

Tomasz Napierała, Marek Lawin

GMINNE INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ EDUKACYJNĄ W ŁÓDZKIM OBSZARZE METROPOLITALNYM W LATACH 2007–2013

Zarys treści: Celem artykułu jest szczegółowa analiza wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę edukacyjną, poniesionych przez gminy Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Zakres czasowy badania obejmuje lata od 2007 do 2013 roku, a więc miniony okres programowania Unii Europejskiej. Dzięki podjętym badaniom autorzy, po pierwsze, zidentyfikowali znaczenie inwestycji w infrastrukturę edukacyjną w polityce inwestycyjnej gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Po drugie, ocenili jakość planowania strategicznego i finansowego w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury edukacyjnej w badanych gminach. Autorzy w swoich badaniach wykorzystali opracowaną wcześniej metodologię analizy planów strategicznych gmin oraz budżetów gmin i sprawozdań z ich wykonania (Napierała i in. 2013). Zdiagnozowano plany gmin w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury edukacyjnej oraz zweryfikowano realizację owych zamierzeń. W analizach pokazano specyfikę inwestycji zrealizowanych w różnych typach gmin: wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich.

Słowa kluczowe: infrastruktura edukacyjna, inwestycje samorządowe, planowanie rozwoju lokalnego, budżet gminy, Łódzki Obszar Metropolitalny.

1. Wprowadzenie

Celem badań podjętych przez autorów była ocena efektywności i skuteczności wydatków na infrastrukturę edukacyjną w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, w latach 2007–2013. W przekonaniu autorów, ocena ta jest wieloetapowym procesem, polegającym na weryfikacji: 1) uzasadnienia inwestycji oświatowych planami strategicznymi, 2) stopnia realizacji zaplanowanych, strategicznych inwestycji oświatowych, 3) zakresu decyzji inwestycyjnych operacyjnych, podejmowanych *ad hoc* lub planowanych krótkookresowo, wreszcie 4) przełożenia inwestycji edukacyjnych na pożądane rezultaty społeczne. Takie rozumienie celu badań wyznaczyło samą strukturę procesu badawczego, jak również schemat prezentacji wyników, a tym samym ramy niniejszego opracowania. Dyskusja nad wynikami została uzupełniona szczegółowym przeglądem

literatury dotyczącej zagadnienia finansowania inwestycji oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz omówieniem wykorzystanej w badaniu metodologii. Należy podkreślić, że w swoich rozważaniach autorzy skoncentrowali się na porównaniu inwestycji oświatowych zrealizowanych w różnych typach gmin obszaru funkcjonalnego Łodzi: wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich.

2. Finansowanie inwestycji w infrastrukturę edukacyjną przez samorządy

Polska jest jedynym z krajów Europy Środkowej, obok m.in. Słowacji czy Węgier, w którym odpowiedzialność za szkolnictwo podstawowe spoczywa na samorządzie lokalnym (Dethier 2000; Radó 2010). Powszechnym jest natomiast uzależnienie samorządowych inwestycji oświatowych od środków przekazanych z budżetu centralnego, głównie poprzez subwencje i redystrybucję środków pochodzących z poboru podatku dochodowego od osób fizycznych (Dethier 2000). Problemy szkolnictwa wiejskiego wynikają z krytykowanej konstrukcji części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Sposób naliczenia subwencji nie uwzględnia bowiem bardzo znaczących różnic pomiędzy kosztem jednostkowym nauczania w mieście i na wsi. Dodatkowo, w decyzjach o subwencjonowaniu szkolnictwa pomija się całkowicie znaczenie funkcji kulturalnych pełnionych przez szkoły wiejskie (Misiąg 2011). Wreszcie, nie uwzględnia się specyfiki poszczególnych gmin wiejskich. Inne potrzeby w zakresie finansowania oświaty ujawniają gminy wiejskie zlokalizowane w strefie funkcjonalnej dużych miast, inne – zlokalizowane na obszarach peryferyjnych, jeszcze inne – na terenie których w okresie PRL rozwinięte było rolnictwo uspołecznione (Swianiewicz i in. 2005).

Wiele z analizowanych inwestycji nie zostałyby zrealizowanych bez dostępu do środków pomocowych Unii Europejskiej. Co ważne, dla inwestycji w infrastrukturę edukacyjną w gminach wiejskich szczególne znaczenie miał Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Choć program ukierunkowany był głównie na poprawę jakości i struktury użytkowania ziemi czy podniesienie dochodowości gospodarstw rolnych, to edukacja dzieci i młodzieży pochodzącej z rodzin rolniczych była również istotnym celem udzielonego wsparcia (Biczkowski 2013).

Wzmocnieniu aktywności samorządów w zakresie rozwoju i utrzymania infrastruktury edukacyjnej może służyć stosowanie różnych formuł inwestowania, przede wszystkim partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem partnerstwa jest przerzucenie odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury edukacyjnej na podmiot prywatny. Ma to zagwarantować ekonomiczną racjonalność podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Dzięki formule partnerstwa publiczno-prywatnego wyklucza się nadmierne obciążenie budżetu samorządowego wydatkami inwestycyjnymi, ogranicza się ryzyko powstania deficytu budżetowego. Co

ważne, środki na zaangażowanie samorządu wygenerować można dzięki stosowaniu nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami, przede wszystkim obligacji komunalnych oraz „cash-poolingu”, czyli koncentracji rachunków bankowych wykorzystywanych przez samorząd i przez przedsiębiorstwa będące jego własnością (Alibegović 2010). Warto pamiętać, że niezależnie od przyjętej formuły finansowania, wszelkie inwestycje gminne (w tym inwestycje w infrastrukturę edukacyjną) powinny mieć charakter długookresowy, strategiczny, powinny służyć budowaniu przewagi konkurencyjnej samorządów (Filipiak 2011).

Usprawnieniu polityki inwestycyjnej samorządów mogłoby służyć podniesienie jakości zarządzania finansowego. Jednakże, jak podkreśla wielu badaczy (Filipiak 2011; Adamiak i Napierała 2012; Lawin i Napierała 2012) implementacja nowoczesnych metod budżetowania jest w jednostkach samorządu terytorialnego znacząco ograniczona. Powyższe wynika przede wszystkim z faktu, że organy samorządowe postrzegają nowoczesne metody budżetowania jako niesprzyjające realizacji celów politycznych, nieadekwatne do kalendarza wyborczego. Dodatkowo, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły transformację ustrojową, znaczącym utrudnieniem podejmowania trafnych decyzji o inwestowaniu w infrastrukturę edukacyjną jest brak właściwych kompetencji osób odpowiedzialnych za podejmowanie owych decyzji: władz samorządów lokalnych i dyrektorów szkół. Mowa zarówno o umiejętnościach trafnego definiowania potrzeb inwestycyjnych oraz o kompetencjach z zakresu księgowości zarządczej. Przykładowo, zarządzający finansami samorządowymi nie dostrzegają problemu braku wystarczających, a często jakichkolwiek rezerw amortyzacyjnych, niezbędnych do odtworzenia zużywającej się infrastruktury (Radó 2010).

3. Inwestycje oświatowe w kontekście problemów szkolnictwa na obszarach wiejskich

J. Bański (2013), analizując krajowe dokumenty strategiczne wytyczające kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, wskazuje, że rozwój edukacji powinien być jednym z najistotniejszych instrumentów wykorzystywanych do wzmocnienia konkurencyjności polskiej wsi. Przełamywanie barier edukacyjnych służyć ma przede wszystkim wyrównywaniu szans zawodowych i społecznych, silniejszemu powiązaniu terenów wiejskich z ośrodkami powiatowymi i regionalnymi. Co ważne, w przypadku Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, bariery edukacyjne, obok biedy, bezrobocia i upadku rolnictwa, są postrzegane jako jedna z głównych przyczyn braku szans na pomyślne życie dla młodych ludzi we wsiach zewnętrznej strefy obszaru funkcjonalnego Łodzi. Bardziej pozytywne postrzeżenie perspektyw odnotowano we wsiach podmiejskich. Jednakże szanse na dobrą edukację mieszkańcy wiążą raczej z bliskością Łodzi niż z dostępem do wysokiej jakości infrastruktury edukacyjnej na

wsi (Wójcik 2008). Natomiast dostęp do takiej infrastruktury edukacyjnej może być istotnym walorem miejsca zamieszkania. Jak wynika z badań zrealizowanych wśród mieszkańców terenów wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (Wójcik 2008) to właśnie czynniki ekonomiczne, funkcjonalne i lokalizacyjne determinują satysfakcję zamieszkania w konkretnym miejscu.

A. Kozińska-Bałdyga (2005) definiuje idealną szkołę wiejską jako obiekt mały, prowadzony bądź współprowadzony przez stowarzyszenie rodziców dzieci uczęszczających do szkoły i mieszkańców wsi, realizujący nie tylko funkcje edukacyjne, ale również kulturalne i gospodarcze, będące centrum wiejskiego życia społecznego. Mówiąc o edukacyjnych funkcjach szkoły, autorka podkreśla znaczenie szkół wiejskich nie tylko dla oświaty na poziomie podstawowym, ale również w procesie kształcenia ustawicznego. To właśnie inwestycje adresowane do szerszego grona odbiorców, nie tylko młodzieży szkolnej, decydować mogą o ich większej, ekonomicznej i społecznej racjonalności (Levitas i in. 2001). Przedstawiona idea małych szkół jest przeciw-stawna proponowanej koncepcji konsolidacji szkolnictwa podstawowego na obszarach wiejskich. Podkreśla się, że małe wiejskie szkoły są wysoce kosztochłonne i nie gwarantują świadczenia usług edukacyjnych na odpowiednio wysokim poziomie. Z drugiej jednak strony, likwidacja wiejskich szkół może stać się istotną barierą dostępu do oświaty na poziomie podstawowym (Levitas i in. 2001). Z perspektywy finansowej oznacza natomiast konieczność zwiększenia wydatków gminnych na dowożenie dzieci do szkół (Swianiewicz i in. 2005). Podejmowanie trafnych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną na obszarach wiejskich, z uwzględnieniem wyżej nakreślonych uwarunkowań, wydaje się niezwykle trudne.

4. Ocena efektywności samorządowych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną

P. Radó (2010) sugeruje, aby efektywność samorządowych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną oceniać z perspektywy: 1) generowania i alokowania zasobów niezbędnych do realizacji inwestycji, 2) poszanowania prawa równego dostępu do zasobów koniecznych do przeprowadzenia inwestycji, 3) wyników osiągniętych przez uczniów, korzystających z inwestycji, i wreszcie 4) społecznego i gospodarczego oddziaływania inwestycji na środowisko lokalne (Radó 2010).

Jednym z celów poprawy jakości infrastruktury edukacyjnej w gminach wiejskich powinno być ograniczenie zjawiska dojazdów do szkół, tym samym – wzmocnienia lokalnych więzi społecznych (Kozińska-Bałdyga 2005). Jak podaje M. Wójcik (2008), wspomniane dojazdy prowadzą do nawiązania szerszych kontaktów społecznych poza miejscem zamieszkania, a skrajnie do wyłączenia z życia społecznego w miejscu zamieszkania. Zjawisko jest szczególnie widoczne w obszarach funkcjonalnych dużych miast, charakteryzujących się intensywną

suburbanizacją (Wójcik 2008). Należy jednak zauważyć, że instytucje statystyki publicznej nie gromadzą systematycznie danych dotyczących wspomnianych przemieszczeń ludności.

Co ciekawe, problem efektywności inwestycji w infrastrukturę edukacyjną jest mało dostrzegany ze względu na fakt, iż koszty inwestycji oświatowych są niewspółmiernie małe do kosztów bieżących edukacji, w tym kosztów wynagrodzeń (Swianiewicz i in. 2005; Radó 2010). Uzupełnieniu tej luki służą niniejsze badania.

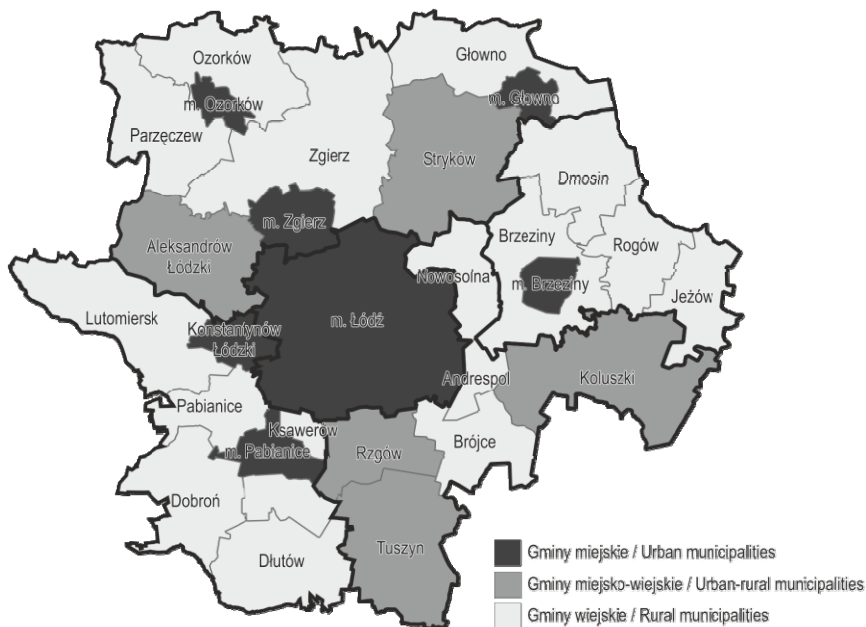
5. Metodologia badań

Wybór obszaru badań

Badania zrealizowano dla wszystkich gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, który obejmuje Łódź oraz cztery otaczające ją powiaty: brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki i zgierski (Liszewski 2005; Suliborski i Przygodzki 2010). Identyfikacja delimitacja obszaru funkcjonalnego Łodzi została przyjęta w *Strategii rozwoju województwa łódzkiego 2020* (2013). Jak ukazano na rys. 1, aż 16 spośród wszystkich 28 gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego Łodzi stanowią gminy wiejskie. Gminy te stanowiły szczególnie obszar zainteresowania autorów. W 2013 roku jednostki wiejskie zamieszkiwało 106,4 tys. osób, a więc zaledwie 9,7% wszystkich mieszkańców Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Należy jednak podkreślić, że w przeciwieństwie do ogólnej tendencji depopulacyjnej w badanym obszarze, w okresie 2007–2013, w gminach wiejskich obserwowano systematyczny wzrost liczby mieszkańców.

Gromadzenie i ocena kompletności materiału źródłowego

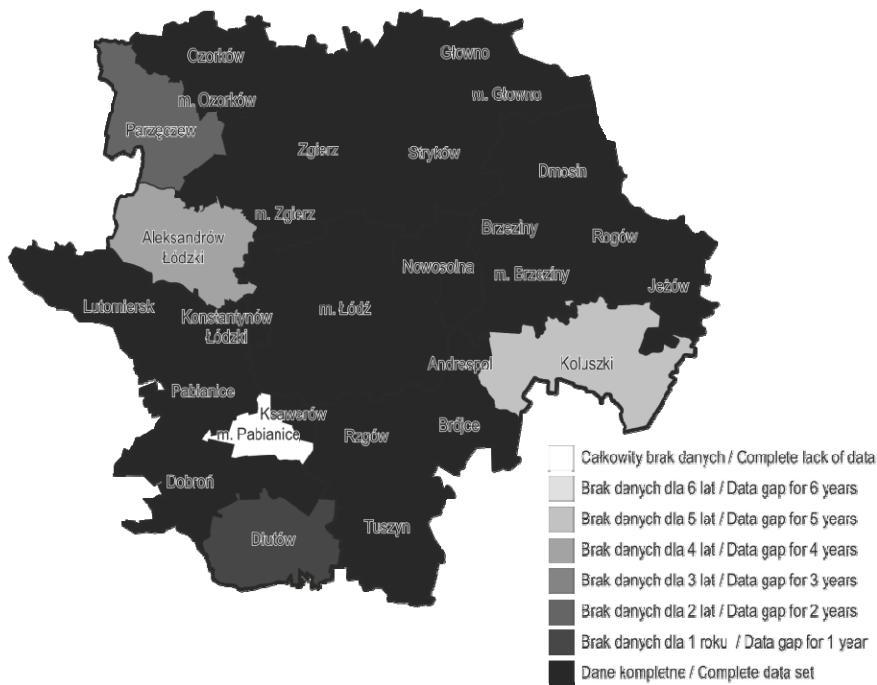
Do oceny decyzji inwestycyjnych samorządu w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury edukacyjnej wykorzystano plany strategiczne (najczęściej plany rozwoju lokalnego gmin lub strategie gmin), w których zaprezentowano i opisano działania inwestycyjne przewidziane do realizacji w okresie 2007–2013. Wykorzystano również dokumenty finansowe, sporządzane corocznie, określające wykonanie planów strategicznych: uchwały budżetowe i sprawozdania z wykonania budżetów. B. Filipiak (2011) podkreśla, że wspomniane dokumenty finansowe są podstawowym źródłem informacji wykorzystywanej w analizie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Podkreśla ogromne znaczenie dostępności i jakości owej informacji. Wskazuje, że wszelkie decyzje samorządu nie mogą mieć charakteru intuicyjnego, nie mogą być podejmowane bez dostępu do wspomnianej informacji i bez jej analizy. Ważnym jest, że informacja ta ma charakter publiczny, do której każdy powinien mieć swobodny dostęp, zgodnie z zapisami art. 61 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 4 i 6–8 *Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U., 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).



Rys. 1. Podział administracyjny Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne

Dla wszystkich gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego pozyskano wspomniane dokumenty strategiczne. W przypadku dokumentów finansowych, autorzy poszukiwali szczegółowych opracowań, które pozwalały na identyfikację pojedynczych decyzji inwestycyjnych, postulowanych do realizacji w dokumentach strategicznych. Mowa nie tyle o samych uchwałach budżetowych czy sprawozdaniach z wykonania budżetów, ile o załącznikach do tych dokumentów określających plany wydatków inwestycyjnych i ich wykonanie. Dostęp do szczegółowych dokumentów finansowych był zróżnicowany. W przypadku zdecydowanej większości gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego uzyskano dostęp do uchwał budżetowych i pożądaných załączników, co zaprezentowano na rys. 2. Natomiast w przypadku niektórych gmin dostęp do szczegółowych sprawozdań z wykonania budżetów okazał się znacząco ograniczony, co ukazano na rys. 3. W konsekwencji, do niektórych rezultatów zrealizowanego badania, szczególnie do wyników niezagregowanych, prezentowanych w wartościach bezwzględnych, należy podchodzić z dużą ostrożnością.

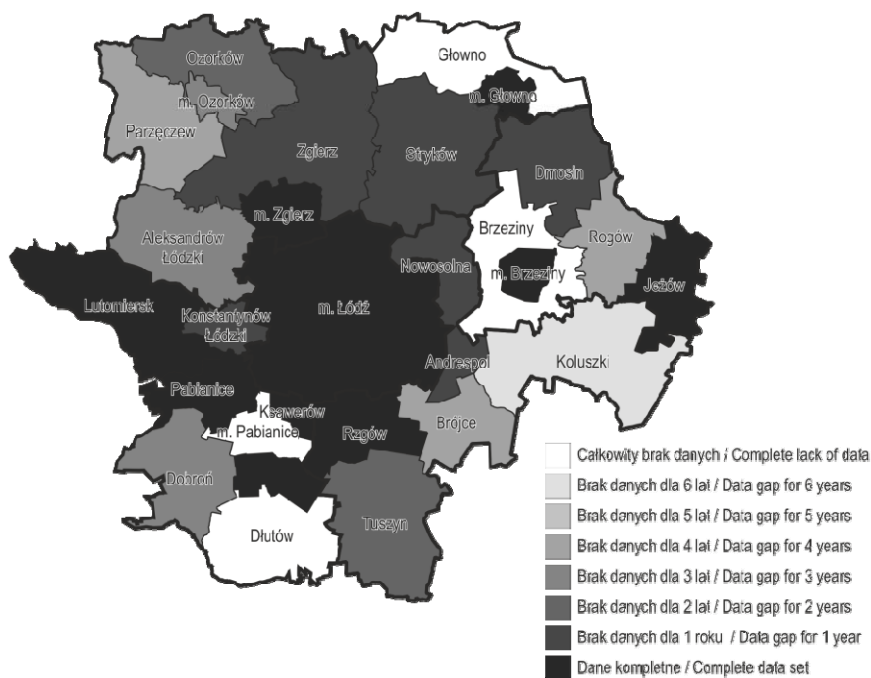


Rys. 2. Dostępność uchwał budżetowych za lata 2007–2013
w gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych
Biuletynów Informacji Publicznej

Ocena opłacalności i efektywności zadań inwestycyjnych realizowanych przez samorząd terytorialny jest złożonym procesem. Po pierwsze, odnosi się do zagadnienia oszczędności, a więc oceny racjonalnego wykorzystania zasobów, którymi dysponuje gmina do realizacji założonych celów inwestycyjnych. Po drugie, wiąże się z kwestią wydajności, a więc efektywnego wydatkowania środków na działania inwestycyjne, w ramach założonych celów. Po trzecie wreszcie, oznacza badanie skuteczności, a więc sprawdzenie, czy dzięki zrealizowanym działaniom inwestycyjnym osiągnięto założone cele inwestycyjne (Filipiak 2011). Autorzy pragną podkreślić, że w swoim badaniu świadomie zrezygnowali z pierwszego etapu oceny. Starali się wyłącznie zweryfikować, czy podjęte działania w zakresie rozwoju infrastruktury inwestycyjnej zostały zrealizowane efektywnie i skutecznie. Pragnęli udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zaplanowane działania inwestycyjne rzeczywiście realizowano, czy wydatkowano na nie zaplanowane środki finansowe. Celem autorów była również próba określenia, czy dzięki faktycznie zrealizowanym działaniom inwestycyjnym osiągnięto założone cele inwestycyjne, czy działania były społecznie

użyteczne. Nie oceniali natomiast samej racjonalności celu inwestycyjnego, jakim jest rozwój infrastruktury edukacyjnej. Warto zaznaczyć, że metodologia gromadzenia i analizy dokumentów strategicznych i finansowych na potrzeby oceny efektywności działalności inwestycyjnej gmin została przez autorów przygotowana, zweryfikowana i opisana wcześniej (Lawin i Napierała 2012; Napierała i in. 2013).



Rys. 3. Dostępność sprawozdań z wykonania budżetów za lata 2007–2013 w gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

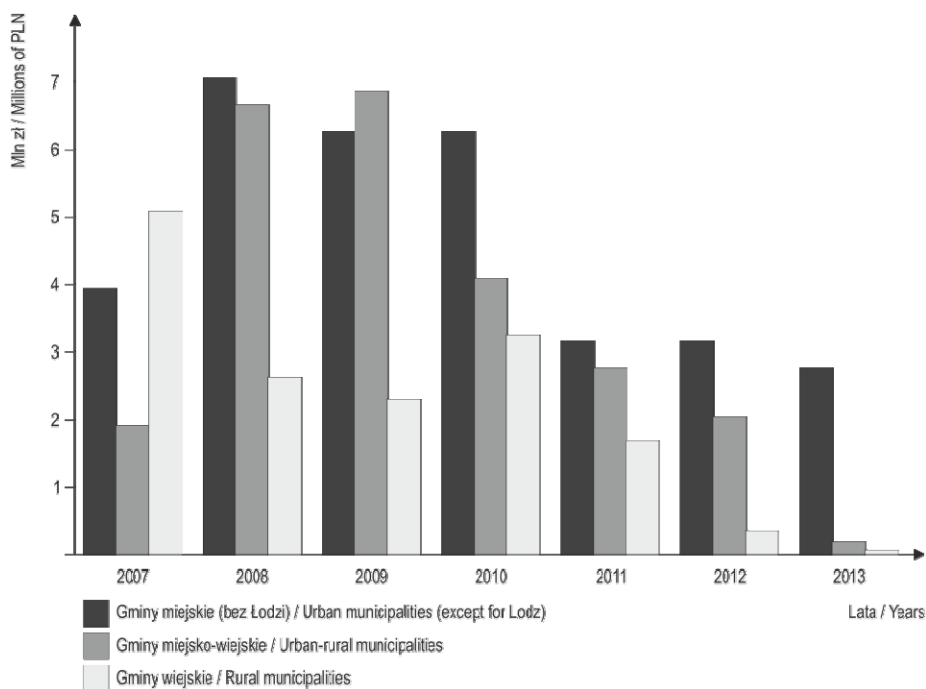
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

6. Wyniki badań

6.1. Wydatki inwestycyjne na infrastrukturę edukacyjną w planach strategicznych gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Łączna wartość inwestycji na infrastrukturę edukacyjną, ujętych w planach strategicznych gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2007–2013 wyniosła 138,8 mln zł, z czego kwotę 106,7 mln zł planowano przeznaczyć *stricto* na infrastrukturę edukacyjną, a 32,1 mln zł na szkolne obiekty sportowe.

Warto podkreślić, że wydatki inwestycyjne w zdecydowanej większości dotyczyły modernizacji i rozwoju infrastruktury szkół podstawowych. Na rys. 4 szczegółowo zaprezentowano wartości planowanych, strategicznych inwestycji oświatowych, z uwzględnieniem okresu wydatkowania środków i rodzaju gmin, w których zaplanowano inwestycje. W zestawieniu celowo pominięto Łódź. W *Planie rozwoju lokalnego Łodzi na lata 2007–2013* zaplanowano bowiem jedno, ogólnie sformułowane zadanie inwestycyjne (II-3.1. – poprawa bazy technicznej obiektów edukacji) o łącznej wartości 66,5 mln zł. Należy podkreślić, że wartość ta jest niewspółmiernie wysoka do wyceny projektów edukacyjnych zaplanowanych we wszystkich innych gminach ŁOM. Stąd prezentacja bezwzględnych wartości planowanych inwestycji dla Łodzi i innych gmin znacząco obniżyłaby czytelność wykresu.



Rys. 4. Wartość gminnych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w planach strategicznych na lata 2007–2013

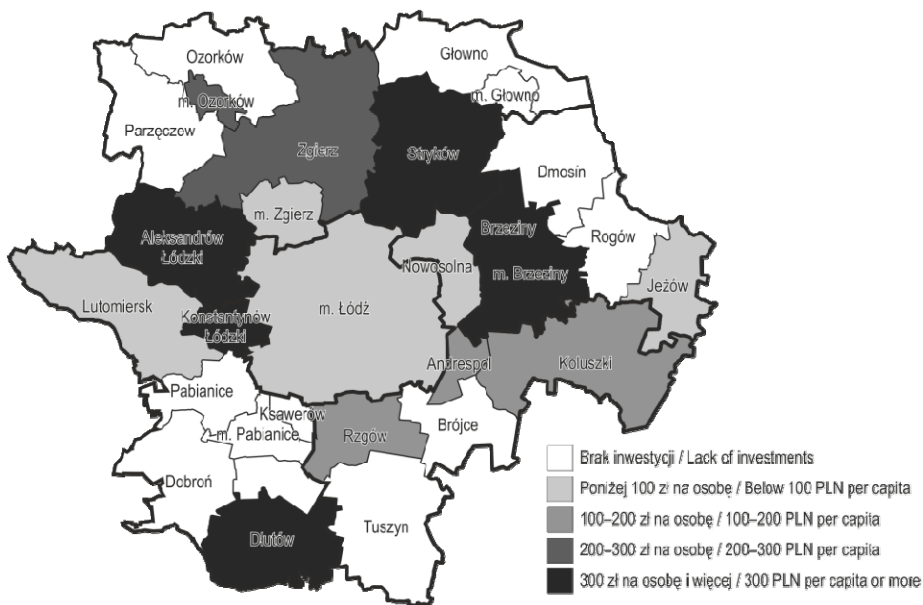
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

Brak zdolności samorządów do długookresowego, strategicznego planowania został bardzo dobitnie uwidoczony na rys. 4. Niezależnie od typu gminy, wartość przewidzianych do realizacji inwestycji oświatowych malała w kolej-

nych latach okresu obowiązywania strategicznego planu. W większości jednostek władze samorządowe zaplanowały wydatki w perspektywie maksymalnie trzy-, czteroletniej, choć plan strategiczny obejmował okres siedmioletni. To negatywne zjawisko odnotowano przede wszystkim w gminach wiejskich.

Dysproporcje pomiędzy bezwzględną wartością planowanych nakładów na inwestycje edukacyjne w różnych typach gmin są przede wszystkim pochodną wielkości już istniejącej infrastruktury, dopasowanej zasadniczo do istniejących potrzeb edukacyjnych. O wspomnianym dopasowaniu świadczy liczba uczniów przypadających na jeden oddział szkolny, która była praktycznie taka sama we wszystkich typach gmin, wahała się w przedziale 18–22 osoby. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2013 roku w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym działały łącznie 244 szkoły podstawowe, z czego aż 136 w samej Łodzi, 34 w pozostałych miastach badanego obszaru, 27 w gminach miejsko-wiejskich i 47 w gminach wiejskich. Należy zauważyć, że w okresie 2007–2013 ledwie 11,3% wartości wszystkich inwestycji edukacyjnych zaplanowano do realizacji na obszarach wiejskich, na których w 2013 roku zlokalizowano łącznie 19,3% szkół podstawowych. Zatem, już na etapie planowania strategicznego inwestycji edukacyjnych, za relatywnie niedoinwestowane uznać można obszary wiejskie. Dysproporcje te zostaną nieznacznie zniwelowane jeśli w analizach uwzględnić szkolnictwo ponadpodstawowe, zlokalizowane generalnie poza obszarami wiejskimi.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza względnych wartości zaplanowanych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną. Na rys. 5 ukazano, jaka była wartość samorządowych inwestycji oświatowych ujętych w dokumentach strategicznych, przeliczona na 1 mieszkańca gminy. Ze względu na potencjał ludnościowy, samorządy dużych ośrodków miejskich mają szanse dysponować bezwzględnie wyższymi kwotami na realizację inwestycyjnych projektów edukacyjnych. Bardziej wartościowym jest jednak porównanie gmin przez pryzmat względnej (rozliczonej na 1 mieszkańca) wartości projektowanych inwestycji. Szczególną uwagę należy zwrócić na 12 gmin, które w swoich planach strategicznych nie uwzględniły wydatków na inwestycje w infrastrukturę oświatową. Są to głównie gminy wiejskie, raczej peryferyjnie zlokalizowane w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym. W grupie tej znalazły się również gminy wiejskie Brójce, Dłutów, Ozorków oraz miasto Pabianice, które w planach strategicznych zamieściły co prawda zapisy dotyczące projektowanych inwestycji oświatowych, jednakże w dokumentach nie przygotowano szczegółowego opisu proponowanych inwestycji, nie oszacowano środków niezbędnych do ich realizacji. Dalej, gmina Nowosolna nie wyceniła wszystkich swoich planów inwestycyjnych. W *Strategii rozwoju gminy Nowosolna na lata 2008–2017* przedstawiono projekt poprawy bazy lokalowej instytucji edukacyjnych bez charakterystyki finansowej.

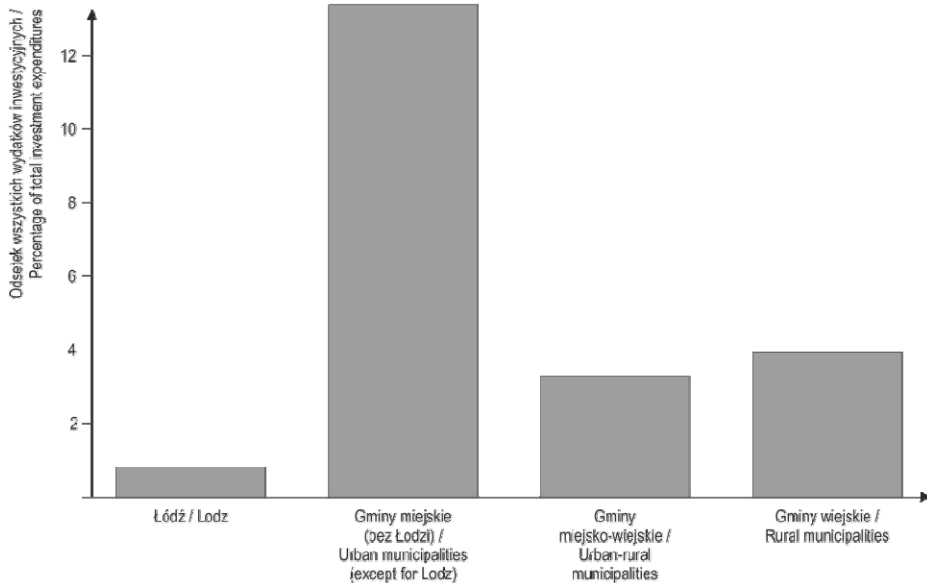


Rys. 5. Wartość gminnych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w planach strategicznych na lata 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

Rys. 6 obrazuje realne znaczenie edukacji w strukturze wszystkich celów inwestycyjnych, określonych przez gminy Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2007–2013. Łódź, w porównaniu z innymi jednostkami jej obszaru funkcjonalnego, zaplanowała bardzo duże projekty inwestycyjne. Pod względem przedmiotowym projekty te były charakterystyczne dla pełniącego odmienne funkcje, głównego miasta metropolii. Z tej perspektywy nie dziwi fakt, że znaczenie projektów edukacyjnych w strukturze wszystkich inwestycji zaplanowanych do realizacji w Łodzi było zdecydowanie mniejsze niż w innych jednostkach. Największy udział inwestycji edukacyjnych w ogólnej wartości inwestycji ujętych w planach strategicznych odnotowano w gminach miejskich (poza Łodzią). Gminy te mają zdecydowanie mniejsze budżety niż Łódź, nie mają możliwości realizacji wielu inwestycji infrastrukturalnych. Z drugiej strony, znaczenie tych gmin w systemie oświaty jest zdecydowanie większe niż gmin wiejskich czy miejsko-wiejskich. Mowa szczególnie o miastach powiatowych, które zabezpieczają nie tylko funkcjonowanie szkolnictwa na poziomie podstawowym czy gimnazjalnym, ale przede wszystkim na poziomie średnim. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich, a tym bardziej wiejskich, kształcenie na poziomie licealnym praktycznie nie funkcjonuje. W przypadku gmin wiej-

skich znacząco ograniczony jest również dostęp do szkolnictwa gimnazjalnego (Feltynowski 2013). Stąd relatywnie mniejszy ciężar w zakresie infrastrukturalnych inwestycji edukacyjnych spoczywa na barkach samorządów miejsko-wiejskich i wiejskich.

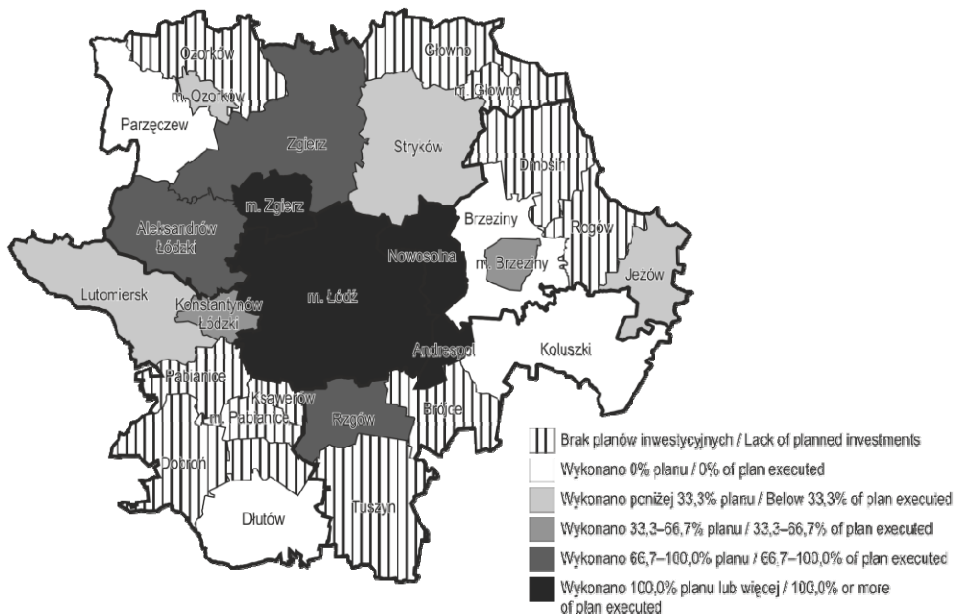


Rys. 6. Udział inwestycji w infrastrukturę edukacyjną we wszystkich gminnych inwestycjach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w planach strategicznych na lata 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

6.2. Wykonanie oświatowych inwestycji strategicznych i pozaplanowych w gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

W Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, w okresie od 2007 do 2013 roku, w rocznie uchwalanych planach budżetu zaprogramowano łącznie 181,6 mln zł na realizację strategicznych inwestycji edukacyjnych, a wykonano zadania na łączną kwotę 185,6 mln zł. Wpływ na takie wyniki wykonania inwestycji oświatowych w całym obszarze funkcjonalnym Łodzi miało wspomniane już zadanie dotyczące poprawy bazy technicznej obiektów edukacji. Zadanie zostało wyceńnione w *Planie rozwoju lokalnego Łodzi na lata 2007–2013* na 66,5 mln zł. Natomiast, w ciągu siedmiu analizowanych lat na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 147,1 mln zł. Zadanie bardzo ogólnie określono w planach strategicznych, a na etapie realizacji zostało znacząco zmodyfikowane, zwiększona została również pula środków przeznaczonych na jego wykonanie (rys. 7).



Rys. 7. Wykonanie gminnych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną, ujętych w planach strategicznych na lata 2007–2013 w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

W przypadku kilku gmin nie zdiagnozowano jakichkolwiek strategicznych planów inwestycyjnych w zakresie oświaty. Bezcelowym zatem było szacowanie wykonania nieistniejących planów. Należy jednak wskazać na gminy, w których całkowicie zrezygnowano z realizacji wcześniej zaplanowanych, strategicznych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną bądź też, w przypadku których nie dysponowano wiarygodną informacją finansową na temat wykonania wspomnianych inwestycji. Mowa o gminie wiejskiej Brzeziny, Koluszkach, Dłutowie i Parzęczewie. Wyjątkową sytuację odnotowano w gminie wiejskiej Nowosolna. Wykonanie wydatków inwestycyjnych w infrastrukturę edukacyjną osiągnęło poziom 2,4 tys.%. W *Strategii rozwoju gminy Nowosolna na lata 2008–2017* wyceniono wyłącznie jeden projekt edukacyjny, a mianowicie remont szkoły w Lipinach. Pierwotnie przewidziano realizację prac remontowych na kwotę 100 tys. zł. Finalnie remont miał znacznie szerszy zakres, wydatkowano blisko 2,4 mln zł.

W przypadku gmin wiejskich, wykonanie inwestycji zaplanowanych w dokumentach strategicznych zrealizowano na poziomie 61,8%. To wartość wyższa niż odnotowana dla gmin miejskich z pominięciem Łodzi (58,5%), a przede wszystkim miejsko-wiejskich (40,3%). Rozwój i modernizacja infrastruktury edukacyjnej w gminach wiejskich była natomiast bardzo znacząco wspomagana

operacyjnymi wydatkami budżetowymi. Inwestycje planowane w ujęciu krótkookresowym stanowiły aż 191,6% strategicznych inwestycji oświatowych zrealizowanych w gminach wiejskich. Dla porównania wskaźnik ten dla Łodzi wynosił 8,7%, dla gmin miejskich z pominięciem Łodzi – 30,6%, a dla gmin miejsko-wiejskich – 164,7%. Należy jednak podkreślić, że do lektury tab. 1 należy podchodzić ze znaczną ostrożnością. Z rezerwą należy odnosić się przede wszystkim do wartości wykonanych wydatków, zdiagnozowanych na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gminnych. W przypadku kilku gmin wiejskich ŁOM nie dysponowano bowiem jakimikolwiek sprawozdaniami pozwalającymi na identyfikację wykonania pojedynczych projektów inwestycyjnych. Mowa o następujących gminach wiejskich: Brzeziny, Dłutów i Głowno.

Tabela 1

Wydatki samorządowe na inwestycje w infrastrukturę edukacyjną w gminach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w latach 2007–2013

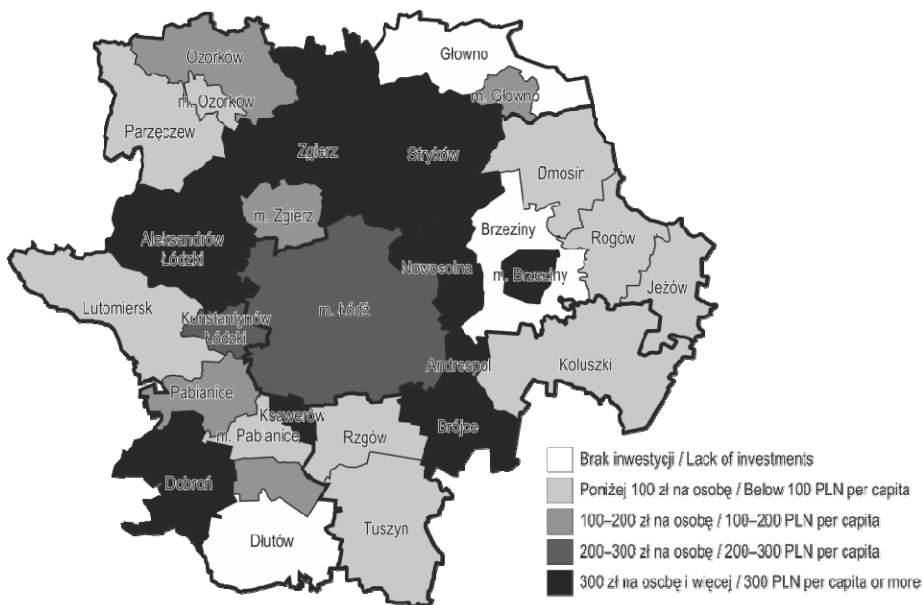
| Rok | Wydatki (zł) | | | | |
|--------|--------------------------------|--|--|--|--|
| | ujęte w planach strategicznych | ujęte w planach strategicznych i ujęte w planach budżetowych | nieujęte w planach strategicznych, ale ujęte w planach budżetowych | wykonane, ujęte w planach strategicznych | wykonane, nieujęte w planach strategicznych, ale ujęte w planach budżetowych |
| Ogółem | 15 265 990 | 20 618 338 | 23 283 518 | 9 427 955 | 18 062 790 |
| 2007 | 5 077 440 | 4 267 249 | 2 719 000 | 128 108 | 4 684 016 |
| 2008 | 2 611 937 | 1 195 000 | 2 372 350 | 1 250 982 | 1 021 083 |
| 2009 | 2 281 104 | 7 369 530 | 3 854 904 | 4 315 791 | 3 029 951 |
| 2010 | 3 230 270 | 3 855 559 | 5 957 864 | 991 289 | 5 822 526 |
| 2011 | 1 682 024 | 1 748 000 | 1 329 316 | 1 107 519 | 1 278 580 |
| 2012 | 340 357 | 1 333 000 | 4 048 700 | 1 222 431 | 1 200 129 |
| 2013 | 42 857 | 850 000 | 3 001 384 | 411 835 | 1 026 506 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

6.3. Efektywność wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę edukacyjną w gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Władze gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego zazwyczaj uwzględniały ocenę zasobów koniecznych do realizacji strategicznych inwestycji oświatowych w opisach tych inwestycji (rys. 8). Podejmując decyzje inwestycyjne, samorządowcy wskazywali bowiem źródło i sposób alokacji środków przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury edukacyjnej. Autorzy mają jednak

zastrzeżenia co do uwzględniania pozostałych kryteriów oceny inwestycji proponowanych przez P. Radó (2010), które powinny być identyfikowalne w opisach inwestycji przewidzianych w strategicznych planach rozwoju gmin. Mowa o ocenie równego dostępu do zasobów niezbędnych do realizacji inwestycji oświatowych, wąsko (poprawa wyników osiąganych przez uczniów) i szeroko (poprawa społecznych i gospodarczych warunków funkcjonowania środowiska lokalnego) rozumianego oddziaływania inwestycji edukacyjnych.

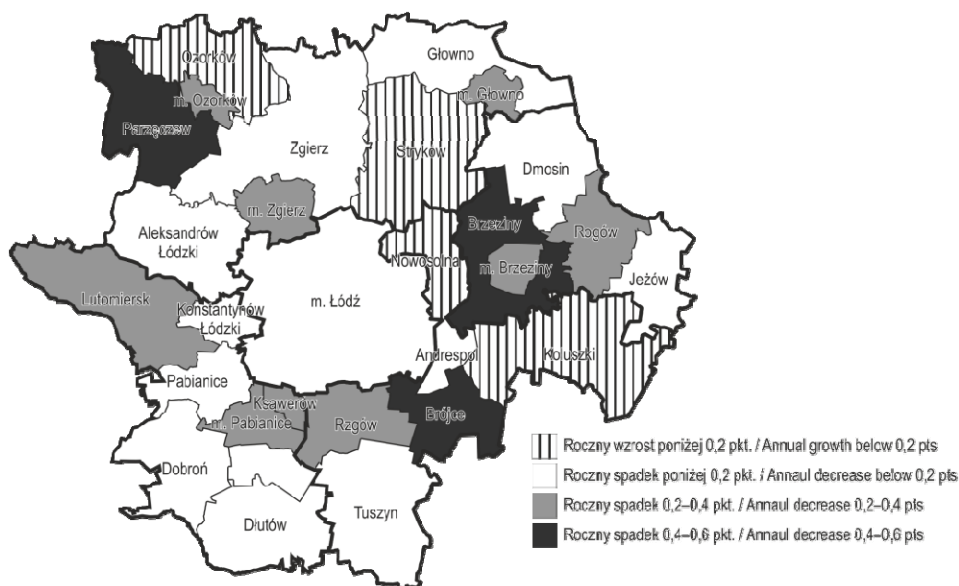


Rys. 8. Wartość wszystkich wykonanych gminnych inwestycji w infrastrukturę edukacyjną w latach 2007–2013 w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

Zrealizowane inwestycje edukacyjne (zarówno te o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym) powinny znaleźć odzwierciedlenie w lepszych wynikach osiąganych przez uczniów. Oczywiście, efektywność kształcenia nie zależy wyłącznie od samorządowej polityki inwestycyjnej. P. Swianiewicz i in. (2005) wskazują następujące kategorie czynników determinujących wyniki edukacyjne na danym terenie: 1) jakość kapitału ludzkiego i warunki bytowe w rodzinach uczniów i w ich najbliższym środowisku, 2) jakość pracy szkół, w tym kwalifikacje nauczycieli, relacje pomiędzy uczniami i nauczycielami, zasoby organizacyjne i infrastrukturalne sieci szkolnej, 3) uwarunkowania kulturowe i historyczne.

Do oceny efektywności inwestycji w infrastrukturę edukacyjną wykorzystano wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów (rys. 9). Ze względu na terytorialną powszechność kształcenia podstawowego, była to jedyna miara umożliwiająca przeprowadzenie porównań między wszystkimi jednostkami badanego obszaru. Autorzy niniejszego opracowania oszacowali trendy kształtowania się wyników w kształceniu na poziomie podstawowym w okresie 2007–2014, we wszystkich gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. W zdecydowanej większości gmin odnotowano spadek efektywności nauczania w szkołach podstawowych. Spodziewano się jednak, że odpowiednie działania inwestycyjne mogłyby zmniejszyć negatywne trendy w kształceniu dzieci. Niestety, analiza korelacji zjawisk dla wszystkich gmin obszaru funkcjonalnego Łodzi nie potwierdziła przedstawionej hipotezy. Brak prostej zależności między wydatkami na infrastrukturę edukacyjną czy wynagrodzenia nauczycieli a wynikami osiąganymi przez uczniów diagnozowany był również przez innych badaczy (Radó 2010; Będzieszak 2013).



Rys. 9. Współczynniki kierunkowe trendów kształtowania się wyników sprawdzianu dla szóstoklasistów w latach 2007–2014 w gminach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej

Współczynnik korelacji między współczynnikami kierunkowymi trendów kształtowania się wyników sprawdzianu dla szóstoklasistów w latach 2007–2014 a wartością wszystkich inwestycji edukacyjnych na 1 mieszkańca w okresie 2007–2013 wyniósł ledwie 0,27. Natomiast ten sam współczynnik, ale wyznaczony wyłącznie dla inwestycji edukacyjnych ujętych w planach strategicznych gmin wiejskich wyniósł aż 0,48. Wartość ta znakomicie dowodzi celowości strategicznego, długofalowego podejścia w planowaniu inwestycji, w tym inwestycji w infrastrukturę edukacyjną.

7. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu autorzy przedstawili wyniki badań nad skutecznością i efektywnością gminnych wydatków na inwestycje w infrastrukturę edukacyjną w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, uwzględnili specyfikę różnych typów gmin: wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich. Co najważniejsze, autorzy potwierdzili skuteczność strategicznego podejścia do zarządzania inwestycjami w infrastrukturę edukacyjną, niezależnie od aktualnie niskiej popularności orientacji strategicznej, szczególnie wśród władz wiejskich jednostek obszaru funkcjonalnego Łodzi.

M. Wójcik (2013) przewiduje, że w perspektywie kilkudziesięciu lat, na obszarach wiejskich najbardziej odległych od dużych miast może dojść do kryzysu instytucji życia społecznego i gospodarczego, w tym do ograniczenia szkolnictwa. Z takimi procesami należy liczyć się m.in. na peryferyjnych terenach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Natomiast w obszarach podmiejskich należy spodziewać się nasilonych procesów depopulacyjnych, wynikających z aktualnie inicjowanych zmian polityki miejskiej dużych ośrodków. Skuteczne przeciwdziałanie niekontrolowanym procesom suburbanizacji na terenach sąsiadujących z Łodzią skutkować będzie odwróceniem ruchu migracyjnego. Zdegradowane (chaos urbanistyczny, antropopresja) podłódzkie obszary staną się zdecydowanie mniej atrakcyjnym miejscem zamieszkania niż sama Łódź. Wymienione wyżej zjawiska mogą doprowadzić do degradacji aktualnie realizowanych inwestycji, w tym inwestycji oświatowych (Wójcik 2013).

Z drugiej strony, bardzo ważnym stanie się zapewnienie dostępu do infrastruktury i usług oświatowych na peryferyjnych, zdegradowanych obszarach wiejskich, charakteryzujących się wysokim natężeniem patologicznych zjawisk gospodarczych i społecznych. Konieczność ta wynikać będzie przede wszystkim z faktu, że edukacyjne funkcje rodzin wiejskich przejmie prawdopodobnie szkoła (Swianiewicz i in. 2005). Wydaje się więc, że szczególnie na obszarach wiejskich samorządowe inwestycje w infrastrukturę edukacyjną powinny być realizowane ze szczególną ostrożnością, z uwzględnieniem spodziewanych zjawisk społecznych, gospodarczych i demograficznych. Decyzje te powinny mieć wymiar długookresowy, strategiczny.

LITERATURA

- Adamiak M., Napierała T., 2012, *Finansowanie rozwoju turystyki w województwie łódzkim i hrabstwie Oppland (Norwegia)*, [w:] Napierała T. (red.), *Jakość zarządzania turystyką w województwie łódzkim. Możliwości implementacji dobrych praktyk norweskich*, Seria Wydawnicza Acta Innovations, CBI Pro-Akademia, PAN, Łódź, s. 57–77.
- Alibegović D.J., 2010, *Innovative municipal development financing. The case of three Croatian cities*, [w:] Ramirez L., Kebede G. (red.), *Strategic planning for local development. Case studies from small and mid-sized European cities*, Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Foundations, Budapest, s. 167–188.
- Bański J., 2013, *O przyszłości polskiej wsi*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 21, s. 9–24.
- Będziszak M., 2013, *Examination of the relation between pupils' results and public schools' expenditure*, „Financial Sciences”, 3(16), s. 11–22.
- Biczkowski M., 2013, *Przestrzenna alokacja wsparcia finansowego z instrumentów wspólnej polityki rolnej i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Geographica Socio-Oeconomica, 13, s. 93–114.
- Dethier J.J., 2000, *The effectiveness of decentralization in Hungary and Slovakia*, [w:] Ahmad E., Tanzi V. (red.), *Managing fiscal decentralization*, Routledge, London–New York, s. 165–185.
- Feltynowski M., 2013, *Wykorzystanie baz danych Systemu Informacji Oświatowej do oceny poziomu dostępności szkół na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Geographica Socio-Oeconomica, 13, s. 153–163.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (Dz.U., 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kozińska-Bałdyga A., 2005, *Wizja edukacji na wsi*, [w:] Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa, s. 67–72.
- Lawin M., Napierała T., 2012, *Efektywność środków wydatkowanych na rzecz rozwoju turystyki przez samorządy gminne województwa łódzkiego*, [w:] Rapacz A. (red.), *Wyzwania współczesnej polityki turystycznej: Problemy funkcjonowania rynku turystycznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 258, Wrocław, s. 113–126.
- Levitas A., Golinowska S., Herczyński J., 2001, *Improving rural education in Poland*, The Center for Social and Economic Research, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/69473_alsgjh_0.pdf (dostęp: 6.01.2015).
- Liszewski S., 2005, *Delimitacja obszaru metropolitalnego Łodzi*, [w:] Bald K., Markowski T. (red.), *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN”, 215, Warszawa, s. 25–47.

- Misiąg W., 2011, *System finansowania oświaty – krytyczna analiza istniejących uregulowań*, [w:] Kubicki P., Zbieranek P. (red.), *Samorząd a edukacja*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, s. 41–45.
- Napierała T., Adamiak M., Lawin M., 2013, *Budżet samorządowy jako narzędzie stymulacji rozwoju turystyki w gminach wiejskich województwa łódzkiego*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 34, s. 247–260.
- Radó P., 2010, *Governing decentralized education systems. Systemic change in South Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Foundations, Budapest.
- Raport o stanie edukacji 2013. Liczą się nauczyciele*, 2014, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-o-stanie-edukacji-2013.pdf> (dostęp: 3.01.2015).
- Raporty z wyniku sprawdzianu po VI klasie szkoły podstawowej*, 2007–2014, Okręgowa Komisja Egzaminacyjna w Łodzi, <http://www.oke.lodz.pl/info.php?i=7> (dostęp: 8.01.2015).
- Strategia rozwoju województwa łódzkiego 2020*, 2013, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź, http://www.strategia.lodzkie.pl/images/srwl_2020_uchwalona_26_02_2013.pdf (dostęp: 5.01.2015).
- Suliborski A., Przygodzki Z., 2010, *Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej*, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Swianiewicz P., Herbst M., Marchlewski W., 2005, *Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, Związek Gmin Wiejskich RP, Warszawa, <http://www.esep.pl/finalny%20raport.pdf> (dostęp: 3.01.2015).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U., 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
- Wójcik M., 2008, *Przemiany społeczno-gospodarcze wsi aglomeracji łódzkiej w okresie transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wójcik M., 2013, *Wieś 2050 – refleksje na temat przyszłości wsi polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem regionu łódzkiego*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 21, s. 39–52.

MUNICIPAL INVESTMENTS FOR EDUCATIONAL INFRASTRUCTURE IN LODZ METROPOLITAN AREA IN THE YEARS 2007–2013

Abstract: The main goal of the paper is to analyze municipal investment expenditures for educational infrastructure in Lodz Metropolitan Area. Presented research was conducted for the period between the years 2007 and 2013, the last Multiannual Financial Framework of European Union. The authors identified significance of investments in educational infrastructure for municipal policy in Lodz Metropolitan Area. Moreover, they assessed the quality of strategic and financial municipal planning for development of educational infrastructure in the studied area. The authors used their own, earlier depicted methodology of complex analysis of municipal strategies, budget plans and financial statements (Napierała et al. 2013). Municipal goals of investment expenditures for educational infrastructure were identified. Moreover, the authors verified whether or

not the purposes were achieved. Furthermore, specificity of investments were depicted for various types of municipalities: rural, urban and urban-rural.

Key words: educational infrastructure, municipal investments, local development planning, municipal budget, Lodz Metropolitan Area.

Mgr Tomasz Napierała
Zakład Geografii Hotelarstwa
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki

Mgr Marek Lawin
Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Łódzkiego