie z oświatą [przedstawiciel samorządu].

Nie wyremontuje się ileś kilometrów dróg, bo jest oświata. Cała szeroko rozumiana gospodarka komunalna, czyli cała działalność związana z funkcjonowaniem miasta, sprzątnięcie, oświetlenie, zieleń, utrzymanie zasobów komunalnych. Kosztem imprez sportowych. Jeśli Rada Polityki Pieniężnej obniży stopy procentowe, coś na odsetkach od kredytów, które w latach wcześniejszych były zaciągnięte, zostaje, to się przesuwa na oświatę [przedstawiciel samorządu].

Podobny kierunek zależności wskazują wyniki ankiety przeprowadzonej wśród radnych samorządów gminnych i miast biorących udział w badaniu BECKER. Zapytaliśmy ich, czy byliby gotowi dokonać przesunięć w budżecie między oświatą (a dokładnie między szkołami podstawowymi i gimnazjami) a innymi zadaniami samorządów, gdyby ogółem budżet ich jednostki miał pozostać niezmienny. Gros radnych (około 55%) w większości lokalizacji stwierdziło, że zwiększyliby wydatki na oświatę, ale również dość duża liczba uznała, że nie trzeba aktualnego budżetu zmieniać (40%). Zapytaliśmy tych, którzy wskazali wzrost budżetu na oświatę, z których innych zatem publicznych zadań zrezygnowaliby. Rysunek 69 pokazuje, że podobnie jak w wypowiedziach innych przedstawicieli samorządu były to przede wszystkim wydatki inwestycyjne związane z drogami i gospodarką komunalną.

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

Rysunek 69. Odpowiedzi radnych gmin i miast na prawach powiatu na pytanie, z których wydatków zrezygnowaliby na korzyść wydatków oświatowych (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania BECKER, komponent S1

Uwaga: W nawiasach podano liczby radnych, którzy zdecydowali się na wzrost wydatków na oświatę – liczebności te są wprawdzie niewielkie, jednak w każdym z samorządów przebadano około połowy radnych, a więc ich głos można uznać za istotny w radzie, co więcej, rzeczywiście to radni w głosowaniu decydują o kształcie budżetu.

Warto zwrócić uwagę, że wskazania w poszczególnych lokalizacjach były różne. Odzwierciedlają one lokalne potrzeby i specyfikę analizowanych samorządów. Odpowiedzi te były zgodne z opinią przedstawicieli rad o lokalnych problemach. To zróżnicowanie pokazuje, że zdecentralizowanie oświaty do poziomu wielofunkcyjnych samorządów jest istotnie przyczyną możliwych zróżnicowań kierunków i wydatków samorządów na edukację. Wydatki na edukację mogą być wypierane przez inne potrzeby społeczności lokalnych, mogą być również uwarunkowane opiniami, wiedzą i nastawieniem do edukacji lokalnych polityków – i szerzej – zarządzających samorządem.

5.2.10. Podsumowanie

Publiczne wydatki na oświatę, które określiliśmy jako podstawowe, a więc związane bezpośrednio z placówkami szkolnymi, dowożeniem uczniów, bursami i internatami oraz administracją, są zdecydowanie mniej zróżnicowane, niż obserwowaliśmy to w przypadku wydatków prywatnych. Zróżnicowanie przypadających na jednego ucznia wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja mierzone współczynnikiem zmienności waha się od 13% (gminy miejsko-wiejskie) do 16% (gminy miejskie). Podobnie w przypadku edukacji ponadgimnazjalnej wydatki w niewielkim stopniu są zróżnicowane. W obrębie miast na prawach powiatu współczynnik zmienności wyniósł tylko 12%, nieco więcej w powiatach ziemskich – 20%. Jednocześnie wyraźne są różnice w wydatkach między typami samorządów i etapami edukacji. Przeciętnie najwięcej wydatków bezpośrednio związanych z prowadzeniem szkół publicznych przypada na uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w gminach wiejskich – 10 430 zł. Najmniej zaś w powiatach ziemskich na uczniów szkół ponadgimnazjalnych – 7723 zł. Podobne zależności zauważamy, jeśli analizujemy wydatki na same szkoły, tzn. niewielkie zróżnicowanie w obrębie poszczególnych typów samorządów i szkół, przy jednoczesnych wyraźnych różnicach między samorządami różnych typów i różnymi typami edukacji.

W powyższym rozdziale szukaliśmy odpowiedzi na pytanie o czynniki, które wpływają na wysokość wydatków. Wskazane zostało, że można wyróżnić dwie grupy takich czynników:

- związane z kosztami funkcjonowania szkoły, w tym wielkość szkoły, cechy specyficzne uczniów i typu edukacji (np. ogólne vs zawodowa), charakterystyka infrastruktury edukacyjnej
- związane z cechami charakteryzującymi samorząd i jego mieszkańców, a determinujące popyt na usługi edukacyjne, w tym dochody samorządu z wyróżnieniem dochodów własnych oraz subwencji oświatowej.

Problemem analitycznym jest fakt, że czynniki te są powiązane. Subwencja oświatowa zawiera szereg wag, które związane są z różnicami w kosztach, nie wiemy zatem, czy obserwowane różnice w wydatkach są związane z obiektywnymi czynnikami kosztowymi, czy z dodatkowym dochodem, który płynie do samorządu z subwencji. Jednocześnie nie są zdefiniowane standardy usługi edukacyjnej, nie wiemy zatem, co dokładnie ma pokrywać zarówno ta subwencja, jak również inne dochody samorządu. Rodzi to problem z oceną adekwatności środków subwencyjnych, co z kolei utrudnia ocenę równości w dostępie do usługi edukacyjnej. Niemniej fakt, że (choć niewielki) wpływ na różnice w wydatkach podstawowych na oświatę, a również w wydatkach samych placówek, mają dochody samorządów definiowane prawnie jako własne (nie dotyczy to tylko samorządów powiatowych) wskazuje, że występujące różnice mogą prowadzić do nierówności w dostępie do usługi edukacyjnej. Zwłaszcza że dochody własne samorządów, szczególnie te związane z udziałem w podatkach PIT oraz CIT, łączą się silnie z sytuacją na rynku pracy i dochodami mieszkańców.

Szczegółowa analiza struktury wydatków podstawowych pokazuje, że za małym zróżnicowaniem wydatków ogółem stoi przede wszystkim mało zróżnicowana największa kategoria wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia. Jak pokazaliśmy, zarówno na poziomie samorządów, jak i szkół są niewielkie różnice w tych wydatkach. Niewątpliwie ma to związek z prawnymi i społecznymi usztywnieniami tych wydatków i może być traktowane jako realizacja zasady równości. Nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie w wysokości niezależnej od zamożności miejscowości, gdzie pracuje. Z drugiej strony, pojawia się pytanie o motywacyjną rolę takiego wynagrodzenia.

Silne zróżnicowanie następuje natomiast w odniesieniu do pozostałych wydatków szkół i samorządów. Jak pokazaliśmy, te wydatki są również dużo bardziej podatne na zmiany, a wysokość zarówno subwencji oświatowej, jak i dochodów własnych samorządów ma na nie istotny wpływ. Dodatkowo okazuje się, że z punktu widzenia szkoły premia za lokalizację w bogatszym samorządzie jest również związana z większą możliwością zdobywania dodatkowych środków własnych przez szkołę oraz z większą skłonnością mieszkańców do płacenia na publiczną oświatę. Czy i jak różnicuje to

5. Czynniki wpływające na zróżnicowanie publicznych wydatków na edukację

dostęp do usługi edukacyjnej w różnych lokalizacjach i na różnych etapach edukacji, będzie przedmiotem dyskusji w kolejnym rozdziale.

Analizy zróżnicowania wydatków oświatowych oraz czynników na nie wpływających każą zwrócić szczególną uwagę na samorządy powiatowe. Jak pokazano, właśnie między wydatkami powiatów na szkoły ponadgimnazjalne istnieje relatywnie największe zróżnicowanie, ale z drugiej strony wydatki powiatów na edukację nie są związane z ich własnymi dochodami, a jedynie z wysokością subwencji oświatowej. Jednocześnie przeciętne wydatki na szkoły ponadgimnazjalne prowadzone przez powiaty są najniższe w porównaniu z wydatkami innych samorządów i na inne etapy edukacji. Rodzi to pytania o adekwatność środków, które otrzymują te samorządy, i równość w dostępie do edukacji ponadgimnazjalnej oferowanej przez te jednostki w porównaniu do innych etapów edukacji i edukacji ponadgimnazjalnej w miastach na prawach powiatu.

Wysokie wydatki gmin wiejskich są związane niewątpliwie z relatywnie mniejszą liczbą dzieci na tych terenach oraz z mniejszą gęstością zaludnienia. Jednak nie wszystkie gminy wiejskie mają takie same problemy, a wszystkie otrzymują tak samo powiększoną subwencję oświatową. Problem tzw. wagi wiejskiej był wielokrotnie dyskutowany, jednak postanowiliśmy do tego problemu wrócić, analizując gminy biorące udział w badaniu BECKER.

CZEŚĆ III

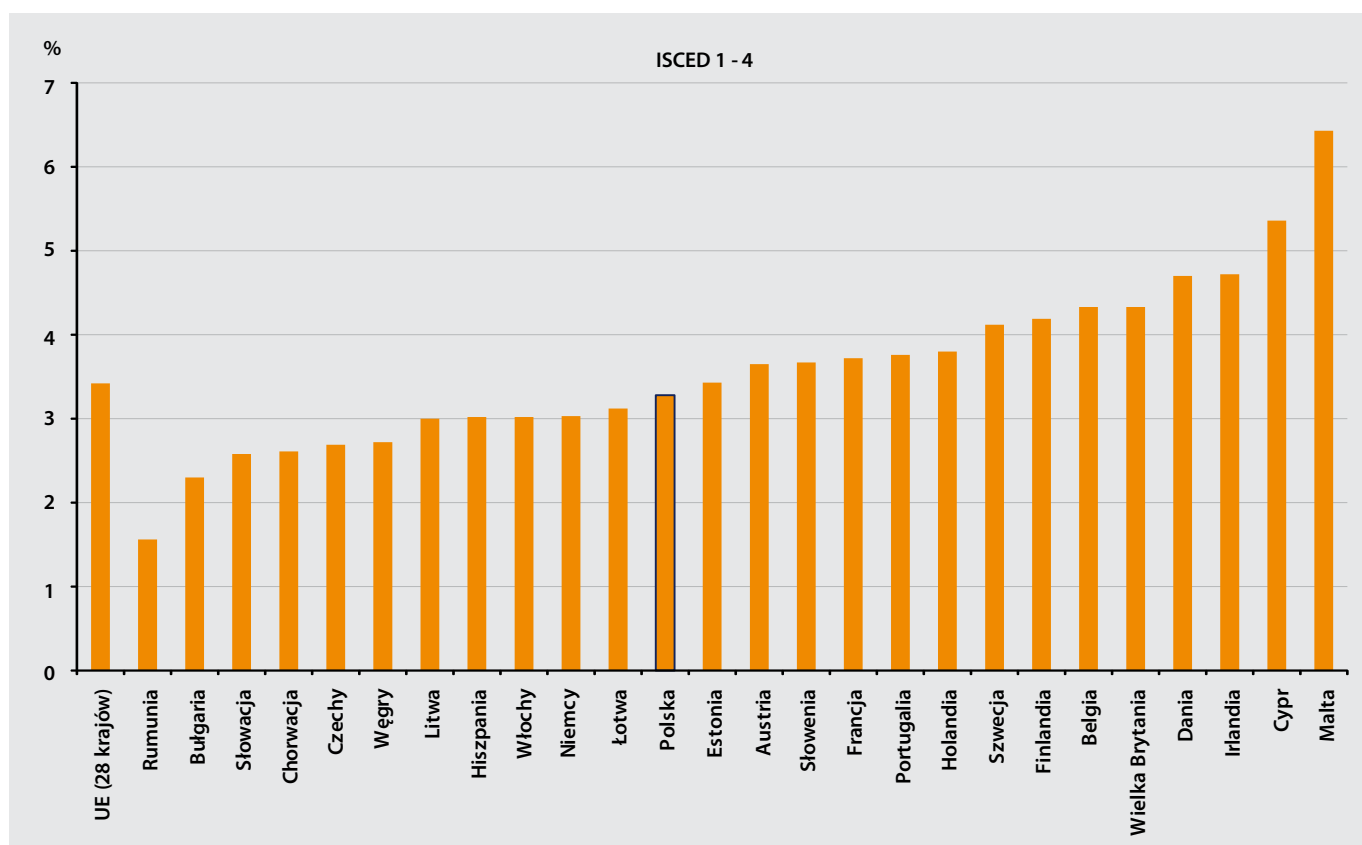
PUBLICZNE I PRYWATNE NAKŁADY NA EDUKACJĘ – DYLEMATY WSPÓŁFINANSOWANIA



Publiczne i prywatne nakłady na edukację – dylematy współfinansowania

Zgodnie z zapisami Konstytucji i *Ustawy o systemie oświaty*, edukacja jest bezpłatna do 18 roku życia. W analizach przeprowadzonych w rozdziale 1 pokazaliśmy, że owa konstytucyjna bezpłatność nie oznacza, że rodzice dzieci kształcących się nie ponoszą kosztów związanych z nauką. Koszty bezpośrednio związane z faktem, że dziecko chodzi do szkoły, są bardzo zróżnicowane, a wpływ na ich wysokość ma m.in. zamożność rodziny, jej aspiracje, specyfika danej lokalizacji oraz etap edukacji. Państwo polskie przeznaczają na edukację w analizowanych przez nas poziomach edukacji – od szkół podstawowych do ponadgimnazjalnych – rocznie około 3,3% PKB. Co, jak pokazuje poniższy wykres, nie odbiega znacząco od przeciętnego poziomu udziału wydatków na edukację w PKB w krajach Unii Europejskiej.

Rysunek 70. Publiczne wydatki na edukację na poziomie ISCED1-4 (ISCED97) jako % PKB w krajach Unii Europejskiej w 2011 roku (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [educ_figdp].

Najważniejszą część środków finansujących edukację w Polsce stanowi oświatowa część subwencji ogólnej. Alokacja tych środków dokonuje się poprzez samorządy, które są odpowiedzialne za organizację i finansowanie oświaty w Polsce. Ta odpowiedzialność wyraża się m.in. tym, że samorządy dofinansowują oświatę również z własnych środków. Publiczne wydatki podstawowe na jedno dziecko sięgają od około 8 tys. w 65 największych miastach do nieco ponad 9 tys. na pozostałych

obszarach Polski. Jednocześnie mamy do czynienia z dość znacznymi różnicami tych wydatków między poszczególnymi samorządami i etapami edukacji.

Jeśli nakłady na edukację traktujemy jako inwestycję, która ma charakter zarówno indywidualny, jak i społeczny, niezwykle ważne jest pytanie o wzajemne relacje wydatków prywatnych i publicznych. Z punktu widzenia kształtowania polityki publicznej takie zestawienie pomoże ocenić, czy podział publicznych środków wyrównuje braki możliwości (lub chęci) wydatkowania na edukację ze strony prywatnej oraz czy uwzględni zróżnicowanie kosztów świadczenia usług edukacyjnych. Jest to zatem pytanie o realizację dwu podstawowych celów, które może realizować subwencja oświatowa:

- cel alokacyjny, związany z tym, że środki z subwencji pokrywają określone (ale zróżnicowane lokalnie) koszty funkcjonowania oświaty
- cel redystrybucyjny, związany z tym, że środki subwencyjne w szczególny sposób finansują samorządy lub osoby uboższe.

Pomimo tego, że w badaniu BECKER uwzględniono zaledwie dziewięć lokalizacji, pozwala ono na wyciąganie wniosków nie tylko w odniesieniu do zbadanych powiatów. Po pierwsze, w badaniu tym zebraliśmy bardzo szczegółowe informacje o wysokości i determinantach nakładów na edukację zarówno ze strony prywatnej, jak i publicznej. Po drugie, jak pokazaliśmy w poprzednich rozdziałach, widoczne w tych lokalizacjach zależności są zgodne z tym, co pozwalają obserwować dostępne dane ogólnopolskie osobno po stronie prywatnej i publicznej.

Poniższe zestawienia pokazują wspólne wydatki publiczne i prywatne na edukację dzieci i młodzieży w analizowanych w ramach badania BECKER lokalizacjach. Ze względu na możliwość porównywania zestawiamy tylko wydatki podstawowe, a więc te, które są związane bezpośrednio z nauką dzieci w szkołach, kosztami ich dojazdów do szkół oraz ewentualnie kosztami mieszkania poza domem niezbędnego, aby dziecko mogło uczestniczyć w nauce w szkole⁵⁰. Przypominamy, że wszystkie nasze analizy dotyczą edukacji w szkołach publicznych, dla których organem założycielskim jest samorząd. Po stronie prywatnej zdecydowaliśmy się pokazywać medianę wydatków, gdyż ta wielkość lepiej niż średnia odzwierciedla wysokość kosztów, które ponosi przeciętny mieszkaniec tych samorządów.

Na rysunkach widoczne jest zróżnicowanie zarówno wydatków prywatnych, jak i publicznych, przy czym te pierwsze są zdecydowanie bardziej zróżnicowane niż drugie. Kolejność, w jakiej ułożone są punkty reprezentujące powiaty na wykresie **dla szkół podstawowych i gimnazjów** na osi wydatków prywatnych, dobrze oddaje dwie najważniejsze determinanty tych wydatków, jakie wskazano w rozdziale pierwszym, tj. dochody i wykształcenie mieszkańców tych samorządów. Natomiast kolejność punktów na osi wydatków publicznych odzwierciedla ich dwie najważniejsze determinanty – wielkość placówek oraz dochody własne samorządu. Należy zwrócić uwagę na to, że jeśli pominiemy kwestię zróżnicowania wydatków publicznych wynikającą z wielkości szkoły, różnice w wysokości wydatków zarówno publicznych, jak i prywatnych okażą się związane z czynnikiem dochodowym. Stąd linia trendu, która jest zaznaczona na tym rysunku, ma dodatnie nachylenie.

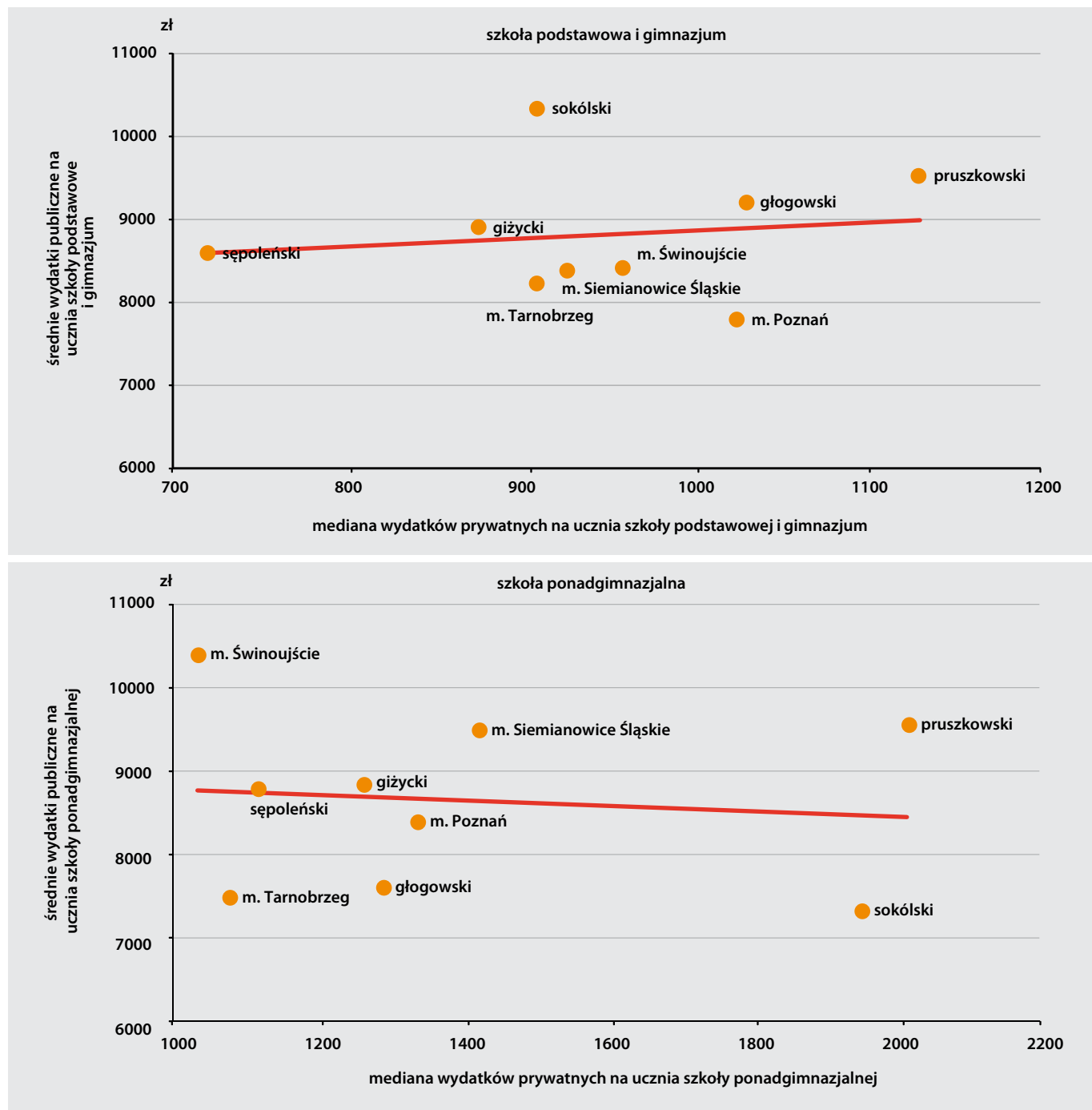
Oznacza to, że tam gdzie mamy bogate społeczeństwo i wyższe wydatki prywatne, tam również sektor publiczny wydaje na edukację więcej.

Dochody samorządów są powiązane z zasobnością ich mieszkańców, co przede wszystkim jest związane z udziałem w tych dochodach wpływów z podatków PIT i CIT, ale również innych podatków i opłat lokalnych. Należy zatem uznać, że zależność wydatków samorządów na edukację od ich zamożności jest naturalną konsekwencją decentralizacji edukacji do poziomu samorządów lokalnych. Samorządowe wydatki na edukację są odpowiedzią na zróżnicowany popyt na edukację mieszkańców poszczególnych samorządów. **Zasadne jest pytanie, czy i jak mechanizm finansowania oświaty z budżetu państwa, a więc podział subwencji oświatowej, zmniejsza te różnice.** To pytanie jest związane z kolejnym, które wielokrotnie wracało podczas naszych rozmów z przedstawicielami samorządów i dyrektorów szkół: **czy subwencja oświatowa, jako główne**

⁵⁰ W przypadku wydatków publicznych są tu również wydatki na obsługę administracyjną szkół.

narzędzie polityki państwa wobec edukacji, dobrze spełnia funkcję alokacji kosztów zgodnej z rzeczywistym ich zróżnicowaniem?

Rysunek 71. Zestawienie wydatków publicznych i prywatnych bezpośrednio związanych z nauką dzieci i młodzieży w szkołach publicznych (w zł)

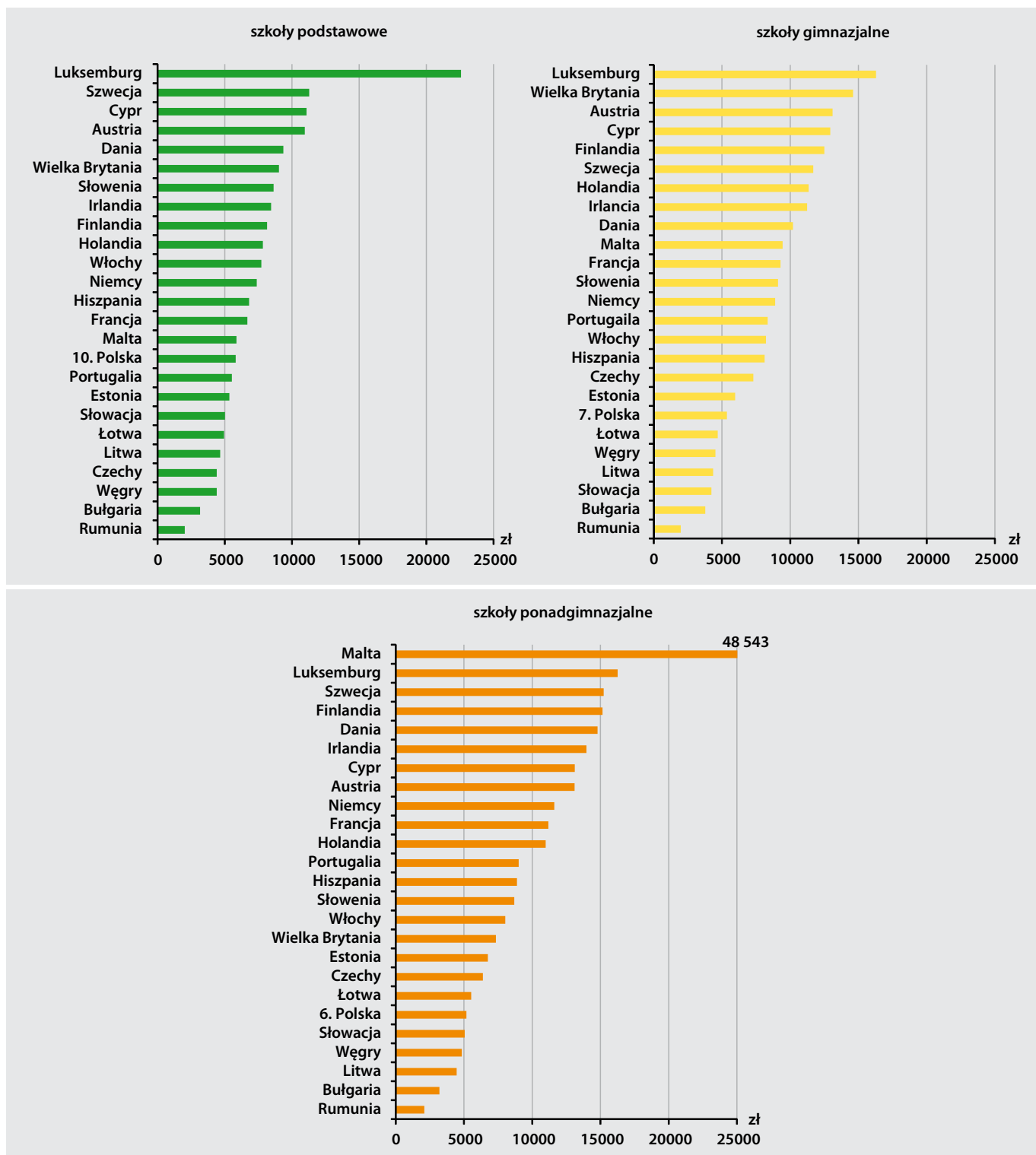


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z badania BECKER.

Wydatek na edukację jest inwestycją. Żeby móc ocenić, czy istotnie mamy do czynienia ze zróżnicowaniem tej inwestycji, należy wskazać, co dzieci z niej otrzymują. Zatem: **czy widoczne różnice wydatków publicznych i prywatnych odzwierciedlają różnice w ofercie publicznej (zarówno związanej z wyposażeniem i sprzętem, jak również z zatrudnieniem i wynagrodzeniem nauczycieli)?**

Wykres zestawiający wydatki na szkoły ponadgimnazjalne pokazuje zupełnie inne zależności. Po pierwsze, wydatki publiczne na dziecko uczące się w tych szkołach są bardzo zbliżone, ale nieco niższe niż wydatki związane z dzieckiem w szkole podstawowej i gimnazjum. Ta tendencja, obserwowana również na danych ogólnopolskich, jest inna niż w większości krajów Unii Europejskiej, gdzie na edukację ponadgimnazjalną wydaje się więcej niż na podstawową i gimnazjalną.

Rysunek 72. Wydatki na szkolnictwo publiczne w przeliczeniu na ucznia kolejnych etapów edukacji w wybranych krajach Unii Europejskiej w USD według parytetu siły nabywczej, w 2011 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx>

Kolejność punktów reprezentujących powiaty na osi wydatków publicznych ponownie odzwierciedla dwie podstawowe cechy samorządów i ich systemów edukacji – zasobność samorządu, liczbę dzieci w systemie, a dodatkowo obecność uczniów kształcących się zawodowo. Tymczasem nakłady prywatne na dzieci uczące się w szkołach ponadgimnazjalnych są zdecydowanie wyższe niż w szkołach niższych szczebli (choć nie we wszystkich lokalizacjach). Wobec tego: **czy rzeczywiście edukacja ponadgimnazjalna jest w Polsce tańsza niż w szkołach podstawowych i gimnazjach, czy też mamy do czynienia z niedofinansowaniem pewnych obszarów oferty edukacyjnej po stronie publicznej, które muszą być pokryte przez wydatki prywatne?** Osobne zagadnienie, ze względu na swoją specyfikę i różny sposób organizacji, stanowią wśród szkół ponadgimnazjalnych szkoły zawodowe, w tym koszty związane z nauką poszczególnych zawodów. Właśnie tym szkołom będziemy chcieli się szczególnie przyjrzeć w dalszych rozważaniach w tym rozdziale. W kolejnych częściach tego rozdziału postaramy się odpowiedzieć na postawione powyżej pytania.

6. Rola subwencji oświatowej i wagi wiejskiej w finansowaniu kosztów i wyrównywaniu możliwości finansowych samorządów gminnych

Grażyna Bukowska
Jędrzej Stasiowski

W krajach, w których system finansowania oświaty oparto na algorytmach, formuły finansowania szkół zwykle zawierają szereg zmiennych związanych z kosztami świadczenia edukacji przez szkoły i jednostki samorządu terytorialnego. Od lat 70. wykorzystywane są różne podejścia do zróżnicowania kosztów edukacji ze względu na uwarunkowania lokalne. Pierwsze amerykańskie wskaźniki koncentrowały się na neutralności fiskalnej lub równości z perspektywy podatników finansujących szkoły. Równość tak rozumiana jest osiągnięta, gdy dystrybucja dóbr publicznych jest uzależniona od preferencji podatników w zakresie edukacji, a nie położenia, gęstości zaludnienia miejscowości czy bogactwa mieszkańców. Zatem mechanizm finansowania powinien uwzględniać zmienne, które pozwolą zrekomensować różnice kosztowe oferowania takiej samej usługi i tym samym ograniczyć oddziaływanie uwarunkowań lokalnych na budżety szkół (Toukoushian i Michael, 2008; Hirth i Eiler, 2005; Paquette, 2004).

Ponadto, różnice w zamożności jednostek samorządowych oznaczają, że niektóre gminy nie mają wystarczających dochodów lokalnych, by zapewnić edukację na odpowiednim poziomie, zatrudnić nauczycieli ze stosownymi kwalifikacjami czy zapewnić materiały do nauki. Wśród wskaźników korygujących nierówności dochodowe stosowane są: lokalny poziom ubóstwa, koszty utrzymania, poziom bazy podatkowej, poziom sprzedaży detalicznej (Picus i Odden, 2004).

Badania dotyczące sprawiedliwości uwzględniającej różnice kosztowe w zakresie nakładów na oświatę prowadzone są na dwu poziomach. „Sprawiedliwość pozioma”, inaczej: równość horyzontalna (*horizontal equity*), wiąże się z zapewnieniem równych warunków edukacji w szkołach tego samego typu w różnych miejscowościach, niezależnie od tego, czy organ prowadzący ich szkoły jest biedny, czy bogaty. Z kolei „sprawiedliwość pionowa”, równość wertykalna, dotyczy zróżnicowania nakładów na uczniów wymagających innego traktowania, a więc tych o specjalnych potrzebach edukacyjnych (w stosunku do uczniów pełnosprawnych), albo uczniów gimnazjów, liceów i szkół zawodowych (w stosunku do uczniów szkół podstawowych) (Herbst i in., 2009).

Przyjmując kryterium równości wertykalnej, zakładamy, że szkoły mogą być finansowane w zróżnicowanym stopniu, w zależności od specyficznych potrzeb kształcącej się w nich młodzieży. Aby sprostać kryterium równości wertykalnej, do algorytmów finansowania oświaty wprowadza się zmienne uwzględniające dodatkowe potrzeby uczniów, np. udział osób niepełnosprawnych lub w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. Dodatkowe środki mają na celu zapewnienie pomocy uczniom poprzez oferowanie nadprogramowego czasu nauczania, specjalistycznych materiałów do nauki i pracy w mniej licznych oddziałach. W większości krajów wprowadza się wagi obrazujące udział uczniów ze specjalnymi potrzebami. W USA i Wielkiej Brytanii wykorzystywany jest udział uczniów otrzymujących bezpłatny obiad lub korzystających z pomocy socjalnej, a także udział uczniów należących do mniejszości etnicznych.

Równość horyzontalna oznacza, że szkoły o podobnych charakterystykach (odnoszących się do kosztów świadczenia edukacji, np. wielkości szkoły, odległości od szkoły) powinny mieć taki sam poziom finansowania. Definicja ta nie zakłada, że wszystkie szkoły mają porównywalne potrzeby, lecz odnosi się do idei równego traktowania równych sobie (Fazekas, 2012; Levacic, 2008). Nierówności w tym przypadku powstają ze względu na czynniki demograficzne i uwarunkowania geograficzne, tj. niezależne od lokalnych władz czynniki determinujące wielkość oddziału klasowego i wielkość szkoły. Mała liczba uczniów, niska gęstość zaludnienia i rozproszenie sieci osadniczej przyczyniają się do podwyższenia kosztów kształcenia (wyjaśnienie mechanizmów w rozdziale 2). Horyzontalne

kryterium jest zatem związane z nierównomiernym rozkładem populacji, których miarami będzie gęstość zaludnienia lub dyspersja. W praktyce w celu ograniczenia nierówności w algorytmach uwzględnia się liczbę uczniów w okręgu szkolnym w stosunku do średniej dla kraju lub identyfikuje się „małe” szkoły. Ustalenie definicji małej szkoły pozwala na dokonanie selekcji placówek, którym przysługują dodatkowe środki finansowe. Funkcjonowanie małych szkół wiąże się często z rozproszaniem sieci osadniczej wynikającej z ukształtowania terenu, które jest szacowane za pomocą gęstości zaludnienia (dzieci w wieku szkolnym), odległości między szkołami tego samego typu lub czasu dowożenia uczniów do szkoły, koncentracji zaludnienia (Bass i Versteegen, 1992).

Podsumowując, analiza dotycząca subwencji oświatowej powinna dotyczyć dwu jej podstawowych funkcji:

- alokacyjnej, rozpatrywanej zarówno wertykalnie, jak i horyzontalnie, a związanej z tym, że środki z subwencji powinny uwzględniać zróżnicowanie kosztów dostarczania usługi edukacyjnej przez samorządy
- redystrybucyjnej, związanej z różnymi możliwościami finansowymi samorządów odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych⁵¹.

W algorytmie polskiej subwencji znajdziemy szereg wag dotyczących specjalnych potrzeb uczniów (co było prezentowane w rozdziale 2). Istnieją również wagi, które mają odzwierciedlać zróżnicowanie specyfiki etapu lub rodzaju edukacji (np. waga dla szkół kształcących zawodowo, do której będziemy wracać w dalszej części tego rozdziału). Natomiast wagą, która wydaje się realizować funkcję alokacyjną, uwzględniając równanie horyzontalne, a dodatkowo odpowiada na zróżnicowanie dochodowe gmin, jest waga wiejska. Jest ona w swych założeniach mechanizmem refundacyjno-administracyjnym: z jednej strony ma rekompensować wyższe koszty kształcenia w szkołach wiejskich, które charakteryzują się przeciętnie mniej licznymi oddziałami, z drugiej strony ma wspierać uboższe samorządy wiejskie w finansowaniu oświaty i *stymulować większy wysiłek pedagogiczny szkół na rzecz uczniów* (Herbst i in., 2009, s. 158).

Waga wiejska to parametr algorytmu subwencji oświatowej, dzięki któremu samorządy prowadzące szkoły podstawowe i gimnazja na terenach wiejskich lub w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców otrzymują, na uczniów kształcących się w tych szkołach, zwiększoną kwotę subwencji. Waga od 2005 roku wynosi niezmiennie 0,38 – oznacza to, że na ucznia tzw. szkoły wiejskiej przypada 138% kwoty przeliczeniowej, którą przeznaczają się na uczniów z miejskich szkół podstawowych i gimnazjów. We wcześniejszych latach wartość wagi różnicowano dla szkół z obszarów wiejskich i małych miast: w latach 1996–2001 wynosiła 0,33 dla terenów wiejskich i 0,13 dla małych miast⁵²; w latach 2002–2003 odpowiednio 0,35 i 0,20, a w 2004 roku 0,48 dla terenów wiejskich i 0,25 dla miast poniżej 5 tys. mieszkańców (Herczyński i Siwińska-Gorzela, 2010). Historycznie rzecz biorąc, waga wiejska jest najdłużej wykorzystywanym parametrem algorytmu – obecna od samego początku, w jego wszystkich wersjach. Jednocześnie waga wiejska ma kluczowe znaczenie przy różnicowaniu wysokości subwencji między samorządami. Ilustracji tego faktu dostarcza np. model regresji zbudowany dla danych z 2000 roku, który pokazał, iż zaledwie trzy zmienne: udział uczniów z terenów wiejskich, udział uczniów z małych miast oraz odsetek uczniów dowożonych do szkół, pozwalają wyjaśnić aż

⁵¹ Jak już wspomniano, w systemie lokalnych finansów w Polsce istnieją specjalne elementy subwencji ogólnej o charakterze wyrównawczym, jednak nie dokonują one całkowitego zrównania sytuacji dochodowej gmin i zachowane jest zróżnicowanie odzwierciedlające różnice w dochodach własnych (Swianiewicz, 2011) (zgodnie z naszymi wyliczeniami, współczynnik Giniego, którym mierzyliśmy poziom zróżnicowania dochodów gmin według ich dochodów własnych per capita w 2012 roku, wyniósł 26%, a po uwzględnieniu innych niż oświatowa części subwencji ogólnej zmniejszył się do 15%, zatem różnice spadły, ale nie zniknęły). Należy również pamiętać, że część oświatowa stanowi największą część subwencji ogólnej – w 2012 roku odpowiadała za 73,4% subwencji ogólnej dla gmin, a przeciętnie stanowiła 23% ich dochodów ogółem, zatem to, jak jest rozdzielana między samorządy, wpływa na ich sytuację finansową ogółem, a również na zróżnicowanie dochodów (współczynnik Giniego dla dochodów własnych oraz subwencji oświatowej wyniósł 16%, a więc efekt wyrównujący tej części subwencji jest analogiczny do innych części).

⁵² Do 1999 roku obowiązywała pierwsza wersja algorytmu, w 2000 roku wdrożono nowy algorytm podziału subwencji, który – mimo wprowadzonych na bieżąco drobnych modyfikacji – do dziś utrzymał swój zasadniczy kształt.

6. Rola subwencji oświatowej i wagi wiejskiej w finansowaniu kosztów i wyrównywaniu możliwości finansowych samorządów gminnych

98% zmienności wysokości subwencji w przeliczeniu na ucznia kierowanej do samorządów (Herbst, 2000). Duża rola wagi wiejskiej w kształtowaniu wysokości subwencji wynika z dwóch faktów. Po pierwsze, waga wiejska ma relatywnie dużą wartość – dla porównania, bardzo istotna w przypadku szkolnictwa ponadgimnazjalnego waga dla szkół kształcących zawodowo, ponoszących wysokie koszty związane z praktyczną nauką zawodu, jest obecnie niemal dwukrotnie niższa. Po drugie, waga dotyczy dużej liczby uczniów – wszystkich kształcących się w szkołach zlokalizowanych na terenach wiejskich i w małych miastach. Mimo centralnego miejsca w systemie finansowania oświaty, waga wiejska wzbudza wiele kontrowersji. Wskazuje się, że wadliwy jest jej administracyjny charakter – fakt, że trafia do wszystkich gmin wiejskich i małych miast niezależnie od rzeczywistych problemów sieci szkolnej, a również niezależnie od ich zamożności. To powoduje, że obie wspomniane funkcje algorytmu są przez tę wagę realizowane ułomnie, a istotna część środków publicznych, jaka jest z nią związana, jest alokowana w sposób nieefektywny i niesprawiedliwy (Herbst i in., 2009; Herczyński i Siwińska-Gorzela, 2012; Misiąg i Tomalak, 2010). Wpisując się w tę krytykę, poniżej chcemy zaprezentować na konkretnych przypadkach samorządów biorących udział w badaniu BECKER, na czym te problemy z wagą wiejską polegają w praktyce.

W przypadku szkół biorących udział w badaniu BECKER podział na szkoły objęte wagą wiejską oraz pozostałe zaznacza się dość wyraźnie – szkoły działające na terenach, które wedle definicji przyjętej w algorytmie uznano za wiejskie lub małomiasteczkowe, faktycznie cechują się przeciętnie mniejszymi oddziałami. Są to również przeważnie mniejsze szkoły, w których obserwujemy wyraźnie wyższe przeciętne wydatki na ucznia – jako efekt, z jednej strony wyższych kosztów, a z drugiej strony wyższych nakładów, stymulowanych przez działanie wagi wiejskiej. Zwraca uwagę fakt, że w przypadku powiatów sokólskiego, giżyckiego czy głogowskiego różnice w przeciętnej wielkości oddziałów są między szkołami wiejskimi i pozostałymi bardzo duże. Np. w powiecie sokólskim średnia wielkość oddziału w szkole wiejskiej to zaledwie 15 uczniów, w powiecie giżyckim niewiele więcej – 16 uczniów, podczas gdy w szkołach niezlokalizowanych na obszarach wiejskich jest to odpowiednio 23 i 22 uczniów.

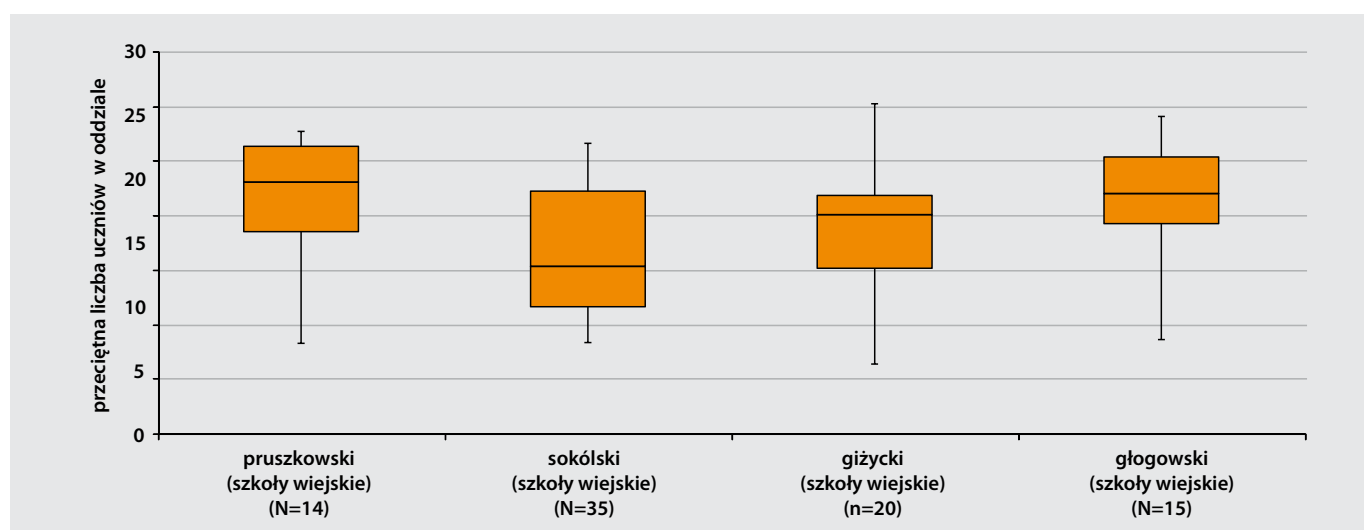
Tabela 39. Wydatki oraz wielkość szkół wiejskich i pozostałych w powiatach objętych badaniem BECKER

	Waga wiejska	Budżet ogółem na ucznia bez wydatków majątkowych, remontów i zobowiązań	Średnia wielkość oddziału	Przeciętna liczba uczniów	Liczba szkół	Obszar GUS	Gęstość zaludnienia (os./km ²)
Powiat głogowski	Nie	8250,21	24	356	27	Miasto	1971
	Tak	9594,58	19	134	16	Wieś	52
Powiat sępoleński	Nie	6535,59	21	145	20	Miasto	1281
	Tak	9070,46	19	106	21	Wieś	53
Powiat pruszkowski	Nie	8379,56	23	358	37	Miasto	2709
	Tak	9154,18	19	210	14	Wieś	293
Powiat sokólski	Nie	8619,44	23	251	17	Miasto	418
	Tak	9689,09	15	109	37	Wieś	21
Powiat giżycki	Nie	7447,61	22	335	15	Miasto	1850
	Tak	8665,30	16	133	21	Wieś	22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, dane za rok 2012.

Mamy do czynienia również ze znacznymi różnicami w wielkości przeciętnych oddziałów w szkołach wiejskich, co ilustruje poniższy rysunek. Jest to m.in. konsekwencją różnej gęstości zaludnienia na terenach wiejskich. W powiecie sokólskim gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich wyniosła 21 os./km², w powiecie giżyckim niewiele więcej. Gminy wiejskie we wspomnianych powiatach charakteryzują się bardzo rozproszoną siecią osiedleńczą, co zmusza samorządy do organizacji siatki małych szkół z niewielkimi oddziałami. Na tym tle gminy z obszarów wiejskich powiatu pruszkowskiego, o gęstości zaludnienia na poziomie prawie 300 os./km², przypominają raczej obszary miejskie innych gmin i są w stanie utrzymać przeciętną liczebność oddziału na poziomie szkół miejskich.

Rysunek 73. Rozkład – przeciętna wielkość oddziału w szkołach wiejskich na terenie wybranych powiatów



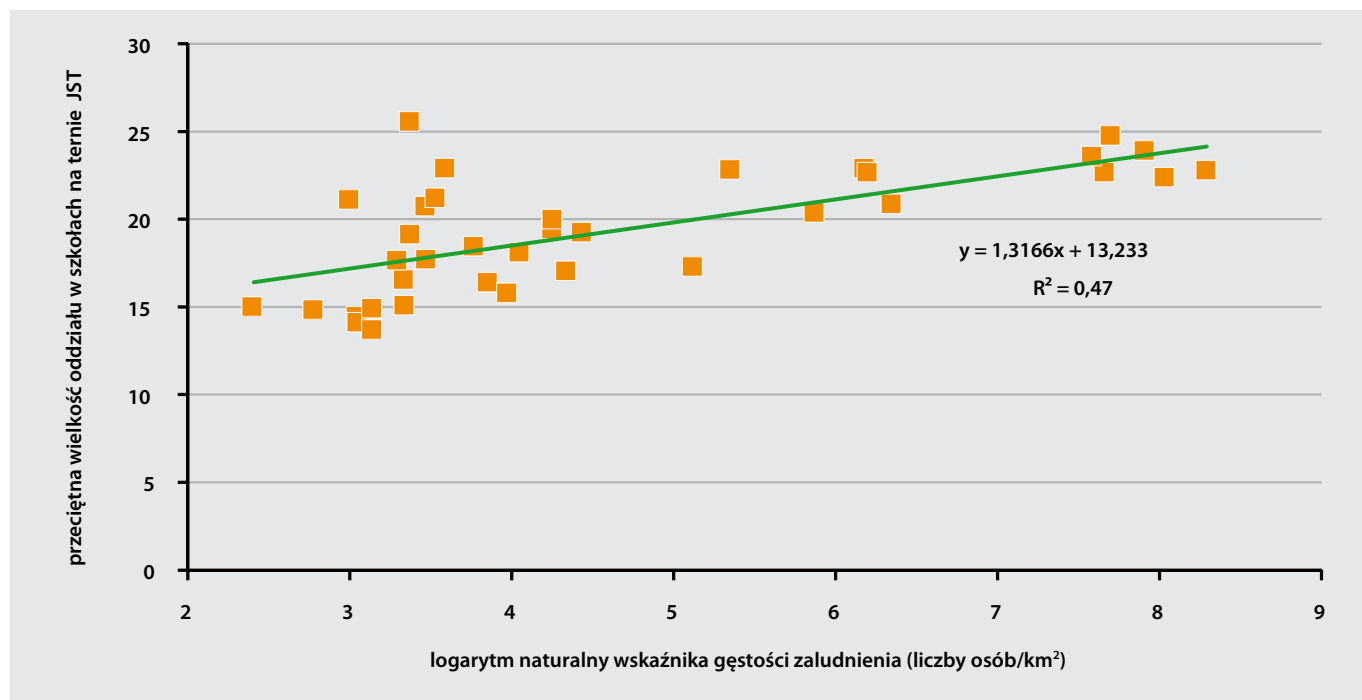
Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO, spis marcowy 2013.

Uwaga: Linia dzieląca „pudełko” to mediana – połowa szkół w danym samorządzie ma większe przeciętne oddziały klasowe, a połowa większe. Im dłuższe „pudełko”, z tym większym zróżnicowaniem mamy do czynienia. Dodatkowo, granice „wąsów” dla każdego z pudełek odpowiadają najniższym i najwyższym wartościom, jakie napotkano w danym samorządzie – odpowiednio 5 i 95 percentyl dla przeciętnego oddziału klasowego.

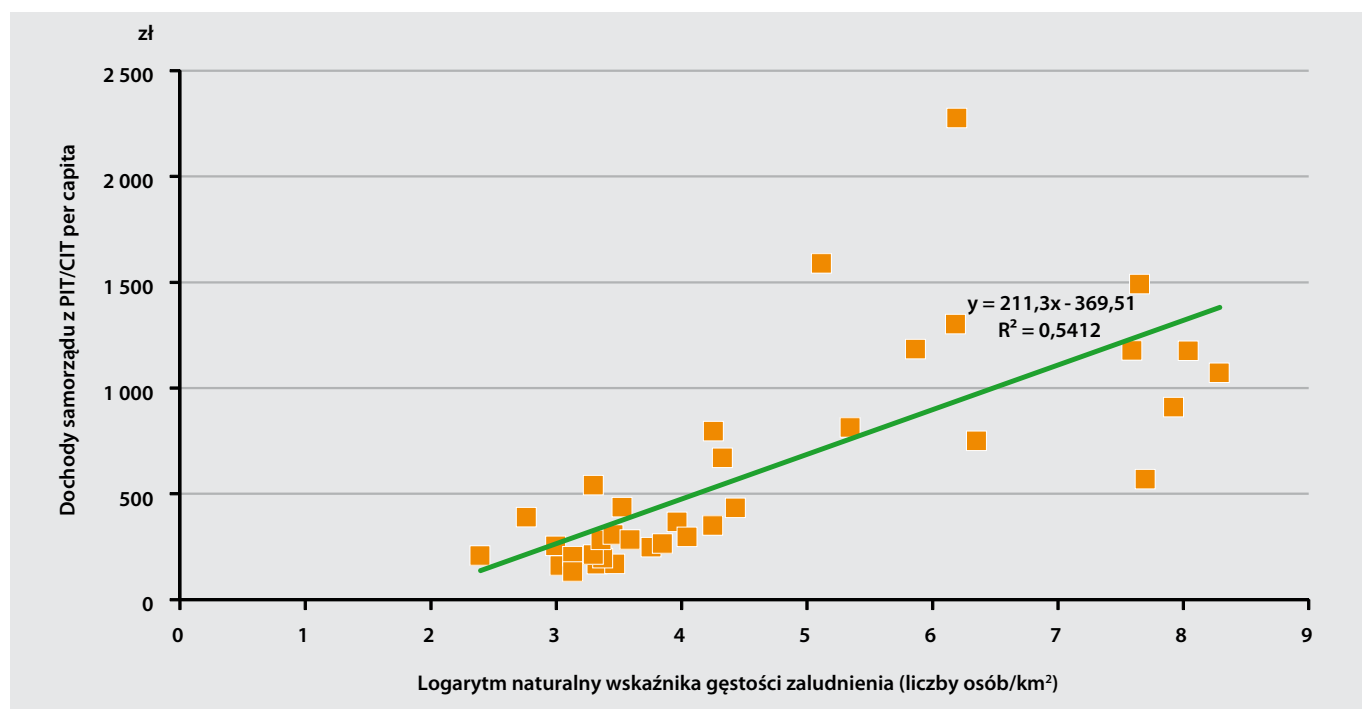
Gęstość zaludnienia jest o tyle ważnym wskaźnikiem, że z jednej strony warunkuje kształt sieci szkolnej (rysunek 74), a z drugiej – wyraźnie koreluje z możliwościami finansowymi samorządów. Gęściej zaludnione jednostki samorządu terytorialnego osiągają wyższe dochody własne, w szczególności wpływy z CIT/PIT (por. rysunek 75). W kwestii organizacji sieci szkolnej mają jednak o tyle ułatwione zadanie, iż mogą sobie pozwolić na utrzymywanie relatywnie większych, ale za to mniej rozproszonych terytorialnie szkół.

6. Rola subwencji oświatowej i wagi wiejskiej w finansowaniu kosztów i wyrównywaniu możliwości finansowych samorządów gminnych

Rysunek 74. Zależność między przeciętną wielkością oddziału a wskaźnikiem gęstości zaludnienia w gminie



Rysunek 75. Zależność między dochodami samorządu z PIT/CIT a wskaźnikiem gęstości zaludnienia w gminie (w zł)

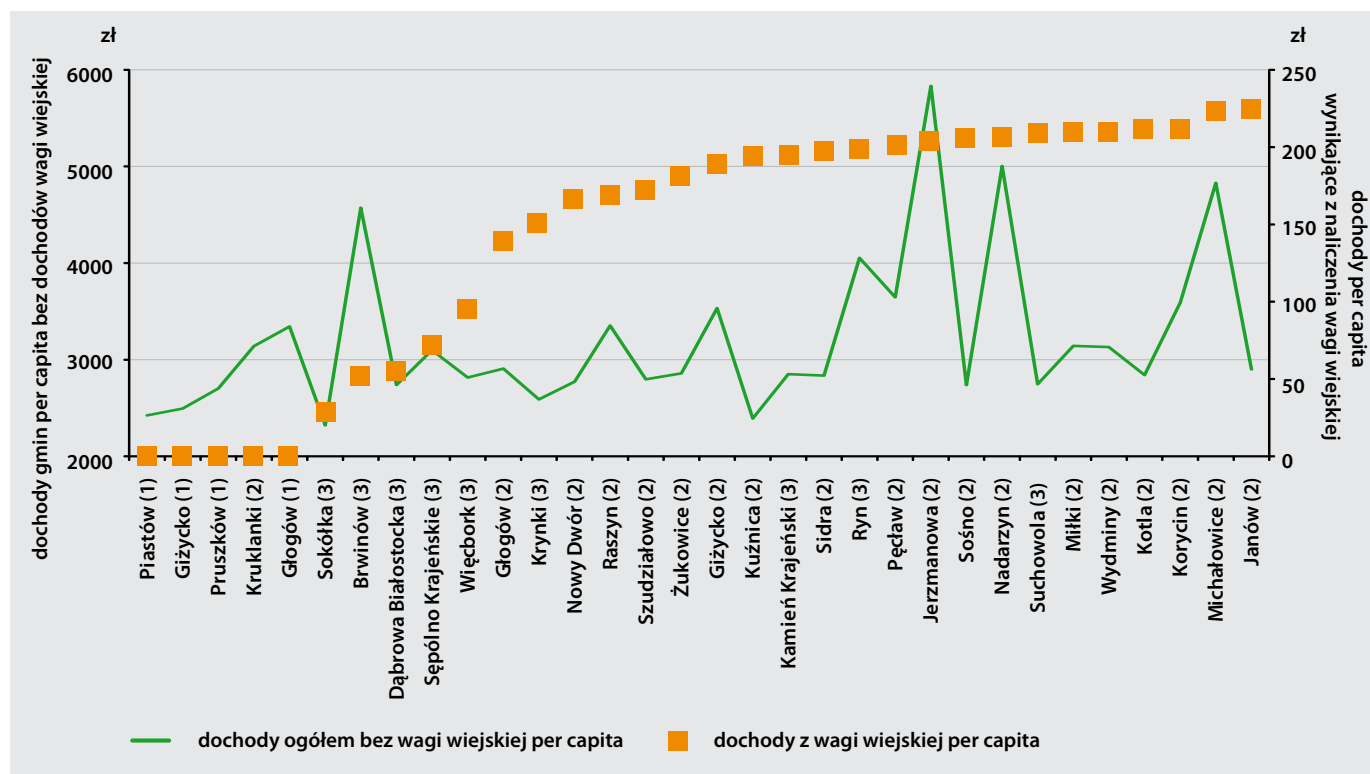


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO i GUS.

Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin i miast na prawach powiatu biorących udział w badaniu BECKER. Przeciętną wielkość oddziału obliczono dla szkół podstawowych i gimnazjów z terenu badanych jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik gęstości zaludnienia (os./km² obszaru JST) zlogarytmowano dla większej czytelności prezentowanych danych.

Problem finansowania bogatych gmin poprzez wprowadzenie administracyjnej wagi wiejskiej ilustruje kolejny rysunek. Pokazane są na nim dochody ogółem gmin per capita, ale po odjęciu dochodów z tej części subwencji oświatowej, która związana jest z wagą wiejską, na drugiej osi widać dochody związane tylko z wagą wiejską per capita.

Rysunek 76. Dochody gminy a dochody związane z wagą wiejską w gminach biorących udział w badaniu BECKER



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO i GUS.

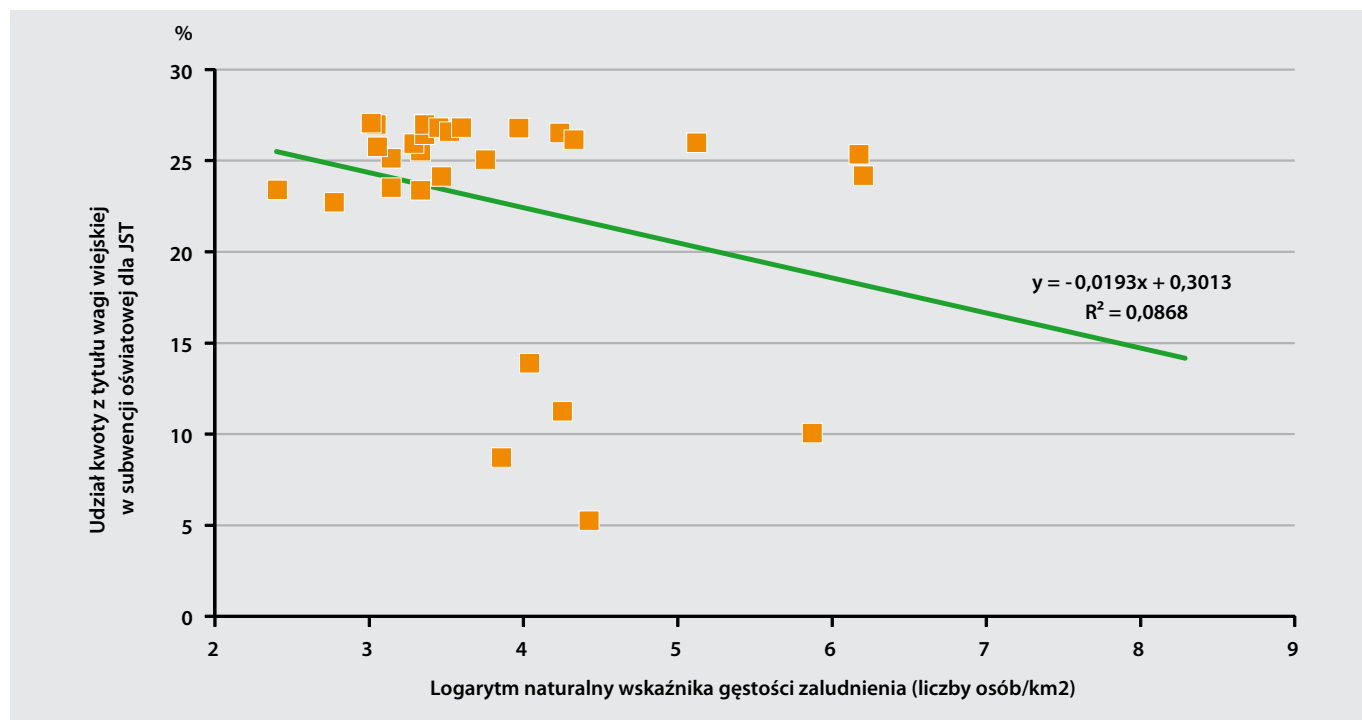
Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin biorących udział w badaniu BECKER.

Gminy uporządkowano rosnąco według kwoty związanej z wagą wiejską per capita, którą gminy te otrzymują. Jak widać, gminy miejskie, które są w naszej próbie, a które nie otrzymują żadnej wagi wiejskiej, w większości mają niższe dochody per capita niż gminy wiejskie. Z kolei wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które otrzymują często dość znaczną kwotę związaną z tą wagą, mamy zarówno gminy ubogie, jak i bardzo zamożne.

Wkład wagi wiejskiej w wysokość subwencji oświatowej, którą otrzymują badane samorzady, jest również bardzo słabo związany z gęstością zaludnienia w badanych jednostkach samorządu terytorialnego. Gdyby nie grupa pięciu gmin, w których udział kwoty wynikającej z zastosowania wagi wiejskiej w subwencji oświatowej wynosi mniej niż 15%, obserwowana zależność praktycznie zanika – zarówno gęsto zaludnione, jak i te mniej zaludnione gminy otrzymują bowiem w ramach subwencji zbliżone wsparcie z tytułu prowadzenia szkół wiejskich (por. rysunek 77).

6. Rola subwencji oświatowej i wagi wiejskiej w finansowaniu kosztów i wyrównywaniu możliwości finansowych samorządów gminnych

Rysunek 77. Udział kwoty z tytułu wagi wiejskiej w subwencji oświatowej dla JST i gęstość zaludnienia na badanych obszarach (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO i GUS.

Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin biorących udział w badaniu BECKER. Przeciętną wielkość oddziału obliczono dla szkół podstawowych i gimnazjów z terenu badanych samorządów. Wskaźnik gęstości zaludnienia (os./km² obszaru JST) zlogarytmowano dla większej czytelności prezentowanych danych.

Podsumowując – mniejsza gęstość zaludnienia oznacza dla samorządów większe koszty prowadzenia szkół (przeciętnie mniej liczne oddziały) i zarazem mniejsze możliwości dofinansowania szkół z dochodów własnych gminy (mniejsze wpływy z podatków CIT/PIT). Tymczasem tę samą wagę wiejską otrzymują zarówno zamożne i gęsto zaludnione gminy powiatu pruszkowskiego, jak również ubogie i nisko zaludnione gminy powiatu sokólskiego. Ten przykład pokazuje, że obie potencjalne funkcje wagi wiejskiej – alokacyjna i redystrybucyjna – nie są realizowane poprawnie.

Przedstawione wyżej dane można potraktować jako ilustrację licznych krytycznych głosów dotyczących funkcjonowania wagi wiejskiej w Polsce. Analizy prowadzone na liczniejszych zbiorach danych wskazują, że waga wiejska ma charakter administracyjny i w małym stopniu odzwierciedla sytuację gmin, w których jest niska gęstość zaludnienia i w których sieć osadnicza jest rozproszona (Herbst i in., 2009; Herczyński i Siwińska-Gorzelałak, 2010; Swianiewicz, 2006). Waga wiejska premiuje gminy niezależnie od tego, czy mają na swoim terenie mało, czy dużo uczniów i jak bardzo szkoły są od siebie oddalone. Subwencję z wagą wiejską dostają zarówno gęsto zaludnione przedmieścia dużych miast, które mają tylko formalny status gminy wiejskiej, jak i małe wiejskie gminy oddalone od dużych miast (Herbst i in., 2009). Zdaniem Herczyńskiego i Siwińskiej-Gorzelałak (2010), przyjęte kryterium administracyjne prowadzi do niskiej efektywności podziału subwencji oświatowej ze względu na uprzywilejowanie gmin o relatywnie korzystnych uwarunkowaniach w porównaniu z innymi.

W literaturze można znaleźć wiele propozycji modyfikacji algorytmu. Gdyby nacisk miał zostać położony na funkcję refundacyjną, to w konstrukcji wagi wiejskiej proponowano uwzględnić zamiast administracyjnego podziału na tereny wiejskie i małe miasta takie wskaźniki jak: gęstość zaludnienia, struktura sieci osadniczej lub odległość od dużych ośrodków miejskich. Efektywniejsza

realizacja funkcji redystrybucyjnej mogłaby oznaczać wykorzystanie wskaźników poziomu dochodów własnych gminy per capita lub wskaźników wykluczenia społecznego/wykształcenia mieszkańców (Herbst i in., 2009). W innych analizach (Swianiewicz, Herbst i Marchlewski, 2005; Swianiewicz, 2006) przedstawione zostały propozycje zróżnicowania gmin wiejskich i mieszanych poprzez podział wszystkich gmin na 12 grup przy wykorzystaniu 4 kryteriów: kryterium administracyjnego, odległości od metropolii, gmin, na których terenie funkcjonowały PGR, oraz gęstości zaludnienia i wielkości miejscowości. Jednak, jak wynika z oszacowań Herczyńskiego i Siwińskiej-Gorzela (2010), wskaźnik gęstości zaludnienia nie uwzględnia w wystarczającym stopniu zróżnicowanej sytuacji gmin wiejskich. Analiza wskazuje na konieczność dodania wskaźnika rozproszenia. Według autorów, koncentracja zaludnienia lepiej tłumaczy charakter sieci szkolnej na terenach wiejskich, która może być mierzona za pomocą wskaźnika koncentracji Herfindahla. Wskaźnik ten uwzględnia liczbę mieszkańców poszczególnych miejscowości w gminie. Przyjmuje wartość 1, gdy cała społeczność zamieszkuje w jednej miejscowości, i maleje wraz z rozproszeniem, gdy społeczność zamieszkuje w wielu miejscowościach. Powstaje również pytanie, czy algorytm powinien też uwzględniać odległości między szkołami tego samego typu. Przyjęcie wag związanych z gęstością zaludnienia i koncentracją jest, według niektórych autorów, niewystarczające (Swianiewicz i Łukomska, 2014b).

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

Jędrzej Stasiowski
Magdalena Tomasik
Agnieszka Kopańska

Widoczne zróżnicowanie nakładów finansowych może odzwierciedlać różnice oferty edukacyjnej szkół, ale też nie musi ich odzwierciedlać. W analizach dotyczących wydatków prywatnych podkreślaliśmy, że nie wszystkie wydatki związane z edukacją mają wyraźnie prorozwojowy charakter. Np. wydatki na dojazdy do szkół są potrzebne, ale niewątpliwie nie służą bezpośrednio rozwojowi dziecka. Podobnie wśród wydatków publicznych można wskazać te, które choć są niezbędne i zakwalifikowaliśmy je do wydatków podstawowych, są potrzebne tylko po to, aby proces edukacyjny mógł być przeprowadzony. Będą to np. wydatki na ogrzewanie szkół, energię elektryczną czy finansowane przez gminy dowożenie uczniów. Wydatki, które mogą mieć wpływ na rozwój, będą związane z dwoma podstawowymi narzędziami usługi edukacyjnej (por. np. Wößmann, 2001):

- nauczycielami, zarówno tymi, którzy uczą dziecko w klasie, jak i wspomagającymi (jak pedagodzy, psychologowie, logopedzi, bibliotekarze)
- wyposażeniem, z którego korzysta dziecko w procesie edukacyjnym (książki w bibliotece, komputery, materiały, które wykorzystuje w klasie podczas zajęć).

Jak zostało pokazane w rozdziale 2, czynniki, które wpływają na wysokość wydatków w przeliczeniu na ucznia na te dwa narzędzia świadczenia usługi edukacyjnej, są podobne – są to, po stronie czynników kosztowych, wielkość oddziału i szkoły, a po stronie czynników popytowych – subwencja oświatowa i w większości analiz dochody własne samorządu. Jednak wydatki na wyposażenie są zdecydowanie bardziej czułe na zmiany tych czynników. Cytowani dyrektorzy szkół i przedstawiciele samorządów podkreślali, że właśnie wyposażenie jest tym wydatkiem, na którym w pierwszej kolejności oszczędzają. Zasadne jest zatem pytanie, czy rzeczywiście szkoły w bogatszych samorządach oferują swym uczniom lepszy dostęp do wyposażenia?

Przedmiotem kolejnej analizy będą wydatki związane z wynagrodzeniami. Wydatki na wynagrodzenia są związane przede wszystkim z zatrudnieniem nauczycieli tzw. tablicowych realizujących z dziećmi i młodzieżą program edukacyjny. Zróżnicowanie tych wydatków, zgodnie z analizami przeprowadzonymi w rozdziale 2, będzie zatem związane ze stopniem awansu zawodowego oraz liczbą dzieci przypadającą na jednego nauczyciela, a więc powiązane z wielkością szkoły i oddziału. Jednak obok tego w szkole mogą być zatrudnieni inni nauczyciele, którzy wspomagają proces pedagogiczny i stanowią wsparcie dla dzieci w ich edukacji – chodzi tu o pracowników bibliotek, pedagogów, logopedów. Ponieważ zatrudnienie tych osób nie jest obowiązkowe, zobaczymy, czy istnieje zróżnicowanie w dostępie dzieci do nich w analizowanych samorządach. Kolejną kwestią są dodatkowe zajęcia, ponad podstawę programową, oferowane przez szkołę. Zasadne jest pytanie, czy dzieci z różnych samorządów mają dostęp do podobnej oferty zajęć dodatkowych finansowanych przez sektor publiczny?

Kolejny problem, który poniżej przeanalizujemy, dotyczy motywacyjnej roli wynagrodzeń nauczycieli. Wydatki na wynagrodzenia są z punktu widzenia polityki wydatkowej kategorią określaną przez dyrektorów szkół i przedstawicieli samorządów jako nieelastyczna. Wynika to po pierwsze, z przepisów prawa, a konkretnie z *Karty nauczyciela*, która definiuje wynagrodzenia nauczycieli, uzależniając je przede wszystkim od stopnia awansu zawodowego, a nie od woli podmiotu finansującego. Po drugie, będzie to związane ze społeczną i polityczną rolą nauczycieli w społecznościach lokalnych, co sprawia, że swoboda zwalniania nauczycieli jest ograniczona. Ta ochrona nauczycieli jest uzasadniona. W większości opracowań międzynarodowych lepiej wynagradzani nauczyciele są wskazywani jako czynnik wpływający na lepsze efekty edukacyjne uczniów. Jednak badania międzynarodowe

pokazały również, że ważna jest motywacyjna rola tych wynagrodzeń. Nadmierne ich ujednoczenie i brak zróżnicowania odzwierciedlającego efekty pracy mogą przynosić negatywne efekty (Hoxby i Leigh, 2004).

7.1. Zróżnicowanie oferty szkół w wybranych powiatach

Jędrzej Stasiowski
Magdalena Tomasik
Agnieszka Kopańska

7.1.1. Oferta technodydaktyczna

W Polsce nie wypracowano standardu oferty edukacyjnej. Co prawda, istnieje rozporządzenie o ramowych planach nauczania w szkołach publicznych, wedle którego powinna zostać zrealizowana określona liczba godzin nauczania⁵³, ale samorządy mogą zaoferować bogatszą ofertę wyposażenia i zajęć. Czy to robią? Czy oferta jest zróżnicowana między badanymi powiatami? Czy zależy od zamożności?

Można wskazać wiele czynników, które wpływają na zakres i charakter oferty dydaktycznej szkoły. Wśród nich warto wyróżnić szereg wskaźników opisujących warunki technodydaktyczne w szkole:

- liczba książek i materiałów multimedialnych w bibliotece na ucznia – wskaźniki ilustrujący efekty wysiłków finansowych szkoły w zakresie budowania bazy pomocy dydaktycznych dla uczniów. Wyższe wartości wskaźnika mogą wskazywać na bogatszą ofertę książek i materiałów multimedialnych dostępnych dla uczniów w szkolnej bibliotece
- liczba uczniów przypadających na komputer w szkole – wskaźniki ilustrujący efekty wysiłków finansowych szkoły w zakresie budowania bazy informatycznej dla uczniów. Wyższa wartość wskaźnika wskazuje na gorszą dostępność komputerów dla uczniów w szkole
- liczba oddziałów przypadających na salę lekcyjną – wskaźnik informujący o wykorzystaniu pomieszczeń lekcyjnych w szkole – wartości wskaźnika przekraczające 1 informują o tym, że szkoła musi najprawdopodobniej pracować w systemie wielozmianowym, lub wskazują na trudne warunki infrastrukturalne placówki. Z kolei niskie wartości wskazują na nieefektywne wykorzystanie powierzchni szkoły – np. utrzymywanie małej szkoły w dużym budynku.

Korelacje między wymienionymi wyżej wskaźnikami a wysokością budżetu przeliczeniowego (dla szkół z Poznania) zebrano w tabeli 40. Pierwsze z dwóch wskaźników okazały się wyraźnie powiązane z wysokością budżetu szkoły przeliczanego na ucznia. Lepiej wyposażone są biblioteki szkolne w szkołach podstawowych i gimnazjach, w których kwota budżetu w przeliczeniu na ucznia jest wyższa. Lepiej dofinansowane szkoły oferują również lepszą dostępność sprzętu komputerowego dla uczniów. Wskaźnik wykorzystania pomieszczeń lekcyjnych nie był istotnie skorelowany z wysokością analizowanych nakładów finansowych na ucznia. Omawiane zależności okazały się istotne w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów, ale już nieistotne w przypadku edukacji ponadgimnazjalnej. W grupie badanych liceów, techników i szkół zawodowych wysokość wydatków na ucznia nie była wyraźnie powiązana ze wskaźnikami oferty technodydaktycznej.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 204).

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

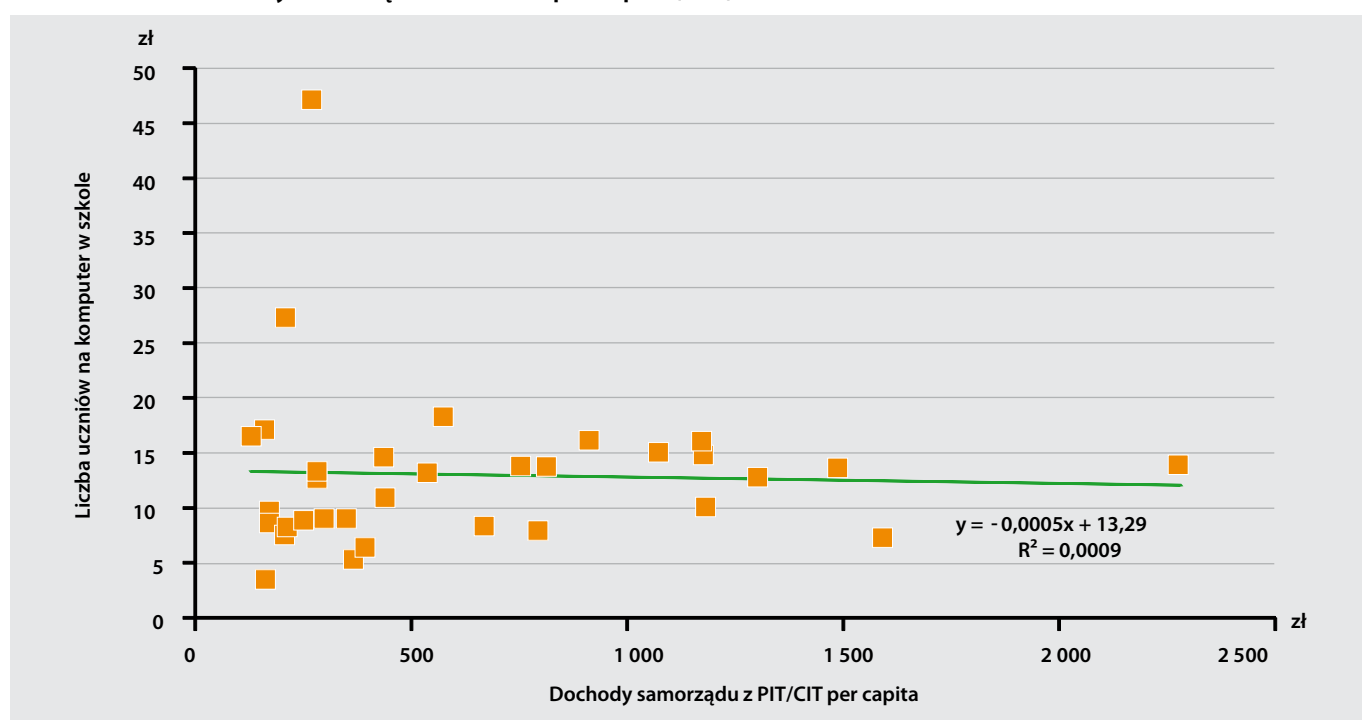
Tabela 40. Zależności między wysokością budżetu przeliczeniowego a wskaźnikami oferty technodydaktycznej szkoły (szkoły podstawowe i gimnazja z Poznania)

Etap edukacji			Liczba książek i materiałów multimedialnych w bibliotece na ucznia	Liczba uczniów przypadających na komputer w szkole	Liczba oddziałów przypadających na salę lekcyjną
edukacja obowiązkowa	wydatki bieżące na ucznia	korelacja Pearsona	0,287*	-0,352*	-0,068
		N	104	91	102

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO, spis marcowy 2013.

Zależność między poziomem wyposażenia i warunkami dydaktycznymi w szkołach a bogactwem samorządów – organów prowadzących – nie jest łatwo uchwytana. Dość intuicyjna teza o tym, że zamożniejsze JST mogą lepiej zadbać o wyposażenie sal komputerowych lub szkolnych bibliotek, nie znajduje potwierdzenia w danych zebranych z samorządów biorących udział w badaniu BECKER. Przeciętna liczba uczniów przypadających na komputer w szkołach podstawowych lub gimnazjach w badanych gminach/miastach na prawach powiatu nie była w żaden sposób skorelowana z dochodami własnymi lub dochodami samorządu z PIT/CIT. Można by było oczekiwać, iż w JST, bogatszych i bardziej samodzielnych finansowo, na szkolne komputery będzie przypadać mniej uczniów, co świadczyłoby o lepszym wyposażeniu placówek. Tymczasem, w przypadku danych pochodzących z gmin biorących udział w badaniu BECKER, nawet jeśli prosta wyznaczona dla regresji liniowej jest minimalnie, ujemnie nachylona, to jest ona zupełnie niedopasowana do analizowanych danych (por. rysunek 78).

Rysunek 78. Przeciętna liczba uczniów przypadających na komputer w szkołach podstawowych i gimnazjach w gminach i miastach oraz dochody samorządów z PIT/CIT per capita (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO, spis marcowy 2013 i GUS.

Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin i miast na prawach powiatu biorących udział w badaniu BECKER.

7.1. Zróżnicowanie oferty szkół w wybranych powiatach

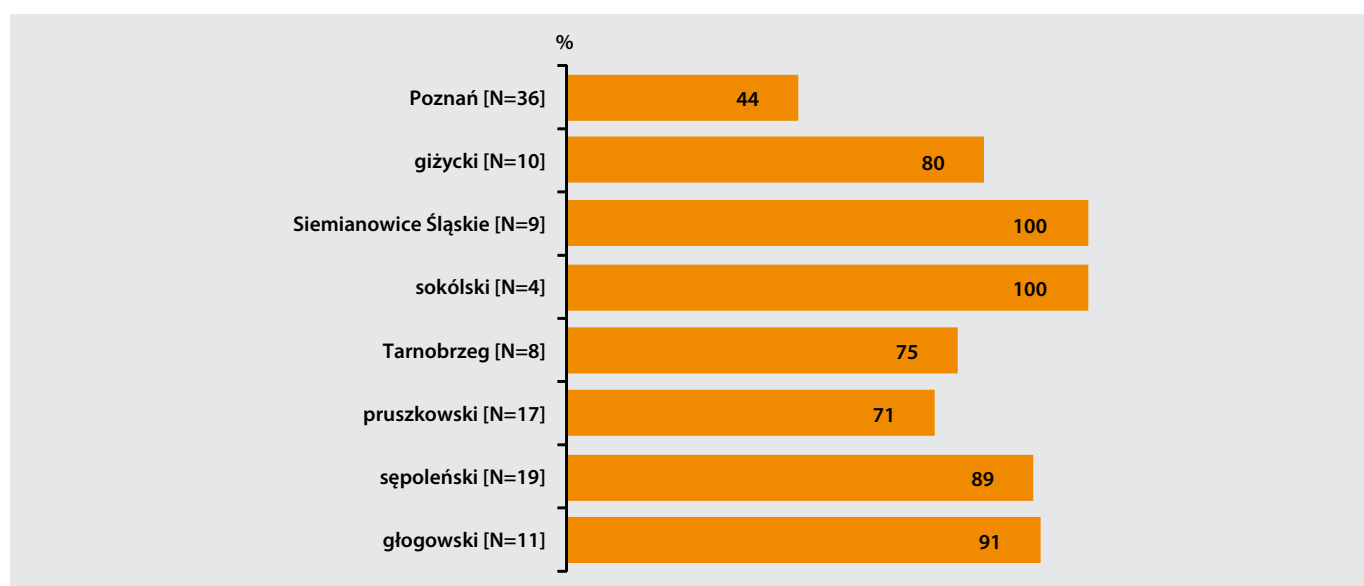
Warto natomiast zwrócić uwagę, że wraz ze wzrostem dochodów samorządu per capita maleje zróżnicowanie wartości omawianego wskaźnika między samorządami. Oznacza to, że w przypadku mniej zamożnych samorządów mamy do czynienia zarówno z tymi, w których szkoły są bardzo dobrze wyposażone, jak i tymi, w których na komputer przypada kilkunastu lub więcej uczniów. W miarę jak przesuwamy się w stronę zamożniejszych organów prowadzących, zróżnicowanie liczby uczniów w przeliczeniu na komputer wyraźnie maleje, nie pojawiają się już wysokie wartości wskaźnika, które świadczą o nie najlepszym wyposażeniu szkół w sprzęt informatyczny.

Problemy z uchwyceniem zależności między poziomem wyposażenia szkół a zamożnością samorządów najprawdopodobniej wynikają z faktu, iż silnym czynnikiem różnicującym stan wyposażenia szkół jest korzystanie z pomocy publicznej, udzielanej w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dyrektorzy szkół w trakcie wywiadów często wspominali, że głównie dzięki udziałowi szkoły w projektach możliwy jest zakup sprzętu i wyposażenia zasilającego bazę technodydaktyczną ich placówek.

[...] Ale od razu powiem, na co idą te środki unijne, wypiszemy. Zajęcia wyrównawcze i dodatkowe w kluczowych przedmiotach. [...] Oczywiście gdzieś się kryją w tych funduszach pieniądze, bo jest jakiś i koordynator projektu, jest kierownik projektu – oni z tego też czerpią jakieś tam pieniądze. Zakup sprzętu i pomocy – i to jest potężny zastrzyk, bo to jest prawie tysiąc podręczników w bibliotece [...] i pracownia komputerowa stworzona, tam mamy dodatkowe komputery, to jest 11 tablic interaktywnych. To jest potężny sprzęt [dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej].

W badaniu sondażowym zapytano dyrektorów, czy i jakich zakupów dokonali, korzystając ze środków Unii Europejskiej. Jak wynika ze wskazań dyrektorów, była to praktyka niemal powszechna – stosunkowo najrzadziej z tej formy doposażenia placówek korzystali dyrektorzy szkół z Poznania. Na terenie pozostałych samorządów, w niemal wszystkich szkołach biorących udział w projektach współfinansowanych ze środków unijnych, dokonywano zakupów wyposażenia pracowni, laboratoriów lub materiałów dydaktycznych.

Rysunek 79. Udział szkół podstawowych i gimnazjów finansujących zakupy wyposażenia ze środków UE wśród ogółu szkół biorących udział w projektach UE na przestrzeni ostatnich trzech lat (w %)



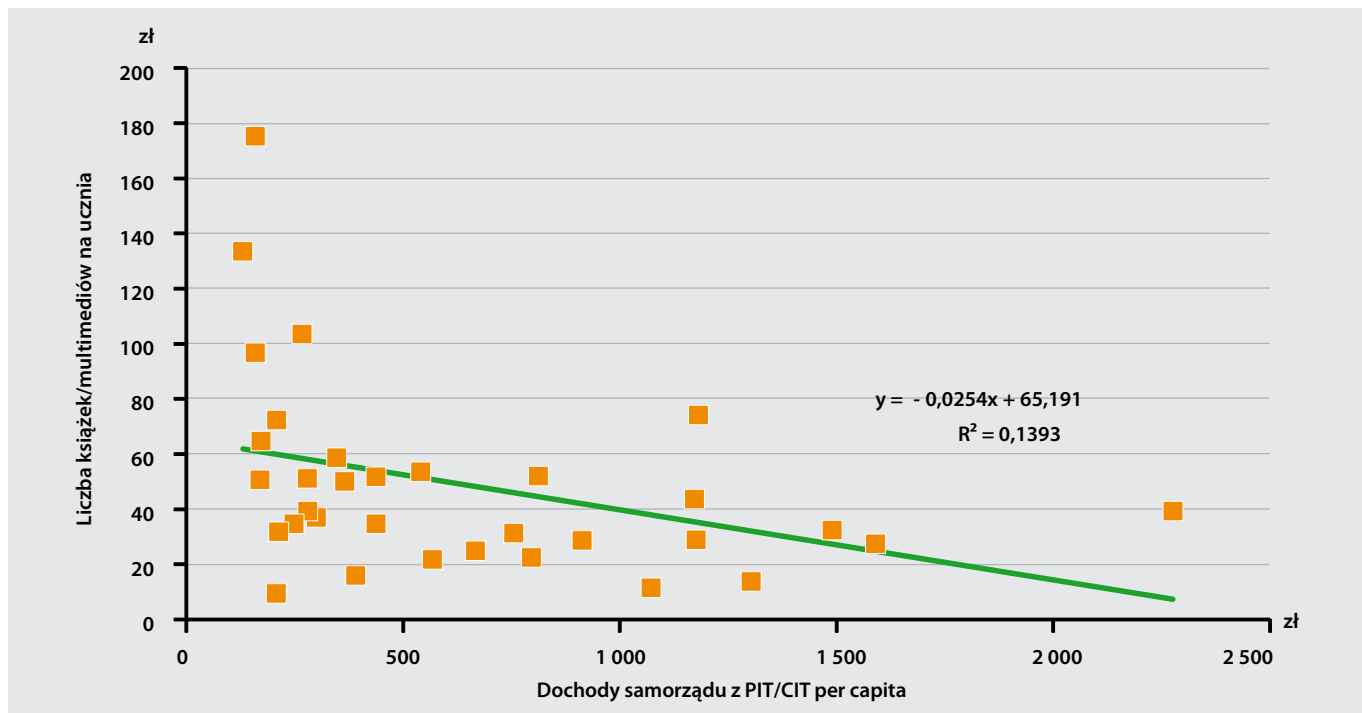
Źródło: Opracowanie własne na podstawie PE4.

Uwaga: Podstawa procentowania to szkoły podstawowe i gimnazja, które w ciągu ostatnich trzech lat brały udział w projektach współfinansowanych ze środków UE.

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

Podobnych problemów nastęrcza prowadzona na poziomie samorządów analiza determinant wyposażenia szkolnych bibliotek. Oczekując, iż liczba książek/multimediów przypadających na ucznia będzie tym większa, z im bogatszym samorządem mam do czynienia, możemy się zawieść. Okazuje się, że w przypadku badanych gmin zależność ta przybiera odwrotny charakter (por. rysunek 80).

Rysunek 80. Przeciętna liczba książek i multimediów przypadających na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach w gminach i miastach oraz dochody samorządów z PIT/CIT per capita (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO, spis marcowy 2013 i GUS.

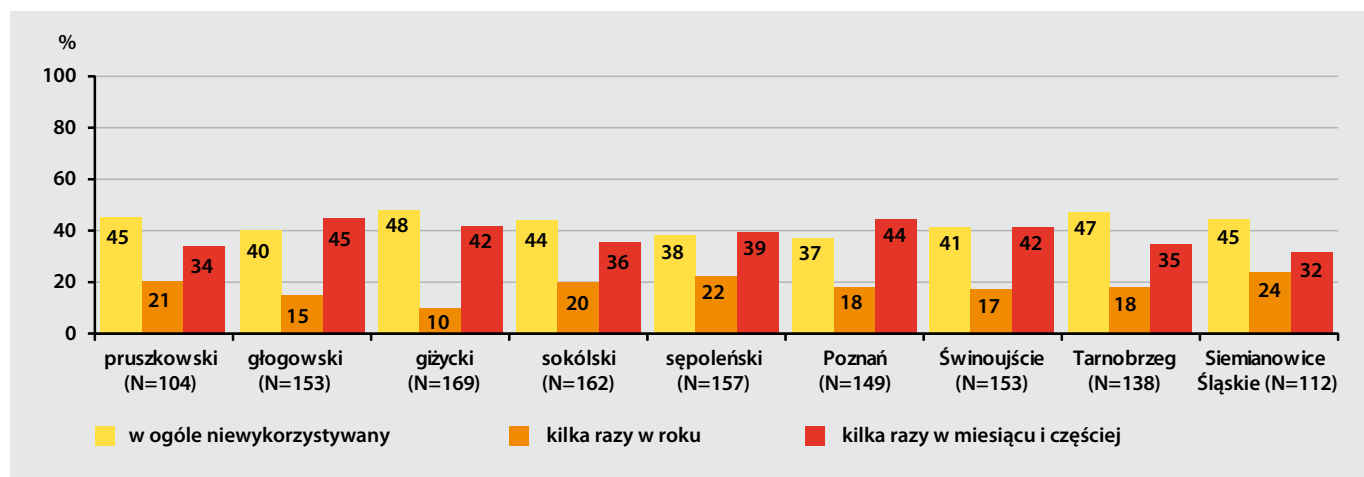
Uwaga: Na wykresie przedstawiono dane dla gmin i miast na prawach powiatu biorących udział w badaniu BECKER.

Wy tłumaczenia obserwowanego trendu należy szukać nie tylko w uczestnictwie szkół w projektach Unii Europejskiej, choć, podobnie jak w przypadku sprzętu informatycznego, jest to bez wątpienia ważny czynnik. W uboższych samorządach z racji niższej gęstości zaludnienia mamy również do czynienia z bardziej rozproszoną siecią szkolną. Oznacza to większą liczbę małych szkół, które niezależnie od siebie dokonują zakupów książek i multimediów do swoich bibliotek – stąd liczba materiałów i książek w bibliotekach w przeliczeniu na ucznia ma prawo być większa niż w przypadku bogatszych samorządów, które utrzymują mniej szkół.

Podobny mechanizm może działać w przypadku zakupu komputerów. W prawie każdej szkole jest pracownia komputerowa, a w mniejszych placówkach przypada na nią mniej uczniów. Potwierdzają to badania ICILS, które wykazały, że wskaźnik dostępności komputerów dla uczniów nie rośnie wraz ze wzrostem wielkości miejscowości. Komputery są najłatwiej dostępne dla uczniów w szkołach znajdujących się w najmniejszych miejscowościach (IBE, 2014a).

Ilościowe wyposażenie szkół w komputery nie musi jeszcze oznaczać, że są one wykorzystywane do celów edukacyjnych. Niemal połowa ankietowanych uczniów stwierdziła, że nie korzysta z komputerów w szkole poza lekcjami informatyki, a kilkanaście procent respondentów powiedziało, że korzysta z nich zaledwie kilka razy w roku. Dane zebrane w badaniu wśród uczniów są zbliżone do wyników uzyskanych w badaniu ICILS, w którym ustalono, że zaledwie 41% polskich nauczycieli wykorzystuje komputery do nauczania (IBE, 2014a).

Rysunek 81. Wykorzystanie komputera przez uczniów na lekcjach poza informatyką (w %)



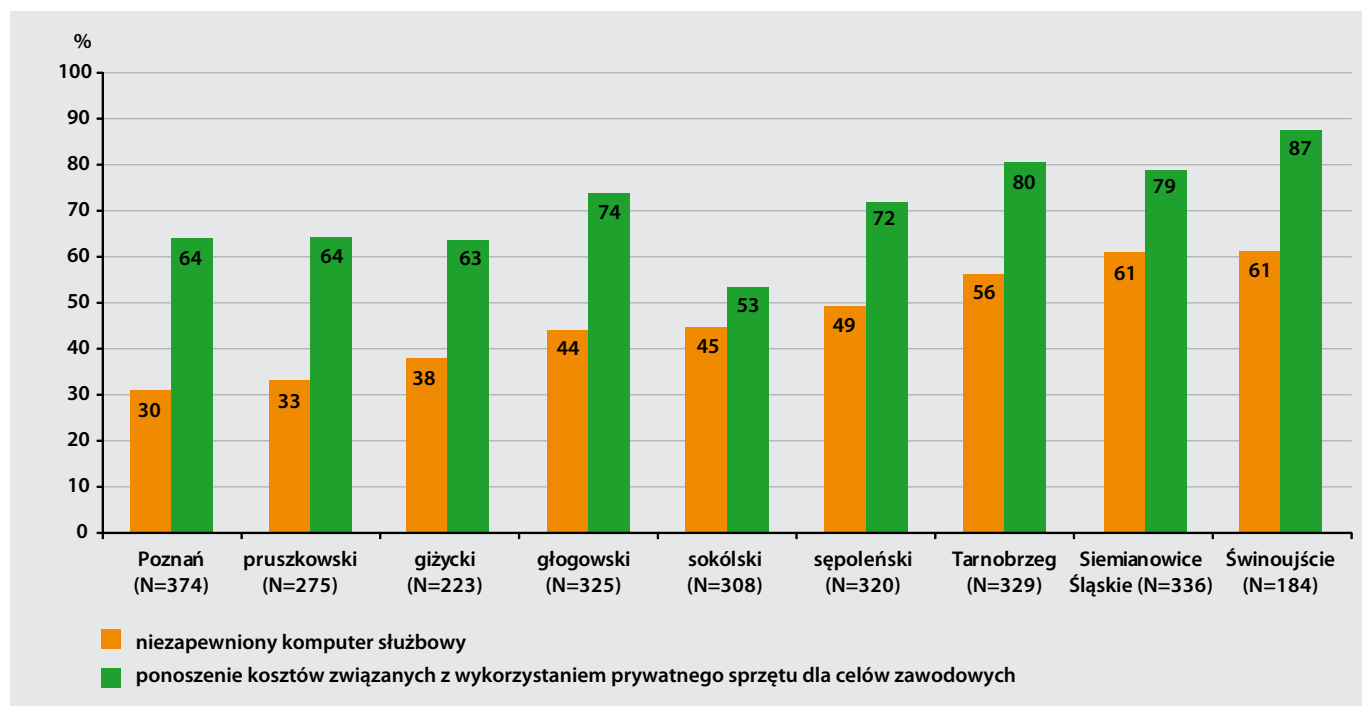
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania GD4 BECKER przeprowadzonego wśród młodzieży w 13.–19. roku życia, dane za rok 2012.

Uwaga: Odpowiedzi na pytanie „Jak wykorzystywałam komputer poza informatyką” to suma odpowiedzi na pytanie o wykorzystanie komputera na lekcjach poza informatyką – „Na mniej niż 25% lekcji”, „Na 25–50% lekcji”, „Na 51–75% lekcji”, „Na więcej niż 75% lekcji”. Edukacja obowiązkowa i ponadgimnazjalna razem.

Jednocześnie polscy nauczyciele są liderami w wykorzystaniu komputerów w życiu prywatnym (IBE, 2014a). Z czego mogą wynikać różnice w wykorzystywaniu przez nauczycieli komputerów w szkole i poza nią?

Wyjaśnienia mogą dostarczyć dane zebrane w badaniu BECKER. W większości badanych powiatów około połowy nauczycieli deklarowało, że miało zapewniony komputer służbowy. Jednocześnie znacząca większość wskazała, że ponosi koszty związane z wykorzystaniem prywatnego sprzętu do celów zawodowych. Najwięcej takich odpowiedzi było w Świnoujściu, gdzie najczęściej nauczycieli twierdziło, że nie miało dostępu do komputera służbowego. Może to wskazywać, że nie mając zapewnionego odpowiednio wyposażonego stanowiska pracy w szkole, nauczyciele wykorzystują swój prywatny sprzęt do celów związanych z wykonywaniem zawodu.

Rysunek 82. Brak komputera służbowego oraz ponoszenie kosztów związanych z wykorzystaniem prywatnego sprzętu do celów zawodowych przez nauczycieli w badanych powiatach (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania N1 BECKER, dane za rok 2012.

Uwaga: Edukacja obowiązkowa i ponadgimnazjalna razem.

Potwierdzałyby to wypowiedzi nauczycieli zebrane w badaniach jakościowych.

Szkola też nie jest przygotowana, żeby nam pomagać, bo jeżeli jest nas 60 czy 70 osób, są dwa komputery w pokoju nauczycielskim, a ja muszę coś zrobić na komputerze, bo chcę coś na bieżąco z uczniami, to muszę to w domu robić, bo inaczej nie dam rady. Nawet musiałam kupić komputer na raty, żeby przynosić czasami do szkoły [N2, nauczyciele, Tarnobrzeg].

W szkole się nie robi, komputery rozwalone [N2, nauczyciele, powiat sępoleński].

7.1.2. Wyposażenie

W rozdziale 2 pokazaliśmy, że istnieje dość znaczne zróżnicowanie wydatków na wyposażenie między samorządami a również między szkołami. Wydatki te, wskazywane w klasyfikacji budżetowej w paragrafach 421, 424, 430, wynoszą w przeliczeniu na ucznia od około 100 zł w Tarnobrzegu w szkołach ponadgimnazjalnych do około 450 zł w powiecie głogowskim w szkołach podstawowych i gimnazjach. Analizując budżety szkół, trudno ocenić jednak, czy rzeczywisty poziom wydatków na np. materiały i wyposażenie jest adekwatny do potrzeb danej placówki. Takie oceny można oprzeć wyłącznie na opiniach dyrektorów placówek (poślikując się też opiniami innych interesariuszy szkoły – nauczycieli, uczniów, ich rodziców). W trakcie wywiadu kwestionariuszowego z dyrektorami w badanych placówkach proszono, aby ocenili, w jakim stopniu środki finansowe, którymi dysponuje ich placówka, są wystarczające na pokrycie szeregu wydatków. Lista wydatków obejmowała osiem pozycji:

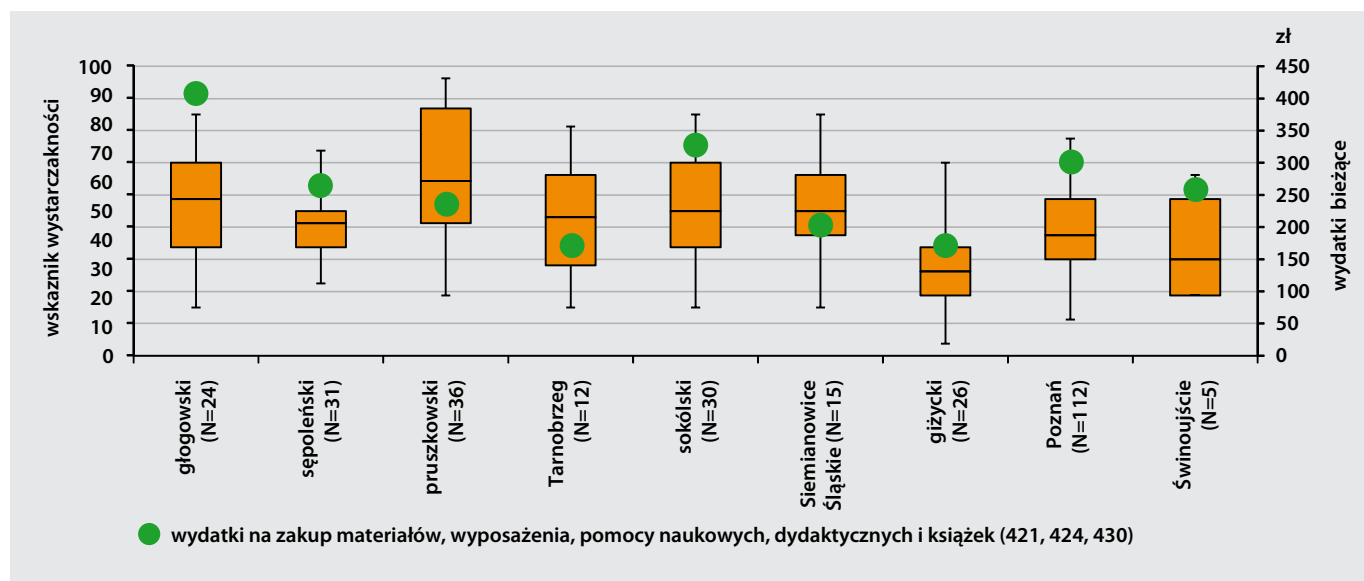
- pokrycie kosztów bieżących (ogrzewanie, utrzymanie czystości)
- pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa (kamery, ochrona)
- zakup komputerów

7.1. Zróżnicowanie oferty szkół w wybranych powiatach

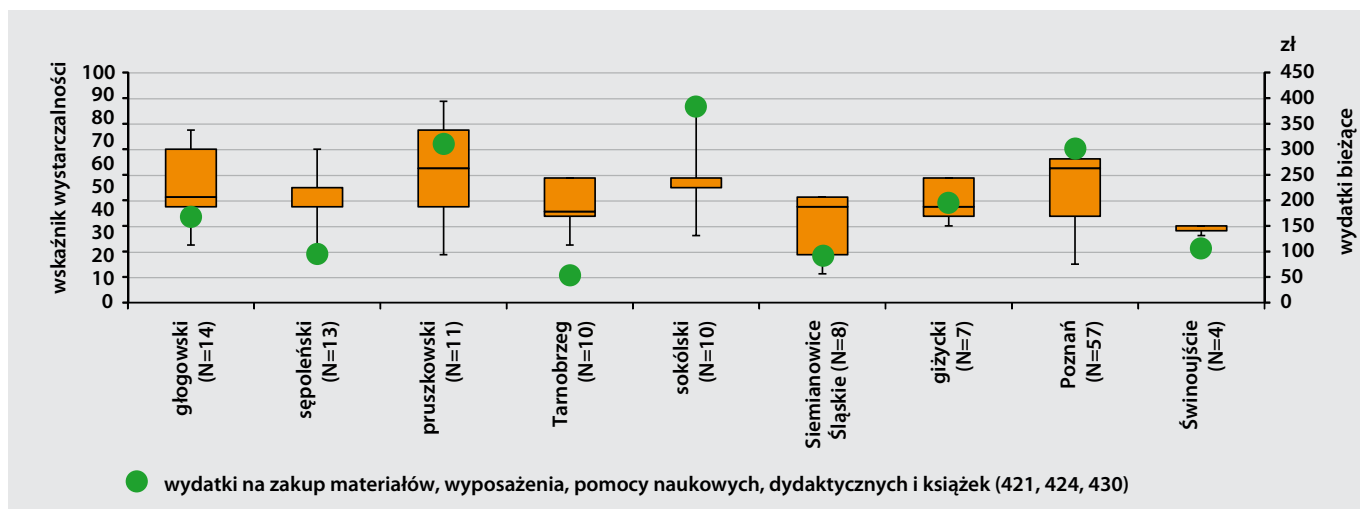
- zakup oprogramowania
- zakup wyposażenia pracowni/warsztatów
- zakup materiałów do prowadzenia zajęć
- przeprowadzenie niezbędnych remontów
- zapewnienie sprawnej obsługi administracyjno-finansowej lub organizacyjno-kadrowej.

W przypadku każdej z tych pozycji dyrektor mógł odpowiedzieć, że środki, którymi dysponuje, są zdecydowanie niewystarczające, raczej niewystarczające, raczej wystarczające lub zdecydowanie wystarczające. Powyższe odpowiedzi zakodowano jako zdecydowanie niewystarczające – 0, raczej niewystarczające – 1, raczej wystarczające – 2 lub zdecydowanie wystarczające – 3 i zsumowano dla każdego z respondentów, aby uzyskać syntetyczny wskaźnik wystarczalności środków na prowadzenie działalności bieżącej. Wskaźnik znormalizowano, tak aby przyjmował procentową wartość odpowiadającą udziałowi zdobytych punktów w maksymalnej liczbie punktów możliwych do zdobycia dla danego zestawu odpowiedzi – im wyższa wartość wskaźnika, tym, w opinii dyrektora szkoły, dostępne środki finansowe lepiej zaspokajają bieżące potrzeby placówki. Na wykresach nanesiono również na oś pomocniczej medianę wydatków bieżących w poszczególnych powiatach.

Rysunek 83. Rozkład – wskaźnik wystarczalności środków na działalność bieżącą w szkołach podstawowych i gimnazjach – opinie dyrektorów szkół (w zł)



Rysunek 84. Rozkład – wskaźnik wystarczalności środków na działalność bieżącą w szkołach ponadgimnazjalnych – opinie dyrektorów szkół (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

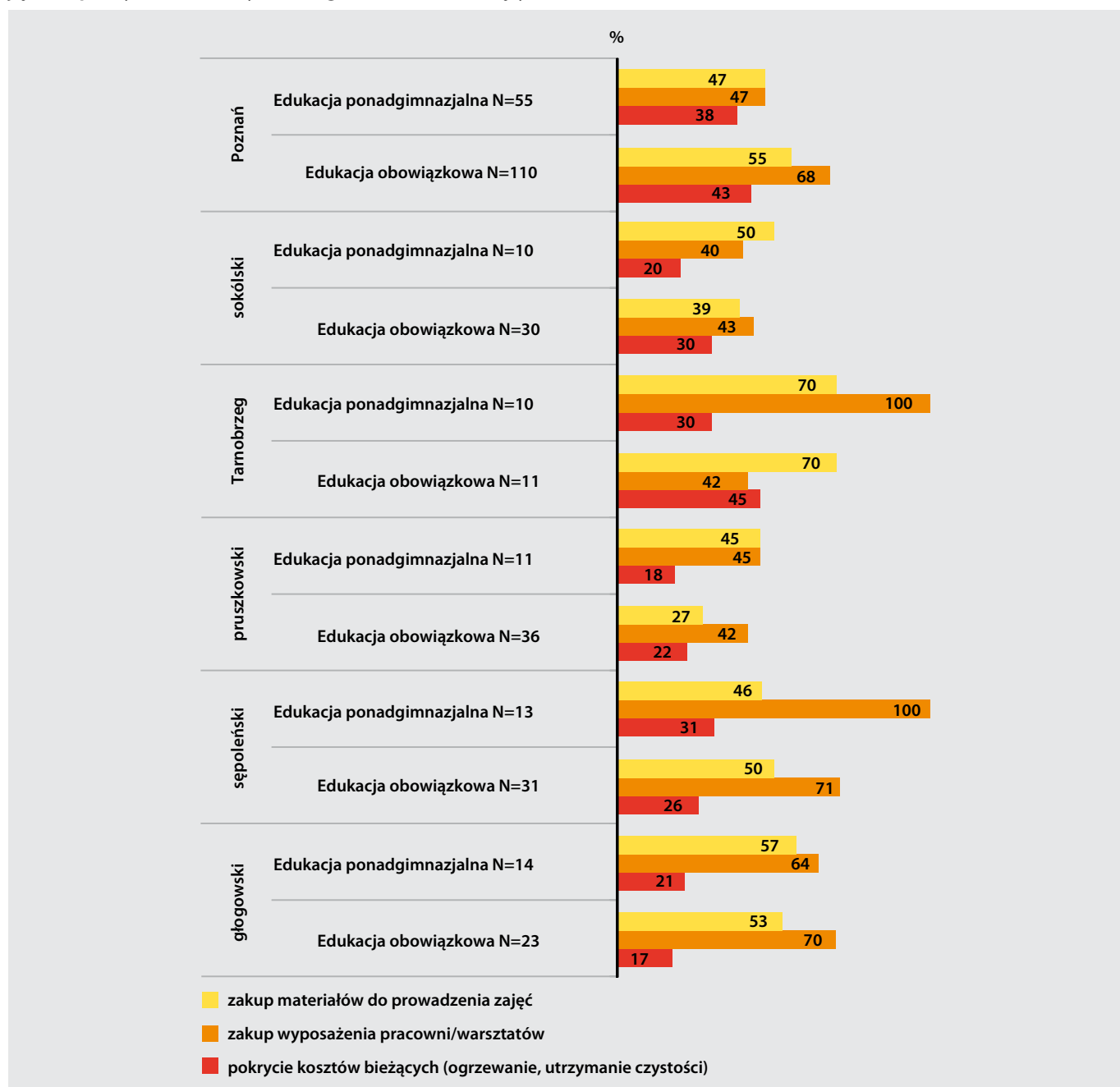
Analiza powyższych rysunków zwraca uwagę na dwa problemy. Po pierwsze, mamy do czynienia z dużymi różnicami w ocenach dyrektorów (zwłaszcza w przypadku szkół gminnych – podstawowych i gimnazjów) dotyczącymi tego, czy dysponują dostatecznymi środkami, by prowadzić bieżącą działalność w kierowanych przez siebie placówkach. Po drugie, wartości wskaźnika opartego na opiniach dyrektorów nie do końca korespondują z poziomem wydatków na cele bieżące. Może to wynikać m.in. z tego, iż dyrektorzy w swobodnych wypowiedziach często wykazywali się dużym zrozumieniem dla ograniczonego poziomu nakładów na działania bieżące – najczęściej wiązali te kłopoty ze złą sytuacją finansową organu prowadzącego lub koniecznością priorytetyzowania wydatków między szkołami.

O: *Ja się nie spotkałam z tym, żeby ktoś kładł mi kłody pod nogi, absolutnie. Też jestem na tyle rozsądną osobą i praktykiem, że wyważam te wszystkie swoje oczekiwania, przecież znam realia i wiem, jaka jest sytuacja, więc rzeczywiście jakoś rozsądnie podchodzimy. Wiadomo, że jak jest rozbudowa jakiejś placówki, to wiadomo, że na inne placówki jest trochę mniej pieniędzy, liczymy się z tym [dyrektor szkoły].*

Wskaźnik wystarczalności środków na działalność bieżącą był istotnie skorelowany z poziomem wydatków na zakup materiałów, wyposażenia, pomocy naukowych itd. jedynie w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu pruszkowskiego. Współczynnik korelacji liniowej wyniósł $r=0.417$ ($p=0,018$, $n=32$), co oznacza, że w szkołach o wyższym poziomie wydatków na działalność bieżącą dyrektorzy faktycznie częściej wyrażali satysfakcję ze stanu wyposażenia placówek. W pozostałych lokalizacjach badana zależność pozostawała nieistotna.

Obserwacja ta wskazuje na realną trudność w badaniu nakładów finansowych w oświacie. W sytuacji braku zdefiniowanego standardu poziomu usługi edukacyjnej (o ile przyjęcie takiego standardu byłoby w ogóle możliwe) trudno jest wyciągać wnioski na temat tego, czy określony poziom wydatków na ucznia jest zbyt niski lub zbyt wysoki. Nawet próba odwołania się do opinii dyrektorów szkół nie rozwiązuje tego problemu. Wydaje się, że jedynie precyzyjne zdefiniowanie standardu usługi edukacyjnej, tj. określenie, które elementy działalności szkoły powinny być zagwarantowane w budżecie placówki, mogłyby pomóc w dokonaniu takich ocen. W obecnej sytuacji można jedynie domniemywać, iż duże zróżnicowanie kwot wydatków na wybrane obszary działalności szkoły może świadczyć o występowaniu dotkliwych niedoborów. Wskazywać na to mogłyby opinie dyrektorów i nauczycieli w badanych powiatach.

Rysunek 85. Odsetek dyrektorów szkół uznających, że środki finansowe, którymi dysponuje ich szkoła, są niewystarczające na pokrycie wskazanych kategorii kosztów bieżących (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PE4 BECKER, dane za rok 2012.

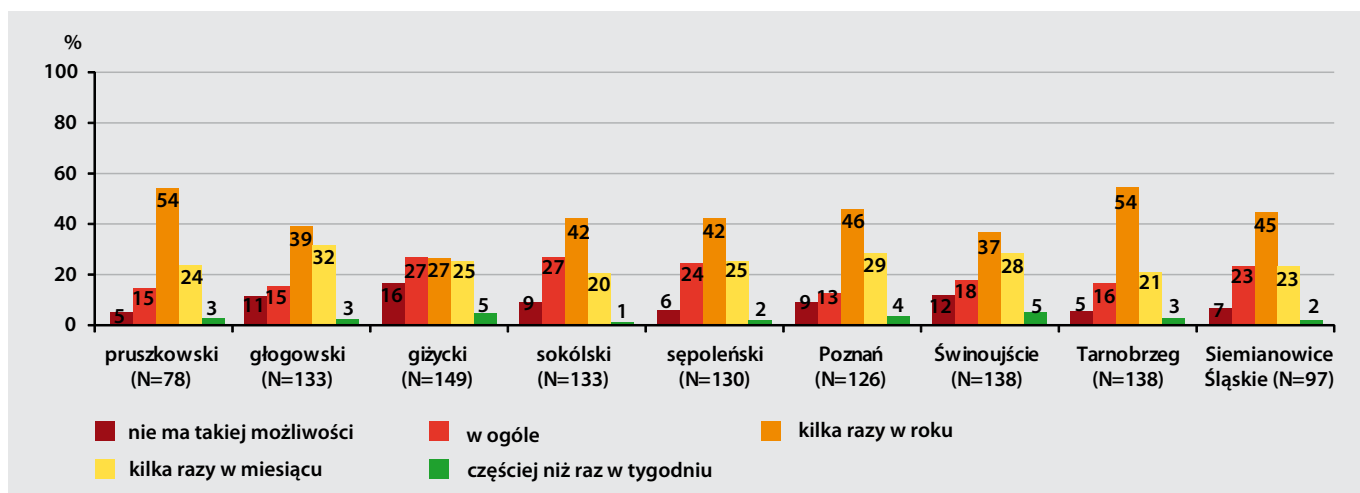
Rysunek 85 przedstawia rozkład odpowiedzi dyrektorów na pytanie o wystarczalność środków finansowych, którymi dysponują, na pokrycie kosztów bieżących działania szkoły, takich jak ogrzewanie lub środki czystości – słupki prezentują zsumowane odsetki odpowiedzi „Zdecydowanie niewystarczające” i „Raczej niewystarczające”. Mamy zatem informację o tym, jaki jest udział w danym samorządzie dyrektorów, którzy uznali, że finanse, którymi dysponują, są niewystarczające na zakup właściwego wyposażenia do pracowni i pomieszczeń klasowych. Na wykresie pominięto dane dla powiatu giżyckiego i Siemianowic Śląskich, gdzie z powodu braków odpowiedzi liczebności dla poszczególnych kategorii nie przekraczały 10. Braki w zakresie funduszy na ogrzewanie lub środki czystości są zdecydowanie mniej widoczne niż braki odnoszące się do pozostałych kategorii bieżących wydatków.

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

Mogłoby się wydawać, że w przypadku tak kluczowych, z perspektywy organizacji dydaktyki w szkole, kategorii wydatków, jak zakup wyposażenia lub materiałów do prowadzenia zajęć, dyrektorzy szkół w ogóle nie powinni wskazywać istotnych deficytów. Tymczasem, w niemal wszystkich samorządach, które wzięły udział w badaniu BECKER, odsetek szkół borykających się z niewystarczającymi środkami na zakup wyposażenia lub materiałów utrzymywał się przynajmniej na poziomie 40%. Był on wyraźnie niższy (27%) tylko w przypadku zakupu materiałów na zajęcia w szkołach podstawowych i gimnazjach z relatywnie zamożnych gmin powiatu pruszkowskiego. W przypadku szkół ponadgimnazjalnych z terenu dwóch dość ubogich samorządów szczebla powiatowego na niedobory wskazali wszyscy spośród ankietowanych dyrektorów. Prezentowane dane dotyczą szkół zaledwie kilku powiatów i kilkudziesięciu gmin – warto jednak zwrócić uwagę, iż dobór samorządów biorących udział w badaniu BECKER miał zagwarantować możliwe największe zróżnicowanie sytuacji szkół i ich organów prowadzących. A jednak uzyskaliśmy wyjątkowo spójny obraz wskazujący, iż za dużym zróżnicowaniem wydatków na zakup wyposażenia i materiałów w szkołach kryją się istotne deficyty.

Deficyty w zakresie wyposażenia i materiałów oddziałują na sposób prowadzenia zajęć przez nauczycieli (por. rysunek 86).

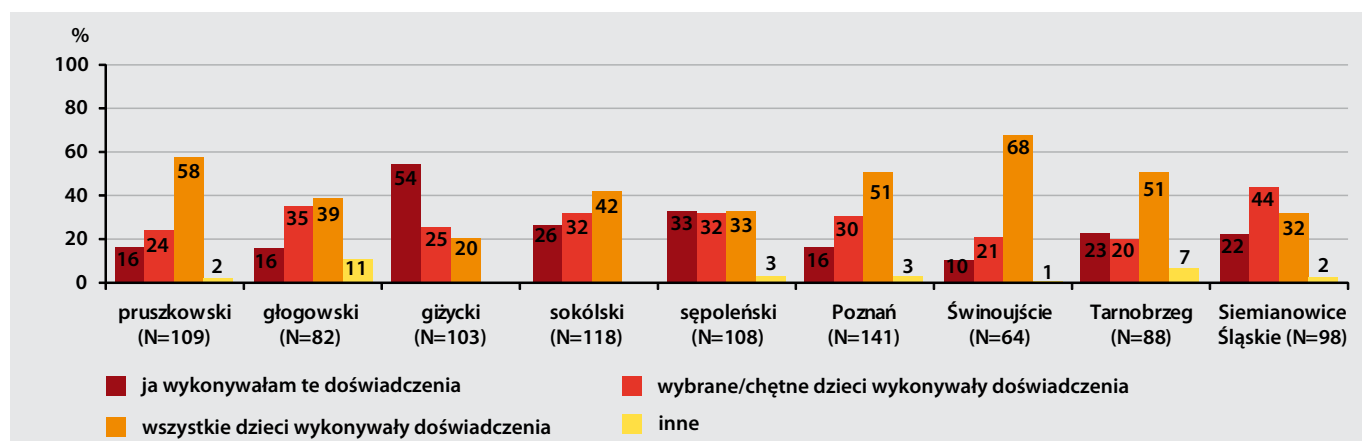
Rysunek 86. Przeprowadzanie doświadczeń na lekcjach (samodzielnie lub w grupach) przez uczniów w wybranych powiatach (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z badania BECKER, badanie GD wśród dzieci i młodzieży w wieku 13–19 lat.

Uczniowie z badanych samorządów rzadko mają okazję wykonywać samodzielnie doświadczenia na zajęciach. Mniej więcej połowa z nich wskazywała, że tylko kilka razy w roku ma okazję do samodzielnego wykonywania doświadczeń, a około 30% nie wykonywało ich wcale. Relatywnie najrzadziej wykonywali doświadczenia uczniowie z powiatu giżyckiego (43% z nich albo nie miało takiej możliwości, albo wskazało, że wcale nie wykonuje takich doświadczeń), najczęściej zaś z głogowskiego (35% robi takie doświadczenia kilka razy w miesiącu i częściej).

Problemy z dostępem do materiałów do prowadzenia doświadczeń sprawiają, że większość nauczycieli w powiatach ziemskich, którzy wykonywali doświadczenia na lekcjach, przyznała, że przeprowadzali je samodzielnie lub zajmowały się tym tylko wybrane dzieci. Wyjątek stanowił zamożny podwarszawski powiat pruszkowski, gdzie większość nauczycieli wskazała, że wszystkie dzieci wykonywały doświadczenia. Podobnie było w miastach na prawach powiatu, takich jak Świnoujście, Poznań i Tarnobrzeg.

Rysunek 87. Sposób przeprowadzania doświadczeń na lekcjach przez nauczycieli wykonujących doświadczenia w wybranych powiatach (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania N1 BECKER, dane za rok 2012. Tylko nauczyciele wykonujący doświadczenia na lekcjach.

Uwaga: Edukacja obowiązkowa i ponadgimnazjalna razem.

Nauczyciele radzą sobie z deficytami w wyposażeniu szkół, samodzielnie finansując materiały do doświadczeń. W większości badanych powiatów ponad połowa nauczycieli wskazała, że ponosi takie koszty. Na ten mechanizm radzenia sobie z deficytami wskazywali nauczyciele w badaniach jakościowych.

Robię doświadczenia i często bazuję na takich materiałach, że tak powiem, które mam pod ręką, herbatka, żeby tę lekcję pokazać, paczuszka, jakieś baterijki, żyletki, jakieś inne rzeczy, proszek do prania. To są drobiazgi, ale to wszystko muszę sobie gdzieś tam przygotować, pomyśleć... [...] Żeby nie wykorzystywać sprzętu tego ciężkiego kalibru, to po prostu takimi metodami domowymi [N2, nauczyciele, Poznań].

Jest jeden mikroskop w szkole starszy ode mnie, jak chcę przywieźć lupę, to przywożę swoją. Kupiłam swój kompas, żeby uczniom w podstawówce pokazać, jak wygląda kompas. I tak niestety się pracuje. I po prostu chcę jak najlepiej przygotować uczniów, to staram się, przywożę swoje własne sprzęty [N2, nauczyciele, powiat sokółski].

7.1.3. Zajęcia dodatkowe

Ważnym elementem oferty szkół są zajęcia dodatkowe. Przeprowadzona dla szkół poznańskich korelacja wydatków bieżących na ucznia i oferty zajęć dodatkowych nie wykazała istotnych związków między tymi wielkościami. Udział uczniów korzystających z zajęć dodatkowych lub liczba zajęć dodatkowych przypadających na 10 uczniów nie były istotnie powiązane z wysokością budżetu przeliczeniowego. Może to wynikać z faktu, iż organizacja takich zajęć w szkole zwykle nie wiąże się z dodatkowymi nakładami finansowymi. Dyrektorzy wykorzystują w tym celu tzw. godziny karciane, które nauczyciele są zobowiązani zrealizować w ramach podstawowego wymiaru zatrudnienia. Sprawdziliśmy zatem, czy mamy do czynienia ze zróżnicowaniem tej oferty w poszczególnych samorządach. Jednak tym razem sięgnęliśmy po informacje od odbiorców tego typu zajęć – dzieci i młodzieży.

Okazuje się, że w większości badanych powiatów ponad połowa dzieci uczestniczyła w różnego rodzaju zajęciach dodatkowych – pozalekcyjnych. Najwięcej dzieci brało udział w takich zajęciach w powiecie pruszkowskim, sokółskim, Siemianowicach Śląskich i Poznaniu – blisko 70%, a najmniej w powiecie sępoleńskim (49%) oraz w Tarnobrzegu (54%). W pozostałych lokalizacjach było to mniej

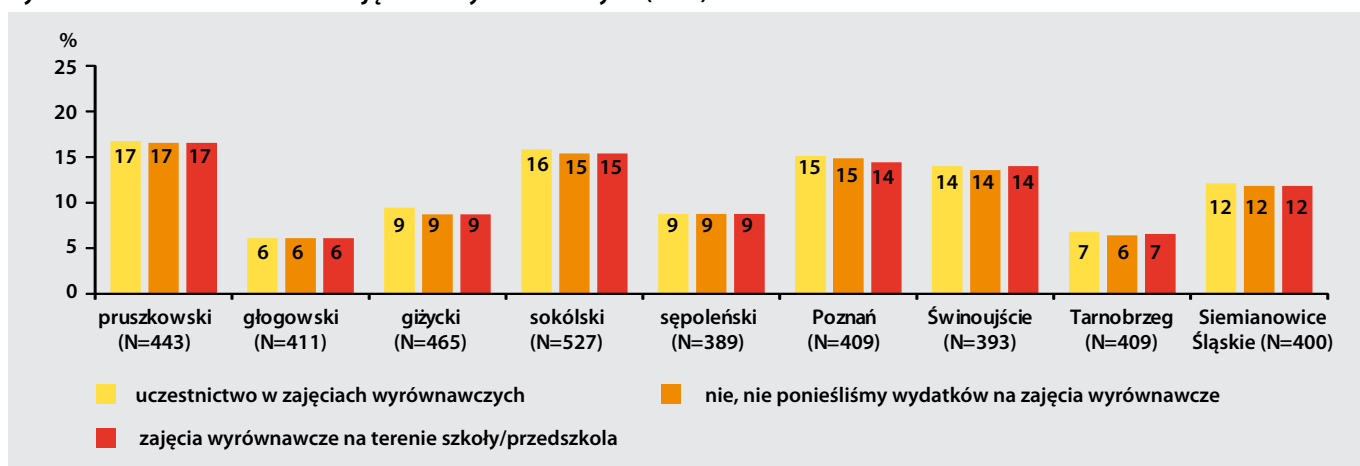
7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

więcej 60% dzieci. Przy czym nie wszystkie z tych zajęć były związane z ofertą i wydatkiem publicznym. Zajęcia finansowane ze środków publicznych zidentyfikowaliśmy, pytając, czy odbywały się na terenie szkoły i czy wnoszono za nie opłaty. Co prawda, zajęcia pozalekcyjne organizowane przez samorząd mogą odbywać się poza szkołą, ale z badań ORE wynika, że ponad 80% odbywa się na terenie samorządowych szkół (ORE, 2012). Może się zdarzyć, że są wnoszone opłaty za zajęcia odbywające się na terenie szkoły, będą to np. zajęcia organizowane przez prywatną firmę wynajmującą sale w szkole. Jeśli jednak zajęcia odbywały się na terenie szkoły i nie wnoszono za nie opłat, możemy przypuszczać, że były finansowane ze środków publicznych.

Rysunki 88 i 89 pokazują uczestnictwo w różnych typach zajęć, z zaznaczeniem udziału zajęć nieodpłatnych oraz odbywających się w szkole. Jak widać, prawie wszystkie zajęcia wyrównawcze i kółka przedmiotowe były bezpłatne. Przeciętnie co 10 dziecko w analizowanych powiatach brało w nich udział. Jednak istnieją dość znaczne różnice między powiatami. Najwięcej dzieci brało udział w zajęciach wyrównawczych w powiecie pruszkowskim i sokólskim, a najmniej w głogowskim i Tarnobrzegu. W przypadku kółek przedmiotowych hierarchia powiatów jest podobna – najwięcej dzieci brało udział w tych zajęciach w sokólskim i pruszkowskim, najmniej zaś w głogowskim.

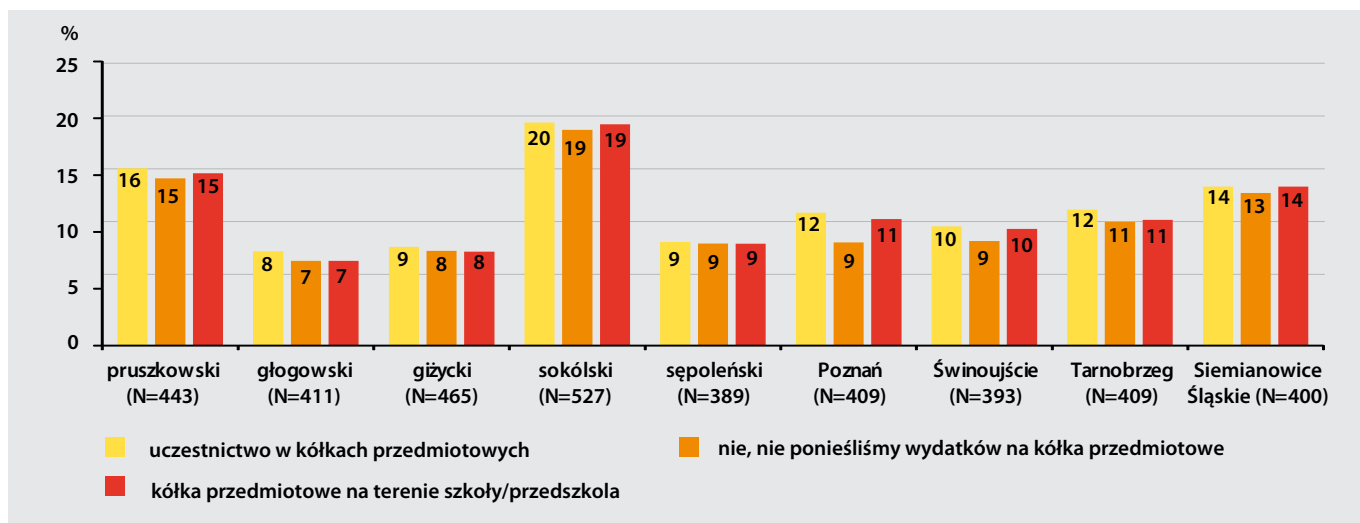
Więcej dzieci bierze udział w zajęciach z języków obcych (przeciętnie około 20%), a najwięcej w sportowych (co trzecie dziecko), ale jednocześnie więcej gospodarstw ponosi koszty tych zajęć. Wyjątkiem jest powiat sokólski i sępoleński, gdzie liczba uczestniczących w zajęciach jest zbliżona do liczby niepłacących i odbywających zajęcia na terenie szkoły. Jednocześnie właśnie w tych powiatach najmniejszy jest odsetek uczących się języków obcych poza lekcjami. Może to być związane z niewielką zamożnością rodzin, których nie stać na ponoszenie dodatkowych kosztów zajęć dla dzieci. Prawdopodobnie dlatego uczniowie uczestniczą głównie w bezpłatnych zajęciach odbywających się na terenie szkół. Jak widać, ponownie w powiecie sokólskim oferta bezpłatnych zajęć jest dość znaczna – najwięcej dzieci uczestniczyło w takich publicznie finansowanych zajęciach w porównaniu z innymi badanymi powiatami. W pozostałych badanych powiatach ponad połowa rodzin dzieci dodatkowo uczęszczających na zajęcia językowe ponosi ich koszty. Najmniej dzieci korzystało z bezpłatnych zajęć językowych w Tarnobrzegu. Wyjątkowo na tle pozostałych powiatów wypada podwarszawski powiat pruszkowski, w którym największy odsetek dzieci uczestniczy w zajęciach językowych, ale są to głównie zajęcia finansowane przez rodziców. Jest to najzamożniejszy powiat w badaniu BECKER i tak wysoki odsetek uczniów mających dodatkowe lekcje języków obcych jest związany z większymi możliwościami finansowymi rodzin. Rodziny rzadziej płacą za zajęcia sportowe niż językowe. W większości badanych powiatów duża część dzieci bezpłatnie uczestniczy w zajęciach sportowych. Najwięcej w powiatach sępoleńskim i sokólskim. Powiatem, gdzie dzieci najrzadziej uczestniczyły w bezpłatnych zajęciach, był Tarnobrzeg.

Rysunek 88. Uczestnictwo w zajęciach wyrównawczych (w %)

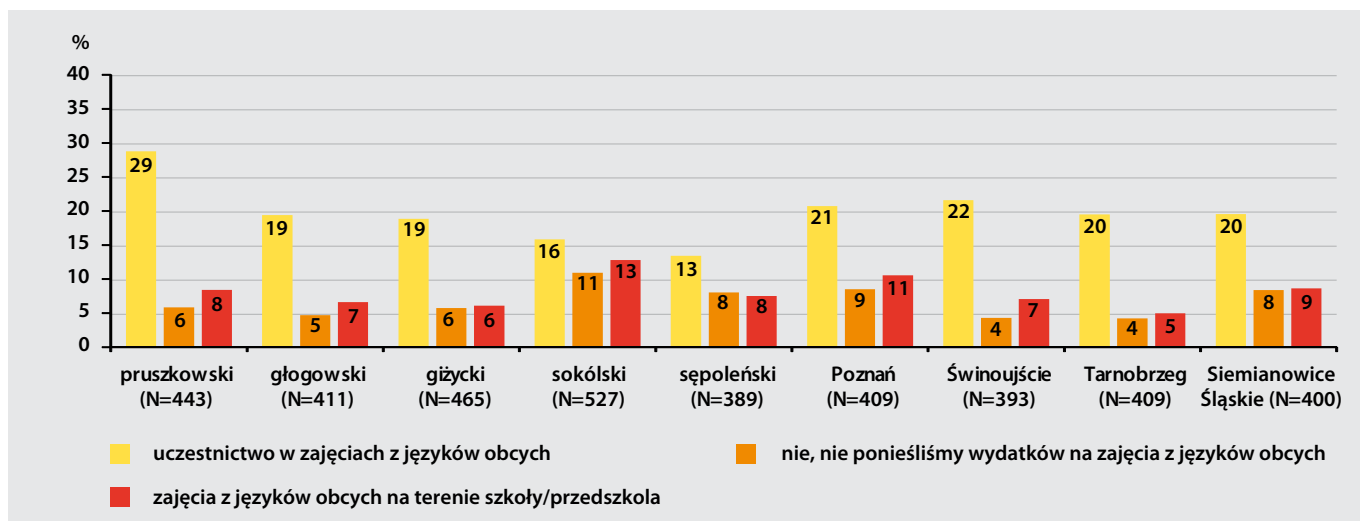


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

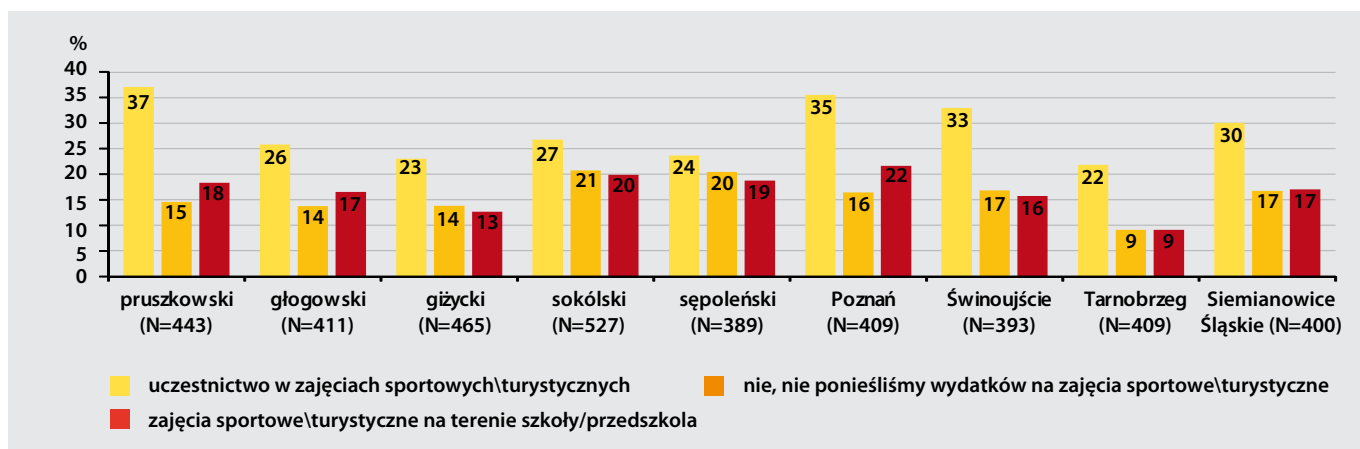
Rysunek 89. Uczestnictwo w kółkach przedmiotowych (bez języków obcych) (w %)



Rysunek 90. Uczestnictwo w zajęciach z języków obcych (w %)



Rysunek 91. Uczestnictwo w zajęciach sportowych\turystycznych (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Przeгляд uczestnictwa dzieci w zajęciach dodatkowych w analizowanych powiatach potwierdza, że w bogatszych samorządach rodziny częściej posyłają swoje dzieci na takie zajęcia. Oferta publiczna, z której korzystają dzieci, jest zróżnicowana w poszczególnych samorządach. Należy pamiętać, że obserwowane na powyższych rysunkach informacje o uczestnictwie dzieci w oferowanych przez sektor publiczny zajęciach dodatkowych jest wynikiem dwu czynników – po pierwsze podażowych, a więc związanych z tym, czy oferta jest udostępniana przez szkoły, a po drugie popytowych, a więc związanych z chęcią lub możliwością (np. dojazdu na te zajęcia) uczestniczenia w nich. Jak widać, dzieci z powiatu pruszkowskiego najczęściej uczestniczą w zajęciach dodatkowych ogółem, ale również korzystają intensywnie z oferty publicznej. Zatem bogate społeczeństwo dostaje dodatkowe wsparcie od sektora publicznego. Może być to odwzorowaniem popytu na te usługi, jak wspomniano w badaniu popytowym dotyczącym finansowania zajęć dodatkowych, właśnie w tym powiecie zanotowano największą gotowość do zapłaty. Jednocześnie jest to powiązane z możliwościami finansowymi samorządów. Ciekawa sytuacja jest w powiatach ubogich – sokólskim i sępoleńskim. Jak już kilkakrotnie powtarzano, powiaty te zamieszkuje stosunkowo mało zamożna społeczność, a również samorządy mają małe możliwości finansowe. Przy czym uczestnictwo dzieci w zajęciach dodatkowych, w tym oferowanych przez sektor publiczny, jest w tych powiatach dość różne. W powiecie sokólskim mamy największą grupę dzieci uczestniczących w kółkach przedmiotowych i zajęciach wyrównawczych. Zatem niedostatki po stronie prywatnej są kompensowane ofertą finansowaną publicznie. W powiecie sępoleńskim oferta dotyczy głównie zajęć sportowych, z pozostałych zajęć dzieci korzystają rzadko. Być może jest to odpowiedź na zapotrzebowanie dzieci na te właśnie zajęcia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że korzystanie z finansowanych publicznie zajęć pozalekcyjnych jest zróżnicowane. Bardziej zamożne jednostki samorządu mogą sobie pozwolić na finansowanie większej liczby takich zajęć. Jednak ważny jest również popyt mieszkańców na tę ofertę. Jeśli jest on znaczny, również biedniejsze samorządy oferują większą liczbę takich zajęć. Jeśli traktujemy takie zajęcia jako wyraz poprawy oferty publicznej, możemy uznać, że jest ona zróżnicowana zarówno zgodnie z możliwościami finansowymi samorządów, jak również ze zróżnicowanym zapotrzebowaniem społeczności lokalnych. Zatem jest wyrazem decentralizacji edukacji.

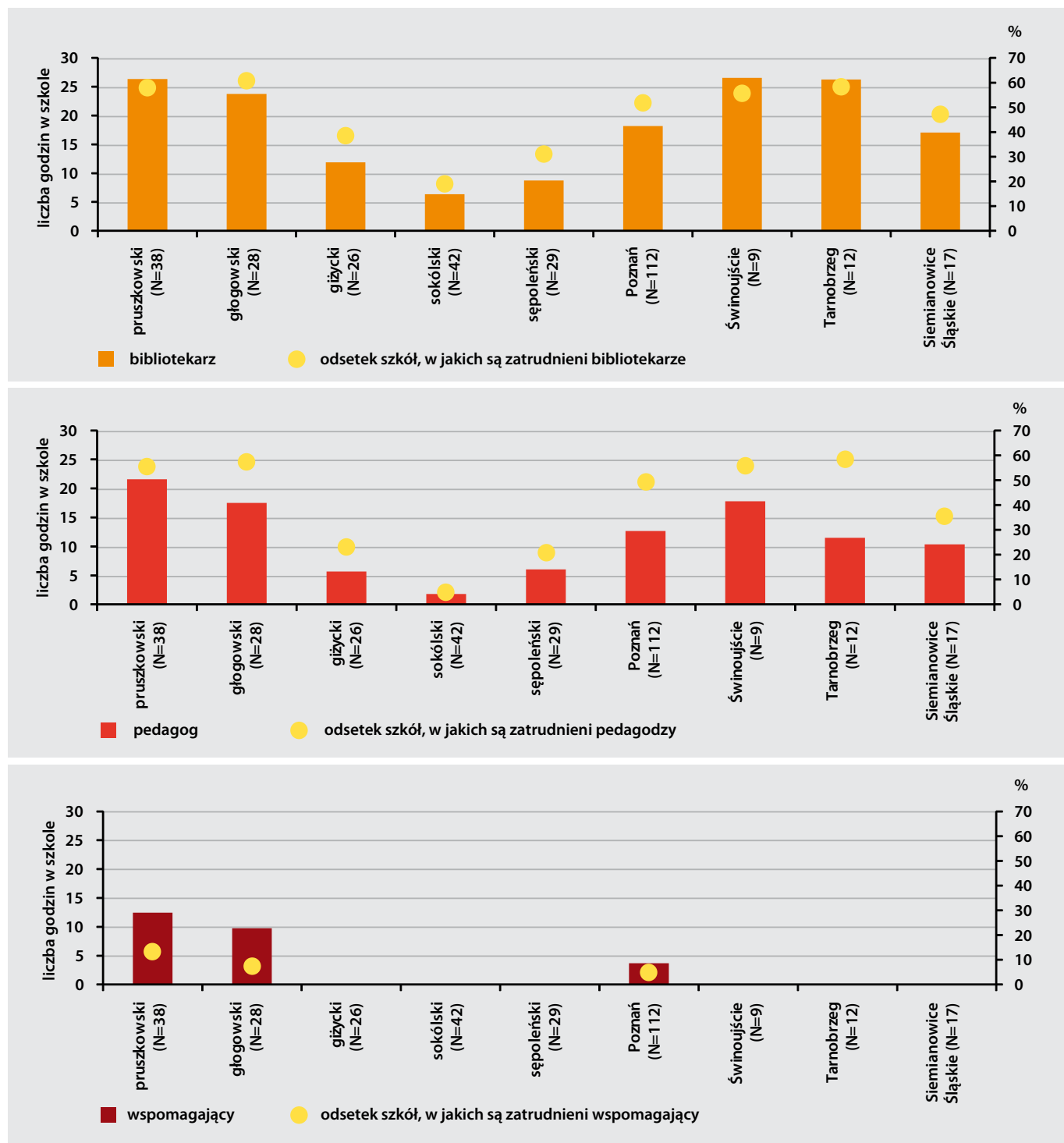
7.1.4. Pracownicy wsparcia dydaktycznego

Elementem oferty dydaktycznej szkół, który istotnie różnicuje badane samorządy, jest zatrudnienie pracowników wsparcia pedagogicznego. Nie zostało ono uregulowane centralnie (choć niektóre przypisane mu zadania są centralnie uregulowane, jak pomoc psychologiczno-pedagogiczna), dlatego samorządy mogą samodzielnie decydować o wydatkach na ten cel (Herbst i Wojciuk, 2014). O ile bibliotekarze i pedagodzy są zatrudnieni w większości badanych samorządów, to nauczyciele wspomagający już tylko w trzech: głogowskim, pruszkowskim i w Poznaniu (rysunek 92). Jeszcze gorzej wypada zatrudnienie pracowników wsparcia pedagogicznego, gdy weźmiemy pod uwagę dane dla szkół, a nie zagregowane dla całych powiatów. Okazuje się, że w niemal połowie badanych szkół podstawowych i gimnazjów w ogóle nie pracują psychologowie, nauczyciele wspomagający, doradcy metodyczni czy doradcy zawodowi⁵⁴. Na niedostatek pracowników niepedagogicznych wskazywali także badani nauczyciele.

⁵⁴ Mediana liczby godzin dla pedagogów w powiatach: sępoleńskim, sokólskim, giżyckim, Siemianowicach Śląskich i Poznaniu wynosi 0. We wszystkich badanych powiatach mediana liczby godzin dla psychologów, logopedów, nauczycieli wspomagających, doradców metodycznych czy doradców zawodowych to 0, czyli w ogóle ci pracownicy nie są zatrudnieni w niemal połowie szkół w badanych powiatach.

Ja bym dodała, my mamy logopedę na placówce, ale ona jest tylko dwa razy w tygodniu cztery godziny i uważam, że to jest za mało, bo logopeda jest bardziej potrzebny małym dzieciom, bo u tych dzieci występują wady wymowy i, według mnie, logopeda powinna być codziennie. Bo jeżeli my mamy 90 dzieci, to jak krótko pracuje z tymi dziećmi, a na przykład na grupie 60% dzieci ma wadę wymowy, jak nie więcej, a tutaj ograniczają pracę logopedy [nauczyciele, N2, Siemianowice Śląskie].

Rysunek 92. Przeciętna liczba godzin bibliotekarza, pedagoga, nauczyciela wspomagającego przypadających na wszystkich uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach w badanych powiatach (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Deficyty w zakresie wsparcia pedagogicznego mogłyby zaspokajać placówki otoczenia. Czy to robią? Z przeprowadzonych badań wynika, że ich działalność w zakresie wsparcia pedagogiczno-psychologicznego stanowi istotne uzupełnienie oferty szkół. Podobne działania podejmują instytucje publiczne, takie jak MOPS, PCPR, a przede wszystkim placówki pozaszkolne – poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które są zorientowane na udzielanie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. W badanych powiatach poradnie psychologiczno-pedagogiczne to jedne z najważniejszych instytucji współpracujących ze szkołami, szczególnie podstawowymi.

Tym niemniej z przeprowadzonych badań wynika, że wymagania szkół wobec poradni psychologiczno-pedagogicznych są większe niż ich oferta. Ze względu na ograniczone możliwości kadrowe i niewystarczające w stosunku do potrzeb środki finansowe poradnie psychologiczno-pedagogiczne nie są w stanie spełnić wszystkich oczekiwań. Oferują one wyższy wymiar pracy, niższe wynagrodzenia i ograniczone możliwości awansu w porównaniu z zatrudnieniem w szkole w oparciu o *Kartę nauczyciela*, dlatego mniej osób jest zainteresowanych pracą w poradniach niż w szkołach (IBE, 2014b). Oczekiwania ich klientów przewyższają ograniczone zasoby, co rodzi konieczność ustalenia priorytetów. Dla pracowników poradni najważniejsi są klienci indywidualni, tacy jak dzieci i ich rodzice, a nie szkoły (Bukowska, 2014).

W mniej zamożnych powiatach problemem jest nie tylko dostępność usług poradni, ale także dowożenie dzieci na zajęcia (Tomasik, 2014). Powstaje tutaj nisza dla organizacji pozarządowych organizujących wsparcie psychologiczno-pedagogiczne w miejscach łatwiej dostępnych dla dzieci i rodziców (Tomasik, 2014). W niektórych powiatach, takich jak głogowski, pruszkowski, giżycki czy sokólski, ich działalność istotnie uzupełnia ofertę poradni psychologiczno-pedagogicznych.

[...] to, co robimy, i to, co powiedziałem, ta terapia intelektualna jest również tą działalnością edukacyjną. Dzieciaki, które u nas korzystają z naszej oferty, mają jakby przedłużone zajęcia szkolne. One są bardziej rozwinięte te zajęcia, bardziej takie zindywidualizowane pod konkretną osobę. Także dla nas działalność edukacyjna jest szalenie ważna [pracownik organizacji pozarządowej, powiat głogowski].

Zamożniejsi mieszkańcy są gotowi płacić za usługi publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Jednak prawnie nie ma takich możliwości, dlatego w bogatszych powiatach, takich jak pruszkowski, powstają także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Liczba godzin pracy bibliotekarzy, nauczycieli wspomagających, doradców metodycznych, psychologów i pedagogów pracujących w szkołach podstawowych i gimnazjach jest pozytywnie skorelowana z dochodami własnymi gminy, ale tylko w przypadku bibliotekarzy, psychologów i pedagogów jest to zależność istotna statystycznie. Zatem ponownie jak w przypadku analizy wydatków na wyposażenie można mówić o ogólnie niskim zaspokojeniu potrzeb w zakresie pracowników wsparcia dydaktycznego. Jednak w samorządach uboższych problem ten jest szczególnie dotkliwy, zwłaszcza dla mniej zamożnych mieszkańców, których nie stać na korzystanie z prywatnej oferty w tym zakresie.

7.2. Motywacyjna rola wynagrodzeń nauczycieli (?)

Magdalena Tomasik
Agnieszka Kopańska

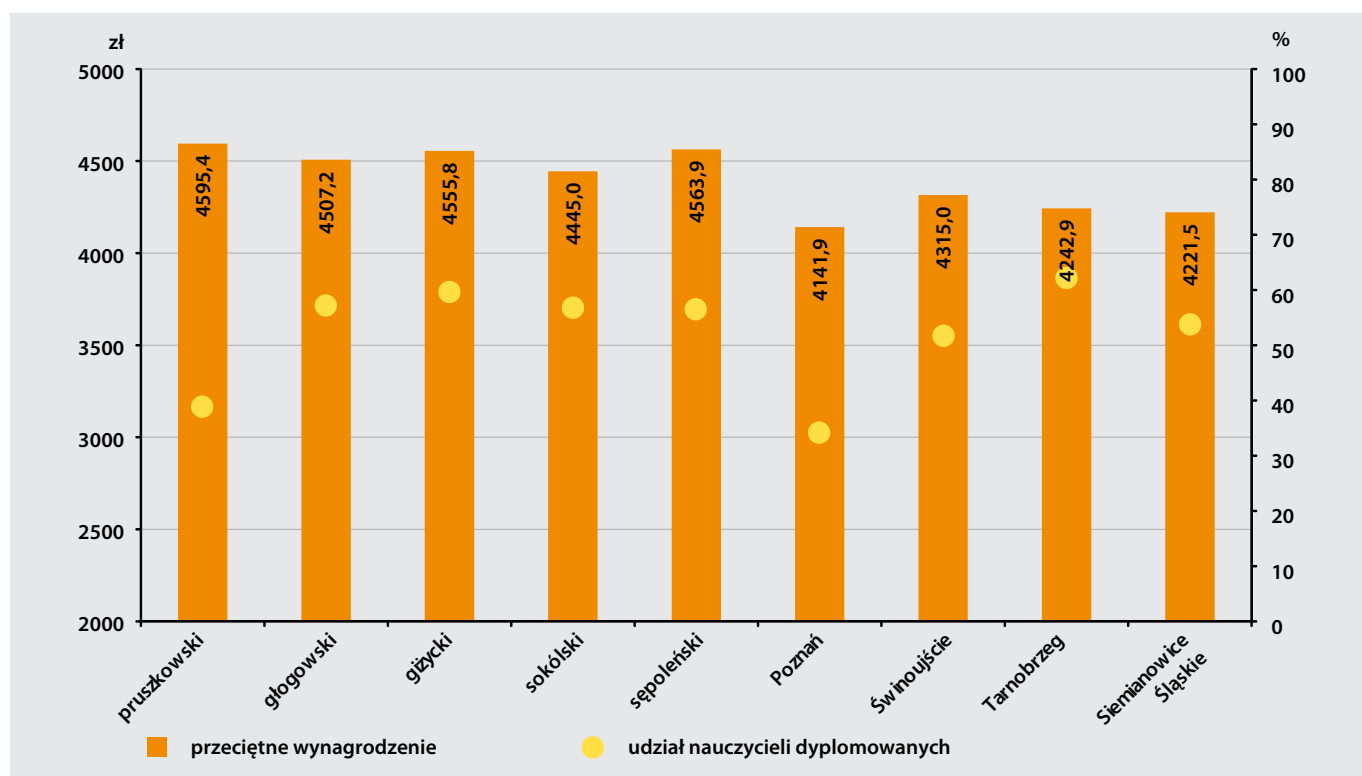
Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli to najważniejsza pozycja w budżecie szkół. Średni udział wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w badanych samorządach wynosił od 68% do 77% (por. Rozdział 2). W dużej mierze jest to sztywny wydatek regulowany przepisami oświatowymi⁵⁵. Pensja nauczyciela poza wynagrodzeniem zasadniczym składa się także z wynagrodzenia za godziny

⁵⁵ Wynagrodzenie i dodatki przysługujące nauczycielom są regulowane zapisami Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

ponadwymiarowe i zastępstwa, dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, a także dodatków o charakterze socjalnym: mieszkaniowego i wiejskiego. Samorządy mogą wpływać na wysokość wynagrodzeń nauczycieli poprzez wysokość dodatków motywacyjnych⁵⁶ i funkcyjnych⁵⁷ oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe (Herbst, 2012). Czy samorządy korzystają z tych możliwości?

Z wcześniejszych analiz przeprowadzonych w 2007 roku wynikało, że minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego ustalone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej są powszechnie obowiązujące, a wynagrodzenia nie są znacząco zróżnicowane (Herbst, 2009). Sprawdźmy, jak w 2012 roku kształtowały się wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych w badanych przez nas samorządach. Przeciętne zasadnicze wynagrodzenie nauczycieli w badanych gminach w 2012 roku było zbliżone do minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym obowiązujących od 1 września 2012 roku⁵⁸. Różnica między najniższym wynagrodzeniem wraz z dodatkami w badanych lokalizacjach (Poznań – 4140 zł brutto) a najwyższym (powiat pruszkowski 4 595,4 zł brutto) nie przekracza 500 zł brutto. Widoczne różnice wynikają z dwu powodów. Po pierwsze, w powiatach ziemskich nauczyciele szkół gminnych zlokalizowanych na obszarach wiejskich i małych miast otrzymują dodatek wiejski, stąd wynagrodzenia ogółem są tam wyższe. Po drugie, odgrywa rolę stopień awansu zawodowego nauczycieli – tam, gdzie jest więcej nauczycieli dyplomowanych, wynagrodzenia są wyższe.

Rysunek 93. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli ogółem (wraz z dodatkami i godzinami ponadwymiarowymi) w 2012 roku w badanych powiatach



Źródło: Obliczenia na podstawie danych RIO (wyliczenia wynagrodzeń nauczycieli na potrzeby realizacji art. 30a KN) i SIO (dodatki wiejskie i mieszkaniowe).

⁵⁶ Wysokość dodatku motywacyjnego zależy od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub prowadzenia dodatkowych zajęć. Por. art. 30.2 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.).

⁵⁷ Dodatek funkcyjny przysługuje osobie sprawującej funkcję dyrektora, wicedyrektora szkoły, wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu.

⁵⁸ Zgodnie z rozporządzeniem MEN od 1 września 2012 roku minimalna stawka wynagrodzenia dla nauczyciela dyplomowanego z wykształceniem magisterskim i przygotowaniem pedagogicznym to 3109 zł brutto, mianowanego 2647 zł brutto, a kontraktowego 2331 zł brutto.

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

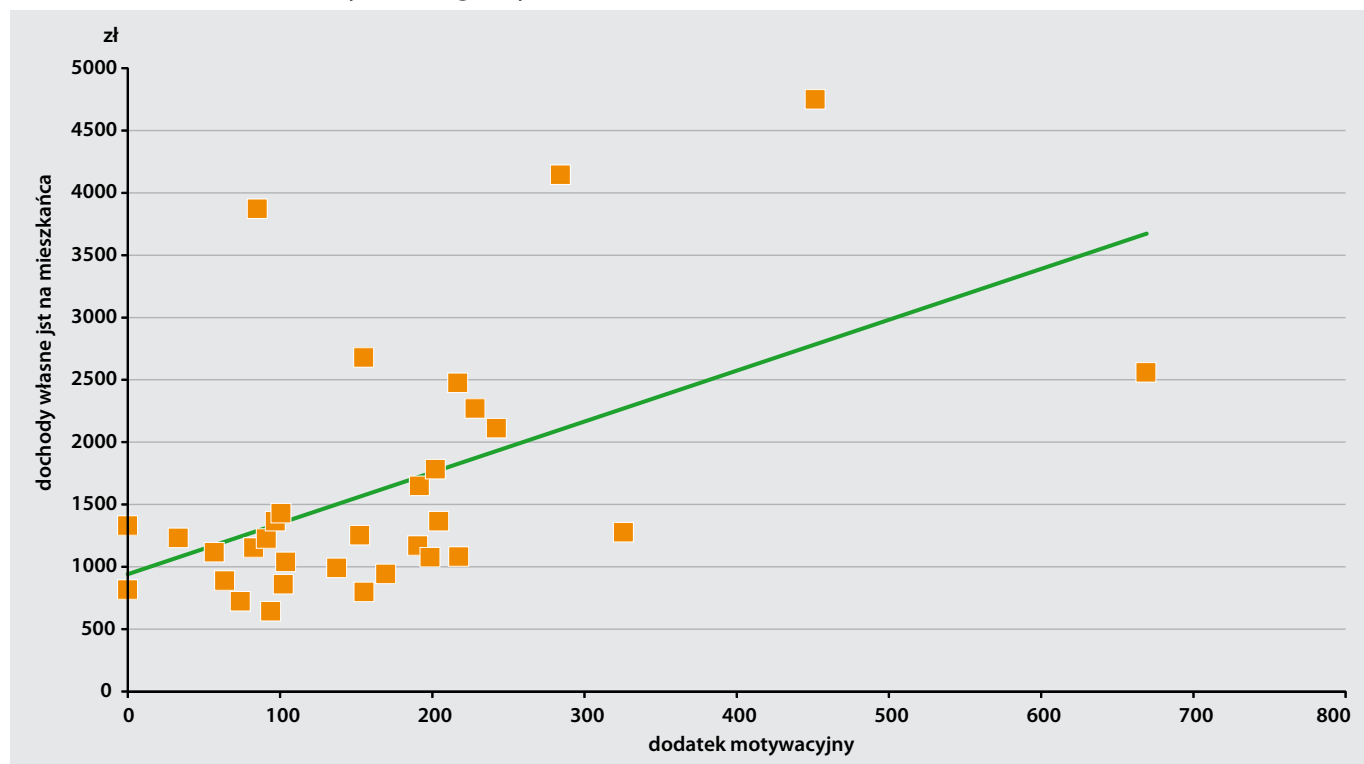
Największy wpływ na motywację nauczycieli do pracy mają indywidualne zachęty dla poszczególnych pedagogów. Atkinson (2004) wykazał, że w Anglii powiązanie pensji nauczycielskiej z wynikami uczniów doprowadziło do poprawy rezultatów nauczania (Atkinson, 2004 za: Woessmann, 2006). Do podobnych wniosków w izraelskich szkołach doszedł Lavy (Lavy, 2002, 2004 za: Woessmann, 2006). Okazało się, że lepsze rezultaty przynoszą finansowe zachęty dla poszczególnych nauczycieli niż dla całej grupy zawodowej. Nauczyciele działający wspólnie w ramach związku zawodowego dążą do zwiększenia płac i zmniejszenia nakładu pracy, a nie do osiągnięcia lepszych wyników nauczania (Woessmann, 2001). Wyjaśniałoby to, dlaczego nie zawsze większe nakłady na wynagrodzenia nauczycieli przekładają się na wyższe osiągnięcia w nauczaniu (Hoxby, 2000 za Woessmann, 2001).

Tymczasem w Polsce to nie dodatki do wynagrodzenia dla poszczególnych nauczycieli, a zbiorowe regulacje zawarte w *Karcie nauczyciela* wywierają największy wpływ na wysokość wynagrodzenia. Różnica między wynagrodzeniem początkującego nauczyciela i dyplomowanego we wszystkich powiatach odzwierciedla wytyczne *Karty nauczyciela*. Badani nauczyciele dostrzegają zależność między stopniem awansu zawodowego a wysokością wynagrodzenia. Może to wpływać na ich motywację i zachowania.

*A teraz młodzi nauczyciele **myślą, żeby szybko, szybko właśnie przebrnąć przez te stopnie specjalizacji, żeby były większe pensje, bo pensje są niewielkie, nie przyciągają** [N3, nauczyciel, powiat pruszkowski].*

Mniejszy wpływ na wynagrodzenia mają dodatki motywacyjne, o których decydują jednostki samorządu terytorialnego. Wysokość dodatków motywacyjnych jest związana z możliwościami organu prowadzącego. Im wyższe dochody własne JST na mieszkańca, tym wyższe są przyznawane dodatki motywacyjne. Poniżej na rysunku prezentujemy tę zależność w odniesieniu do nauczycieli dyplomowanych szkół podstawowych i gimnazjów pracujących w gminach analizowanych w ramach badania BECKER. Jak widać, gminy dysponujące większymi dochodami własnymi oferują wyższe dodatki motywacyjne. Oczywiście istnieją odstępstwa od tej reguły, np.: podwarszawska gmina Raszyn w powiecie pruszkowskim w porównaniu z innymi gminami tego powiatu dysponuje mniejszymi dochodami własnymi, a relatywnie dużo przeznacza na dodatki motywacyjne dla nauczycieli. Tę samą zależność potwierdza zestawienie dodatków w miastach na prawach powiatu. W najuboższym Tarnobrzegu dodatki motywacyjne wynosiły przeciętnie rocznie 68 zł, w nieco bardziej zamożnych Siemianowicach 160 zł, a w Poznaniu i Świnoujściu około 200 zł.

Rysunek 94. Wysokość dodatków motywacyjnych dla nauczycieli dyplomowanych w gminach branych pod uwagę w badaniu BECKER a dochody własne gminy (w zł)



Źródło: Obliczenia na podstawie SIO oraz BDL GUS.

Tym niemniej w większości badanych gmin są to niewielkie kwoty w porównaniu do wynagrodzenia zasadniczego – nieprzekraczające 5% miesięcznego wynagrodzenia⁵⁹.

Na pewno jednym z takich czynników, który powinien być motywującym, byłby dodatek motywacyjny. Ale pula środków nie jest za duża [PE1, dyrektor szkoły podstawowej].

Oczywiście należy pamiętać o tym, że dodatki nie muszą być równo dzielone pomiędzy nauczycieli danej szkoły. Mogą zostać przyznane tylko grupie wyróżniających się nauczycieli, a wtedy mogą stanowić poważniejsze kwoty.

Te fundusze, które ja mam na dodatki motywacyjne, to nie jest tak, że przydzielamy równo po 5%. Absolutnie nie. Tak jak mówię, jest 52 nauczycieli zatrudnionych, dodatki przydzielamy co kwartał i dostaje załóżmy 12–13 osób. Czyli to nie są już takie kwoty rzędu 23 złote czy 72, tylko to jest, załóżmy, do pensji 400–500 złotych. No jest to przydzielane na kwartał. No i siadamy tu raz na kwartał, myślimy i to jest duża motywacja [PE1, dyrektor zespołu szkół].

Znaczy tak, pozostałe to jest Karta nauczyciela plus te dodatki, które mamy w wysokości wyznaczonej przez miasto, czyli dodatek motywacyjny. Tutaj na wysokość dodatku motywacyjnego dla poszczególnych nauczycieli, to już jest moja decyzja. Zależnie od sytuacji, od tego, co robią i jak robią. I to się zmienia u nas co trzy miesiące. Na trzy miesiące się przyznaje dodatek motywacyjny [PE1, dyrektor gimnazjum].

⁵⁹ Obliczenia na podstawie danych z badania BECKER (N1, komponent nauczycieli). Średni dodatek motywacyjny badanych nauczycieli dyplomowanych wynosił 157 zł brutto miesięcznie.

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

Niewielka wysokość dodatków motywacyjnych to tylko jedno z ograniczeń, jakie napotykają dyrektorzy w polityce motywacyjnej. Możliwości dyrektorów w zakresie motywowania finansowego pracowników są niewielkie. Jak skomentował to jeden z badanych dyrektorów:

B: *A właśnie, jak się motywuje do pracy nauczycieli?*

D: *Dobrym słowem najczęściej. Głównie jest to dobre słowo, tak, bo dodatek motywacyjny to jest symboliczny [PE1, dyrektor zespołu szkół].*

Tym niemniej badani dyrektorzy szkół korzystają z takich narzędzi motywowania finansowego, jak odznaczenia i medale Komisji Edukacji Narodowej, nagroda prezydenta/burmistrza/wójta, nagroda dyrektora. Wyżej wymienione sposoby nie mają charakteru systematycznego, a większa liczba osób otrzymująca te nagrody może prowadzić do zmniejszenia rangi tego wyróżnienia.

Poza dodatkiem motywacyjnym sposobem motywowania finansowego jest przyznanie godzin ponadwymiarowych. Decyzję o przeznaczeniu i podziale godzin na poziomie szkoły zwykle podejmuje dyrektor. Może przyznać godziny ponadwymiarowe na realizację dowolnych zajęć. Formalnie pełnią one funkcję dydaktyczną. W praktyce mogą być stosowane jako forma nagrody dla bardziej zaangażowanych nauczycieli, ponieważ umożliwiają uzyskanie dodatkowego dochodu. Proces podziału godzin dodatkowo płatnych może odbywać się w oparciu o kryteria obiektywne, takie jak kwalifikacje nauczyciela, wymiar godzin pracy nauczyciela, sposób prowadzenia zajęć z uczniami oraz stopień awansu zawodowego. W kontekście polityki motywacyjnej najbardziej interesujące są dla nas godziny przyznawane w oparciu o subiektywne kryteria, takie jak sytuacja materialna i rodzinna nauczyciela, a przede wszystkim poziom zaangażowania nauczyciela i ocena wyników pracy nauczyciela. Właśnie te godziny mogą być formą nagrody dla nauczyciela i elementem polityki motywacyjnej dyrektora.

[...] **osiągnięcia tego nauczyciela z tymi uczniami.** Dla mnie, jeżeli pani X z matematyki ma kilku olimpijczyków, ma osiągnięcia, robi kółka, angażuje się, a druga pani, powiedzmy, tych osiągnięć nie ma, robi tylko to, co ma robić, to dodatek motywacyjny **i te godziny powinny być tym, czym można wynagrodzić tego nauczyciela** [N3, nauczyciel, powiat głogowski].

Co prawda, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe stanowią bardziej istotną część wynagrodzenia uzyskiwanego w badanej szkole niż dodatki motywacyjne, ale średnio nie przekraczają 11,7% pensji nauczyciela dyplomowanego⁶⁰.

Instrumenty motywowania finansowego są dosyć ograniczone, dlatego dyrektorzy chętnie korzystają z instrumentów pozafinansowych, takich jak szkolenia i kursy oraz zapewnienie dobrej atmosfery w szkole. Opłacenie szkoleń i kursów może być pożądaną nagrodą za dobrą pracę, ponieważ są one przydatne do uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego, a to właśnie awans w największym stopniu decyduje o wysokości wynagrodzenia nauczyciela (por. Rozdział 1). Możliwość uczestniczenia w kursach i szkoleniach przyczyniających się do jego uzyskania może stanowić narzędzie motywujące do bardziej wyťažonej pracy.

Oj, **oni są chętni**, bo starsi wtedy mogą otrzymać dodatek motywacyjny, **młodszy są na swojej ścieżce awansu zawodowego, więc im doskonalenie zawodowe jest bardzo potrzebne**, czy do wykazania się, czy do wykorzystania [PE1, dyrektor przedszkola].

⁶⁰ Obliczenia na podstawie danych z badania BECKER (N1, komponent nauczycieli). Badani nauczyciele dyplomowani średnio otrzymywali za godziny ponadwymiarowe 327 zł brutto miesięcznie.

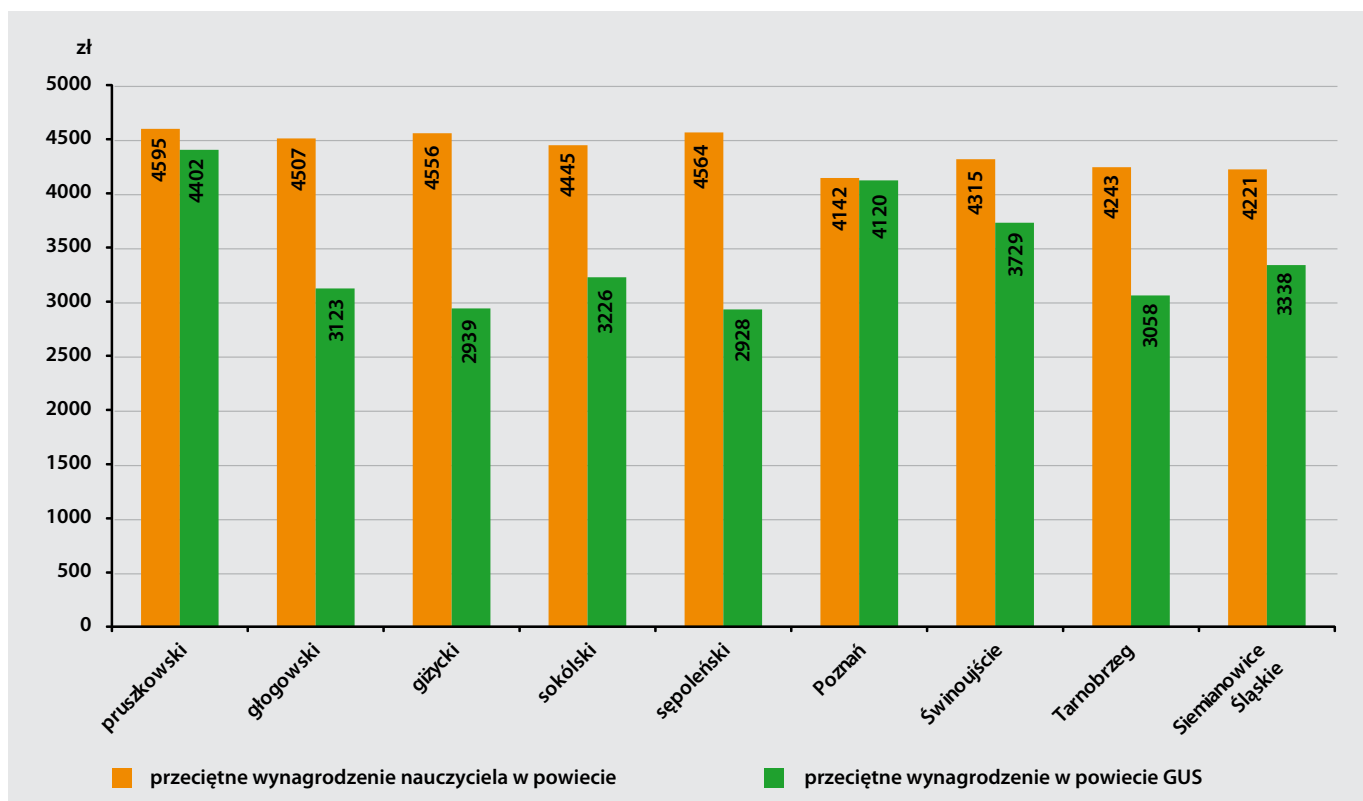
Jednej pani **opłacamy studia, po prostu wysłaliśmy. Ponieważ jest to osoba, która tak naprawdę najwięcej serca tym dzieciom daje, najwięcej profesjonalizmu, a brakowało jej do pełni szczęścia właśnie papierka** [PE1, dyrektor przedszkola].

Niefinansowe elementy systemu motywacyjnego nie mają charakteru ciągłego i nie tworzą spójnego systemu. Ich wykorzystanie to raczej efekt ograniczonej roli innych narzędzi motywacyjnych, a nie przekonania o ich skuteczności. Istniejące możliwości motywowania nie spełniają swojego zadania, ponieważ w niewielkim stopniu pozwalają indywidualizować działania motywujące i nagradzać za efekty osiągane w pracy dydaktyczno-wychowawczej.

Motywacja do pracy zależy także od alternatywnych możliwości na rynku pracy. Wynagrodzenie w tej samej wysokości może odgrywać różną rolę w zależności od lokalnych uwarunkowań. Ta sama pensja może być bardzo atrakcyjna w biedniejszym powiecie ziemskim, a nie stanowić większej zachęty do podjęcia pracy nauczyciela w zamożnym mieście. Gdy zestawimy przeciętne wynagrodzenie nauczycieli z przeciętnym wynagrodzeniem w badanej lokalizacji, okaże się, że z tego punktu widzenia jest to dosyć atrakcyjny zawód w uboższych powiatach ziemskich, ale już niekoniecznie w miastach na prawach powiatu i w samorządach z obszaru aglomeracyjnego. Badani nauczyciele dostrzegali tę prawidłowość.

Powiedziałabym, że tak uczciwie rzecz biorąc, **zależy, do kogo równamy. Uważam, że nauczyciele wcale nie zarabiają dużo, ale jeśli znowu popatrzę na nasz teren tutaj, tej biedy, to znowu też nie sądzę, że jesteśmy nędzarniami** [N2, nauczyciel, powiat giżycki].

Rysunek 95. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli wraz z nadgodzinami i dodatkami w 2012 roku w badanych powiatach na tle przeciętnych wynagrodzeń w powiecie (w zł)

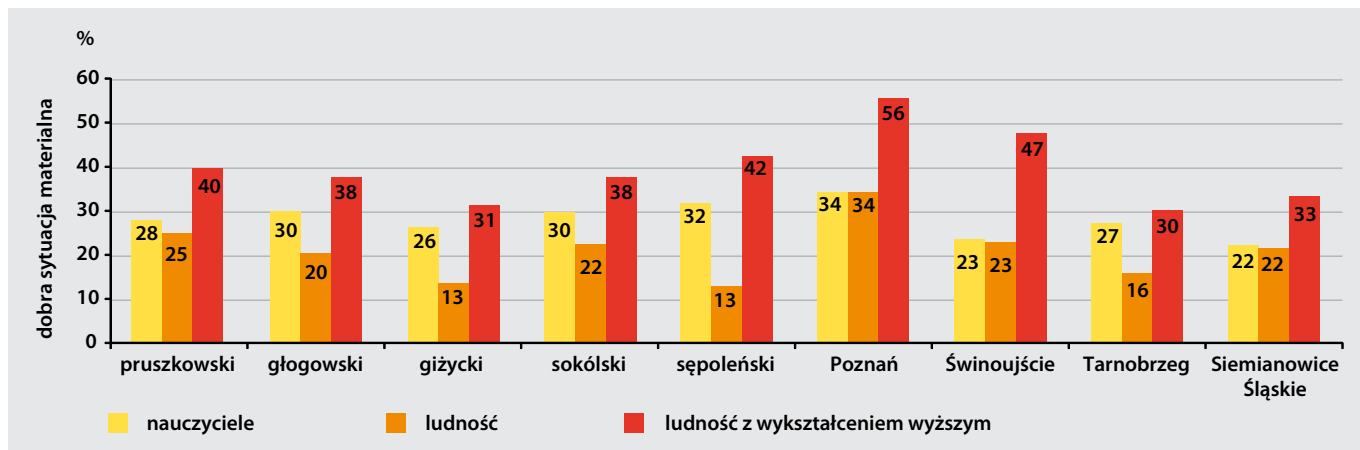


Źródło: Obliczenia na podstawie danych RIO (wyliczenia wynagrodzeń nauczycieli na potrzeby realizacji art. 30a KN) i SIO (dodatki wiejskie i mieszkaniowe) oraz BDL GUS.

7. Nakłady na edukację a oferta edukacyjna szkół

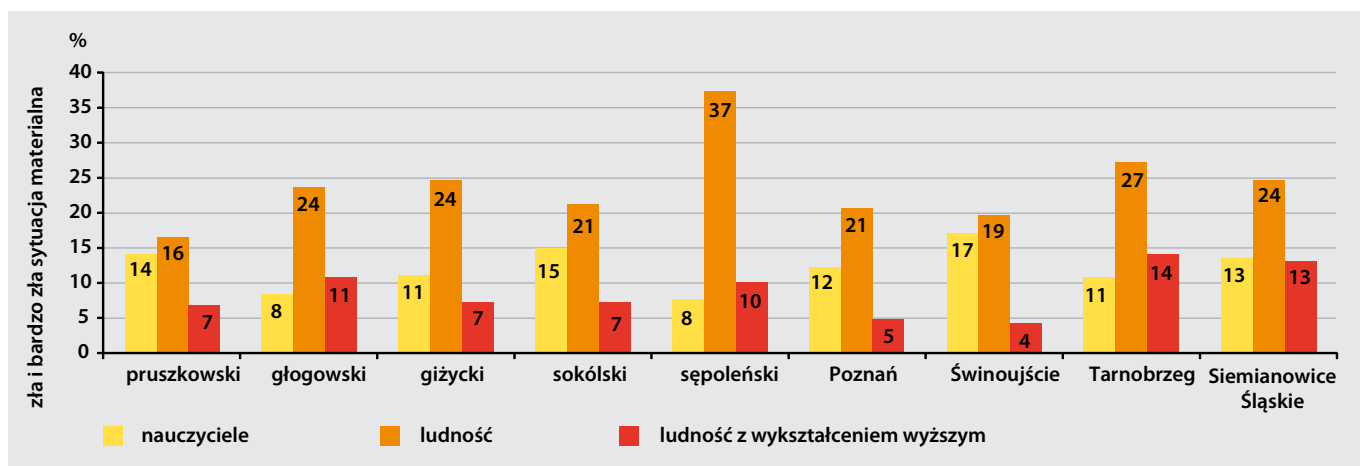
Należy pamiętać, że nauczyciele to osoby z wyższym wykształceniem, zatem ich wynagrodzenia z założenia powinny być wyższe niż przeciętne dla ogółu ludności. Stąd dostrzegalne w powiecie pruszkowskim czy Poznaniu niewielkie różnice w wynagrodzeniu nauczycieli w porównaniu z wynagrodzeniami ogółem mogą być szczególnie frustrujące. Jest to widoczne na kolejnych rysunkach, gdzie zestawiliśmy subiektywną opinię o sytuacji materialnej nauczycieli i mieszkańców badanych powiatów, wyróżniając osoby z wyższym wykształceniem.

Rysunek 96. Porównanie – samoocena sytuacji materialnej nauczycieli i ogółem ludności w badanych powiatach – udział odpowiedzi mówiących o dobrej i bardzo dobrej sytuacji materialnej (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania L1 i N1 BECKER.

Rysunek 97. Porównanie – samoocena sytuacji materialnej nauczycieli i ogółem ludności w badanych powiatach – udział odpowiedzi mówiących o złej i bardzo złej sytuacji materialnej (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania L1 i N1 BECKER.

We wszystkich powiatach ziemskich poza pruszkowskim samoocena sytuacji materialnej nauczycieli w porównaniu do reszty mieszkańców ogółem była pozytywna (więcej wskazań mówiących o dobrej i bardzo dobrej sytuacji materialnej oraz mniej o sytuacji złej). W miastach na prawach powiatu nie było to takie jednoznaczne. Wśród tych, którzy mówili, że ich sytuacja jest dobra, tylko w Tarnobrzegu przeważali nauczyciele, w pozostałych lokalizacjach odpowiedzi były podobne jak odpowiedzi ludności ogółem. Natomiast zła ocena przeważała raczej wśród ogółu mieszkańców niż wśród nauczycieli.

7.2. Motywacyjna rola wynagrodzeń nauczycieli (?)

Jeśli porównujemy tę samoocenę sytuacji materialnej nauczycieli i osób z wyższym wykształceniem, obraz ulega zmianie. We wszystkich lokalizacjach nauczyciele rzadziej wskazywali, że ich sytuacja materialna jest dobra i bardzo dobra. Jednak największe różnice (przekraczające 10 punktów procentowych) pojawiły się w badanych miastach, poza Tarnobrzegiem, oraz w powiecie pruszkowskim i sępoleńskim. Z kolei wśród osób z wyższym wykształceniem określających swoją sytuację materialną jako złą, poza Tarnobrzegiem, powiatem sępoleńskim oraz głogowskim, przeważają nauczyciele. Znowó szczególnie duże różnice (przekraczające 5 punktów procentowych) w odpowiedziach nauczycieli i ludności z wyższym wykształceniem wystąpiły w miastach – Poznaniu i Świnoujściu – oraz w powiecie pruszkowskim, a także sokólskim.

Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli to najważniejsza pozycja w budżecie szkół. Pensje nauczycieli są mało zróżnicowane i nie są powiązane z nakładem pracy i osiąganymi wynikami. W rezultacie istniejący system wynagrodzeń nie spełnia funkcji motywacyjnej. Poza osiąganymi wynikami powinien brać pod uwagę także lokalne uwarunkowania, dlatego że poziom życia ludności i miejscowy rynek pracy tworzą istotny kontekst dla systemu motywacyjnego. Tymczasem nauczyciele w dużych miastach oraz w aglomeracjach zarabiają relatywnie gorzej. Może to powodować, że z czasem na obszarach tych będzie dochodzić do negatywnej selekcji do zawodu nauczyciela.

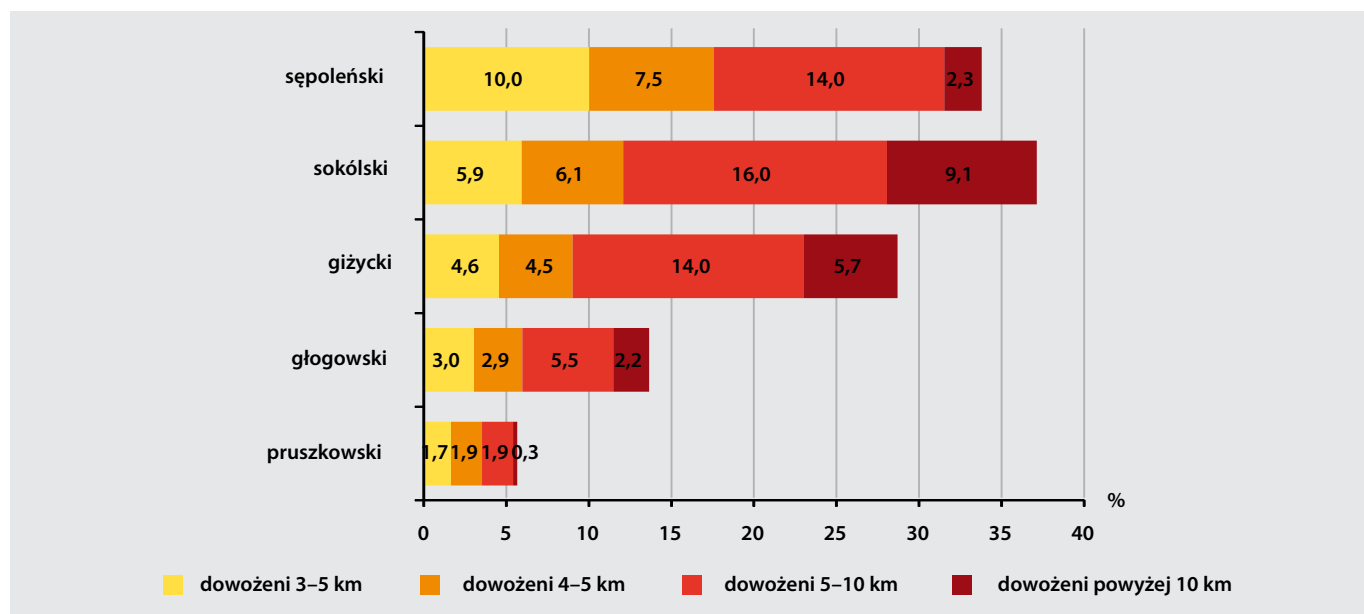
8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

*Elżbieta Drogosz-Zabłocka
Małgorzata Kłobuszewska
Agnieszka Kopańska
Magdalena Rokicka*

8.1. Wydatki na dowożenie dzieci i młodzieży do szkół

*Elżbieta Drogosz-Zabłocka
Małgorzata Kłobuszewska
Agnieszka Kopańska
Magdalena Rokicka*

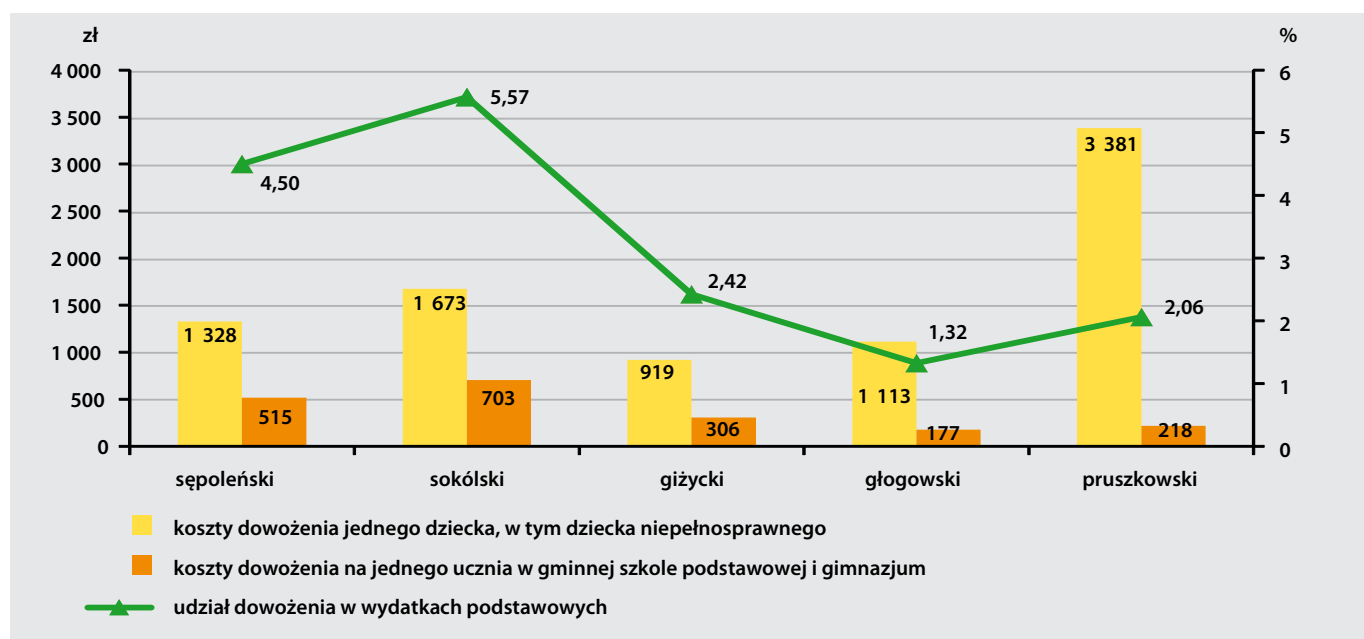
Na początku tego rozdziału zaprezentowane zostało zestawienie podstawowych wydatków prywatnych i publicznych na szkoły. Jak pokazaliśmy, struktura tych wydatków zarówno po stronie prywatnej, jak i publicznej różni się dość istotnie w poszczególnych lokalizacjach. Warto szczególnie zwrócić uwagę na kwestie dojazdu dzieci i młodzieży do szkół oraz ewentualnego zamieszkiwania poza domem w celu uczęszczania do wybranej szkoły. Wydatki te są niezbędne, aby dziecko brało udział w zajęciach szkolnych. Dla biedniejszych gospodarstw domowych wydatek związany z zapewnieniem dojazdu do szkoły oraz utrzymania poza domem w związku z nauką, szczególnie w przypadku młodzieży w szkołach ponadgimnazjalnych, jest bardzo dużym obciążeniem. Jest to wydatek, który w dużym stopniu limituje równy dostęp do bezpłatnego systemu edukacji ponadgimnazjalnej. I, co ważne, jest on w dużym stopniu zależny od sieci szkolnej i miejsca zamieszkania. Wydaje się, że w samorządach, w których dostęp do szkół ponadgimnazjalnych jest utrudniony, powinien istnieć system wsparcia w postaci ulg komunikacyjnych czy pokrywania części kosztów związanych z dojazdami dziecka do szkoły. W przypadku dzieci uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów obowiązek zorganizowania lub sfinansowania dojazdów dzieciom z klas 0–IV, których droga do szkoły rejonowej jest dłuższa niż 3 km (i 4 km w przypadku dzieci starszych), spoczywa na samorządach gminnych. Niezbędne wydatki z tym związane są bardzo zróżnicowane między samorządami i w oczywisty sposób związane są ze specyfiką warunków lokalnych. Na terenach o gęstszej sieci osiedleńczej dzieci wymagających dowożenia jest niewiele. Przyjęcie założenia, że we wszystkich miastach wymagania te są mniejsze niż np. w powiatach ziemskich jest jednak zbyt dużym uproszczeniem. Dane z terenów analizowanych przez nas powiatów pokazują, że w Tarnobrzegu jest więcej dzieci dowożonych na koszt gminy (8,7% dzieci ze szkół podstawowych i gimnazjalnych) niż np. w powiecie ziemskim, jakim jest powiat pruszkowski (6,3% dzieci). Niemniej jednak w miastach większość dzieci ma możliwość nauki w pobliskiej szkole rejonowej bez konieczności dojazdu. Zróżnicowanie to jest jednak znacznie większe w obrębie powiatów ziemskich (rysunek 98). W analizowanych przez nas powiatach ziemskich około 35–40% dowożonych do szkoły dzieci pokonuje odległość 5–10 km, a w powiecie sokólskim kolejne 22% uczniów dojeżdża do szkoły już ponad 10 km.

Rysunek 98. Udział dzieci dowożonych* w populacji uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych w 2012 roku (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z bazy SIO.

* samorządy dowożą również dzieci niepełnosprawne, czego nie uwzględnia ten wykres.

Ta lokalna specyfika odbija się również na finansach gmin, odpowiedzialnych za zapewnienie transportu. Koszty związane z dowozem dzieci są bardzo zróżnicowane. Tam, gdzie dzieci dowożonych jest dużo oraz dystans dzielący miejsce zamieszkania dzieci od szkoły jest największy, wysokie są też koszty dowozu. Wśród badanych przez nas powiatów ziemskich najwięcej na transport uczniów wydają gminy w powiecie sokólskim, szczególnie wysokie koszty są w gminach Suchowola, Korycin i Janów (ponad 1000 zł na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum), gdzie ponad 60% dzieci jest dowożonych na koszt gminy.

Rysunek 99. Średnie wydatki na transport w przeliczeniu na ucznia szkół gminnych oraz udział wydatków na transport uczniów w wydatkach podstawowych na szkoły podstawowe i gimnazja w gminach powiatów ziemskich

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i BDL GUS.

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

Faktyczny koszt dowiezienia ucznia do szkoły jest większy, sięga nawet rocznie kilku tysięcy złotych. Mamy tu do czynienia z wyraźnymi efektami skali, tam gdzie jest dowożonych więcej uczniów, jednostkowy wydatek spada. Jednak globalnie kwoty rosną, stąd w powiecie sępoleńskim i sokólskim wydatki na dowozy stanowią około 5% wydatków podstawowych samorządów na szkoły, a w pozostałych powiatach około 2%.

Choć zgodnie z zapisami ustawy koszty tych dojazdów są pokrywane przez gminy, to jednak wiążą się z nimi również znaczne nakłady czasu. Jak pokazują dane z dzienniczków czasu zebrane w ramach badania BECKER, podróż do szkoły i z powrotem zajmuje najwięcej czasu dzieciom z powiatu giżyckiego, sokólskiego i pruszkowskiego, bo około 60 minut dziennie. Część rodziców dzieci szkół podstawowych i gimnazjów ponosi również koszty prywatne związane z dowożeniem dzieci do szkoły. Choć transport w odległości powyżej 3 km od szkoły jest bezpłatny, rodzice mogą ponosić koszty związane z transportem na krótszych odcinkach, do 3 km, czy wynikające z wyboru szkoły poza rejonem. Najczęściej koszty z tym związane ponoszą rodzice dzieci w szkołach podstawowych oraz gimnazjalnych w Poznaniu (odpowiednio 21% i 42% rodziców) i w powiecie pruszkowskim (odpowiednio 18% i 22% rodziców). Jednocześnie w tych dwóch lokalizacjach zgodnie z danymi SIO jest wystarczający dostęp do szkół rejonowych, co pozwala nam sądzić, iż większość tych kosztów jest związana z wyborem dokonany przez rodziców, większą konkurencyjnością szkół w ośrodkach miejskich (Poznań) bądź aglomeracyjnych (powiat pruszkowski), a nie z koniecznością.

Tabela 41. Udział rodziców ponoszących koszty dojazdów dzieci do szkół kolejnych etapów edukacyjnych

	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Szkoła ponadgimnazjalna
Powiat pruszkowski	17,7	21,8	72,0
Powiat łógowski	14,7	16,7	50,5
Powiat giżycki	5,6	6,4	42,1
Powiat sokólski	14,5	10,6	71,7
Powiat sępoleński	9,4	5,7	53,9
Poznań	20,6	42,1	75,4
Świnoujście	12,6	10,3	19,6
Tarnobrzeg	12,1	9,5	23,5
Siemianowice Śląskie	8,1	29,9	71,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER.

Zdecydowanie częściej koszty dojazdów dzieci ponoszą rodzice uczniów szkół ponadgimnazjalnych. W przypadku uczniów tych szkół samorząd nie ma obowiązku zapewnienia im transportu. Jak wynika z analiz przedstawionych w rozdziale 1, koszt dojazdu stanowi poważną pozycję w budżecie gospodarstw przeznaczanym na edukację dziecka w szkole ponadgimnazjalnej. Obok wydatków na podręczniki szkolne, jest to w tej grupie uczniów największy wydatek. Co ciekawe, najczęściej pojawia się on w budżetach rodzin z dużych miast (Poznań), miast w aglomeracjach (Siemianowice Śląskie), choć jego wysokość jest relatywnie niższa niż w rodzinach z terenów wiejskich (tabela 41). W miastach wiąże się on z kosztami komunikacji miejskiej, które prawdopodobnie mogłyby być ponoszone, nawet jeśli dziecko nie pobierałoby nauki. Warto też podkreślić, że system komunikacji miejskiej jest o wiele sprawniejszy niż transport na terenie powiatów ziemskich, jak wynika z wywiadów rodzinnych oraz opinii reprezentatywnej grupy dorosłej ludności w badanych powiatach. Jeżeli dziecko decyduje się na wybór szkoły ponadgimnazjalnej, do której musi dojeżdżać, to dla rodzica

8.1. Wydatki na dowożenie dzieci i młodzieży do szkół

z powiatów giżyckiego, sokólskiego i sępoleńskiego jest to koszt około 1200 zł na rok, ponad dwukrotnie wyższy niż dla rodzin dzieci mieszkających w mieście.

Tabela 42. Roczne wydatki prywatne i publiczne na jednego ucznia szkół podstawowej i gimnazjalnej oraz ponadgimnazjalnej (zł)

	Wydatki prywatne – średnia	Wydatki prywatne – mediana	Wydatki publiczne	Wydatki prywatne – średnia	Wydatki prywatne – mediana	Wydatki publiczne
	Szkoły podstawowe i gimnazja			Szkoły ponadgimnazjalne		
Powiat pruszkowski	172.78	0	218.07	729.05	711	0
Powiat głogowski	174.68	0	176.61	411.48	300	0
Powiat giżycki	111.1	0	305.80	541.04	0	0
Powiat sokólski	197.98	0	702.72	907.3	900	0
Powiat sępoleński	58	0	515.03	593.32	100	0
Poznań	142.26	0	243.88	445.54	500	0
Świnoujście	86.09	0	23.82	105.55	0	0
Tarnobrzeg	71.7	0	73.89	138.28	0	0
Siemianowice Śląskie	107.12	0	94.64	487.53	564	0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z badania BECKER oraz danych ze sprawozdań finansowych samorządów.

Na początku tego rozdziału pokazaliśmy, że wydatki podstawowe na ucznia szkół ponadgimnazjalnych układają się niezgodnie z zamożnością mieszkańców analizowanych powiatów. Wybijał się tam szczególnie powiat sokólski – jak widać, w tym powiecie ponad 70% rodziców ponosi koszty dowożenia swoich dzieci do szkół ponadgimnazjalnych i są to wydatki bardzo duże. W przypadku młodszych dzieci koszty te ponoszone są przez sektor publiczny. W powiatach, gdzie zarówno gminy w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjalnych, jak i rodzice w przypadku młodzieży w szkołach ponadgimnazjalnych borykają się z najwyższymi kosztami dojazdu do szkół, występuje również najgorsza sytuacja na rynku pracy, najwyższy poziom bezrobocia i niższe niż średnio w kraju dochody gospodarstw domowych.

Problem kosztów dowożenia uczniów do szkół ponadgimnazjalnych rzadko jest podejmowany w dyskusji publicznej w kontekście wydatków edukacyjnych. Tymczasem jest to niezwykle ważny problem społeczny. Po pierwsze, jak widać powyżej, koszty te dotyczą przede wszystkim mieszkańców obszarów uboższych. Mamy zatem do czynienia z regresywnym obciążeniem związanym z obowiązkiem nauki ustanowionym w *Ustawie o systemie oświaty* (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Po drugie, może to prowadzić do sytuacji, gdy decyzje o wyborze szkoły ponadgimnazjalnej są motywowane głównie powodami ekonomicznymi, a nie uwzględniają predyspozycji i aspiracji dziecka. Wyrazem podobnych dylematów mogą być poniższe wypowiedzi rodziców z powiatu sępoleńskiego.

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

B: W waszym zasięgu to była jedyna szkoła czy coś jeszcze rozważaliście?

O2: Tak, ale to byśmy musieli dowozić.

O1: Tak, ale musielibyśmy wozić dzieci indywidualnie [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

B: No to jak to się stało, że w takim razie stolarz? Od mechanika do stolarza to chyba trochę jest rozstrzał, co?

O1: To znaczy ten zawód, co stolarz, to ja już mu wybrałam, bo naprawdę już nie wiedzieliśmy, gdzie, co. Mówię, no to trudno, będzie taki, jak ja mu załatwię. [...] no, trudno, pasowało i autobusem dojechać i z powrotem. Soboty wolne, bo za mechanika musiałby i w sobotę jechać. Na przykład do Sępólna to on by nie miał w ogóle czym w sobotę dojechać [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

Po trzecie wreszcie, wydatki na dojazdy mogą wypychać inne wydatki prywatne na edukację. Jak pokazano w rozdziale 1, średnie i medianowe wydatki podstawowe na edukację gospodarstw domowych z powiatu sokólskiego są niemal takie same jak wydatki gospodarstw w Poznaniu. Jednak w sokólskim dojazdy do szkoły (24%) oraz koszty utrzymania poza domem w związku z nauką (15%) stanowią ogółem aż 39% podstawowych wydatków związanych z edukacją, podczas gdy w Poznaniu tylko 16%. Ta różnica w Poznaniu jest wydawana na podręczniki czy materiały pomocnicze do szkół, a więc pozwala również rodzicom z Poznania wydawać więcej na dodatkowe wsparcie edukacyjne swoich dzieci.

Pewną alternatywą dla codziennych czasochłonnych dojazdów może być wybór szkoły w miejscu, gdzie istnieje możliwość zakwaterowania w internacie lub bursie. Jednak nie wszystkie szkoły dysponują taką bazą lub są położone w bliskiej od niej odległości. W powiatach sępoleńskim i giżyckim internaty oraz bursy zapewniają miejsce dla odpowiednio 13% i 18% uczniów kształcących się w szkołach ponadgimnazjalnych. W przypadku powiatu sokólskiego, gdzie odnotowaliśmy wysokie koszty dojazdów do tego typu placówki oraz duży udział kosztów związanych z utrzymaniem poza miejscem zamieszkania, zapewniają miejsce dla 8% uczniów.

Wydatki na internaty i bursy nie są obowiązkowe dla samorządu, jednak znaczna część powiatów i miast na prawach powiatu ponosi koszty z nimi związane. Przyjrzyjmy się bliżej wydatkom publicznym na bursy oraz internaty w powiatach uczestniczących w badaniu BECKER.

Tabela 43. Wydatki na bursy i internaty w badanych powiatach w roku 2012

	Liczba internatów/ burs	Liczba miejsc	Wydatki bieżące na internaty i bursy	Wydatki na internaty i bursy w przeliczeniu na miejsce	Wydatki na internaty i bursy w przeliczeniu na ucznia (uczniowie szkół ponadgimnazjalnych)
Powiat głogowski	1	44	172 654	3924	43
Powiat giżycki	4	373	1 836 123	4923	867
Powiat sokólski	3	137	649 493	4741	361
Powiat sępoleński	3	165	1 024 301	6208	809
Poznań	10	1197	5 888 986	4920	286
Świnoujście	2	230	845 584	3676	769
Tarnobrzeg	1	58	454 567	7837	149

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz SIO.

W finansowaniu burs i internatów partycypują mieszkający w nich uczniowie, ich wkład jest związany głównie z kosztami żywienia oraz środków czystości. Jest to jednak niewielki odsetek ogółu kosztów, z których najważniejsze to koszty utrzymania budynków, np. ogrzewanie, prąd i woda, pokrywane przez powiaty.

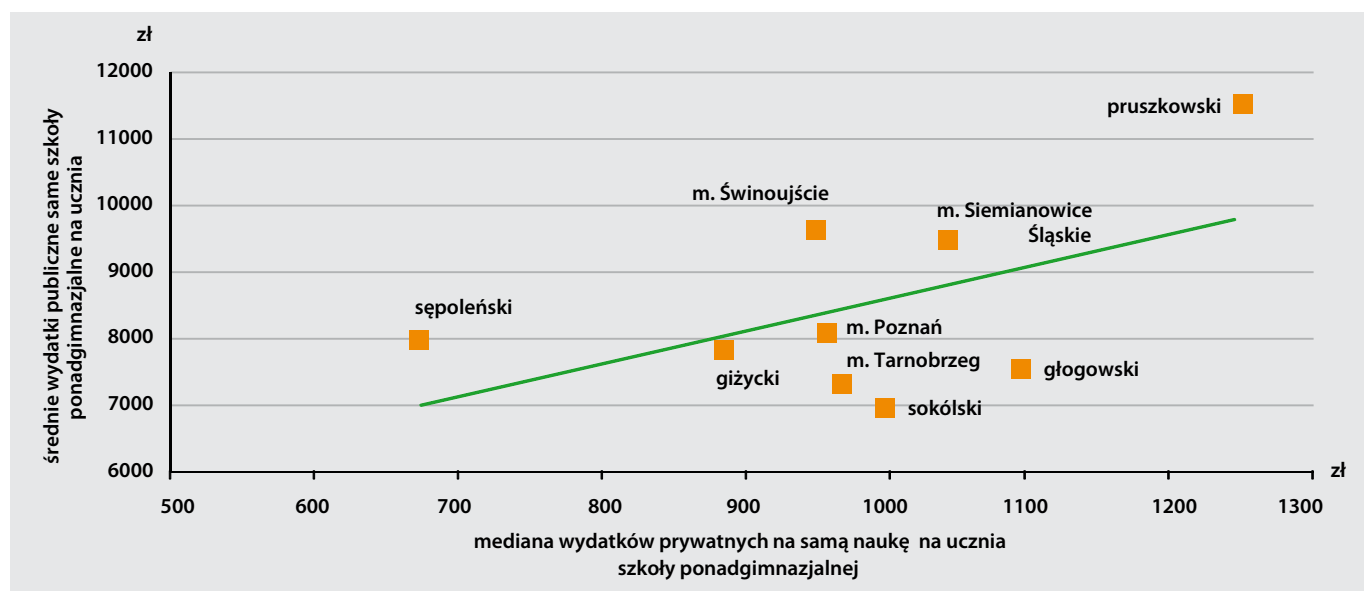
Pomimo tego, zamieszkanie dziecka poza domem to istotny koszt dla rodziców, zdecydowanie przewyższający prywatne wydatki na dojazdy. O ile średni miesięczny koszt dojazdów do szkoły ponadgimnazjalnej kształtuje się na poziomie 98 zł, to już średnie miesięczne opłaty za bursy pochłaniają około 240 zł⁶¹, a dochodzą tu jeszcze koszty rzadszych, niemniej jednak pojawiających się w ciągu miesiąca, przyjazdów do domu. Oprócz wymiaru finansowego, mieszkanie poza domem łączy się z innymi pozafinansowymi ograniczeniami: zakwaterowaniem w pokojach wieloosobowych, koniecznością podporządkowania się pewnej dyscyplinie i w końcu z kosztami emocjonalnymi przebywania poza domem w dość młodym wieku, które mogą zaważyć na tym, że część młodzieży wciąż decyduje się na codzienne dojazdy.

8.2. Oświata ponadgimnazjalna jako zadanie powiatów ziemskich

Agnieszka Kopańska

Wydatki na dojazdy dzieci do szkół oraz na bursy i internaty są, jak pokazano, niezbędne, aby edukacja szkolna była dostępna zarówno dla dzieci, jak i młodzieży. Jednak wydatki te nie są ujmowane w statystykach publicznych jako wydatki edukacyjne, a jak pokazuje nasze badanie, są istotnym obciążeniem budżetu domowego. Zróżnicowanie ich wysokości między analizowanymi w badaniu BECKER powiatami tłumaczy odmienności w wydatkach rodzin na dziecko w szkołach ponadgimnazjalnych. Poniżej zestawione są ponownie wydatki publiczne i prywatne, jednak tym razem tylko związane z samymi szkołami, a więc bez dojazdów, internatów, a również z wyłączeniem wydatków na administrację.

Rysunek 100. Wydatki prywatne i publiczne na szkoły ponadgimnazjalne (w zł)



Źródło: Badanie Becker.

⁶¹ Obliczenia własne na podstawie danych zebranych w badaniu BECKER, liczba osób opłacających pobyt w bursach w naszym badaniu wynosiła N=14, stąd należy traktować te wyliczenia z ostrożnością, bardziej jako dane szacunkowe. Niestety brak jest danych publicznych na ten temat, stąd konieczność posiłkowania się szacunkami.

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

Podobnie jak w przypadku wydatków na edukację do poziomu gimnazjum, wysokości wydatków prywatnych i publicznych są dodatnio skorelowane. Ma to związek m.in. z tym, że tak jak w przypadku gmin, dochody samorządu powiatowego odzwierciedlają zamożność mieszkańców – ze względu na udziały w podatku PIT i CIT (choć znaczenie tych dochodów w budżetach powiatów ziemskich jest zdecydowanie mniejsze niż w gminach). Obok tego można znaleźć kolejne podobieństwo problemów edukacji ponadgimnazjalnej w tych powiatach do problemów, które wskazaliśmy w gminach z ich terenu. Sytuacja demograficzna i jej zmiany wpływają wyraźnie na funkcjonowanie tych szkół. W powiatach rzadziej zaludnionych szkoły są często mniejsze, a to oznacza, że wydatki na ucznia są większe (por. poniższa tabela). Jak zostało powiedziane, jednym z argumentów istnienia wagi wiejskiej dla szkół podstawowych i gimnazjów jest fakt wsparcia samorządów borykających się z problemami małej liczby dzieci. Taka waga w odniesieniu do powiatów nie istnieje.

Tabela 44. Korelacje gęstości zaludnienia powiatu ziemskiego, wielkości oddziału w szkole ponadgimnazjalnej i wydatków na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej

	Wydatki na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej	Liczba dzieci w oddziale LO	Liczba dzieci w oddziale technikum	Liczba dzieci w oddziale szkoły zawodowej	Gęstość zaludnienia
Wydatki na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej	1				
Liczba dzieci w oddziale LO	-0.5452*	1			
Liczba dzieci w oddziale technikum	-0.514*	0.6026*	1		
Liczba dzieci w oddziale szkoły zawodowej	-0.3718*	0.3803*	0.5783*	1	
Gęstość zaludnienia	-0.0532	0.1854*	0.2106*	0.1792*	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych oraz danych BDL GUS.

* korelacje, które były istotne na poziomie co najmniej 5%.

Analiza wielkości szkół ponadgimnazjalnych wskazuje, że taka waga nie jest potrzebna. Jak widać w poniższym zestawieniu, zarówno w powiatach analizowanych w ramach badania BECKER, jak i przeciętnie w Polsce szkoły ponadgimnazjalne są większe niż gminne podstawówki czy gimnazja. Dodatkowo większość szkół ponadgimnazjalnych działa jako zespoły, co ułatwia obniżanie przeciętnych kosztów jednostkowych.

Tabela 45. Wielkość przeciętnego oddziału w szkołach różnych typów na terenie powiatów ziemskich

Przeciętna wielkość oddziału					
	szkoła podstawowa	gimnazjum	LO	technikum	szkoła zawodowa
Powiaty analizowane w ramach badania BECKER					
pruszkowski	21.1	22.5	26.8	23.3	27.8
głogowski	21.2	23.9	28.7	25.3	25.3
giżycki	19.1	22.3	23.1	22.6	25.2
sokólski	15.8	22.3	27.2	25.7	24.8
sępoleński	17.4	23.1	27.4	25.3	25.1
Dane ogólnopolskie					
powiaty ziemskie			27.2	23.7	24.7
gminy miejskie	22.2	23.8			
gminy wiejskie	16.2	21.1			
gminy miejsko-wiejskie	18.1	22.2			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Jednak przy takim prostym zestawieniu umykają specyficzne problemy, z jakimi muszą się mierzyć podmioty prowadzące szkoły ponadgimnazjalne. Przede wszystkim mówimy tu o edukacji, w której następuje specjalizacja. Oznacza to, że każdy z oddziałów może potrzebować nauczycieli innych przedmiotów, a często w oddziałach, jakie widać w statystykach, mamy młodych ludzi kształcących się w różnych kierunkach. Dotyczy to przede wszystkim szkół kształcących zawodowo, ale również liceów ogólnokształcących. Ta specjalizacja oznacza, że na każdy oddział potrzebnych jest więcej nauczycieli niż w szkołach podstawowych i gimnazjach. To rodzi problemy zarówno związane z zapewnieniem etatów nauczycielom pracującym w szkole, jak i zaoferowaniem uczniom oferty zgodnej z ich zainteresowaniami.

O: Według nowej podstawy programowej uczniowie od drugiej klasy decydują się w cudzysłowie na jakiś tam profil związany już ze swoim wyborem na studia, z wyborem studiów w ogóle. I teraz oczywiście wiadomo, że jeśli mamy dwie lub trzy klasy, to jest to od 60 do 80 kilkoro uczniów. Część uczniów chce rozszerzać swoją wiedzę, żeby podejść do matury na poziomie rozszerzonym z fizyki, z biologii, z chemii itd. Tych uczniów jest tam sześcioro, to jest to nieekonomiczne. To muszą być takie grupy, żeby to było, no, niestety, tak jest to przeliczone z subwencji, że po prostu nie stać nas na to. Oczywiście w takiej szkole, gdzie mamy z jednego rocznika 200 uczniów, to rzeczywiście można by tych przedmiotów, z których potem uczniowie mogliby zdawać rozszerzoną maturę, stworzyć więcej tych grup. A w takiej małej szkole, wiadomo, mniej, czyli nie może być wyboru z każdego przedmiotu. Ale tutaj wymyśliłmy rozwiązanie, bo robimy to też międzyszkolnie, czyli jeśli nabieramy sześć osób z fizyki z jednej szkoły, nawet szkoła zawodowa, technikum i zasadnicza szkoła zawodowa, i sześć, którzy chcieliby przygotować się do matury na poziom rozszerzony z fizyki z liceum, to tworzymy międzyszkolną grupę po to, żeby umożliwić im to. Wtedy to jest jakoś ekonomicznie akceptowalne [przedstawiciel powiatu ziemskiego 1].

Poszukiwanie oszczędności w postaci ograniczenia oferty do mniejszej liczby specjalizacji też nie zawsze jest możliwe i zasadne. Jest to związane z chęcią utrzymania kadry, którą dysponują szkoły, ale również może stanowić o przyszłości istnienia szkoły. Należy pamiętać, że na poziomie ponadgimnazjalnym istnieje rzeczywista konkurencja o ucznia. Młodzież wybiera spośród dostępnej dla niej oferty i może decydować się na naukę w szkołach w innych powiatach. Jak wspomniano wcześniej,

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

barierą w tym wyborze może być koszt i czas dojazdu, jednak często komunikacja z poszczególnych miejscowości jest wygodniejsza poza teren powiatu niż wewnątrz niego.

[...] *Ale coś trzeba robić, bo nie robiąc nic, to w ogóle dzieci od nas uciekną, chociaż uciekają i tak, bardzo dużo ucieka do stolicy województwa z tego tytułu, że to jest stolica naszego województwa, są szkoły, miasto ma więcej środków, przeznaczają na to więcej, są lepiej wyposażone, mają, dodatkowo, lepsze wyposażenie techniczne te, no i dzieci uciekają...* [przedstawiciele powiatu ziemskiego 2].

B: *A kwestia, bo mówiła tu pani o miastach, dojazdów na terenach wiejskich?*

O: *W tej chwili sytuacja robi się dramatyczna. W tym roku jeszcze gorzej. Dochodzi do takiej sytuacji, że na obrzeżach powiatu dzieciom łatwiej dojechać do [sąsiedniego powiatu] albo zdecydować się na naukę w szkole średniej [...] w [innym powiecie] i pobyt w internacie. Oni wolą być w internacie w [innym powiecie] niż w internacie w [naszym powiecie] na przykład. Albo łatwiej im dojechać do innego powiatu, jeśli mówimy o tym krańcu [...], niż do stolicy powiatu [...]. Jeszcze w tym roku tutaj sygnalizowali dyrektorzy, jeszcze zostanie bardziej ograniczona możliwość dojeżdżania przez PKS. Tak że już tutaj powstał pomysł, żeby umożliwić w jakiś tam inny sposób, prywatnych przewoźników zainteresować. Oczywiście liczą pieniądze. Wiadomo, że nie może być, nie stać na to, żeby dopłacać do tego, więc to musi być ekonomicznie akceptowalne [przedstawiciel powiatu ziemskiego].*

Jednocześnie są powiaty, które na tej konkurencji korzystają (np. w naszym badaniu powiat głogowski), ale dokonuje się to kosztem innych samorządów. Rozwiązania w postaci likwidacji szkół są tymczasem nie tylko trudne ze społecznego punktu widzenia (podobnie jak miało to miejsce w samorządach gminnych), ale również finansowego, związanego m.in. z koniecznymi wypłatami odpraw, a również z tym, że zadania oświatowe (a więc zarówno dochody z subwencji, jak i wydatki) stanowią najważniejszą część budżetów powiatów.

O: *To znaczy, cele edukacyjne, można powiedzieć, są celem najważniejszym. Powiat nasz, można powiedzieć, budżet powiatu, jeżeli chodzi o samą oświatę, no to jest ponad 50% budżetu powiatu, to jest budżet na oświatę. Na cele oświatowe, na cele edukacyjne [przedstawiciel powiatu ziemskiego 3].*

Dochodzimy do kolejnej różnicy między problemami samorządów gminnych i powiatowych. Podczas gdy gminy, nawet te uboższe, dysponują dochodami własnymi, samodzielnie kształtowanymi (jak podatki od nieruchomości), oraz majątkiem, powiaty są jednostkami takiego kapitału pozbawionymi.

[...] *powiaty nie mają z kolei dochodów takich własnych, nie mają żadnych podatków, nie mają żadnej ziemi, nasz powiat nie ma nic do sprzedania, tak jak gminy sprzedają jakieś majątki, bo one powstały w roku dziewięćdziesiątym, powiaty powstały w dziewięćdziesiątym ósmym. Tak naprawdę zaczęły działać od pierwszego stycznia dziewięćdziesiątego dziewiątego roku, już nie było czego tym powiatom dać, jakich zasobów. Dano nam tylko szkoły, zarządzanie drogami, i tak naprawdę majątek tylko pod tymi szkołami, tyle ziemi, co tam szkoła stoi, natomiast dodatkowych żadnych majątków powiat nie posiada, nie ma czego sprzedać, nie ma dodatkowych środków, żeby dofinansować te szkoły [przedstawiciel powiatu ziemskiego 1].*

O: [...] *Na terenie powiatu nic tutaj nie zrobimy, to znaczy można byłoby dać te motywacyjne dodatki większe, żeby nas było na to stać. Ale akurat mówię, powiaty są bardzo źle finansowane w ogóle w naszym podziale administracyjnym państwa, dlatego że nie mają żadnych dochodów własnych. Jeden procent, co na początku, dochodów własnych, co to jest [przedstawiciel powiatu ziemskiego 1].*

Jak wspomina cytowany przedstawiciel powiatu ziemskiego, powiaty, które powstały w ramach drugiego etapu reformy decentralizacyjnej w Polsce, jako ponadgminne samorządy lokalne nie

otrzymały żadnych podatków lokalnych. W ich dochodach określanych prawnie jako własne decydującą rolę odgrywają udziały w podatkach PIT i CIT. Przy czym należy pamiętać, że z ekonomicznego punktu widzenia nie są to dochody własne, gdyż nie pozwalają samorządom na prowadzenie samodzielnej polityki podatkowej.

Oznacza to, że powiat w przeciwieństwie do gminy, a w szczególności do miasta na prawach powiatu, nie dysponuje swobodnie dochodami. Dodatkowo znaczna część wydatków powiatów ma charakter sztywny. Są to np. dotowane zadania z zakresu pomocy społecznej. W szczególności chodzi tu o wynagrodzenia, które w 2012 roku stanowiły przeciętnie 60% wydatków bieżących powiatów, podczas gdy w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego było to poniżej 50% (por. tabela 46). Ta sztywność wydatków, przy jednoczesnych ograniczeniach dochodowych, sprawia, że samorządy powiatowe mają problemy z generowaniem tzw. nadwyżki operacyjnej (różnicy między bieżącymi dochodami i wydatkami). Ta nadwyżka wraz z dochodami z majątku daje samorządowi swobodę w podejmowaniu decyzji wydatkowych, szczególnie tych związanych z inwestycjami. Jak wynika z tabeli 46, jej wielkość w porównaniu do dochodów ogółem jest spośród wszystkich typów samorządów najmniejsza.

Wyrazem opisanych problemów samorządów powiatowych może być fakt, że nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów, który uwzględnia możliwości generowania tzw. wolnych środków przez samorządy, a który obowiązuje od 2014 roku, ograniczył możliwości zadłużania się większości powiatów, podczas gdy inne jednostki samorządu terytorialnego w większości na nowym wskaźniku zyskały (Swianiewicz i Łukomska, 2014a).

A przecież kryzys w państwie jest i do tego jeszcze uchwalono nam, jako dla samorządów wszystkich, gminnych i powiatowych, wskaźnik dwieście czterdzieści trzy, czyli sposób zadłużania się, który zatrzymał w ogóle rozwój. W tej chwili my nie mamy dochodów własnych, więc nie mamy nadwyżek budżetowych i mały nawet możemy wziąć kredyt. Czyli odgórnie stymuluje, obcina się nam odgórnie jakby rozwój [przedstawiciel powiatu ziemskiego 1].

Tabela 46. Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej samorządów w 2012 roku

	Powiaty	Mnpp	Metropolie*	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem						
średnia	92.4	89.3	86.6	89.6	90.3	90.0
mediana	93.7	89.1	88.6	91.4	91.9	91.9
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne						
średnia	60.0	49.3	41.8	47.5	48.6	47.1
mediana	61.6	50.0	40.8	47.4	48.9	47.4
Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem						
średnia	5.6	7.6	7.7	8.5	9.5	8.5
mediana	5.4	7.5	7.8	7.6	8.8	8.0

Źródło: Ministerstwo Finansów; Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013; <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/> (dostęp 12/05/2015).

* spośród miast na prawach powiatu wyróżniono 12 metropolii, nie są one zaliczane w tym zestawieniu w statystykach miast.

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

Te ograniczenia swobody dochodowej sprawiają, że wszelkie zmiany w dochodach i wydatkach związanych z oświatą, która stanowi jedną z największych pozycji w budżetach samorządów, nie zwykle utrudniają działanie powiatu.

W tym roku mamy mniejszą [subwencję], była w ubiegłym roku mniejsza ilość młodzieży, z racji niżu demograficznego oczywiście. I automatycznie spada nam subwencja, a jak spada subwencja, to są mniejsze pieniądze. A powiat nie bardzo ma z czego dołożyć [przedstawiciel powiatu ziemskiego 4].

Tymczasem ze względu na swobodę wyboru szkół przez młodzież zmiany te są mniej przewidywalne niż w przypadku edukacji podstawowej i gimnazjalnej. Dodatkowo należy przypomnieć, że powiaty są odpowiedzialne za edukację specjalną. Tutaj zmiany w liczbie dzieci są jeszcze trudniejsze do przewidzenia, a jednocześnie skutkują znacznymi zmianami w wydatkach i dochodach. Nakłada się na to sposób kalkulacji subwencji uwzględniający cykl roku budżetowego, podczas gdy wydatki są związane z rokiem szkolnym.

Ta sytuacja finansowa powiatów powoduje, że w przeciwieństwie do gmin ich wydatki związane z edukacją są w pełni pokrywane przez subwencję oświatową (por. tabela 21 na s. 98). W przypadku powiatów trudno zatem mówić, że subwencja dofinansowuje zadania własne, ona *de facto* jest jedynym źródłem ich finansowania. Jednocześnie, jeśli porównamy mediany wydatków bieżących na ucznia, powiaty ziemskie wydają rocznie na ucznia ponad 1100 zł mniej w liceum ogólnokształcącym i ponad 1600 zł w przypadku szkół kształcących zawodowo. Dzieje się tak pomimo tego, że liczba dzieci w oddziałach liceów ogólnokształcących i techników powiatowych jest mniejsza niż szkół zlokalizowanych w miastach na prawach powiatu.

Tabela 47. Wielkość oddziału i wydatki na szkoły ponadgimnazjalne w miastach na prawach powiatu i powiatach ziemskich

Zmienne	Szkoła	Średnia	Max.	Min.	Mediana		
		miasta na prawach powiatu					
wielkość oddziału	LO	29.0	33.8	22.9	29.5	7.6%	
	technikum	25.4	29.1	16.3	25.7	8.3%	
	zasadnicza szkoła zawodowa	24.5	30.2	13.0	24.6	12.5%	
wydatki na ucznia	LO	8650.4	12582.2	5538.0	8561.2	15.4%	
	szkoły zawodowe	9941.1	16605.5	6499.0	9660.0	17.6%	
		powiaty ziemskie					
wielkość oddziału	LO	27.2	33.8	12.2	27.7	10.7%	
	technikum	23.7	29.7	10.7	24.2	13.0%	
	zasadnicza szkoła zawodowa	24.7	36.5	6.8	25.4	16.5%	
wydatki na ucznia	LO	7710.6	25986.4	2208.7	7417.4	31.6%	
	szkoły zawodowe	8337.0	19183.1	3444.4	8032.9	24.5%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych i SIO.

Może to rodzić problemy, które sygnalizowali dyrektorzy w odpowiedziach na pytanie o wystarczalność środków finansowych na wyposażenie szkół (por. rysunek 85, s. 160). Właśnie w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzonych przez większość z analizowanych powiatów ziemskich

przeważały odpowiedzi mówiące o istotnych brakach środków na zakup wyposażenia i materiałów (w miastach na prawach powiatu edukacja ponadgimnazjalna też generalnie wypadła w tym aspekcie gorzej niż obowiązkowa).

Dodatkowo z konstrukcji subwencji wynika, że jest to tylko finansowanie spraw bieżących, nie ma w nim miejsca na inwestycje, a te ze względu na ograniczenia finansowe, zarówno prawne, jak i ekonomiczne, często przekraczają możliwości budżetów samorządów powiatowych. W zestawieniu z innymi jednostkami samorządu wydatki inwestycyjne powiatów są wyraźnie niższe. Np. w 2012 roku inwestycje przeciętnego powiatu wyniosły tylko 12% jego wydatków, podczas gdy w gminach było to 18%, a w miastach na prawach powiatu 20%.

Poza tym powinno się też, ponieważ powiaty nie mają żadnych praktycznie dochodów, to powinny mieć możliwość, żeby ze środków subwencji oświatowej jakiegokolwiek przeprowadzać choćby najmniejsze inwestycje. A teraz, jak kiedyś to były środki w rezerwie ministra, że można było na inwestycje występować, już od wielu lat tego nie ma, chyba kataklizmy ewentualnie jakieś można występować, jak się coś zdarzy. I tutaj jest sytuacja patowa dla samorządów powiatowych, bo nie mamy skąd środków, a przecież tak samo musimy zapewnić jakieś odpowiednie standardy XXI wieku dla uczenia się młodzieży w tych szkołach, tak? Miasta mają inaczej, prawda? Miasta mają inne budżety, mogą dokładać dużo do oświaty. Powiaty nie mają takich dochodów. Tak że mimo tych bolączek to aż tyle zrobiliśmy, to i tak graniczy z cudem [przedstawiciel powiatu ziemskiego 1].

8.3. Szczególne problemy kształcenia zawodowego

Elżbieta Drogosz-Zabłocka
Jędrzej Stasiowski

W kontekście omawianych problemów związanych z finansowaniem szkół ponadgimnazjalnych przez powiaty ziemskie warto pochylić się nad jego szczególnym obszarem, tj. kształceniem zawodowym. Kształcenie zawodowe cechuje interoperacyjność rozumiana jako zdolność współpracy z innymi systemami, np. rynkiem pracy czy gospodarką, w taki sposób, aby realizując przypisane mu zadania, funkcjonowało w sposób uzasadniony edukacyjnie, technicznie i ekonomicznie.

W roku szkolnym 2012/2013 wprowadzono do szkół ponadgimnazjalnych reformę kształcenia zawodowego. Zmiana ta, jak pokażemy, w zasadniczy sposób wpływa na realizację i koszty zadań szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe. Należy jednak podkreślić, iż zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej, *z uwagi na fakt, iż wdrożenie modernizacji systemu edukacji zawodowej następuje w okresie utrzymującego się od kilku lat spowolnienia gospodarczego, zaproponowano rozwiązania, które umożliwiają osiągnięcie założonych celów przede wszystkim poprzez konsolidację zasobów technodydaktycznych i nie generują wzrostu kosztów funkcjonowania szkół i placówek oświatowych*⁶². Problemem, z którym możemy mieć do czynienia w kształceniu zawodowym realizowanym w tej sytuacji gospodarczej, jest sposób przeprowadzenia konsolidacji zasobów technodydaktycznych. Na zagadnieniu konsolidacji powinna zatem szczególnie skupić się uwaga, aby, jak zaznaczono w stanowisku ministerstwa, *nie generować wzrostu kosztów* i by proces ten służył kształceniu dostosowanemu do wymagań gospodarki.

W szkołach objętych badaniem BECKER mieliśmy do czynienia zarówno ze „starymi” (sprzed reformy) zasadami pracy, jak i „nowymi” (po wprowadzeniu reformy). Na szczególne problemy kształcenia zawodowego trzeba spojrzeć w kontekście tego, co jest i co będzie w przyszłości następstwem wprowadzanej reformy. Podstawą zmian była zreformowana klasyfikacja zawodów szkolnictwa zawodowego, w której oferowane w systemie szkolnym i w postaci kursów zawody szkolne zostały

⁶² Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 20499 w sprawie finansowego wsparcia ponadgimnazjalnego kształcenia zawodowego; Warszawa, dnia 4 września 2013 r.; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=06421512>

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

opisane za pomocą składających się na nie kwalifikacji. W konsekwencji, zmieniła się metodologia oraz konstrukcja podstaw programowych kształcenia w zawodach⁶³, w których na plan pierwszy w procesie kształcenia zostały wysunięte kwalifikacje, a nie, jak dotychczas, zawód. Opis zawodu za pomocą kwalifikacji spowodował zmianę dotychczasowej organizacji kształcenia zawodowego, co w konsekwencji spowodowało rozszerzenie palety potencjalnych zainteresowanych tym kształceniem. Szkoły mają możliwość organizowania kształcenia zarówno w zawodach, jak i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych (KKZ). Mamy zatem do czynienia z systemem szkolnym i pozaszkolnym, dostępnym dla absolwentów, eksternów i uczniów. Dla celów kształcenia zawody znajdujące się w klasyfikacji pogrupowano w osiem obszarów kształcenia⁶⁴. Kolejną zmianą, zintegrowaną z pozostałymi, jest inne podejście do egzaminów zawodowych, których celem jest obecnie potwierdzanie poszczególnych kwalifikacji w zawodzie. Od 1 września 2012 roku standardy egzaminacyjne i programy kształcenia zawodowego opierają się na tych samych podstawach programowych kształcenia w zawodach. Szkoła zawodowa ma obowiązek zapewnienia uczniowi możliwości przystąpienia do egzaminu w zawodzie, w którym prowadzi kształcenie. Część praktyczna egzaminu może odbywać się we współpracy z pracodawcą lub CKU/CKP. W sytuacji, w której nie ma takiej możliwości, na szkołę spada niebagatelny obowiązek odpowiedniego wyposażenia pracowni i warsztatów tak, aby stworzyć wymaganą liczbę stanowisk zarówno do kształcenia w danym zawodzie, jak i do przeprowadzenia danego egzaminu⁶⁵. Twórcy reformy wyszli z założenia, że jeśli podstawa programowa kształcenia w zawodach jest punktem odniesienia zarówno do kształcenia zawodowego, jak i egzaminu zawodowego, to zorganizowanie procesu kształcenia według założeń zawartych w podstawie jest wystarczającą przesłanką do organizacji egzaminu zawodowego. Problem w tym, że egzamin zawodowy odbywa się w warunkach ściśle określonych przez procedury dotyczące zarówno wyposażenia, jak i kadry, podczas gdy warunki realizacji kształcenia w zawodzie są wskazane w podstawach programowych jako wymagane, ale nie konieczne. Osobnym problemem są wymagania dotyczące wyposażenia szkoły/placówki, by mogła być tam przeprowadzona część pisemna egzaminu zawodowego w formie elektronicznej. Wymagania te dotyczą zarówno odpowiedniej liczby stanowisk, jak i wyposażenia umożliwiającego zdawanie egzaminu w tej formie. Warto jednak podkreślić, że szczególnego znaczenia nabiera wyposażenie do zajęć praktycznych i części praktycznej egzaminu zawodowego. Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE) za ośrodek egzaminacyjny uznaje szkołę, placówkę lub pracodawcę⁶⁶ upoważnione do zorganizowania części praktycznej egzaminu zawodowego. Zatem to część praktyczna, tj. kadra i warunki do przeprowadzenia tej części egzaminu zawodowego, przesądza o tym, czy dana szkoła/placówka, pracodawca może być ośrodkiem egzaminacyjnym⁶⁷. Nakłada to na szkoły i placówki wymagania, których spełnienie może być trudne ze względu na koszty, jakie musi ponieść szkoła, aby takie kształcenie i egzamin zorganizować. Na problem ten wskazują dyrektorzy szkół.

To znaczy zawody informatyczne już musielibyśmy modernizować i to w znacznym zakresie, bo jeżeli jest norma prawna mówiąca o tym, żeby dyrektor odpowiadał za utworzenie stanowisk egzaminacyjnych dla każdego zawodu, w którym szkoła kształci młodzież, to już dzisiaj trzeba byłoby zmodernizować dwie klasopracownie za około 900 000 złotych [dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej].

W podstawach programowych dla danego zawodu opisanego za pomocą kwalifikacji określone są typy pomieszczeń dydaktycznych dla poszczególnych zawodów, np. pracownia organizowania

⁶³ Przed rokiem 2012 podstawa programowa nosiła nazwę podstawy programowej kształcenia w zawodzie, obecnie – podstawy programowej kształcenia w zawodach, bowiem niektóre jej części odnoszą się do wszystkich zawodów, inne do grup zawodów, a pozostałe są specyficzne dla pojedynczego zawodu, stąd zmiana nazwy, a w rezultacie rozumienia podstawy programowej jako punktu odniesienia dla całej gamy zawodów nauczanych w szkołach.

⁶⁴ A – administracyjno-usługowy, B – budowlany, E – elektryczno-elektroniczny, M – mechaniczny i górniczo-hutniczy, R – rolniczo-leśny z ochroną środowiska, T – turystyczno-gastronomiczny, Z – medyczno-społeczny, S – artystyczny.

⁶⁵ http://cke.edu.pl/images/files/zawodowe/procedury/Procedury_od_2014a.pdf

⁶⁶ Przez pracodawcę rozumie się w tym dokumencie pracodawcę, u którego jest realizowane kształcenie zawodowe.

⁶⁷ <http://www.cke.edu.pl/index.php/informatory-left/egzamin-zawodowy/25-egzaminy-zawodowe/183-informatory2>

i prowadzenia sprzedaży, pracownia techniki biurowej, pracownika ekonomiki i rachunkowości dla zawodu technik handlowiec czy pracownia ekonomiczna i pracownia techniki biurowej dla zawodu technik ekonomista. Przytoczony przykład wskazuje, że pracownia techniki biurowej może być wykorzystywana zarówno do kształcenia technika handlowca, jak i technika ekonomisty. A zatem może zachęcać szkoły do budowania takiej oferty zawodów, która będzie minimalizować koszty wyposażenia, co jednak nie zawsze może być zgodne z oczekiwaniami rynku. To niezamierzony efekt wyodrębniania części wspólnych wyposażenia w różnych zawodach. W dokumentach określono także wyposażenie pomieszczeń dydaktycznych, np. w stanowiska komputerowe podłączone do sieci, z dostępem do Internetu, drukarki, skanery, wyposażone w odpowiednie oprogramowanie niezbędne w pracy technika ekonomisty. Kształcenie w każdym z zawodów wymaga ponadto utrzymania niezbędnego wyposażenia (naprawy i serwisowania), zakupu materiałów niezbędnych do nauczania oraz spełnienia standardów BHP, przeciwpożarowych czy ochrony środowiska. Zróżnicowane są także koszty zatrudnienia nauczycieli praktycznej nauki zawodu, w tym specjalistów. Nawet ten uproszczony opis wyposażenia pomieszczenia dydaktycznego pokazuje skalę zmian w infrastrukturze i związanych z tym zakupów, które powinny mieć miejsce w szkołach zawodowych realizujących nowe podstawy programowe i organizujących egzaminy zawodowe.

Analiza tego zagadnienia nasuwa dwa pytania. Po pierwsze, czy spełnienie tych wymagań będzie możliwe przy obecnym poziomie finansowania, po drugie, czy wszystkim szkołom/placówkom potrzebne jest aż takie wyposażenie pracowni do prowadzenia kształcenia, być może inwestycja ta byłaby bardziej uzasadniona w odniesieniu do placówek kształcenia praktycznego i ustawicznego (CKP i CKU), które służyłyby wielu szkołom i placówkom nie tylko na terenie danego miasta czy powiatu. Jest to o tyle ważne, że już w szkołach zawodowych sprzed reformy uczniowie ponosili znaczne koszty kształcenia zawodowego, głównie praktycznego. Powstaje zatem pytanie, czy nowe wymagania infrastrukturalne i materiałowe nie przełożą się na współfinansowanie, trudno przewidzieć, w jakim zakresie, kształcenia zawodowego ze strony gospodarstw domowych.

Rodzice ucznia technikum architektonicznego uczącego się według „starego” programu wskazują na konieczne zakupy materiałów, ale także niezbędnego oprogramowania do nauki zawodu, co ilustruje poniższa wypowiedź.

B: Co jeszcze się pojawia w takich niespodziewanych wydatkach?

O1: To znaczy tak, jak syn kupił sobie teczkę do noszenia tych projektów, to później jeszcze okazało się, że tuba jest potrzebna do takich projektów. To jest taki wydatek niespodziewany, nieoczekiwany. No bo ja myślałam, że jak już teczkę ma, to już będzie wystarczająca ilość i wystarczy to, co zostało zakupione, natomiast tu jeszcze szkoła narzuca inne rzeczy. I to jest jeszcze program komputerowy dodatkowo, tak, że to takie niespodziewane rzeczy, które są dokupywane na bieżąco. To są takie niespodziewane wydatki, a jednak obciążające budżet domowy [wywiad rodzinny, powiat pruszkowski].

Także w szkołach gastronomicznych uczniowie ponoszą koszty zajęć praktycznych, chociaż jak zaznaczają dyrektorzy w wywiadach, przygotowany posiłek jest przeznaczony dla uczniów. Nie zawsze ta perspektywa jest zgodna z tym, jak to widzą uczniowie, co ilustruje poniższa wypowiedź.

8. Problemy wydatków prywatnych i publicznych na edukację ponadgimnazjalną

O2: Na przykład, jak jest jakaś, założmy, wigilia klasowa. Robią wielki konkurs, że, założmy, klasa jak najlepiej przygotuje stół wigilijny i przychodzi do nas dyrektor i mówi do nas, że nasz stół ma wyglądać pięknie dlatego, że jesteśmy klasą gastronomiczną i nasza wychowawczyni mówi nam, że to nie może być takie jedzenie jak chipsy i paluszki, tylko to mają być ciasta, śledzie, wszystkie rodzaje ryb i po prostu to jest masakra.

B: I co wtedy? Gotujecie?

O1: Ona od razu do mnie dzwoni czy pisze, ja zaczynam się wściekać, bo czasami jest lepiej, a czasami gorzej.

B: Finansowo?

O1: Oczywiście. Jeżeli, założmy, w zimie robią kanapki. Mam na 30 osób zrobić kanapek. Tak jest i musisz ogórka, pomidora tam kupić.

B: Ja wiem, jak się robi 30 kanapek, na szczęście.

O1: Ale to muszą być ładne, eleganckie.

B: Rozumiem, że nikt nie zadaje pytań, kto za to zapłaci?

O2: Dokładnie. To po prostu trzeba przynieść, i tyle [wywiad rodzinny, powiat sępoleński].

Wypowiedzi uczniów i ich rodziców wskazują na zróżnicowane, w zależności od zawodu i typu szkoły, koszty gospodarstw domowych ponoszone przede wszystkim na kształcenie praktyczne.

B: Niech mi państwo opowiedzą o Natalii. Natalia się uczy w szkole...?

O2: Fryzjerskiej.

O1: Zasadnicza szkoła zawodowa.

O3: Tak. Teraz od trzeciej klasy muszę sobie kupić główkę, stojak i ona kosztuje 200 zł. Główna plus stojak to około 300 zł.

B: 500 zł.

O3: No i muszę to mieć.

B: Nie pokrywa tego finansowanie?

O3: Nie, ja po prostu muszę to mieć. To jest mi potrzebne, ja muszę się na tym uczyć i nie jest to finansowane.

B: Ty jesteś w szkole zawodowej. Czy szkoły zawodowe nie udostępniają jakichś rzeczy, urządzeń tego typu, wiesz?

O3: To znaczy, jest pracownia w szkole, to tak. Ale główki, to każdy musi mieć swoją, bo wiadomo, że w szkole są jakieś główki, kilka, ale po prostu są już tak zniszczone, że na nich się nie da po prostu pracować. Jeżeli ktoś chce po prostu uczyć się w tym zawodzie, to musi po prostu to wydać, no i tyle [wywiad rodzinny, Tarnobrzeg].

Kształcenie zawodowe jest generalnie droższe niż kształcenie ogólne, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wadze na ucznia szkół prowadzących kształcenie zawodowe, która wynosiła 0,19 w 2012 roku, co oznacza zwiększenie o 19% subwencji przypadającej na uczniów zasadniczych szkół zawodowych i techników⁶⁸. Jednak waga ta w żaden sposób nie różnicuje kosztów uczniów uczących się w różnych zawodach.

O: Powinny być zupełnie inne przeliczniki, jeśli chodzi o szkolnictwo zawodowe, bo teraz przelicznik zwiększający na szkolnictwo zawodowe jest tak mały, że to w ogóle nie przystaje do rzeczywistości, gdzie powinniśmy mieć możliwość za te środki wyposażenia pracowni dla młodzieży kształcącej się zawodowo. To jest na zasadzie liczone prawie tak, jak dla uczniów szkół ogólnokształcących, a to jest koszt kształcenia ucznia zupełnie inny. Tak że tutaj powinno być zupełnie zmienione [przedstawiciel powiatu ziemskiego 4].

Warto w tym miejscu przywołać analizy dotyczące problemu zróżnicowanych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach (Drogosz-Zabłocka, Kłobuszewska i Stasiowski, 2015). Wykorzystano w nich dane z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) dotyczące roku 2012, które dostarczyły

⁶⁸ W 2000 roku wprowadzono wagę dla szkół zawodowych oraz placówek CKP i CKU, która wynosiła wówczas – 0,15, w 2008 roku zwiększono ją do 0,17, a następnie do 0,19. Od 2015 roku waga ta została zwiększona do wysokości 0,21. Nasze analizy odnosimy tylko do zasadniczych szkół zawodowych i techników dla młodzieży.

informacji o kosztach ponoszonych przez szkoły kształcące zawodowo w Polsce. Wysokość wydatków można uznać za przybliżenie realnych kosztów kształcenia (choć w praktyce realne koszty mogą być wyższe). Przeprowadzone analizy potwierdziły przypuszczenia dotyczące zróżnicowania wydatków bieżących na ucznia w zależności od obszaru kształcenia. Okazało się, że wydatki na ucznia w szkołach kształcących w obszarach mechanicznym i górniczo-hutniczym oraz rolniczo-leśnym z ochroną środowiska są wyższe niż w szkołach o profilu administracyjno-usługowym. Wydatki były również istotnie zróżnicowane wewnątrz poszczególnych profili, co wskazuje, iż określona oferta zawodów nauczanych w szkole ma istotny wpływ na koszty kształcenia, które są inne dla tak odmiennych zawodów jak np. technik ekonomista i technik mechatronik. Zważywszy, iż w algorytmie obliczania subwencji w odniesieniu do różnych zawodów i typów szkół prowadzących kształcenie zawodowe stosowana jest ta sama waga (uprzednio 0,19, a obecnie 0,21), warto zastanowić się nad efektywnością takiego systemu finansowania. Samorządy prowadzące szkoły zawodowe kształcące w bardziej kosztochłonnnych zawodach muszą więcej dokładać do szkolnych budżetów. Oznacza to, że algorytm w tym zakresie nie do końca spełnia funkcję alokacyjną. Ponadto, taka sytuacja stawia uboższe JST w trudnej sytuacji szczególnie wówczas, gdy ich ograniczone możliwości finansowe spotykają się ze zróżnicowanymi, przewyższającymi możliwości finansowe samorządu oczekiwaniami na lokalnym rynku pracy w zakresie obszarów kształcenia zawodowego. Przeprowadzone analizy pokazały również znaczenie organizacji praktycznej nauki zawodu – tam, gdzie uczniowie uczą się praktycznych umiejętności poza szkołą (tak jak pracownicy młodociani) lub odbywają zajęcia praktyczne poza szkołą (np. w CKP), wydatki w przeliczeniu na ucznia są istotnie niższe. Oznacza to jednak jedynie przrzucenie kosztu kształcenia praktycznego na inne podmioty finansowane ze środków publicznych (CKP) lub prywatne przedsiębiorstwa. Algorytm subwencji nie uwzględnia również tych źródeł różnicowania kosztów kształcenia zawodowego.

Osobnym problemem, wspomnianym powyżej, jest kształcenie młodocianych pracowników i związane z tym finansowanie. Analiza kosztów kształcenia młodocianych pracowników ponoszonych przez rzemieślników w czterech przykładowych zawodach wskazuje, że w trzyletnim okresie nauczania wahają się one od 32,0 tys. zł dla zawodu elektryk do 36,2 tys. zł dla cukiernika. Pracodawca, po trzyletnim okresie nauki zawodu, może starać się o zwrot kosztów kształcenia. Jednak proces ten jest bardzo zbiurokratyzowany i uzależniony od pomyślnego zdania egzaminu zawodowego przez uczącego się zawodu (Kosakowska i Stępnikowski, 2014).

Pracodawcy zawierający z młodocianymi pracownikami umowy o pracę w celu przygotowania ich do zawodu są zobowiązani do ponoszenia kosztów egzaminu zawodowego swego ucznia⁶⁹. CKE podała szacunkowe koszty egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w sesji letniej 2014 roku. Koszt ten na jednego zdającego waha się od 225 zł w zawodzie fotograf (blacharz izolacji przemysłowych – 230, cukiernik – 235 zł), do 670 zł w zawodzie monter kadłubów okrętowych (drukarnik – 500 zł, monter izolacji przemysłowych – 475 zł, zdun – 430 zł).

Wszystkie wskazane problemy finansowania kształcenia zawodowego obligują do weryfikacji obecnych lub poszukiwania nowych mechanizmów finansowania tego kształcenia, zarówno oferowane go w systemie szkolnym, jak i pozaszkolnym.

⁶⁹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. (Dz.U. nr 60, poz. 278, z późn. zm.) § 2.1. ust. 6, pracodawca zatrudniający młodocianych pracowników opłaca koszty przeprowadzenia egzaminów zdawanych w pierwszym wyznaczonym terminie. Pracodawca może pokryć koszty egzaminu poprawkowego.

Literatura

- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C. i Vandenbussche, J. (2009). *The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S.* Dostępne na: http://scholar.harvard.edu/files/aghion/files/causal_impact_of_education.pdf (data dostępu: 15.03.2015)
- Ahlin, Å. i Johansson, E. (2001). Individual demand for local public schooling: Evidence from Swedish survey data. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 331–351.
- Andrews, M., Duncombe, W. i Yinger, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: Are we any closer to consensus? *Economics of Education Review*, 21.
- Barro, R. (1999). Determinants of democracy. *The Journal of Political Economy*, 107(6), 158–183.
- Barro, R. i Lee, J. (1993). *International Comparisons of Educational Attainment*. Working Paper NBER No. 4349, Cambridge.
- Bartczak, A i Czajkowski, M. (2015). *Popyt na zajęcia dodatkowe w szkołach podstawowych i gimnazjach – badanie dla dziewięciu powiatów w Polsce*. Warszawa.
- Bass, G. R. i Verstegen, D. (1992). Informing policymakers about the impact of state funding formula components on rural schools. *Journal of Research in Rural Education*, 8(1), 15–25.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, 9–49.
- Becker G. S. i Tomes N. (1976). Child Endowments and the Quantity and Quality of Children. *The Journal of Political Economy*, 84(4).
- Bergstrom, T. C., Rubinfeld, D. L. i Shapiro, P. (1982). Micro-based estimates of demand functions for local school expenditures. *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, 1183–1205.
- Białecki, I. i Siemieńska, R. (2007). Wpływ rodziny i grup rówieśniczych na wyniki egzaminów zewnętrznych. *Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej*, 12.
- Bickel, R., Howley, C., Williams, T. i Glascock, C. (2001). High school size, achievement equity, and cost: Robust interaction effects and tentative results. *Education Policy Analysis Archives*, 9(40).
- Blanden, J. i Gregg, P. (2004). Family income and educational attainment: a review of approaches and evidence for Britain. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 245–263.
- Blau, D. M. (1999). The Effect of Income on Child Development. *The Review of Economics and Statistics*, 81(2), 261–276.
- Boix, C. (1997). Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960–90. *American Journal of Political Science*, 41, 814–845.

- Borge, L., Brueckner, J. i Rattsø, J. (2012). *Partial fiscal decentralization and public-sector heterogeneity: theory and evidence from Norway*. CESifo Work. Pap. 1–39.
- Borge, L. E. i Rattsø, J. (1995). Demographic shift, relative costs and the allocation of local public consumption in Norway. *Regional Science and Urban Economics*, 25(6), 705–726.
- Bowles, T. J. i Bosworth, R. (2002). Scale economies in public education: Evidence from school level data. *Journal of Education Finance*, 28, 285–299.
- Bradley, S. i Taylor, J. (2002). The Effect of the Quasi-market on the Efficiency–equity Trade–off in the Secondary School Sector. *Bulletin of Economic Research*, 54(3), 295–314.
- Brueckner, J. (2009). Partial fiscal decentralization. *Regional Science and Urban Economics*.
- Bukowska, G. i Siwińska, J. (2011). School competition and the quality of education: introducing market incentives into public services. The case of Poland. *Economics of Transition*, 19.
- Bussemeyer, M. R. (2007). Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980–2001. *Journal of European Public Policy*, 14, 582–610.
- Card, D. (1999). The causal effect of education on earnings. *Handbook of Labor Economics*, 3, 1801–1863.
- Carruthers, J. I. i Ulfarsson, G. F. (2003). Urban sprawl and the cost of public services. *Environment and Planning B*, 30(4), 503–522.
- Chakraborty, K., Biswas, B. i Lewis, W. C. (2000). Economies of scale in public education: an econometric analysis. *Contemporary Economic Policy*, 18(2), 238–247.
- Chowdry, H., Crawford, C. i Goodman, A. (2009). *Drivers and barriers to educational success: evidence from the Longitudinal Study of Young People in England*. DCSF Research Report No. RR102.
- Corcoran, S. i Evans, W. N. (2010). Income Inequality, the Median Voter, and the Support for Public Education (NBER Working Paper No. 16097). *National Bureau of Economic Research, Inc.*
- Dolata, R., Hawrot, A., Humenny, G., Jasińska, A., Koniewski, M., Majkut, P. i Żółtak, T. (2013). Trafność metody edukacyjnej wartości dodanej dla gimnazjów. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Drogosz-Zabłocka, E., Kopańska, A. i Stasiowski, J. (2015, w druku). Między subwencją a budżetem i rozwojem szkoły. Czy model finansowania zdecentralizowanej edukacji jest zasadny? *Polityka Społeczna*.
- Duncan, G. J., Brooks-Gunn, J. i Klebanov, P. K. (1994). Economic Deprivation and Early Childhood Development. *Child Development*, 65, 296–318.
- Duncombe, W. D. i Yinger, J. M. (1999). *Performance standards and educational cost indexes: You can't have one without the other. Equity and adequacy in education finance: Issues and perspectives*, 260–292.

- Duncombe, W. i Yinger, J. (2007). Does school district consolidation cut costs? *Education*, 2(4), 341–375.
- Falch, T. i Rattsø, J. (1997). Political economic determinants of school spending in federal states: theory and time-series evidence. *European Journal of Political Economy*.
- Fazekas, M. (2012). *School funding formulas: review of main characteristics and impacts*. OECD Education Working Papers, No. 74. OECD Publishing.
- Gajderowicz T., Grotkowska G. i Wincenciak L. (2012). Premia płacowa z wykształcenia wyższego według grup zawodów. *Ekonomista*, 5, 577–603.
- Gniadkowski A. (2013). Subwencja ustalana na oko. *Wspólnota* 10/06.
- Golebiewski, J. A. (2011). An overview of the literature measuring education cost differentials. *Peabody Journal of Education*, 86(1), 84–112.
- Grob, U. i Wolter, S. C. (2007). Demographic change and public education spending: a conflict between young and old? *Education Economics*, 15(3), 277–292.
- GUS (2014a). *Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2014b). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Haelermans, C., De Witte, K. i Blank, J. L. (2012). On the allocation of resources for secondary schools. *Economics of Education Review*, 31(5), 575–586.
- Haider, S. J. i McGarry, K. M. (2012). *Parental investments in college and later cash transfers*, NBER working paper nr 1848. Dostępne na: <http://www.nber.org/papers/w18485> (dostęp: maj 2013).
- Hannum, E. (2005). Market transition, educational disparities, and family strategies in rural China: new evidence on gender stratification and development. *Demography*, 42(2), 275–299.
- Hanushek, E. A. (1992). The Trade-off Between Child Quantity and Quality. *Journal of Political Economy*, 100(1), 84–117.
- Hanushek, E. A. i Wößmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. World Bank Policy Research Working Paper 4122,
- Haveman, R. i Wolfe, B. (1995). The determinants of children's attainments: a review of methods and findings. *Journal of Economic Literature*, 33(4), 1829–1878.
- Heinesen, E. (2004). Determinants of local public school expenditure: a dynamic panel data model. *Regional Science and Urban Economics*, 34, 429–453.
- Herbst, M. (red.). (2012). *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego.

- Herbst, M. i Herczyński, J. (2004). *Is Large More Effective than Small Is Beautiful? Size and Performance of Primary Schools in Poland*. Working paper MPRA 6139.
- Herbst, M., Herczyński, J. i Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbst, M. i Wojciuk, A. (2014). Przestrzenne nierówności oferty edukacyjnej w zdecentralizowanym systemie oświaty. *Przypadek Polski Edukacja*, 1(126), 34–52.
- Herczyński, J. (2012). *Wskaźniki oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego.
- Herczyński, J. i Siwińska-Gorzela, J. (2010). *Administracyjna waga wiejska w algorytmie podziału subwencji oświatowej*. Warszawa: ORE MEN.
- Hirth, M. A. i Eiler, E. (2005). Horizontal and vertical equity analysis of Indiana's 2001 reward-for-effort formula. *Journal of Education Finance*, 382–398.
- Hoxby, C. (2000). The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Population variation. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4).
- Hoxby, C. M. i Leigh, A. (2004). Pulled away or pushed out? Explaining the decline of teacher aptitude in the United States. *American Economic Review*, 236–240.
- IBE (2010). *Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- IBE (2014a). *Kompetencje komputerowe i informacyjne młodzieży w Polsce. Raport z międzynarodowego badania kompetencji komputerowych i informacyjnych ICILS 2013*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- IBE (2014b, raport niepublikowany). *Publiczne i prywatne nakłady na edukację. Raport końcowy z badania BECKER opracowany przez Zespół Ekonomii Edukacji IBE oraz zespół merytoryczny Millward Brown i PBS*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Inman, R. P. (2008). *The flypaper effect*. NBER Working Paper Series; 14579.
- Izushi, H. i Huggins, R. (2004). Empirical analysis of human capital development and economic growth in European regions. *Cedefop Reference Series*, 54.
- Jakubowski, M. i Kozińska-Bałdyga, A. (2005). Małe Szkoły – polska odpowiedź na problemy wiejskiej oświaty. *Wieś i Rolnictwo*, 3.
- Kim, T. (2004). Shadow education: School quality and demand for private tutoring in Korea. *KDI School of Pub Policy & Management Paper*, 04-21.
- Kłobuszewska, M. (2014). Determinanty prywatnych wydatków edukacyjnych w Polsce – wyniki badania eksploracyjnego. *Edukacja*, 1, 126.

- Kopańska, A. (2014). *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*. Warszawa: Difin S.A.
- Kosakowska, J. i Stępnikowski, A. (2014). Finansowanie nauki zawodu u pracodawcy. Przykład rzemiosła w Polsce. W: U. Sztanderska i E. Drogosz-Zabłocka (red.), *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych..
- Kubicki, P. (2013). Bariery edukacji włączającej. *Studia Prawnicze*, 2(194).
- Kubicki, P. (2014, materiały niepublikowane). *Finansowanie edukacji uczniów z niepełnosprawnością*.
- Lassibille, G. i Raser, J. B. (1998). *Statistical information systems on education expenditure*. Paris: UNESCO.
- Lazear, E. P. i Michael, R. T. (1988). *Allocation of income within the household*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Leung, M. C. M. i Zhang, J. (2008). Gender preference, biased sex ratio, and parental investments in single-child households. *Review of Economics of the Household*, 6(2), 91–110.
- Levačić, R. (2008). Financing Schools Evolving Patterns of Autonomy and Control. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 221–234.
- Lewis, W. C. i Chakraborty, K. (1996). Scale economics in public education. *Regional Analysis and Policy*, 26, 23–35.
- Lino, M. (1998). Expenditures on Children by Families, 1997. *Family Economics and Nutrition Review*, 11(3), 25–43.
- Lochner, L. (2004). Education, Work, and Crime. *A Human Capital Approach*. *International Economic Review*, 45(3), 811–843.
- Lochner, L. (2011). Nonproduction benefits of education: crime, health, and good citizenship. W: E. A. Hanushek, S. Machin i L. Woessmann (red.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 4, pp. 183–282). Amsterdam: North-Holland.
- Loveless, T. i Hess, F. M. (2006). Introduction: What do we know about school size and class size? *Brookings Papers on Education Policy*, 1, 1–14.
- Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42.
- Lundqvist, H. (2015). Granting public or private consumption? Effects of grants on local public spending and income taxes. *International Tax and Public Finance*, 22(1), 41–72.
- Mankiw, N. G., Romer, D. i Weil, D. N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 408–43.
- Marlow, M. L. i Shiers, A. F. (1999). Do Law Enforcement Expenditures Crowd-Out Public Education Expenditures? *Applied Economics*, 31(2).

- Meltzer, A. H. i Richard, S. F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89, 914–927.
- Merkies, A. H. Q. M. (2000). Economics of Scale and School Consolidation in Dutch Primary School W: J. L. Blank (red.). (2000). *Public provision and performance: contributions from efficiency and productivity measurement*. Amsterdam: Elsevier.
- Mimura, Y. (2014). Family Characteristics and Educational Expenditures in Japan and the United States. *The Japanese Political Economy*, 40(1), 5–28.
- Mincer, J. (1974). Schooling, Experience, and Earnings. *Human Behavior & Social Institutions*, 2.
- Mischo, C. i Haag, L. (2002). Expansion and effectiveness of private tutoring. *European Journal of Psychology of Education*, 17(3), 263–273.
- Morales, A. M., Fortes, I. A. i Guarnido, A. (2013). Institutions and Public Expenditure on Education in OECD Countries. *Hacienda Pública Española*, 204, 67–84.
- Moretti, E. (2004). Human capital externalities in cities. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 4, 2243–2291.
- Mortensen, P. (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Adm.*, 83, 931–950.
- Myck, M., Nicinska, A. i Morawski, L. (2009). *Count your hours: returns to education in Poland* (No. 4332). IZA Discussion Papers.
- Newell, A. i Socha, M. W. (2007). The Polish Wage Inequality Explosion. *Economics of Transition*, 15(4), 733–758.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nowy Jork: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012*.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014*.
- ORE (2012). Systemy finansowania zajęć pozalekcyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Oreopoulos, P. i Salvanes, K. G. (2009). *How large are returns to schooling? Hint: Money isn't everything*, NBER Working Paper No. 15339, Cambridge. Dostępne na: <http://www.nber.org/papers/w15339> (data dostępu: 15.03.2015)
- Osiecka-Chojnacka, J. i Ciura, G. (2013). Edukacja włączająca w szkolnictwie obowiązkowym w Polsce. *Infos*, 9, 1–4.
- Paquette, J. (2004). Interdivision Fiscal Equity in Saskatchewan, 1985–2000: An Analysis of Spending Equity and Wealth Neutrality. *Journal of Education Finance*, 139–175.
- Picus, L. O., Odden, A. i Fermanich, M. (2004). Assessing the equity of Kentucky's SEEK formula: A 10-year analysis. *Journal of Education Finance*, 315–335.

- Piowowski, R. (2007). Aktywność społeczno-kulturalna ucznia a wyniki egzaminów zewnętrznych. *Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej*, 12.
- Pleśniak, A. (2005). Identyfikacja zależności korelacyjnej w procedurze SEM. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, 71.
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to investment in education: a global update. *World Development*, 22(9), 1325–1343.
- Rokicka, M. i Sztandar-Sztanderska, U. (2013). Cechy społeczno-ekonomiczne rodziny a ponoszenie wydatków na prywatne dobra i usługi edukacyjne. *Edukacja*, 121(1), 7–23.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 204).
- Schroeder, C., Spieß, K. C. i Storck, J. (2015). Private Spending on Children's Education: Low-Income Families Pay Relatively More. *DIW Economic Bulletin*, 8.
- Schultz, T. P. (1988). Expansion of public school expenditures and enrollments: intercountry evidence on the effects of income, prices, and population growth. *Economics of Education Review*, 7.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 1–17.
- Sørensen, R. J. i Hagen, T. P. (1995). Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government. *Scandinavian Political Studies*, 18(1), 53–71.
- Southgate, D. E. (2009). *Determinants of shadow education: A cross-national analysis* (Doctoral dissertation, The Ohio State University).
- Stiefel, L., Berne, R., Iatarola, P. i Fruchter, N. (2000). High school size: Effects on budgets and performance in New York City. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22, 27–39.
- Swianiewicz, P. (2006) System finansowania oświaty na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany. *Finanse Komunalne*, 11.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz, P., Herbst, M. i Marchlewski, W. (2006). *Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na terenach wiejskich* (raport wykonany na zlecenie Związku Gmin Wiejskich).
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2014a). Ranking – zadłużenie samorządów. *Wspólnota*, 19.
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2014b). Oświata w finansach samorządów gminnych. *Akademia Wspólnoty*.
- Sztanderska, U. (red.) (2013). *Koszty edukacji od przedszkola do gimnazjum*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

- Sztanderska, U. i Drogoz-Zabłocka, E. (red.) (2014). *Koszty edukacji ponadgimnazjalnej i policealnej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Toutkoushian, R. K. i Michael, R. S. (2008). The impacts of school funding formula modifications on equity, fiscal neutrality, and adequacy. *Journal of Education Finance*, 352–380.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572).
- Verbina, I. i Chowdhury, A. (2004). What determines public education expenditures in Russia? 1. *Economics of Transition*, 12(3), 489–508.
- Wößmann, L. (2001). Why Students in Some Countries Do Better: International Evidence on the Importance of Education Policy. *Education Matters*, 1(2), 67–74.
- Yeung, W. J., Linver, M. R. i Brooks–Gunn, J. (2002). How money matters for young children's development: Parental investment and family processes. *Child Development*, 73(6), 1861–1879.
- Zimmer, T., DeBoer, L. i Hirth, M. (2009). Examining economies of scale in school consolidation: Assessment of Indiana school districts. *Journal of Education Finance* 35(2), 103–127.

Słownik wykorzystywanych skrótów i pojęć

Skróty:

BBGD – Badanie budżetów gospodarstw domowych

BECKER – Badanie ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostki samorządu terytorialnego

Placówka/Placówka szkolna/ szkoła – jednostka systemu oświaty w rozumieniu Art. 2 ust. 2 Ustawy o Systemie Oświaty

Pojęcia z zakresu statystyki używane w tekście:

Korelacja – w prezentowanych analizach wykorzystywana jest współczynnik korelacji liniowej Pearsona, który pozwala określić poziom zależności liniowej między dwoma zmiennymi. Wartość współczynnika zawierają się w przedziale od -1 do 1, gdzie 0 oznacza brak zależności liniowej między zmiennymi a wartości skrajne pojawiają się w przypadku zaistnienia zależności funkcyjnej między analizowanymi zmiennymi. Wartości dodatnie korelacji interpretujemy jako zależność pozytywną – wzrost wartości jednej zmiennej przeważnie towarzyszy wzrostowi wartości drugiej zmiennej. Analogicznie ujemna wartość korelacji jest interpretowana jako zależność negatywna – wzrost wartości jednej zmiennej prowadzi do spadku wartości drugiej.

Kwartył – miara statystyczna która dzieli rozkład danej cechy na 4 równoliczne części.

Mediana – miara wyznaczająca wartość środkową w zbiorze liczb. Gdyby wszystkie wartości uszeregować od najmniejszej do największej, to wówczas wartość mediany podzieliłaby ten zbiór dokładnie na dwie części – 50% liczb miałaby wartość poniżej mediany lub jej równą, a 50% powyżej wartości mediany lub jej równą.

Percentyl – miara statystyczna która dzieli rozkład danej cechy na 100 równolicznych części. Gdyby wszystkie wartości uszeregować od najmniejszej do największej, to wówczas 1% liczb miałaby wartość poniżej 1 percentyla, a 99% powyżej tej wartości.

Regresja liniowa – technika wielozmiennowej analizy danych, która umożliwia badanie związku między wybraną zmienną zależną (przewidywaną) a zmiennymi niezależnymi (predyktorami) uwzględnionymi w modelu. Model ma postać funkcji, która jest konstruowana na podstawie analizowanego zbioru danych, w taki sposób, aby przy wykorzystaniu informacji z dostępnych zmiennych niezależnych, w jak najlepszy sposób przewidzieć wartości zmiennej zależnej. Niestandardyzowane współczynniki regresji, wliczane dla każdej ze zmiennych niezależnych, informują o tym o ile zmieni się wartość zmiennej zależnej, jeśli wartość danej zmiennej niezależnej wzrośnie o jedną jednostkę (przy założeniu, że pozostałe zmienne w modelu były na niezmiennym poziomie). Jeśli wartość współczynnika regresji jest dodatnia – wzrostowi danego predyktora towarzyszy wzrost zmiennej przewidywanej, jeśli jest ujemna to wzrostowi danego predyktora towarzyszy spadek zmiennej przewidywanej. Podstawową miarą dopasowania modelu do analizowanych danych jest statystyka R-kwadrat, której wartość zawiera się w przedziale od 0 do 1 – im wyższa wartość R-kwadrat tym lepiej zmienne niezależne wykorzystane w modelu pozwalają wyjaśnić zmienność zmiennej przewidywanej.

Średnia (średnia arytmetyczna) – potocznie wartość „przeciętna”, pokazująca w pewien sposób „środek” rozkładu zmiennej. Średnia arytmetyczna obliczana jest poprzez dodanie do siebie wartości danej zmiennej dla wszystkich jednostek z danego zbioru, a następnie podzielenie tej sumy przez liczbę jednostek.

Współczynnik zmienności – względna miara zróżnicowania zmiennej; powstaje przez podzielenie odchylenia standardowego zmiennej przez jej średnią. Odchylenie standardowe informuje o tym na ile wartości zmiennej są rozrzucone wokół jej średniej – im większe odchylenie, tym większe odstępstwa wartości zmiennej od jej średniej. Współczynniki zmienności odnosi zróżnicowanie danej zmiennej do jej średniej, przez co pozwala porównywać zróżnicowanie zmiennych o różnych rozkładach. Współczynnik informuje jaki procent wartości średniej stanowi jej odchylenie standardowe – im większy procent, tym większe zróżnicowanie danej cechy.

Pojęcia dotyczące klasyfikacji wydatków na edukację używane w tekście:

Wydatki prywatne:

Wydatki bezpośrednio związane ze szkołą – wydatki na dobra i usługi, które są niezbędne do pełnego funkcjonowania dziecka w szkole (pełnego uczestnictwa w lekcjach). (składki, ubezpieczenie, podręczniki, zeszyty, akcesoria szkolne, strój, kserowanie i wydruki, dojazdy; internat/ bursa, utrzymanie poza domem w związku z nauką)

Wydatki edukacyjne – wydatki na dobra i usługi zaspakajające potrzeby związane z edukacją i rozwojem.

Wydatki na zajęcia dodatkowe – wydatki ponoszone na uczestnictwo dziecka w płatnych zajęciach dodatkowych i korepetycjach (zajęcia dodatkowe, wyrównawcze, korepetycje, dojazdy na zajęcia)

Wydatki wspomagające naukę – wszystkie wydatki, które są konieczne (bezpośrednio związane ze szkołą), ale służą edukacji i rozwojowi dziecka. (sprzęt komputerowy, książki nie do nauki, wyposażenie miejsca do nauki, przedmioty do spędzania wolnego czasu, instrumenty muzyczne nie do szkoły, materiały plastyczne nie do szkoły, instrumenty muzyczne, wyżywienie, wyjścia ze szkoły)

Wydatki samorządów:

Wydatki bezpośrednio związane z nauką/wydatki podstawowe – wydatki bieżące na szkoły zapisywane we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej szkół (80101 – szkoły podstawowe, 80110 – gimnazja, 80120 – licea ogólnokształcące, 80130 – szkoły zawodowe) po odjęciu w każdym rozdziale wydatków na dotacje dla szkół prowadzonych przez inne podmioty niż samorząd (paragrafy 254 i 259) oraz wydatki bieżące na dowożenie uczniów (rozdział 80113), internaty i bursy (85410) oraz wydatki na obsługę administracyjną (rozdział 80114). (w przeliczeniu na ucznia właściwego typu szkół prowadzonych przez samorządy).

Wydatki na wynagrodzenia w szkołach – wydatki na wynagrodzenia i pochodne zapisywane we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej szkół (80101- szkoły podstawowe, 80110- gimnazja, 80120- licea ogólnokształcące, 80130- szkoły zawodowe) w paragrafach 401, 404, 411, 412, 417 oraz 444 (fundusz świadczeń socjalnych) (w przeliczeniu na ucznia właściwego typu szkół prowadzonych przez samorządy)

Wydatki na zakup wyposażenia, materiałów, pomocy naukowych – wydatki z paragrafów 421, 424 i 430 zapisywane we właściwych rozdziałach szkół (80101- szkoły podstawowe, 80110- gimnazja, 80120- licea ogólnokształcące, 80130- szkoły zawodowe) (w przeliczeniu na ucznia właściwego typu szkół prowadzonych przez samorządy)

Wydatki placówek szkolnych:

Wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia – kwotę wydatków bieżących przeliczono na liczbę uczniów kształcących się w szkole według stanu na wrzesień 2012. Aby uzyskać kwotę wydatków bieżących w szkole, od wydatków ogółem (całkowita kwota budżetu szkoły za rok 2012 – w kwocie nie ujęto zobowiązań za rok 2011, ale zawiera dodatkowe wynagrodzenie roczne za rok 2011, które wypłacono w 2012 roku) odjęto następujące pozycje: 1. Wydatki majątkowe, tj. wydatki ujęte w paragrafach: 605 – 608, 621, 624, 632, 641 do 643, 651 do 653, 661 do 663, 665 i 680. 2. Remonty, tj. wydatki ujęte w paragrafie 427 oraz wydatki ujęte w paragrafie 421, jeżeli dotyczą one zakupów materiałów użytych do remontów, wykonanych samodzielnie przez szkołę (np. przez rodziców uczniów czy brygadę złożoną z bezrobotnych, finansowaną przez urząd pracy), 3. Zobowiązania.

Wydatki na wynagrodzenia w przeliczeniu na ucznia – wydatki ujęte w paragrafach: 401, 404, 411, 412, w tym wydatki z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych (par. 404) wypłacone w 2012 r, przeliczone na liczbę uczniów szkoły w 2012 roku.

Wydatki na zakup energii – wydatki ujęte w paragrafie 426 w przeliczeniu na liczbę uczniów szkoły w 2012 roku.

Wydatki na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych – wydatki ujęte w paragrafach 421, 424 oraz 430 w przeliczeniu na liczbę uczniów szkoły w 2012 roku.

Spis rysunków

Rysunek 1. Mapa przepływów finansowych w lokalnym systemie edukacyjnym	14
Rysunek 2. Średnia wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych na dziecko w wieku 6–19 lat według województw (w zł)	28
Rysunek 3. Rozkład – miesięczne wydatki edukacyjne na dziecko według województw (w zł)	29
Rysunek 4. Średni miesięczny wydatek edukacyjny według klas wielkości miejscowości (w zł)	29
Rysunek 5. Udział wydatków edukacyjnych w wydatkach ogółem według województw (w %)	30
Rysunek 6. Struktura wydatków edukacyjnych według województw (w %)	31
Rysunek 7. Rodziny ponoszące koszty korepetycji w ciągu badanego miesiąca (w %)	33
Rysunek 8. Rodziny ponoszące koszty zakupu książek, pomocy, artykułów piśmiennych w ciągu badanego miesiąca (w %)	34
Rysunek 9. Roczne wydatki na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (średnia, w zł)	39
Rysunek 10. Rozkład całkowitych rocznych wydatków na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (w zł)	40
Rysunek 11. Histogram rocznych wydatków na edukację dziecka w szkole publicznej w roku szkolnym 2012/2013 w powiatach: sępoleńskim, pruszkowskim i w Poznaniu (w %)	41
Rysunek 12. Średnie roczne wydatki na edukację dzieci w szkołach publicznych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach według kategorii wydatków (w zł)	42
Rysunek 13. Struktura wydatków edukacyjnych w roku szkolnym 2012/2013 w badanych powiatach (w %)	43
Rysunek 14. Struktura wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole przypadających na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w %)	46
Rysunek 15. Struktura wydatków wspomagających naukę przypadających na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w %)	48
Rysunek 16. Średnia wysokość miesięcznych wydatków edukacyjnych i proporcja wydających rodzin według grup dochodowych (w zł i w %)	54
Rysunek 17. Średnie miesięczne wydatki edukacyjne według kategorii wydatków i grup dochodowych (w zł)	55
Rysunek 18. Struktura wydatków edukacyjnych według grup dochodowych (w %)	55
Rysunek 19. Średnia wysokość wydatków edukacyjnych według głównego źródła dochodu w gospodarstwie domowym (w zł)	56

Rysunek 20. Średnia wysokość wydatków edukacyjnych a sytuacja rodziców na rynku pracy (w zł)	57
Rysunek 21. Wysokość średniego wydatku na edukację według poziomu wykształcenia rodziców	57
Rysunek 22. Rozkład wydatków edukacyjnych według poziomu wykształcenia rodziców (w zł)	58
Rysunek 23. Struktura wydatków edukacyjnych według wykształcenia rodziców (w zł)	58
Rysunek 24. Wysokość wydatków edukacyjnych w zależności od wykształcenia i dochodu (w zł)	60
Rysunek 25. Cechy rodziny a średnia wysokość wydatków edukacyjnych	60
Rysunek 26. Liczba dzieci w rodzinie a średnia wysokość wydatków edukacyjnych na dziecko	61
Rysunek 27. Sytuacja materialna gospodarstw domowych w badanych powiatach	65
Rysunek 28. Średnie roczne wydatki na edukację a sytuacja materialna gospodarstwa domowego (w zł)	66
Rysunek 29. Średnie roczne wydatki na edukację a zatrudnienie matek	68
Rysunek 30. Wykształcenie rodziców a wysokość rocznych wydatków na edukację w wybranych powiatach	69
Rysunek 31. Struktura wydatków na edukację a poziom wykształcenia rodziców w badanych powiatach (w %)	71
Rysunek 32. Jakiego wykształcenia pragnie rodzic dla dziecka? Aspiracje edukacyjne rodziców a średnia wysokość ich rocznych wydatków na edukację (w zł)	72
Rysunek 33. Wysokość średnich rocznych wydatków bezpośrednio związanych z nauką a etap edukacji (w zł)	73
Rysunek 34. Wysokość średnich rocznych wydatków wspomagających naukę a etap edukacji	74
Rysunek 35. Wysokość średnich rocznych wydatków na zajęcia dodatkowe a etap edukacji (w zł)	76
Rysunek 36. Struktura wydatków na edukację a etap edukacji na przykładzie powiatu sokólskiego (górze) i Świnoujścia (dół) (w %)	77
Rysunek 37. Aspiracje edukacyjne rodziców w zależności od płci dziecka (w %)	78
Rysunek 38. Średnia z ocen dziecka a wysokość średnich rocznych wydatków na edukację (w zł)	79
Rysunek 39. Czy dziecko ma umiejętności językowe? Umiejętności dziecka a wysokość średnich rocznych wydatków na edukację (w zł)	80
Rysunek 40. Czy dziecko ma umiejętności językowe? Umiejętności dziecka a struktura wydatków na edukację na przykładzie Świnoujścia (w %)	80
Rysunek 41. Struktura i wysokość wydatków bieżących gmin i powiatów na oświatę i wychowanie	91

Rysunek 42. Struktura dochodów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w 2012 roku (w %)	95
Rysunek 43. Średnia wysokość przeliczonych na ucznia podstawowych wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie oraz gminy z ich terenu (dotyczy szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży) w przekroju wojewódzkim, dane dla 2012 roku (w zł).....	103
Rysunek 44. Średnia wysokość przeliczonych na ucznia podstawowych wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół prowadzonych przez miasta na prawach powiatu (dotyczy szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży) w przekroju wojewódzkim, dane dla 2012 roku (w zł).....	104
Rysunek 45. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków podstawowych związanych z funkcjonowaniem szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminy różnych typów, dane dla 2012 roku (w zł)	105
Rysunek 46. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków podstawowych związanych z funkcjonowaniem szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiaty ziemskie, dane dla 2012 roku (w zł)	106
Rysunek 47. Regionalne zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków na szkoły podstawowe wraz z gimnazjami oraz na szkoły ponadgimnazjalne, dane dla 2012 roku (w zł)	109
Rysunek 48. Zróżnicowanie przeliczonych na ucznia wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja wśród gmin i miast biorących udział w badaniu BECKER, dane dla 2012 roku (w zł).....	113
Rysunek 49. Rozkład – wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia (bez wydatków majątkowych, remontów i zobowiązań) w szkołach podstawowych i gimnazjach (rok budżetowy: 2012, w zł)..	116
Rysunek 50. Rozkład – wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia (bez wydatków majątkowych, remontów i zobowiązań) w szkołach podstawowych i gimnazjach (rok budżetowy: 2012, w zł)..	116
Rysunek 51. Zależność między liczbą uczniów a wysokością budżetu w przeliczeniu na ucznia w gimnazjach i szkołach podstawowych w powiecie pruszkowskim (rok budżetowy: 2012, w zł)	129
Rysunek 52. Zależność między liczbą uczniów a wysokością budżetu w przeliczeniu na ucznia w szkołach ponadgimnazjalnych w powiecie głogowskim (rok budżetowy: 2012, w zł)	129
Rysunek 53. Zależność między przeciętną liczbą uczniów a wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach powiatu sokólskiego (rok budżetowy: 2012, w zł).....	130
Rysunek 54. Jakie czynniki wpłynęły na zwiększenie budżetu Państwa placówki w roku bieżącym (w stosunku do roku ubiegłego)? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER.....	131
Rysunek 55. Zależność między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a liczbą uczniów przypadających na przeliczeniowy etat nauczyciela dla szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego (rok budżetowy: 2012, w zł)	132
Rysunek 56. Wydatki bieżące na ucznia w zależności od rodzaju szkoły – Poznań (rok budżetowy: 2012, w zł)	133

Rysunek 57. Wydatki bieżące na ucznia w zależności od rodzaju szkoły – powiat głogowski (rok budżetowy: 2012, w zł).....	133
Rysunek 58. Wydatki bieżące na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach – porównanie dla szkół objętych wagą wiejską i pozostałych (rok budżetowy: 2012, w zł).....	134
Rysunek 59. Zależność między liczbą uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych a wysokością subwencji (rok budżetowy: 2012, w zł).....	136
Rysunek 60. Zależność między wysokością wydatków bieżących na ucznia a przeciętną powierzchnią sal lekcyjnych przypadających na oddział dla szkół podstawowych i gimnazjów z powiatu giżyckiego (rok budżetowy: 2012, w zł).....	137
Rysunek 61. Zależność między wysokością wydatków bieżących na ucznia a przeciętną powierzchnią sal lekcyjnych przypadających na oddział dla szkół ponadgimnazjalnych z powiatu głogowskiego (rok budżetowy: 2012, w zł).....	138
Rysunek 62. Różnica między budżetem a subwencją w przeliczeniu na ucznia – szkoły podstawowe i gimnazja.....	141
Rysunek 63. Średni udział subwencji w budżecie szkoły na tle dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego per capita.....	141
Rysunek 64. Poza wsparciem samorządu i innych instytucji publicznych, jakie są źródła nakładów finansowych lub materialnych, z których korzysta Państwa szkoła? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER.....	142
Rysunek 65. Jaką dodatkową działalność pozwalającą uzyskać dochody prowadzi szkoła? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %).....	143
Rysunek 66. Na co przeznaczają Państwo środki finansowe pochodzące z działalności dodatkowej szkoły? – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %).....	145
Rysunek 67. Udział w projektach jako dodatkowe źródło nakładów finansowych lub materialnych w szkołach – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %).....	146
Rysunek 68. Udział w projektach jako dodatkowe źródło nakładów finansowych lub materialnych w szkołach – wskazania dyrektorów szkół biorących udział w badaniu BECKER (w %).....	146
Rysunek 69. Odpowiedzi radnych gmin i miast na prawach powiatu na pytanie, z których wydatków zrezygnowałyby na korzyść wydatków oświatowych (w %).....	154
Rysunek 70. Publiczne wydatki na edukację na poziomie ISCED1-4 (ISCED97) jako % PKB w krajach Unii Europejskiej w 2011 roku (w %).....	159
Rysunek 71. Zestawienie wydatków publicznych i prywatnych bezpośrednio związanych z nauką dzieci i młodzieży w szkołach publicznych (w zł).....	161
Rysunek 72. Wydatki na szkolnictwo publiczne w przeliczeniu na ucznia kolejnych etapów edukacji w wybranych krajach Unii Europejskiej w USD według parytetu siły nabywczej, w 2011 roku (w zł).....	162
Rysunek 73. Rozkład – przeciętna wielkość oddziału w szkołach wiejskich na terenie wybranych powiatów.....	167

Rysunek 74. Zależność między przeciętną wielkością oddziału a wskaźnikiem gęstości zaludnienia w gminie.....	168
Rysunek 75. Zależność między dochodami samorządu z PIT/CIT a wskaźnikiem gęstości zaludnienia w gminie.....	168
Rysunek 76. Dochody gminy a dochody związane z wagą wiejską w gminach biorących udział w badaniu BECKER.....	169
Rysunek 77. Udział kwoty z tytułu wagi wiejskiej w subwencji oświatowej dla JST i gęstość zaludnienia na badanych obszarach (w %).....	170
Rysunek 78. Przeciętna liczba uczniów przypadających na komputer w szkołach podstawowych i gimnazjach w gminach i miastach oraz dochody samorządów z PIT/CIT per capita (w zł).....	174
Rysunek 79. Udział szkół podstawowych i gimnazjów finansujących zakupy wyposażenia ze środków UE wśród ogółu szkół biorących udział w projektach UE na przestrzeni ostatnich trzech lat (w %).	175
Rysunek 80. Przeciętna liczba książek i multimediów przypadających na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach w gminach i miastach oraz dochody samorządów z PIT/CIT per capita (w zł)	176
Rysunek 81. Wykorzystanie komputera przez uczniów na lekcjach poza informatyką (w %)	177
Rysunek 82. Brak komputera służbowego oraz ponoszenie kosztów związanych z wykorzystaniem prywatnego sprzętu do celów zawodowych przez nauczycieli w badanych powiatach (w %).....	178
Rysunek 83. Rozkład – wskaźnik wystarczalności środków na działalność bieżącą w szkołach podstawowych i gimnazjach – opinie dyrektorów szkół (w zł).....	179
Rysunek 84. Rozkład – wskaźnik wystarczalności środków na działalność bieżącą w szkołach ponadgimnazjalnych – opinie dyrektorów szkół (w zł).....	180
Rysunek 85. Odsetek dyrektorów szkół uznających, że środki finansowe, którymi dysponuje ich szkoła, są niewystarczające na pokrycie wskazanych kategorii kosztów bieżących (w %).....	181
Rysunek 86. Przeprowadzanie doświadczeń na lekcjach (samodzielnie lub w grupach) przez uczniów w wybranych powiatach (w %)	182
Rysunek 87. Sposób przeprowadzania doświadczeń na lekcjach przez nauczycieli wykonujących doświadczenia w wybranych powiatach (w %)	183
Rysunek 88. Uczestnictwo w zajęciach wyrównawczych (w %)	184
Rysunek 89. Uczestnictwo w kółkach przedmiotowych (bez języków obcych) (w %)	185
Rysunek 90. Uczestnictwo w zajęciach z języków obcych (w %)	185
Rysunek 91. Uczestnictwo w zajęciach sportowych\turystycznych (w %).....	185
Rysunek 92. Przeciętna liczba godzin bibliotekarza, pedagoga, nauczyciela wspomagającego przypadających na wszystkich uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach w badanych powiatach (w %).....	187

Rysunek 93. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli ogółem (wraz z dodatkami i godzinami ponadwymiarowymi) w 2012 roku w badanych powiatach.....	189
Rysunek 94. Wysokość dodatków motywacyjnych dla nauczycieli dyplomowanych w gminach branych pod uwagę w badaniu BECKER a dochody własne gminy (w zł).....	191
Rysunek 95. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli wraz z nadgodzinami i dodatkami w 2012 roku w badanych powiatach na tle przeciętnych wynagrodzeń w powiecie (w zł)	193
Rysunek 96. Porównanie – samoocena sytuacji materialnej nauczycieli i ogółem ludności w badanych powiatach – udział odpowiedzi mówiących o dobrej i bardzo dobrej sytuacji materialnej (w %)	194
Rysunek 97. Porównanie – samoocena sytuacji materialnej nauczycieli i ogółem ludności w badanych powiatach – udział odpowiedzi mówiących o złej i bardzo złej sytuacji materialnej (w %).....	194
Rysunek 98. Udział dzieci dowożonych w populacji uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych w 2012 roku (w %).....	197
Rysunek 99. Średnie wydatki na transport w przeliczeniu na ucznia szkół gminnych oraz udział wydatków na transport uczniów w wydatkach podstawowych na szkoły podstawowe i gimnazja w gminach powiatów ziemskich.....	197
Rysunek 100. Wydatki prywatne i publiczne na szkoły ponadgimnazjalne (w zł).....	201

Spis tabel

Tabela 1. Klasyfikacja prywatnych i publicznych wydatków na edukację zastosowana w raporcie	15
Tabela 2. Dobór powiatów do badania	16
Tabela 3. Próba dzieci uczących się w szkołach publicznych w badanych powiatach	35
Tabela 4. Kategorie wydatków w badaniu BBGD i odpowiadające im kategorie wydatków z badania BECKER	38
Tabela 5. Uczestnictwo w zajęciach dodatkowych oraz średnie roczne wydatki na zajęcia dodatkowe przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w zł)	44
Tabela 6. Średnie roczne wydatki (w zł) w kategorii wydatków bezpośrednio związanych z nauką w szkole przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach	45
Tabela 7. Średnie roczne wydatki (w zł) w kategorii wydatków wspomagających naukę przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach	47
Tabela 8. Średnie roczne wydatki w na wybrane zajęcia dodatkowe przypadające na uczniów szkół publicznych w badanych powiatach (w zł)	50
Tabela 9. Czynniki determinujące wysokość wydatków na edukację per dziecko – wyniki regresji liniowej	62
Tabela 10. Uczestnictwo w zajęciach dodatkowych i częstotliwość ponoszenia ich kosztów a etap edukacji	75
Tabela 11. Czynniki determinujące wysokość wydatków na edukację w badanych powiatach – wyniki regresji liniowej (w nawiasach błęd standardowy, wydatki zlogarytmowano)	82
Tabela 12. Struktura wydatków samorządów gminnych i powiatowych na szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne (w %)	92
Tabela 13. Wynagrodzenia minimalne i średnie nauczycieli – wysokość wymagana we wrześniu 2012 roku	93
Tabela 14. Zróżnicowanie dochodów określanych prawnie jako własne, bez udziałów w PIT i CIT per capita w gminach i powiatach	96
Tabela 15. Zróżnicowanie dochodów własnych wraz z częścią wyrównawczą i równoważącą subwencji w gminach i powiatach (per capita)	97
Tabela 16. Zróżnicowanie subwencji oświatowej oraz dochodów własnych wraz z subwencją oświatową w gminach i powiatach (per capita)	98
Tabela 17. Wydatki gmin na dowożenie uczniów w przeliczeniu na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum, dane dla 2012 roku (w zł)	107
Tabela 18. Wydatki powiatów i miast na prawach powiatu na bursy i internaty w przeliczeniu na ucznia szkół ponadgimnazjalnych, dane dla 2012 roku (w zł)	108

Tabela 19. Współczynnik zmienności przeliczonych na ucznia wydatków samorządów różnych typów na szkoły poszczególnych etapów edukacji, dane dla 2012 roku	109
Tabela 20. Przeliczone na ucznia wydatki samorządów na wynagrodzenia oraz na pomoce naukowe i dydaktyczne, książki oraz usługi, dane dla 2012 roku (w zł).....	110
Tabela 21. Relacja wydatków na oświatę i wychowanie (działy 801 i 854 bez wydatków na przedszkola i dowożenie uczniów) do dochodów samorządów z subwencji oświatowej.....	111
Tabela 22. Wydatki podstawowe w przeliczeniu na ucznia na edukację w powiatach biorących udział w badaniu BECKER, dane dla 2012 roku (w zł)	112
Tabela 23. Przeliczone na ucznia wydatki gmin biorących udział w badaniu BECKER na szkoły podstawowe i gimnazja w odniesieniu do średniej ogólnopolskiej dla danego typu gmin (w %), dane dla 2012 roku	114
Tabela 24. Przeliczone na ucznia wydatki powiatów biorących udział w badaniu BECKER na szkoły ponadgimnazjalne, dane dla 2012 roku	115
Tabela 25. Zróżnicowanie wysokości wydatków bieżących na ucznia wśród szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012, w zł). 117	117
Tabela 26. Udział wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w wydatkach bieżących szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach oraz jego zróżnicowanie między szkołami (rok budżetowy: 2012).....	118
Tabela 27. Wydatki na wynagrodzenia i zakup energii w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych/gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012).....	119
Tabela 28. Wydatki na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych w przeliczeniu na ucznia szkół podstawowych/gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych w badanych samorządach (rok budżetowy: 2012).....	121
Tabela 29. Korelacja między wydatkami samorządów a cechami charakteryzującymi szkoły i sieci szkolne	127
Tabela 30. Zależności między wydatkami w przeliczeniu na ucznia a całkowitą liczbą uczniów i przeciętną liczbą uczniów w oddziale w Poznaniu (2012 rok).....	128
Tabela 31. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a wydatkami na wynagrodzenia w przeliczeniu na ucznia oraz liczbą uczniów przypadających na przeliczeniowy etat nauczyciela lub pracownika niepedagogicznego. Dane dla szkół z Poznania (rok budżetowy: 2012)	132
Tabela 32. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a całkowitą liczbą uczniów i przeciętną liczbą uczniów w oddziale w Poznaniu (rok budżetowy: 2012)	135
Tabela 33. Zależności między wysokością wydatków bieżących w przeliczeniu na ucznia a wskaźnikami efektywności wykorzystania szkolnej powierzchni w szkołach podstawowych i gimnazjach z powiatu pruszkowskiego (rok budżetowy: 2012).....	137

Tabela 34. Korelacja między wydatkami gmin na szkoły podstawowe i gimnazja a dochodami samorządu.....	139
Tabela 35. Wysokość dochodów z działalności własnej szkół.....	144
Tabela 36. Analiza regresji wydatków samorządów różnych typów na wynagrodzenia w szkołach i na pomoce naukowe.....	149
Tabela 37. Korelacje cech respondenta biorącego udział w badaniu BECKER z jego zwiększonym popytem na wydatki na szkoły podstawowe i gimnazja.....	150
Tabela 38. Porównanie respondentów biorących udział w badaniu BECKER gotowych i niegotowych, by wpłynąć na finansowanie zmian w edukacji.....	152
Tabela 39. Wydatki oraz wielkość szkół wiejskich i pozostałych w powiatach objętych badaniem BECKER.....	166
Tabela 40. Zależności między wysokością budżetu przeliczeniowego a wskaźnikami oferty technodydaktycznej szkoły (szkoły podstawowe i gimnazja z Poznania).....	174
Tabela 41. Udział rodziców ponoszących koszty dojazdów dzieci do szkół kolejnych etapów edukacyjnych.....	198
Tabela 42. Roczne wydatki prywatne i publiczne na jednego ucznia szkół podstawowej i gimnazjalnej oraz ponadgimnazjalnej (zł).....	199
Tabela 43. Wydatki na bursy i internaty w badanych powiatach w roku 2012.....	200
Tabela 44. Korelacje gęstości zaludnienia powiatu ziemskiego, wielkości oddziału w szkole ponadgimnazjalnej i wydatków na ucznia szkoły ponadgimnazjalnej.....	202
Tabela 45. Wielkość przeciętnego oddziału w szkołach różnych typów na terenie powiatów ziemskich.....	203
Tabela 46. Wielkość przeciętnego oddziału w szkołach różnych typów na terenie powiatów ziemskich.....	205
Tabela 47. Wielkość oddziału i wydatki na szkoły ponadgimnazjalne w miastach na prawach powiatu i powiatach ziemskich.....	206

ANEKS

Charakterystyka powiatów biorących udział w badaniu BECKER

Paweł Sadło

Do badania BECKER zostało wytypowanych dziewięć powiatów: cztery miasta na prawach powiatu oraz pięć powiatów ziemskich. Wybrano je na podstawie dwóch kryteriów: zamożności samorządów i wyników edukacyjnych uczniów z terenu powiatu. Zamożność samorządu została przybliżona za pomocą wysokości dochodów własnych samorządów gminnych danego powiatu per capita (średnia dla powiatu z lat 2006–2010). W ocenie efektów edukacyjnych uwzględniono wyniki egzaminów gimnazjalnych z części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej (średnia z lat 2008–2010). Powiaty podzielono na trzy klasy zamożności (zamożne, przeciętne, mniej zamożne), a także na trzy klasy wyników egzaminacyjnych (wysokie, przeciętne i niskie). Następnie do badania wybrano powiaty reprezentujące najbardziej skrajne cechy (zamożność i wyniki egzaminacyjne) oraz jako punkt odniesienia powiat o przeciętnym poziomie zamożności i przeciętnych wynikach. Taki dobór jednostek był podyktowany chęcią przyjrzenia się sytuacjom kwestionującym narzucającą się hipotezę, iż im wyższy poziom zamożności, tym wyższe wyniki edukacyjne. Jednym ze stawianych pytań badawczych było pytanie o to, dlaczego pomimo wysokich dochodów i nakładów na edukację w niektórych powiatach nie udaje się osiągnąć wyników wyższych od średniej, podczas gdy w innych, pomimo niskich dochodów i nakładów, wyniki są ponad średnią⁷⁰.

Sytuacja demograficzna

Przyjrzyjmy się teraz uważniej badanym powiatom. Zacznijmy od cech demograficznych powiatów. Tabela nr 1A przedstawia liczbę mieszkańców poszczególnych powiatów biorących udział w badaniu BECKER w podziale na gminy. Podział ten został dodatkowo zaprezentowany w ujęciu czasowym dla lat 2006, 2010 i 2012. Liczba mieszkańców powiatów głogowskiego, sępoleńskiego, pruszkowskiego rosła w latach z podanego przedziału. Najbardziej dynamiczny przyrost liczby mieszkańców odnotowano w powiecie pruszkowskim oraz głogowskim. Liczba ludności w powiatach sokólskim, giżyckim i mieście Świnoujście w roku 2006 była wyższa niż w roku 2010, a w przypadku powiatu sokólskiego wyższa nawet od liczby mieszkańców w roku 2012. Miasta Poznań, Siemianowice Śląskie oraz Tarnobrzeg charakteryzują się spadkiem liczby mieszkańców w roku 2012 w porównaniu z rokiem 2010. Taka sama sytuacja występuje w przypadku porównania liczby mieszkańców tych trzech miast w roku 2010 z rokiem 2006.

⁷⁰ Raporty powiatowe z badania BECKER.

Tabela 1A. Liczba mieszkańców powiatów z badania BECKER. Dane w liczbach

Jednostka terytorialna	2006 rok	2010 rok	2012 rok
Powiat głogowski	87 670	87 761	90 386
Głogów miejski	68 737	67 613	69 185
Głogów wiejski	5 669	6 104	6 450
Jerzmanowa	3 299	3 954	4 449
Kotła	4 125	4 253	4 380
Pęcław	2 323	2 301	2 335
Żukowice	3 517	3 536	3 587
Powiat sępoleński	40 982	41 016	41 689
Kamień Krajeński	6 864	6 883	7 030
Sępólno Krajeńskie	15 921	15 946	16 110
Sośno	5 145	5 089	5 165
Więcbork	13 052	13 098	13 384
Powiat pruszkowski	146 207	151 832	156 807
Piastów	23 290	22 922	22 914
Pruszków	55 371	56 929	59 025
Brwinów	21 571	23 189	24 385
Michałowice	15 709	16 700	17 031
Nadarzyn	10 423	11 718	12 252
Raszyn	19 843	20 374	21 200
Powiat sokólski	72 046	70 062	71 128
Dąbrowa Białostocka	12 613	12 336	12 398
Janów	4 409	4 266	4 321
Korycin	3 507	3 474	3 448
Krynki	-	3 206	3 309
Kuźnica	4 268	4 135	4 276
Nowy Dwór	2 930	2 745	2 798
Sidra	3 907	3 679	3 664
Sokółka	26 279	25 885	26 465
Suchowola	7 320	7 060	7 232
Szudziałowo	3 415	3 276	3 217
Powiat giżycki	56 816	56 491	57 765
Giżycko	29 633	29 304	30 096
Giżycko	7 719	8 019	8 147
Kruklanki	3 045	3 119	3 178
Miłki	3 835	3 805	3 876

Jednostka terytorialna	2006 rok	2010 rok	2012 rok
Ryn	5 964	5 745	5 898
Wydminy	6 620	6 499	6 570
Powiat m. Poznań	564 951	551 627	550 742
Powiat m. Siemianowice Śląskie	72 247	70 291	69 539
Powiat m. Tarnobrzeg	50 047	49 214	48 558
Powiat m. Świnoujście	40 819	40 759	41 509

Źródło: BDL GUS.

Dodatkowym wskaźnikiem demograficznym charakteryzującym badane powiaty jest gęstość zaludnienia. Została ona zaprezentowana w tabeli 2A, która również ujmuje różne lata w celu uchwycenia tendencji. Spośród powiatów ziemskich biorących udział w badaniu najgęściej zaludnionym jest powiat pruszkowski z 642 os./km². Najrzadziej zaludniony jest powiat sokólski. Na 1 km² w tym powiecie mieszkają zaledwie 34 osoby. W ujęciu poszczególnych lat gęstość zaludnienia tych powiatów wydaje się prawie niezmienna. Wyjątek stanowi powiat głogowski, gdzie na 1 km² w roku 2010 przypadało o 6 osób więcej niż w roku 2006. Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu biorące udział w badaniu BECKER, to mamy tu do czynienia z większym zróżnicowaniem. Najgęściej zaludnione miasto to Siemianowice Śląskie, gdzie jednak liczba os./km² sukcesywnie malała od roku 2006. W pozostałych miastach na prawach powiatu biorących udział w badaniu BECKER z wyjątkiem Świnoujścia mamy do czynienia z podobną sytuacją.

Tabela 2A. Gęstość zaludnienia powiatów z badania BECKER. Dane w os./km²

Jednostka terytorialna	2006 rok	2010 rok	2012 rok
Powiat głogowski	198	204	204
Głogów miejski	1958	1983	1965
Głogów wiejski	67	73	76
Jerzmanowa	52	66	73
Kotła	32	34	34
Pęcław	36	37	36
Żukowice	52	53	52
Powiat sępoleński	52	53	53
Kamień Krajeński	42	43	43
Sępólno Krajeńskie	69	71	70
Sośno	32	32	32
Więcbork	55	57	57
Powiat pruszkowski	594	625	642
Piastów	4043	3988	3963
Pruszków	2885	3027	3104
Brwinów	311	339	358

Jednostka terytorialna	2006 rok	2010 rok	2012 rok
Michałowice	452	480	494
Nadarzyn	142	159	170
Raszyn	452	480	486
Powiat sokólski	35	35	34
Dąbrowa Białostocka	48	48	46
Janów	21	21	21
Korycin	30	30	29
Krynki	20	-	-
Kuźnica	32	32	32
Nowy Dwór	24	24	23
Sidra	22	22	21
Sokółka	84	85	84
Suchowola	11	11	11
Szudziałowo	5	35	34
Powiat giżycki	51	52	51
Giżycko	2160	2200	2183
Giżycko	27	27	28
Kruklanki	15	16	16
Miłki	23	23	23
Ryn	28	29	29
Wydminy	28	29	28
Powiat m. Poznań	2158	2122	2092
Powiat m. Siemianowice Śląskie	2833	2757	2700
Powiat m. Tarnobrzeg	586	572	565
Powiat m. Świnoujście	207	210	210

Źródło: BDL GUS.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej strukturze wieku ludności w poszczególnych powiatach w podziale na wiek przedprodukcyjny, produkcyjny i poprodukcyjny. Szczegółowe dane zaprezentowane są w tabeli 3A. Najwięcej osób w wieku przedprodukcyjnym, czyli mających 14 lat lub mniej, spośród powiatów ziemskich biorących udział w badaniu BECKER jest w powiecie pruszkowskim. Powiat głogowski w tym ujęciu zajmuje drugą pozycję. Najmniejsza liczba osób w wieku przedprodukcyjnym jest w powiecie sępoleńskim. Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu biorące udział w badaniu BECKER, to najwięcej osób w wieku przedprodukcyjnym jest w Poznaniu, a najmniej w Świnoujściu. Ujęcie czasowe wieku produkcyjnego wygląda podobnie. Najwięcej osób w wieku produkcyjnym spośród badanych powiatów ziemskich jest w powiecie pruszkowskim, a najmniej w sępoleńskim. Jeśli chodzi o miasta, to hierarchia jest podobna jak w przypadku ludności w wieku przedprodukcyjnym. W przypadku wieku poprodukcyjnego największą liczbę ludzi w tej kategorii w ujęciu powiatów ziemskich mamy w powiecie pruszkowskim, a najmniejszą w sępoleńskim. W ujęciu miast sytuacja wygląda tak samo jak w przypadku poprzednich kategorii wiekowych.

Tabela 3A. Struktura wieku ludności powiatów z badania BECKER w roku 2012. Dane w liczbach

Jednostka terytorialna	Ludność w wieku przedprodukcyjnym (14 lat i mniej)	Ludność w wieku produkcyjnym (15–59 lat kobiety, 15–64 lata mężczyźni)	Ludność w wieku poprodukcyjnym
Powiat głogowski	14002	61102	15198
Powiat sępoleński	7094	27839	6703
Powiat pruszkowski	25619	102591	29973
Powiat sokólski	9813	46367	14345
Powiat giżycki	8556	39091	9969
Powiat m. Poznań	72194	358894	116940
Powiat m. Siemianowice Śląskie	9070	45695	14079
Powiat m. Tarnobrzeg	6541	32119	9557
Powiat m. Świnoujście	4946	27662	8763

Źródło: BDL GUS.

Struktura wieku ludności powiatów biorących udział w badaniu BECKER w ujęciu procentowym wygląda bardzo podobnie w każdym powiecie. Szczegółowe dane prezentuje tabela 3aA. Ludność w wieku przedprodukcyjnym najmniejszy odsetek stanowi w Świnoujściu, a największy w powiecie sępoleńskim. Jeśli chodzi o ludność w wieku produkcyjnym, to struktura procentowa w każdym z powiatów wynosi około 65%. Ludność w wieku poprodukcyjnym największą część stanowi w Poznaniu, Siemianowicach Śląskich i Świnoujściu. Najmniejszą z kolei w powiecie sępoleńskim.

Tabela 3aA. Struktura wieku ludności powiatów z badania BECKER w roku 2012. Dane w %

Jednostka terytorialna	Ludność w wieku przedprodukcyjnym (14 lat i mniej)	Ludność w wieku produkcyjnym (15–59 lat kobiety, 15–64 lata mężczyźni)	Ludność w wieku poprodukcyjnym
Powiat głogowski	15%	68%	17%
Powiat sępoleński	17%	67%	16%
Powiat pruszkowski	16%	65%	19%
Powiat sokólski	14%	65%	20%
Powiat giżycki	15%	68%	17%
Powiat m. Poznań	13%	65%	21%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	13%	66%	21%
Powiat m. Tarnobrzeg	13%	67%	20%
Powiat m. Świnoujście	12%	67%	21%

Źródło: BDL GUS.

Struktura wykształcenia ludności powiatów biorących udział w badaniu BECKER również zasługuje na uwagę. Najwyższy odsetek wykształcenia wyższego posiadali w 2012 roku mieszkańcy Poznania. Było to aż 27% ogółu. Drugi powiat w kolejności w tej kategorii to powiat pruszkowski z 22%. Najmniej osób z wykształceniem wyższym było w powiecie sępoleńskim, tylko 7%. Jeśli chodzi o wykształcenie średnie i policealne, to w Poznaniu, Świnoujściu i powiecie pruszkowskim dokładnie jedna trzecia mieszkańców posiadała ten poziom wykształcenia. Wykształceniem zasadniczym zawodowym z kolei największy odsetek ludności legitymował się w Siemianowicach Śląskich i powiecie sępoleńskim, po 24% ludności. Najwyższe odsetki ludności z wykształceniem podstawowym charakteryzowały natomiast mieszkańców powiatów sokólskiego, sępoleńskiego i giżyckiego. Odpowiednio 24%, 20% i 19%.

Tabela 4A. Struktura wykształcenia ludności powiatów z badania BECKER w roku 2012. Dane w %

Jednostka terytorialna	Wyższe	Średnie i policealne	Zasadnicze zawodowe	Gimnazjalne	Podstawowe	Bez wykształcenia szkolnego
Powiat głogowski	14%	28%	21%	4%	13%	1%
Powiat sępoleński	7%	22%	24%	5%	20%	1%
Powiat pruszkowski	22%	33%	12%	3%	11%	1%
Powiat sokólski	9%	26%	14%	5%	24%	3%
Powiat giżycki	12%	26%	17%	5%	19%	2%
Powiat m. Poznań	27%	33%	14%	3%	8%	1%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	13%	29%	24%	4%	15%	1%
Powiat m. Tarnobrzeg	18%	31%	17%	4%	10%	1%
Powiat m. Świnoujście	15%	33%	18%	4%	13%	1%

Źródło: BDL GUS.

Poświęćmy chwilę na aspiracje rodziców względem edukacji dzieci. Tabela 5A prezentuje rozkład odpowiedzi na pytanie: Teraz chciał(a)bym porozmawiać o wykształceniu (imię dziecka, którego dotyczy wywiad). Jakiego wykształcenia chciałby/chciałaby Pan/Pani dla (imię dziecka, którego dotyczy wywiad)? Nie chodzi mi tutaj o to, jakie wykształcenie (imię dziecka, którego dotyczy wywiad) osiągnie, ale o to, jakie chciałby/chciałaby Pan/Pani, aby (imię dziecka, którego dotyczy wywiad) osiągnął/osiągnęła. Dane te pochodzą z badania gospodarstw domowych. Najwyższe aspiracje w stosunku do dzieci w odniesieniu do stopnia naukowego mają respondenci z powiatu giżyckiego, aż 14,41% chce, by jego dziecko osiągnęło stopień naukowy. Najwyższy poziom aspiracji względem wykształcenia wyższego magisterskiego mają mieszkańcy Świnoujścia. Prawie 60% respondentów chce, aby ich dzieci osiągnęły wykształcenie na poziomie wyższym magisterskim. Ciekawa jest również dość spora różnica w odsetkach pomiędzy wykształceniem średnim ogólnym i średnim zawodowym. Najwyższy poziom aspiracji rodziców względem wykształcenia dzieci odnośnie wykształcenia zasadniczego zawodowego mają respondenci z powiatu sępoleńskiego, odsetek ten wynosi 5,75%.

Tabela 5A. Aspiracje rodziców względem edukacji dzieci

Jednostka terytorialna	Stopień naukowy	Wyższe magisterskie	Wyższe licencjackie	Średnie ogólne	Średnie zawodowe	Policealne	Zasadnicze zawodowe	Gimnazjalne	Podstawowe	Nie wiem
Powiat głogowski	5,64	58,97	8,03	1,37	15,04	0,51	2,39	0	0	8,03
Powiat sępoleński	1,02	46,02	3,38	1,52	19,63	1,86	5,75	0	0	20,81
Powiat pruszkowski	6,17	67,86	9,74	1,95	6,66	0,81	0,49	0	0	6,17
Powiat sokólski	8,26	61,36	10,62	1,33	10,32	3,69	0,74	0	0,15	3,54
Powiat giżycki	14,41	55,61	6,37	2,85	8,04	1,01	2,18	0,34	0,17	9,05
Powiat m. Poznań	5,48	57,31	11,79	2,66	10,96	3,82	1,16	0,17	0,17	6,48
Powiat m. Siemianowice Śląskie	4,21	52,98	11,23	2,28	15,61	1,75	2,98	0	0	8,95
Powiat m. Tarnobrzeg	3,92	74,11	4,43	0,68	10,05	0,68	0,68	0,17	0	5,11
Powiat m. Świnoujście	9,62	59,27	7,52	1,4	11,89	1,57	1,05	0,17	0	6,99

Źródło: Badanie gospodarstw domowych, BECKER.

Kolejną ważną cechą charakteryzującą ludność powiatów branych pod uwagę w badaniu BECKER jest zatrudnienie. Tabela 6A przedstawia strukturę zatrudnienia w powiatach ze względu na cztery sektory. W rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie najwięcej zatrudnionych jest w powiecie sokólskim. Osoby te stanowią aż 61% ogółu zatrudnionych. Najmniejszy odsetek zatrudnienia w tym sektorze mamy w Poznaniu, tylko 1%. Na uwagę spośród miast na prawach powiatu zasługuje Tarnobrzeg, w którym odsetek zatrudnionych w tym sektorze wynosi 13%. W przemyśle i budownictwie najwięcej osób jest zatrudnionych w Siemianowicach Śląskich. Stanowią oni 48% spośród wszystkich zatrudnionych. Najmniej uprzemysłowionym powiatem pod tym względem jest powiat sokólski, gdzie odsetek ten wynosi 12%. Jeśli chodzi o sektor usług rynkowych, to najwięcej, bo 35%, stanowią zatrudnieni w Świnoujściu i powiecie pruszkowskim. Najmniejszy odsetek wśród reprezentantów tego sektora występuje w powiecie sokólskim i sępoleńskim, odpowiednio 8% i 9%. W sektorze usług pozostałych najwięcej osób pracuje w Poznaniu, Tarnobrzegu oraz Świnoujściu. Odpowiednio 49%, 46% i 44%. Najmniejszy odsetek w tym sektorze uzyskali mieszkańcy powiatu sokólskiego.

Tabela 6A. Struktura zatrudnienia ludności powiatów z badania BECKER w roku 2012. Dane w %

Jednostka terytorialna	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	Przemysł, budownictwo	Usługi rynkowe	Usługi pozostałe
Powiat głogowski	10%	38%	19%	34%
Powiat sępoleński	36%	27%	9%	28%
Powiat pruszkowski	4%	27%	35%	33%
Powiat sokólski	61%	12%	8%	18%
Powiat giżycki	27%	25%	16%	33%
Powiat m. Poznań	1%	21%	28%	49%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	2%	48%	14%	36%
Powiat m. Tarnobrzeg	13%	25%	16%	46%
Powiat m. Świnoujście	2%	19%	35%	44%

Źródło: BDL GUS.

Ważnymi wskaźnikami charakteryzującymi powiaty w badaniu BECKER były również stopa bezrobocia oraz średnie wynagrodzenie. Najwyższe średnie wynagrodzenie w 2012 roku miał powiat pruszkowski, wynosiło ono 4402 zł, a stopa bezrobocia w tym powiecie utrzymywała się na poziomie 8%. W kolejności spośród powiatów biorących udział w badaniu BECKER jest Poznań, w którym średnie wynagrodzenie wynosiło 4120 zł, a stopa bezrobocia tylko 4,2%. Najniższe średnie wynagrodzenie z kolei występowało w powiecie sępoleńskim, było to 2928 zł, a stopa bezrobocia w tym powiecie wynosiła aż 25%.

Tabela 7A. Stopa bezrobocia oraz średnie wynagrodzenie w roku 2012

Jednostka terytorialna	Stopa bezrobocia (%)	Średnie wynagrodzenie (zł brutto/mies.)
Powiat głogowski	15,7	3123
Powiat sępoleński	25,0	2928
Powiat pruszkowski	8,0	4402
Powiat sokólski	17,1	3226
Powiat giżycki	18,8	2939
Powiat m. Poznań	4,2	4120
Powiat m. Siemianowice Śląskie	14,3	3338
Powiat m. Tarnobrzeg	15,7	3058
Powiat m. Świnoujście	10,0	3729

Źródło: BDL GUS.

Pewnego rodzaju uzupełnieniem wskaźników z tabeli 7A jest struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Proszę powiedzieć, które z podanych określeń najlepiej opisuje obecną sytuację materialną Pana/i gospodarstwa domowego? Została ona zaprezentowana w tabeli 8A. Mieszkańcy

powiatu sępoleńskiego biorący udział w badaniu aż w 8,7% odpowiedzieli, że pieniędzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby. Odpowiedź: Musimy odmawiać sobie wielu rzeczy, aby pieniędzy wystarczyło na życie, uzyskała w tym powiecie wśród badanych 26,3% odpowiedzi. Połowy mieszkańców powiatu sępoleńskiego biorących udział w badaniu w ich opinii nie stać na większe wydatki. W opinii badanych mieszkańców powiatu głogowskiego, pruszkowskiego i sokólskiego, a także Tarnobrzega oraz Świnoujścia, blisko 60% nie stać na większe wydatki. Najwięcej wskazań przy odpowiedzi: Jesteśmy zamożni, nie musimy oszczędzać nawet na większe wydatki, otrzymali biorący udział w badaniu mieszkańcy powiatu głogowskiego, było to 2,1%. Badani mieszkańcy Świnoujścia uważają się za zamożnych w 1,7%. Z kolei mieszkańcy pozostałych powiatów biorący udział w badaniu przy tej odpowiedzi uzyskiwali maksymalnie 0,6% wskazań.

Tabela 8A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Proszę powiedzieć, które z podanych określeń najlepiej opisuje obecną sytuację materialną Pana/i gospodarstwa domowego?

Jednostka terytorialna	Pieniądzy nie wystarcza nawet na najpilniejsze potrzeby	Musimy odmawiać sobie wielu rzeczy, aby pieniędzy wystarczyło na życie	Na co dzień pieniędzy wystarcza, ale nie stać nas na większe wydatki	Pieniądzy wystarcza na wszystkie wydatki, a część możemy odłożyć	Jesteśmy zamożni, nie musimy oszczędzać nawet na większe wydatki
Powiat głogowski	5,4%	15,6%	58,1%	18,8%	2,1%
Powiat sępoleński	8,7%	26,3%	50,9%	13,7%	0,4%
Powiat pruszkowski	1,0%	15,2%	58,6%	24,8%	0,4%
Powiat sokólski	1,7%	19,6%	58,8%	19,7%	0,1%
Powiat giżycki	2,1%	20,1%	64,2%	13,4%	0,1%
Powiat m. Poznań	2,3%	15,3%	46,1%	35,7%	0,6%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	1,6%	21,7%	53,4%	23,2%	0,0%
Powiat m. Tarnobrzeg	2,3%	22,1%	59,5%	15,7%	0,3%
Powiat m. Świnoujście	3,2%	13,1%	58,7%	23,3%	1,7%

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Spójrzmy, jak kształtuje się struktura odpowiedzi badanych na pytanie: Czy Pana/i gospodarstwo domowe byłoby w stanie pokryć z własnych środków nieoczekiwany wydatek w wysokości 2000 zł? Nieco ponad 65% badanych mieszkańców powiatu sępoleńskiego nie byłoby w stanie wydać niespodziewanie takiej kwoty. Największy odsetek w tej odpowiedzi uzyskali jednak badani mieszkańcy Tarnobrzega oraz powiatu giżyckiego, było to nieco ponad 67%. Z kolei byłoby w stanie ponieść taki wydatek blisko połowa mieszkańców Siemianowic Śląskich, którzy wzięli udział w badaniu. W powiecie pruszkowskim, w którym średnie wynagrodzenie było najwyższe, odsetek twierdzących odpowiedzi na to pytanie wyniósł 42,8%, a w Poznaniu niespełna 40%.

Tabela 9A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy Pana/i gospodarstwo domowe byłoby w stanie pokryć z własnych środków nieoczekiwany wydatek w wysokości 2000 zł?

Jednostka terytorialna	Tak, byłoby w stanie tyle wydać niespodziewanie	Nie, nie byłoby w stanie tyle wydać niespodziewanie	Trudno powiedzieć	Odmowa odpowiedzi
Powiat głogowski	33,1%	54,7%	6,3%	5,8%
Powiat sępoleński	22,0%	65,9%	9,0%	3,2%
Powiat pruszkowski	42,8%	34,3%	15,4%	7,5%
Powiat sokółski	28,6%	53,2%	8,5%	9,8%
Powiat giżycki	20,4%	67,6%	10,3%	1,7%
Powiat m. Poznań	39,0%	48,7%	4,4%	7,9%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	49,3%	45,6%	4,0%	1,2%
Powiat m. Tarnobrzeg	23,6%	67,6%	7,3%	1,5%
Powiat m. Świnoujście	31,4%	45,1%	10,2%	13,4%

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Budżety samorządów

Przyjrzyjmy się teraz nieco dokładniej samorządom powiatowym i gminnym. Zaczniemy od przeanalizowania struktury dochodów powiatów i gmin w podziale na dochody własne, dotacje i subwencje. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały zaprezentowane w tabeli 10A. W strukturze dochodów powiatów ziemskich biorących udział w badaniu największe dochody własne ma powiat pruszkowski. Stanowią one 59% wszystkich dochodów. Z podatku dochodowego PIT pochodzi aż 46% dochodów własnych tego powiatu. Dochody własne w strukturze dochodów powiatu sokólskiego stanowią tylko 17%, jest to najmniejszy odsetek spośród wszystkich badanych powiatów. 10% dochodów własnych w powiecie sokólskim pochodzi z podatku dochodowego PIT. Warto zauważyć, że dochód na jednego mieszkańca w powiecie pruszkowskim wynosi tylko 736 zł, a w powiecie sokólskim o blisko 50 zł więcej. Największy dochód powiatu przeliczony na mieszkańca posiada powiat giżycki, jest to 3037 zł, przy dochodach własnych na poziomie 22%. Spośród miast na prawach powiatu biorących udział w badaniu największy odsetek dochodów własnych w strukturze dochodów ma Poznań, stanowią one 68%. Blisko jedna trzecia dochodów własnych Poznania to dochody z podatku dochodowego PIT. Najmniejszy odsetek dochodów własnych w strukturze dochodów spośród miast ma Tarnobrzeg. Stanowią one 48% dochodów miasta. W przeliczeniu na mieszkańca największym dochodem spośród miast może pochwalić się Świnoujście, na drugim miejscu uplasował się Poznań. Siemianowice Śląskie zajmują ostatnią pozycję w tym ujęciu. Spójrzmy teraz, jaką część dochodów powiatów stanowi subwencja oświatowa. Największą część dochodów powiatu stanowi ona w powiecie głogowskim, aż 44%. Najmniej w Świnoujściu, tylko 16%.

Dochody liczone na mieszkańca są najwyższe w Świnoujściu, a najniższe w powiecie pruszkowskim. Jeśli chodzi o przeliczenie dochodów własnych na mieszkańca, to sytuacja w tym ujęciu wygląda nieco inaczej. Najwyżej w tej klasyfikacji uplasował się również Poznań, a najniżej powiat sępoleński.

Tabela 10A. Dochody gmin i powiatów

Dochody	Własne ogółem %	PIT i CIT (część własnych ogółem) %		Dotacje %	Pozostała część subwencji ogólnej %	Część oświatowa subwencji ogólnej %	Dochody własne na mieszkańca w zł	Ogółem na mieszkańca w zł
		PIT	CIT					
Powiat głogowski	37%	17%	6%	19%	0%	44%	420	1141
Głogów miejski	74%	23%	12%	11%	0%	14%	2472	3343
Głogów wiejski	58%	22%	0%	22%	3%	18%	1761	3048
Jerzmanowa	78%	13%	0%	9%	1%	13%	4701	6038
Kotła	43%	14%	1%	23%	8%	26%	1323	3054
Pęcław	32%	7%	0%	40%	8%	20%	1237	3848
Żukowice	45%	10%	2%	24%	8%	22%	1379	3040
Powiat sępoleński	25%	6%	0%	29%	14%	32%	299	1200
Kamień Krajeński	34%	8%	0%	23%	17%	26%	1039	3046
Sępólno Krajeńskie	45%	10%	0%	25%	10%	20%	1417	3170
Sośno	22%	6%	0%	26%	23%	29%	643	2945
Więcbork	34%	10%	0%	24%	18%	24%	988	2911
Powiat pruszkowski	59%	46%	2%	17%	3%	21%	435	734
Piastów	68%	44%	1%	10%	0%	22%	1650	2425
Pruszków	78%	39%	5%	7%	0%	15%	2111	2703
Brwinów	58%	25%	0%	31%	0%	11%	2666	4625
Michałowice	77%	44%	1%	4%	1%	18%	3871	5053
Nadarzyn	78%	26%	4%	5%	1%	15%	4077	5210
Raszyn	73%	34%	3%	8%	1%	19%	2565	3521
Powiat sokólski	17%	10%	0%	20%	21%	41%	134	784
Dąbrowa Białostocka	31%	9%	0%	27%	20%	23%	860	2794
Janów	29%	5%	0%	25%	20%	27%	901	3125
Korycin	32%	5%	0%	30%	17%	21%	1230	3805
Krynki	39%	9%	0%	22%	19%	20%	1058	2741
Kuźnica	31%	11%	0%	19%	22%	28%	807	2587
Nowy Dwór	25%	4%	0%	30%	21%	24%	727	2939
Sidra	37%	5%	0%	18%	20%	25%	1120	3034
Sokółka	50%	17%	2%	24%	4%	23%	1163	2349
Suchowola	27%	6%	0%	25%	20%	27%	812	2955
Szudziałowo	37%	7%	0%	22%	17%	25%	1085	2970

Dochody	Własne ogółem %	PIT i CIT (część własnych ogółem) %		Dotacje %	Pozostała część subwencji ogólnej %	Część oświatowa subwencji ogólnej %	Dochody własne na mieszkańca w zł	Ogółem na mieszkańca w zł
Powiat giżycki	22%	10%	0%	30%	9%	39%	267	1206
Giżycko	55%	22%	1%	17%	6%	23%	1366	2495
Giżycko	61%	14%	0%	15%	5%	20%	2269	3722
Kruklanki	40%	12%	0%	23%	12%	26%	1245	3141
Miłki	39%	6%	0%	21%	15%	25%	1296	3352
Ryn	27%	6%	0%	46%	9%	18%	1168	4252
Wydminy	28%	6%	0%	28%	17%	27%	945	3341
Powiat m. Poznań	68%	27%	3%	12%	1%	19%	3393	5000
Powiat m. Siemianowice Śląskie	61%	26%	1%	17%	2%	20%	2019	3301
Powiat m. Tarnobrzeg	48%	17%	1%	16%	7%	30%	1954	4103
Powiat m. Świnoujście	59%	15%	1%	12%	12%	16%	3078	1954

Źródło: BDL GUS.

Pewnego rodzaju uzupełnieniem wiedzy na temat postrzegania przez mieszkańców powiatów biorących udział w badaniu struktury wydatków powiatów na szkoły jest odpowiedź respondentów na zagadnienie: Proszę wyobrazić sobie, że całkowita wysokość budżetu gminy/miasta w przyszłym roku jest identyczna jak w tym. Od Pana/i wyłącznej decyzji zależy, czy wydatki na szkoły zostaną zwiększone, zmniejszone, czy pozostaną na tym samym poziomie. Szczegółowe dane zaprezentowane są w tabeli 11A. Mieszkańcy powiatów głogowskiego, sępoleńskiego, giżyckiego i Poznania biorący udział w badaniu w większości są za zwiększeniem wydatków na szkoły. Z kolei ci mieszkańcy powiatów pruszkowskiego, sokólskiego oraz Siemianowic Śląskich, Tarnobrzega i Świnoujścia, którzy wzięli udział w badaniu, twierdzą w większości, że wydatki na szkoły nie powinny się zmieniać.

Tabela 11A. Struktura odpowiedzi respondentów na zagadnienie: Proszę wyobrazić sobie, że całkowita wysokość budżetu gminy/miasta w przyszłym roku jest identyczna jak w tym. Od Pana/i wyłącznej decyzji zależy, czy wydatki na szkoły zostaną zwiększone, zmniejszone, czy pozostaną na tym samym poziomie

Jednostka terytorialna	Powinny ulec zwiększeniu	Nie powinny się zmieniać	Powinny ulec zmniejszeniu
Powiat głogowski	51,4%	45,8%	2,8%
Powiat sępoleński	53,3%	42,1%	4,6%
Powiat pruszkowski	35,4%	64,3%	0,3%
Powiat sokólski	29,1%	69,9%	0,9%
Powiat giżycki	50,9%	43,8%	5,3%
Powiat m. Poznań	50,3%	47,6%	2,1%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	35,7%	59,9%	4,4%
Powiat m. Tarnobrzeg	37,4%	58,9%	3,7%
Powiat m. Świnoujście	36,8%	59,7%	3,5%

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Dostępność transportu

Kwestie transportu zbiorowego w ujęciu funkcjonowania ludności zamieszkującej powiaty biorące udział w badaniu BECKER również zasługują na uwagę. Tabela 12A prezentuje strukturę odpowiedzi respondentów na pytanie o dostępność transportu zbiorowego na terenie gminy. Dane zostały skumulowane do poziomu powiatów. Dostępność transportu zbiorowego najgorzej oceniają biorący udział w badaniu mieszkańcy powiatu sępoleńskiego. Nieco ponad 42% oceniło dostępność transportu bardzo źle. Najlepiej dostępność transportu została oceniona w Poznaniu. Odpowiedzi „raczej dobrze” i „bardzo dobrze” otrzymały odpowiednio 59,7% i 25,9% wskazań.

Tabela 12A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie o dostępność transportu zbiorowego na terenie gminy (procent średni dla powiatów)

Jednostka terytorialna	Bardzo źle	Raczej źle	Raczej dobrze	Bardzo dobrze	Trudno powiedzieć
Powiat głogowski	4,7%	16,3%	60,9%	9,3%	8,8%
Powiat sępoleński	42,9%	26,4%	21,7%	4,5%	4,5%
Powiat pruszkowski	1,1%	11,8%	69,7%	5,2%	12,2%
Powiat sokółski	6,2%	36,0%	48,6%	3,1%	6,2%
Powiat giżycki	5,6%	21,4%	47,6%	14,1%	11,3%
Powiat m. Poznań	4,4%	9,3%	59,7%	25,9%	0,6%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	5,0%	10,2%	73,5%	9,3%	1,9%
Powiat m. Tarnobrzeg	2,6%	11,0%	71,7%	4,0%	10,7%
Powiat m. Świnoujście	3,1%	15,0%	58,9%	14,5%	8,6%

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Jeśli chodzi o ocenę jakości transportu zbiorowego, to jest ona według mieszkańców powiatów biorących udział w badaniu BECKER zbliżona do oceny jego dostępności. Najgorzej wypada powiat sępoleński, najlepiej miasto Poznań. Szczegółowe dane w tym ujęciu zostały zaprezentowane w tabeli 13A.

Tabela 13A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie o jakość transportu zbiorowego na terenie gminy (procent średni dla powiatów)

Jednostka terytorialna	Bardzo źle	Raczej źle	Raczej dobrze	Bardzo dobrze	Trudno powiedzieć
Powiat głogowski	5,2%	16,3%	57,2%	7,4%	13,9%
Powiat sępoleński	29,8%	31,2%	25,4%	3,9%	9,7%
Powiat pruszkowski	0,7%	7,9%	74,2%	5,7%	11,5%
Powiat sokółski	5,0%	38,1%	46,2%	2,0%	8,7%
Powiat giżycki	4,2%	17,9%	44,5%	17,5%	15,9%
Powiat m. Poznań	6,0%	12,5%	59,0%	21,3%	1,1%
Powiat m. Siemianowice Śląskie	6,1%	15,5%	68,3%	5,6%	4,4%
Powiat m. Tarnobrzeg	2,5%	10,1%	69,9%	2,9%	14,5%
Powiat m. Świnoujście	2,5%	14,5%	56,5%	16,6%	9,9%

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Poziom zaufania społecznego

Dość istotną kwestią dotyczącą opisu powiatów biorących udział w badaniu BECKER jest poziom zaufania społecznego. Tabela 14A prezentuje strukturę odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy Pana/i zdaniem większości ludzi można ufać? Najmniejszy poziom zaufania charakteryzuje mieszkańców powiatu głogowskiego. Blisko jedna trzecia badanych w tym powiecie odpowiedziała „zdecydowanie nie”, „Raczej nie” to wskazania blisko 40% respondentów w tym powiecie. W powiatach pruszkowskim, giżyckim i sokólskim mamy do czynienia z odwrotną sytuacją. W powiecie pruszkowskim np. blisko 64% respondentów odpowiedziało na to pytanie: „raczej tak”.

Tabela 14A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy Pana/i zdaniem większości ludzi można ufać?

Jednostka terytorialna	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak	Trudno powiedzieć
Powiat głogowski	29,0	37,4	26,1	5,1	2,5
Powiat sępoleński	16,8	40,8	31,3	3,9	7,1
Powiat pruszkowski	5,2	22,7	63,5	4,9	3,6
Powiat sokólski	6,2	37,8	47,8	3,4	4,8
Powiat giżycki	5,1	31,3	49,3	8,5	5,8
Powiat m. Poznań	15,5	44,0	32,3	3,2	4,9
Powiat m. Siemianowice Śląskie	7,6	47,9	39,6	3,0	2,0
Powiat m. Tarnobrzeg	17,3	43,0	34,3	1,6	3,7
Powiat m. Świnoujście	23,9	37,1	27,5	6,4	5,1

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Dopytując respondentów o to: Co, Pana/i zdaniem, na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie Pana/i gminy/miasta?, uzupełniliśmy obraz poziomu zaufania społecznego na terenie badanych powiatów. Tabela 15A prezentuje szczegółowe zestawienie odpowiedzi na to pytanie. Według większości mieszkańców biorących udział w badaniu ze wszystkich powiatów z wyjątkiem giżyckiego „przeważa nieufność, ostrożność i interes prywatny”. W powiecie giżyckim jedna trzecia mieszkańców biorących udział w badaniu stwierdziła, że „przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne”. W tym powiecie również jedna czwarta respondentów nie odpowiedziała jednoznacznie na to pytanie.

Tabela 15A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Co, Pana/i zdaniem, na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie Pana/i gminy/miasta?

Jednostka terytorialna	Przeważa nieufność, ostrożność i interes prywatny	Przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne	Trudno powiedzieć
Powiat głogowski	62,2	23,7	14,1
Powiat sępoleński	63,4	20,4	16,2
Powiat pruszkowski	61,5	27,0	11,4
Powiat sokólski	60,0	24,0	16,0
Powiat giżycki	41,6	33,3	25,1
Powiat m. Poznań	63,4	29,6	7,0
Powiat m. Siemianowice Śląskie	53,1	42,0	4,9
Powiat m. Tarnobrzeg	73,2	16,0	10,8
Powiat m. Świnoujście	68,4	20,0	11,6

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Jeśli się weźmie pod uwagę kwestie zasiedzenia, to najwyższy odsetek respondentów, których rodzice mieszkali na terenie tej samej lub sąsiedniej gminy lub miasta, jest w powiecie giżyckim. Wynosi on ponad 83%. Najniższy z kolei występował w powiecie pruszkowskim i wyniósł niespełna 56%.

Tabela 16A. Struktura odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy Pana/Pani rodzice mieszkali na terenie tej samej lub sąsiedniej gminy/tego samego lub sąsiedniego miasta?

Jednostka terytorialna	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Powiat głogowski	60,6	38,6	0,8
Powiat sępoleński	77,0	22,1	0,9
Powiat pruszkowski	55,8	43,8	0,4
Powiat sokólski	63,3	36,2	0,4
Powiat giżycki	83,6	15,3	1,1
Powiat m. Poznań	79,0	20,0	1,0
Powiat m. Siemianowice Śląskie	60,6	39,3	0,1
Powiat m. Tarnobrzeg	71,9	27,9	0,1
Powiat m. Świnoujście	62,2	36,3	1,5

Źródło: BECKER, badanie dorosłej ludności.

Szkolna rzeczywistość

Przejdźmy teraz do opisu szkolnej rzeczywistości w badanych powiatach. Rozpocznijmy od przeanalizowania liczby szkół w poszczególnych powiatach biorących udział w badaniu. Tabela 17A prezentuje szczegółowe dane w tym zakresie. Największą liczbę placówek spośród powiatów ziemskich ma powiat pruszkowski. Jest to 156 placówek. Najmniej, bo 68, ma powiat giżycki. Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu, to pod tym względem Poznań z 552 placówkami znajduje się na czele. Pozostałe miasta mają od 43 do 54 placówek. Zarówno w powiecie pruszkowskim, jak i w Poznaniu większość placówek stanowią przedszkola.

Analizując liczbę dzieci w wieku szkolnym w latach 2006–2013, należy zwrócić uwagę, że w powiatach głogowskim, pruszkowskim i miastach Poznaniu, Siemianowicach Śląskich i Świnoujściu liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli od roku 2006 cały czas rośnie. W powiecie sokólskim i Tarnobrzegu liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli spada, a w powiatach sępoleńskim i giżyckim w roku 2006 była wyższa niż w 2010, ale z kolei w 2012 obniżyła się poniżej poziomu z roku 2010. Jeśli chodzi o liczbę uczniów szkół podstawowych, to ze stale rosnącą tendencją mamy do czynienia w powiecie pruszkowskim, Poznaniu i Siemianowicach Śląskich. Malejąca liczba uczniów szkół podstawowych charakteryzuje powiaty sępoleński, sokólski, giżycki oraz Tarnobrzeg i Świnoujście. W powiecie głogowskim liczba uczniów szkół podstawowych wzrosła w 2010 roku w stosunku do liczby z roku 2006, lecz w 2012 roku spadła poniżej wartości z roku 2010. Sytuacja wygląda nieco inaczej, gdy popatrzymy na liczbę uczniów w gimnazjach. Tylko w powiecie sokólskim liczba uczniów gimnazjów w roku 2012 była wyższa od tej z roku 2010. W pozostałych powiatach mamy do czynienia ze spadającą liczbą gimnazjalistów. Jeśli popatrzymy na liczbę uczniów liceów, to obserwujemy ciągły jej spadek w każdym z badanych powiatów i miast na prawach powiatu. Wyjątek stanowi tu Tarnobrzeg, w którym liczba licealistów nieznacznie wzrosła w 2012 roku w porównaniu z rokiem 2010. Sytuacja w zakresie liczby uczniów techników wygląda zgoła inaczej. Ciągły spadek liczby uczniów techników obserwujemy w powiatach sępoleńskim, giżyckim oraz w Siemianowicach Śląskich i Świnoujściu. Powiat sokólski w tym aspekcie charakteryzuje spadek liczby uczniów techników w 2010 roku w porównaniu z rokiem 2006 i powtórny wzrost w roku 2010. Poznań i Tarnobrzeg najwyższą liczbę uczniów w technikach miały w 2010 roku. Warto zauważyć, że pomimo jej spadku w roku 2012 w porównaniu z 2010 nadal uczniów techników w tych miastach jest więcej niż w 2006 roku. Z kolei liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych spada w powiecie głogowskim i Tarnobrzegu. W powiecie pruszkowskim w 2010 roku było najmniej uczniów tych szkół. W pozostałych powiatach jednak najwyższa liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych była w roku 2010. Szczegółowe dane w zakresie liczby uczniów szkół w powiatach biorących udział w badaniu BECKER w podziale na typ placówki zawiera tabela 18A.

Tabela 17A. Liczba placówek według typów (bez specjalnych i policealnych)

Jednostka terytorialna	Liczba placówek ogółem	Przedszkola	Szkoły podstawowe	Gimnazja	Licea	Technika	ZSZ
Powiat głogowski	83	31	22	15	4	6	5
Powiat sępoleński	69	22	22	12	2	7	4
Powiat pruszkowski	156	87	32	21	11	1	4
Powiat sokólski	105	40	37	15	5	4	4
Powiat giżycki	68	25	20	12	5	4	2
Powiat m. Poznań	552	272	108	85	49	21	17
Powiat m. Siemianowice Śląskie	49	16	12	10	6	2	3
Powiat m. Tarnobrzeg	54	20	11	7	6	6	4
Powiat m. Świnoujście	43	15	7	8	6	3	4

Źródło: BDL GUS.

Tabela 18A. Liczba dzieci w wieku szkolnym

Jednostka terytorialna	2006 rok						2010 rok						2012 rok					
	P	SP	G	LO	T	ZSZ	P	SP	G	LO	T	ZSZ	P	SP	G	LO	T	ZSZ
Powiat głogowski	2501	5598	3183	1988	1861	785	2902	4917	2860	1518	2054	658	3034	4988	2660	1350	2102	589
Głogów miejski	1827	4210	2490	-	-	-	2148	3709	2155	-	-	-	2569	3809	2025	-	-	-
Głogów wiejski	222	355	144	-	-	-	242	275	193	-	-	-	116	266	167	-	-	-
Jerzmanowa	116	278	127	-	-	-	134	277	139	-	-	-	151	300	145	-	-	-
Kotla	144	273	176	-	-	-	158	269	140	-	-	-	147	274	131	-	-	-
Pętlaw	76	196	88	-	-	-	84	153	91	-	-	-	22	154	75	-	-	-
Żukowice	116	286	158	-	-	-	136	234	142	-	-	-	29	185	117	-	-	-
Powiat sępoleński	1315	3057	1814	650	615	373	1433	2580	1517	437	570	421	1165	2539	1464	383	481	418
Kamień Krajeński	216	506	279	-	-	-	248	400	244	-	-	-	169	414	234	-	-	-
Sępólno Krajeńskie	518	1131	657	-	-	-	497	978	569	-	-	-	450	1008	578	-	-	-
Sośno	154	397	263	-	-	-	212	325	192	-	-	-	117	294	196	-	-	-
Więcbork	427	1023	615	-	-	-	476	877	512	-	-	-	429	823	456	-	-	-
Powiat pruszkowski	4122	8800	4566	2016	99	165	4709	8805	4000	1708	199	141	6100	9256	3999	1689	233	160
Piastów	638	1401	745	-	-	-	687	1336	694	-	-	-	844	1382	666	-	-	-
Pruszków	1493	3102	1617	-	-	-	1862	2958	1386	-	-	-	2236	3143	1438	-	-	-
Brwinów	606	1182	659	-	-	-	635	1179	596	-	-	-	743	1263	576	-	-	-
Michałowice	432	1094	612	-	-	-	494	1202	548	-	-	-	752	1287	551	-	-	-
Nadarzyn	362	745	314	-	-	-	413	902	274	-	-	-	646	922	312	-	-	-
Raszyn	591	1276	619	-	-	-	618	1228	502	-	-	-	879	1259	456	-	-	-
Powiat sokólski	2035	4896	3224	1388	869	69	1818	3998	2501	1089	908	174	1502	3784	2256	1092	869	154
Dąbrowa Białostocka	337	951	594	-	-	-	300	709	490	-	-	-	284	620	520	-	-	-
Janów	140	329	197	-	-	-	130	271	174	-	-	-	85	260	152	-	-	-
Korycin	113	238	141	-	-	-	123	221	133	-	-	-	69	215	129	-	-	-

Jednostka terytorialna	2006 rok						2010 rok						2012 rok					
	P	SP	G	LO	T	ZSZ	P	SP	G	LO	T	ZSZ	P	SP	G	LO	T	ZSZ
Krynki	-	182	158	-	-	-	60	-	-	-	-	-	63	143	68	-	-	-
Kuźnica	114	294	182	-	-	-	108	250	141	-	-	-	85	230	143	-	-	-
Nowy Dwór	79	183	111	-	-	-	62	148	96	-	-	-	38	129	80	-	-	-
Sidra	115	320	155	-	-	-	88	239	128	-	-	-	48	220	88	-	-	-
Sokółka	718	1661	1195	-	-	-	666	1390	860	-	-	-	653	1368	757	-	-	-
Suchowola	246	195	122	-	-	-	213	186	89	-	-	-	146	433	229	-	-	-
Szudziałowo	98	4896	3224	-	-	-	68	3998	2501	-	-	-	31	166	90	-	-	-
Powiat giżycki	1651	3909	2508	1170	1330	257	1738	3344	1926	1015	1267	263	1714	3306	1798	906	1185	229
Giżycko miejska	821	1998	1315	-	-	-	878	1765	933	-	-	-	1169	1777	896	-	-	-
Giżycko wiejska	243	482	305	-	-	-	246	381	324	-	-	-	122	390	310	-	-	-
Kruklanki	97	204	119	-	-	-	114	182	108	-	-	-	62	190	89	-	-	-
Miłki	124	286	183	-	-	-	120	269	116	-	-	-	83	236	109	-	-	-
Ryn	154	422	289	-	-	-	181	318	214	-	-	-	126	312	173	-	-	-
Wydmyny	212	517	297	-	-	-	199	429	231	-	-	-	152	401	221	-	-	-
Powiat m. Poznań	13076	27961	16912	17207	6865	2490	14836	27119	14057	14339	7379	2176	19728	28693	13540	13365	6990	2242
Powiat m. Siemianowice Śląskie	1744	3893	2335	848	626	88	1846	3347	1811	774	582	32	1876	3331	1701	642	522	126
Powiat m. Tarnobrzeg	1329	3000	2018	1741	1185	572	1251	2640	1547	1515	1652	494	1557	2593	1503	1598	1492	376
Powiat m. Świnoujście	909	2236	1363	740	945	152	1064	1768	1098	682	820	158	1177	1817	1031	625	753	127

Źródło: BDL GUS.

Objaśnienia: P – przedszkola, SP – szkoły podstawowe, G – gimnazja, LO – licea ogólnokształcące, T – technika, ZSZ – zasadnicze szkoły zawodowe.

Kolejnym ważnym współczynnikiem opisującym szkolną rzeczywistość badanych w badaniu BECKER powiatów jest współczynnik skolaryzacji. Jeśli chodzi o wskaźnik uprzedzszkolnienia, to najwyższym jego poziomem spośród badanych powiatów charakteryzuje się Poznań, Tarnobrzeg i powiat pruszkowski. Odpowiednio 90,1%, 83,7% i 83%. Najniższy wskaźnik w tym aspekcie uzyskały powiaty głogowski i sępoleński. Odpowiednio 45% i 50,6%. Najwyższy współczynnik skolaryzacji netto dla szkół podstawowych spośród badanych powiatów był w tych samych powiatach, czyli Poznaniu, Tarnobrzegu i powiecie pruszkowskim. Odpowiednio 107,6%, 96,1% i 95,9%. Najniższy wskaźnik skolaryzacji w zakresie szkół podstawowych uzyskał powiat głogowski i było to 82%. Jeśli chodzi o gimnazja, to w tym przypadku wskaźnik ten sytuuje się podobnie. Na dwóch pierwszych miejscach znajdują się Poznań i Tarnobrzeg z wartościami 102,9% i 101%. Na trzecim miejscu uplasował się powiat sokólski z wynikiem 90,9%.

Tabela 19A. Współczynnik skolaryzacji netto i wskaźnik uprzedzszkolnienia dla dzieci w wieku 3–6 lat. Dane dla 2012 roku

Jednostka terytorialna	Wskaźnik uprzedzszkolnienia	Współczynnik skolaryzacji netto – szkoły podstawowe	Współczynnik skolaryzacji netto – gimnazja
Powiat głogowski	45,0	82,0	81,3
Głogów miejski	80,3	100,9	100,9
Głogów wiejski	36,3	59,2	72,1
Jerzmanowa	58,2	79,0	71,8
Kotła	60,2	86,1	80,5
Pęcław	19,1	88,2	79,0
Żukowice	16,8	75,7	83,7
Powiat sępoleński	50,6	89,4	86,9
Kamień Krajeński	44,9	80,2	82,6
Sępólno Krajeńskie	56,1	94,0	92,4
Sośno	39,8	91,7	85,2
Więcbork	61,8	91,6	87,5
Powiat pruszkowski	83,0	95,9	84,9
Piastów	84,1	109,7	107,5
Pruszków	80,5	98,6	90,1
Brwinów	62,8	83,0	80,1
Michałowice	91,8	97,8	97,7
Nadarzyn	91,2	95,2	67,6
Raszyn	86,6	91,1	66,4
Powiat sokólski	55,4	90,2	90,9
Dąbrowa Białostocka	76,0	91,7	95,4
Janów	48,0	91,7	91,4
Korycin	72,4	89,7	94,0
Krynki	58,3	82,0	80,0
Kuźnica	58,2	90,0	95,3

Jednostka terytorialna	Wskaźnik uprzedzkolnienia	Współczynnik skolaryzacji netto – szkoły podstawowe	Współczynnik skolaryzacji netto – gimnazja
Nowy Dwór	34,6	85,4	91,9
Sidra	32,7	105,3	86,9
Sokółka	66,7	87,8	88,7
Suchowola	50,0	94,4	94,1
Szudziałowo	57,0	84,2	91,7
Powiat giżycki	54,5	88,8	86,1
Giżycko	92,7	106,8	93,7
Giżycko	31,6	72,6	105,7
Kruklanki	57,8	86,3	80,4
Miłki	46,6	91,3	64,5
Ryn	50,4	86,3	83,8
Wydminy	48,2	89,5	88,7
Powiat m. Poznań	90,1	107,6	102,9
Powiat m. Siemianowice Śląskie	69,9	94,5	89,8
Powiat m. Tarnobrzeg	83,7	96,1	101,0
Powiat m. Świnoujście	79,9	93,2	90,4

Źródło: BDL GU.

Instytut Badań Edukacyjnych

Głównym zadaniem Instytutu jest prowadzenie badań, analiz i prac przydatnych w rozwoju polityki i praktyki edukacyjnej.

Instytut zatrudnia badaczy zajmujących się edukacją – pedagogów, socjologów, psychologów, ekonomistów, politologów i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych – wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach, o różnorodnych doświadczeniach zawodowych, które obejmują, oprócz badań naukowych, także pracę dydaktyczną, doświadczenie w administracji publicznej czy działalność w organizacjach pozarządowych.

Instytut w Polsce uczestniczy w realizacji międzynarodowych projektów badawczych w tym PIAAC, PISA, TALIS, ESLC, SHARE, TIMSS i PIRLS oraz projektów systemowych współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa | tel. +48 22 241 71 00
ibe@ibe.edu.pl | www.ibe.edu.pl

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.