



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Instytucjonalne instrumenty
kształtowania kapitału
ludzkiego i społecznego
na obszarach wiejskich
woj. mazowieckiego***

nr 138

Warszawa 2009



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Institutional instruments
shaping human and social capital
in rural areas
of the Mazowieckie voivodeship***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Institutionalne instrumenty
kształtowania kapitału
ludzkiego i społecznego
na obszarach wiejskich
woj. mazowieckiego***

Autorzy:

dr Marcin Gospodarowicz

dr hab. Halina Kałuża, prof. Akademii Podlaskiej

dr hab. Danuta Kołodziejczyk

dr Adam Wasilewski



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2009

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich** w zadaniu *Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*.

Celem opracowania jest przedstawienie instytucjonalnych instrumentów kształtowania kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego oraz określenie w jakim stopniu kapitał ludzki jest determinowany przez organizacje działające w różnych strukturach społecznych.

Opracowanie komputerowe
mgr inż. Danuta Lidke

Korekta
Krystyna Mirkowska

Redakcja techniczna
Leszek Ślipki

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-037-1

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0 22) 50 54 444
faks: (0 22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wprowadzenie (Danuta Kołodziejczyk)	7
1. Lokalne organizacje w procesie rozwoju kapitału ludzkiego (Danuta Kołodziejczyk) 10	
Wstęp.....	10
1.1. Wykształcenie jako podstawowy komponent kapitału ludzkiego.....	11
1.2. Dostęp do publicznych organizacji edukacyjnych wspierających kapitał ludzki	14
1.2.1. Edukacja przedszkolna	15
1.2.2. Edukacja szkolna.....	17
1.3. Lokalne zróżnicowanie placówek edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego – analiza statystyczna	20
1.3.1. Zastosowanie metody klasyfikacji	21
1.3.2. Analiza	22
Podsumowanie	28
2. Samorząd wojewódzki i powiatowy w kształtowaniu kapitału ludzkiego (Adam Wasilewski)	30
Wstęp.....	30
2.2. Samorząd województwa.....	31
2.2.1. Zadania w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego	31
2.2.2. Wydatki na oświatę i wychowanie.....	33
2.3. Samorząd powiatowy	37
2.3.1. Zadania na rzecz kształtowania kapitału ludzkiego	37
2.3.2. Wydatki powiatów województwa mazowieckiego na oświatę i wychowanie	39
Podsumowanie i wnioski.....	47
3. Jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu kapitału ludzkiego (Marcin Gospodarowicz)	49
Wstęp.....	49
3.1. Wyniki analizy empirycznej wpływu charakterystyk gmin na poziom rozwoju kapitału ludzkiego	58
3.2. Analiza efektywności technicznej wykorzystania nakładów na oświatę w gminach województwa mazowieckiego.....	61
Podsumowanie	65
4. Działalności placówek szkolnych na obszarach wiejskich wybranych powiatów woj. mazowieckiego (Danuta Kołodziejczyk)	66
Wstęp.....	66
4.1. Zasoby ludzkie na obszarach wiejskich badanych powiatów	67
4.1.1. Aspekt ilościowy	67
4.1.2. Aspekt jakościowy	72
4.2. Dostęp do usług edukacyjnych na obszarach wiejskich badanych powiatów	76
4.3. Finansowanie usług edukacyjnych jako podstawa rozwoju bazy edukacyjnej	78
4.4. Działalność placówek szkolnych na badanych obszarach (w świetle badań empirycznych).....	87
4.4.1. Sieć placówek szkolnych oraz warunki kształcenia.....	87
4.4.2. Pozadydaktyczna działalność placówek szkolnych w środowisku lokalnym.....	91
4.4.3. Wykorzystanie funduszy unijnych przez placówki szkolne na upowszechnianie edukacji	94
Podsumowanie	96

5. Działalność instytucjonalna na rzecz kapitału społecznego i ludzkiego na terenie powiatu siedleckiego (<i>Halina Kałuża</i>)	98
Wstęp.....	98
5.1. Samorząd terytorialny – partner w stymulowaniu kapitału społecznego.....	99
5.2. Aktywność społeczna w powiecie siedleckim	104
5.3. Działania realizowane przez stowarzyszenia	105
5.4. Model partnerstwa lokalnego w powiecie siedleckim	108
5.5. Działania na rzecz kształcenia ustawicznego.....	111
5.6. Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego	118
5.7. Działania podejmowane przez WODR w Siedlcach.....	119
Wnioski i rekomendacje (<i>Danuta Kołodziejczyk</i>)	121
Literatura.....	124

Wprowadzenie

Wśród czynników wpływających na zmiany społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich, jakie mają miejsce w ostatnich latach podkreśla się rolę kapitału ludzkiego. Jest on traktowany jako zasób, który odpowiednio wykorzystany może w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Dość często zdarza się, że obszary o podobnych uwarunkowaniach przyrodniczych i społeczno-gospodarczych rozwijają się w różnym tempie – wyjaśnienia tego Autorzy wielu opracowań doszukują się w kapitale ludzkim. Ten nurt myślenia znalazł również potwierdzenie w licznych pracach teoretycznych, m.in. Schulza (1976), Beckera (1993), Lucasa (1988), Romera (2000), Reicha (1996). Schulz i Becker, którym została przypisana szczególna rola w powstaniu i rozwoju teorii *kapitał ludzki* stwierdzili, że istnieje ścisły związek między poziomem wykształcenia, kwalifikacjami zawodowymi, umiejętnościami, doświadczeniami zawodowymi i zdolnościami pracownika, a odnajdowaniem się na rynku pracy. Podkreślali, że poprzez inwestowanie w siebie, ludzie mogą powiększać swoje możliwości na rynku pracy. Osiągnięciem teorii *kapitał ludzki* było spojrzenie na rynek pracy poprzez heterogeniczność siły roboczej oraz odróżnienie ekonomicznej treści kształcenia ogólnego i kształcenia specjalistycznego.

Rolę wiedzy nie tylko w wymiarze indywidualnym, traktowanym jako kapitał kulturowy jednostki, umożliwiający jej uzyskanie pozycji na rynku pracy, lecz także jako siły napędowej rozwoju gospodarczego przedstawił w swoich rozważaniach R.B. Reich. Twierdził on, że kapitał ludzki jest głównym narodowym elementem gospodarki poszczególnych społeczeństw i będzie decydował o jej pozycji w kapitalizmie XXI wieku. Lucas i Romer rozważania nad kapitałem ludzkim łączyli z postępem technicznym, co pozwoliło zrozumieć istotę wzrostu gospodarczego. Uważali, że ludzie stanowią pewien szczególny kapitał, w który trzeba inwestować.

Rozważania dotyczące kapitału ludzkiego są niezwykle aktualne w świetle przyjętej w 2003 r. przez Radę RP „Strategii Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do 2010 r.”, która jest realizowana na różnych poziomach administracyjnych (centralnym, regionalnym i lokalnym) z udziałem partnerów społecznych, a także prowadzonego obecnie w Unii Europejskiej programu „Edukacja i Szkolenia 2010”, w którym inwestycje w zasoby ludzkie są jednym z ważniejszych elementów poprawy jakości kapitału ludzkiego.

Ważną kwestią dotyczącą kapitału ludzkiego jest więc rozpoznanie procesów warunkujących jego tworzenie. Szczególną rolę odgrywają w nim instytucje, rozumiane jako reguły, normy czy zasady sklasyfikowane w przepisach

prawa bądź o charakterze nieformalnym, określające zachowania podmiotów w społeczności, jak i różnego rodzaju organizacje z którymi społeczność utrzymuje bezpośrednie relacje (North, 1995). W niniejszym raporcie nacisk położono szczególnie na poszukiwanie takich wzorców interakcji instytucji z czynnikiem ludzkim, które sprzyjałyby poprawianiu jego jakości. Skoncentrowano się na instytucjach edukacyjnych, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu kapitału ludzkiego. Niestety większość działań w tym zakresie koncentruje się na określonych grupach społecznych, szczególnie dotyczy to ludności w wieku przedprodukcyjnym. Ze względu na brak danych dotyczących liczby osób uzupełniających kwalifikacje na osoby dorosłe zwraca się niewielką rolę.

W tym kontekście celem niniejszego raportu jest więc przedstawienie instytucjonalnych instrumentów kształtowania kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich województwa mazowieckiego oraz określenie w jakim stopniu kapitał ludzki jest determinowany przez podmioty działające w rozmaitych strukturach społecznych.

Zgodnie z celem pracy, jako podstawowe problemy badawcze przyjęto:

- przedstawienie lokalnych instytucji edukacyjnych w procesie rozwoju kapitału ludzkiego,
- ocena wydatków budżetowych samorządów na rozwój kapitału ludzkiego,
- ocena działań instytucji edukacyjnych,
- przedstawienie wybranych mechanizmów uruchomienia aktywności ludzkiej.

Analizę oparto na materiałach statystycznych Banku Danych Regionalnych GUS, materiałach pochodzących z badań ankietowych oraz materiałach zebranych w instytucjach lokalnych. Analizowano obszary wiejskie woj. mazowieckiego¹, które charakteryzuje znaczne zróżnicowanie jakości zasobów ludzkich. Badania ankietowe przeprowadzono w placówkach edukacyjnych na terenie gmin powiatu ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, siedleckiego i radomskiego. Przyjęty obszar badań empirycznych podyktowany był chęcią ujęcia badanej problematyki na obszarach bezpośredniego oddziaływania większych miast, jak i gmin położonych peryferyjnie. Ponadto duże znaczenie dla badanych obszarów ma oddziaływanie ośrodków szkolnictwa wyższego zlokalizowanych w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Siedlcach i Radomiu. Wyzwaniem dla tych placówek jest tworzenie kapitału intelektualnego dla gospodarki regionu. W tym kontekście uwzględniono możliwości włączenia się szkół wyższych w proces poprawy jakości kapitału ludzkiego.

Materiał statystyczny z BDR GUS dotyczył głównie rozmieszczenia placówek świadczących usługi na rzecz poprawy jakości zasobów ludzkich oraz

¹ W niniejszym raporcie za obszary wiejskie uważa się tereny położone w granicach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

wydatków samorządów na funkcjonowanie tych placówek. Materiał uzyskany z ankiet dotyczył natomiast oceny działalności placówek edukacyjnych, a mianowicie szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. Łącznie przebadano 323 placówki edukacyjne, w tym około 20% szkół ponadgimnazjalnych, 19% gimnazjalnych i 52% podstawowych oraz prawie 10% zespołów szkół (gimnazjum i podstawowa)².

Opracowanie podzielono na trzy części. W pierwszej przedstawiono zagadnienia związane z dostępem do placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego. W ostatnich latach problem ten stał się bardzo ważny z uwagi na likwidację dość znacznej liczby szkół na obszarach wiejskich. Jednym z najbardziej istotnych czynników przyczyniających się do tego jest niekorzystna sytuacja demograficzna na obszarach wiejskich i nie najlepsza sytuacja finansowa samorządów. Nie ulega wątpliwości, że likwidacja placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich może mieć niekorzystny wpływ na jakość zasobów ludzkich na tych obszarach. Analiza dotyczy przestrzennego rozmieszczenia placówek edukacyjnych w kontekście sytuacji demograficznej. Ten fragment opracowania został oparty na materiałach statystycznych GUS.

Część druga dotyczy postrzegania inwestycji w kapitał ludzki poprzez wydatki samorządów na funkcjonowanie placówek edukacyjnych w województwie mazowieckim. Samorząd jako podmiot kształtujący politykę edukacyjną, ma także określone zadania wobec podległych im placówek edukacyjnych. Dzięki swoim instrumentom może mieć znaczny wpływ na kształtowanie kapitału ludzkiego. Analiza została przedstawiona na poziomie samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych i oparta na materiałach statystycznych GUS. Takie ujęcie dało możliwość w szerokim zakresie ocenić nakłady inwestycyjne samorządów skierowane na człowieka.

Trzecia część przedstawia działalność placówek edukacyjnych wspierających kształtowanie kapitału ludzkiego oraz mechanizmy uruchamiania aktywności ludzkiej w wybranym powiecie woj. mazowieckiego. Poddano analizie zinstytucjonalizowane otoczenie, w którym podejmowane są inicjatywy na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego. Zwrócono również uwagę na stopień wykorzystania przez te placówki środków unijnych, jako ważnego instrumentu wsparcia tych inicjatyw³. Analiza została przedstawiona w oparciu o badania empiryczne i materiały zebrane w urzędach lokalnych.

² Szerzej wybór próby badawczej został przedstawiony w rozdziale 4.

³ Województwo mazowieckie w ramach RPO – Priorytet VII „Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego” w latach 2007-2013 przeznaczyło 164,84 mln euro, tj. 9% z ogólnej wartości środków przeznaczonych na realizację celu głównego w Programie Regionalnym.

1. Lokalne organizacje w procesie rozwoju kapitału ludzkiego

Wstęp

W niniejszym opracowaniu rozważania dotyczące instytucji zostały zredukowane do pojęcia organizacji. W tym ujęciu organizacja jest rozumiana jako „grupa społeczna”, która funkcjonuje według pewnych reguł i zasad, aby osiągnąć określony cel. Działalność każdej organizacji zależy przede wszystkim od jakości ludzi, którzy ją współtworzą, potrzeb społeczności oraz możliwości finansowania jej działalności. Dlatego można mówić o mniejszej lub większej instytucjonalizacji poszczególnych sfer działalności.

Mówiąc o znaczeniu organizacji w rozwoju kapitału ludzkiego należałoby wskazać główne obszary ich działań, a także obszar oddziaływania. Ze względu na różnorodność organizacji mogących uczestniczyć w procesie poprawy jakości kapitału ludzkiego rozważania zostały skierowane na lokalne organizacje edukacyjne, których działalność w głównej mierze wpływa na poziom wykształcenia społeczności lokalnej. Poziom wykształcenia stanowi natomiast podstawowy komponent kapitału ludzkiego.

Celem tej części raportu jest przedstawienie stanu i determinant rozwoju organizacji edukacyjnych na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego oraz próbę oceny jakości kapitału ludzkiego na tych obszarach.

Ze względu na cel pracy sformułowano następującą tezę:

– dostęp do edukacji pozostaje w bezpośrednim związku z sytuacją demograficzno-osadniczą i finansową rozpatrywanych jednostek przestrzennych i stanowi istotny czynnik kształtowania kapitału ludzkiego.

Na podkreślenie zasługuje wieloznaczność terminu *dostęp do edukacji*. Poza wąskim jego pojmowaniem jako możliwość uczestniczenia w sytuacjach edukacyjnych (uczęszczania do szkoły), uwagę zwraca również jego szersze znaczenie, a mianowicie dostęp do sytuacji o wysokim poziomie jakości kształcenia i wychowania. W tej części raportu skoncentrowano się na ujęciu węższym.

Stan rozwoju organizacji edukacyjnych przedstawiono analizując poszczególne zinsytucjonalizowane formy edukacyjne na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego. W tym celu wykorzystano mierniki charakteryzujące stopień wyposażenia danej jednostki przestrzennej w organizacje edukacyjne. Mierniki związane z oceną jakości kapitału ludzkiego określono za pomocą wybranych (dostępnych w układzie gmin) cech jakościowych zasobów ludzkich. W tym celu wykorzystano materiały statystyczne Banku Danych Regionalnych GUS.

1.1. Wykształcenie jako podstawowy komponent kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki definiuje się na ogół jako zasób wiedzy (wykształcenie formalne i nieformalne), umiejętności, zdrowia i witalności zawarty w człowieku, a rozwijany poprzez całe życie. Niektórzy nazywają to inwestycją w siebie, która jest ucieleśniona w człowieku (Becker 1962). Istotą kapitału ludzkiego są więc dokonane świadomie inwestycje w człowieka. Polegają one na pokrywaniu kosztów związanych z podnoszeniem przez ludzi kwalifikacji intelektualnych, fizycznych i zdrowotnych. To one sprawiają, że działania człowieka stają bardziej produktywne. W związku z tym mówi się, że kapitał ludzki jest indywidualną cechą człowieka i może być tworzony oraz odtwarzany w wyniku inwestycji w kształcenie, zdrowie i kulturę, przy czym na te działania mają wpływ również predyspozycje wrodzone. Dlatego niwelowanie różnic jakości kapitału ludzkiego tylko poprzez inwestycje jest niemożliwe.

Jak pisze S. Domański „kapitał ludzki można interpretować wąsko lub szeroko. Kapitał ludzki interpretowany wąsko jest efektem inwestycji w oświatę, kształcenie i egzemplifikowany jest w cechach jakościowych zasobu pracy. W szerokiej interpretacji do inwestycji tworzących zasób kapitału ludzkiego zalicza się wszystkie inwestycje, które mogą wpływać na poprawę jakościowych cech pracy ludzkiej, a zatem inwestycje w zdrowie, ochronę środowiska a także kulturę”⁴. W niniejszym opracowaniu analizowano węższe ujęcie kapitału ludzkiego. Przedstawiono więc działania organizacji edukacyjnych skierowanych na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacenie jego zasobów fizycznych i intelektualnych. W tym ujęciu kapitał ludzki jest przedstawiany jako efekt procesu rozwoju człowieka.

W sytuacji dynamicznych zmian technicznych i technologicznych wzrasta znacząco rola wykształcenia jako ważnego czynnika określającego życiowe szanse ludzi oraz ich pozycję na rynku pracy. Jak pisze H. Domański „poziom wykształcenia informuje o kilku aspektach. Po pierwsze, jest on sumaryczną charakterystyką kompetencji intelektualnych, kapitału kulturowego i przygotowania jednostek do wykonywania ról zawodowych. Po drugie, procesy przechodzenia ze szkoły do pracy stanowią jeden z mechanizmów ciągłości społecznej. Wykształcenie to również najważniejszy (we współczesnych społeczeństwach) wyznacznik kariery; rzutuje ono na wielkość zarobków, zajmowanie stanowisk i inne atrybuty pozycji społecznej”⁵. Oznacza to, że stan gospodarki kraju i jej funkcjonowanie w coraz większym stopniu zależy od

⁴ Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993, s. 24.

⁵ Domański H., *Spółczesność europejska*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2009, s. 33.

kapitału ludzkiego. Eksperti Banku Światowego szacują, że udział zasobów wykwalifikowanej kadry w globalnym bogactwie wynosi 64%, udział zasobów naturalnych 20%, a udział kapitału 16%⁶. Wiele też wskazuje na to, że rola kapitału ludzkiego w poznaniu i kształtowaniu cywilizacji informacyjnej będzie rosła, o czym piszą m.in. L.C. Turow (1999) i P. Drucker (1992).

Znaczenie poziomu wykształcenia w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich woj. mazowieckiego przedstawiono w tabeli 1. Stwierdzono duży i pozytywny wpływ wykształcenia na rynek pracy. Wraz ze wzrostem wykształcenia wzrasta liczba podmiotów gospodarczych i liczba zatrudnionych. Z tego wynika, że niższy poziom wykształcenia stanowi jedną z ważniejszych barier ożywienia gospodarczego obszarów wiejskich. Istotne jest więc stwarzanie odpowiednich warunków kształcenia w celu wszechstronnego rozwoju osobowości na każdym etapie życia człowieka, tak by człowiek mógł funkcjonować w stale zmieniającej się rzeczywistości. Zgodnie z zapisem w Konstytucji (art. 70) państwo przejęło na siebie obowiązek organizacji systemu szkolnego, stworzenia odpowiedniej sieci szkół, zwalniając przynajmniej w pewnym zakresie obywateli z bezpośredniego finansowania swego wykształcenia.

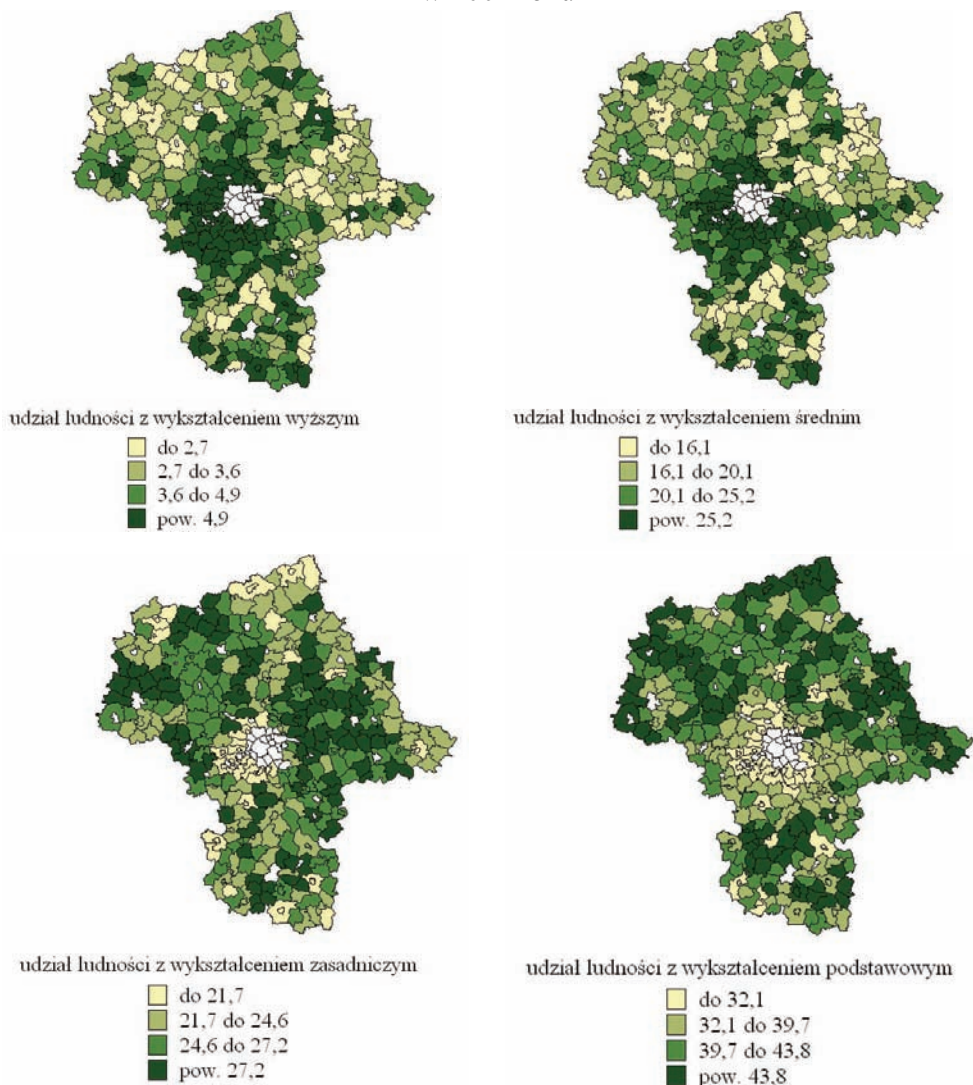
Tabela 1. Wykształcenie a wyniki ekonomiczne na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego 2007 roku

Wielkość gminy	Wykształcenie średnie i wyższe	Dochody		Wydatki inwestycyjne	Liczba podmiotów	Liczba pracujących
		ogółem	własne			
		na 1 mieszkańca			na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	
Gminy wiejskie	24,2	2090,6	721,4	456,1	934,1	1223,4
do 5 tys.	21,0	2077,4	610,8	419,6	864,0	995,8
pow. 5 tys.	26,2	2098,8	790,4	478,9	977,8	1365,4
Gminy miejsko-wiejskie	35,8	2109,6	1064,2	490,0	1364,4	2297,3
do 15 tys.	30,2	2095,5	866,6	485,6	1183,5	1905,8
pow. 15 tys.	43,0	2127,5	1315,5	495,7	1594,5	2795,5
Obszary wiejskie	26,3	2094,0	782,8	462,2	1011,2	1415,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS. Wykształcenie rok 2002, wskaźniki społeczno-ekonomiczne rok 2007.

⁶ Kabaj M., *Reforma systemu edukacji. Projekt Nowego Systemu Koordynacji Edukacji Zawodowej i Rynku*, [w:] *Reforma kształcenia zawodowego w Polsce. Doświadczenia ostatnich lat*. Materiały Konferencyjne, Warszawa 1997, s. 51.

Rysunek 1. Wykształcenie mieszkańców województwa mazowieckiego w 2002 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podobnie jak w skali kraju ludność zamieszkująca obszary wiejskie woj. mazowieckiego charakteryzuje znacznie niższy poziom wykształcenia niż ludność miejska. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r. udział ludności z wykształceniem wyższym zamieszkującej gminy miejskie woj. mazowieckiego był prawie 2-krotnie wyższy niż w gminach miejsko-wiejskich i prawie 3,5-krotnie w przypadku gmin wiejskich. Zdecydowanie największa

część ludności posiadała wykształcenie podstawowe. Drugą co do liczebności kategorią mieszkańców obszarów wiejskich tworzą osoby, które ukończyły szkoły zasadnicze.

Tabela 2. Ludność w wieku 15 lat i więcej według poziomu wykształcenia i miejsca zamieszkania w woj. mazowieckim w 2002 roku

Wyszczególnienie	Wykształcenie				
	wyższe	policealne	średnie	zasadnicze zawodowe	podstawowe i nieukończone
Gminy miejskie	13,4	4,8	34,5	18,3	29,1
Gminy wiejskie	4,0	1,8	18,4	26,0	49,8
Gminy miejsko-wiejskie	7,3	3,2	25,3	22,8	41,4
Woj. mazowieckie	5,6	2,4	21,3	24,6	46,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Analizując zróżnicowanie przestrzenne poziomu wykształcenia ludności obszarów wiejskich możemy stwierdzić, że występują wyraźne obszary o wyższym i niższym poziomie wykształcenia. Wyższy poziom wykształcenia jest charakterystyczny dla obszarów w bezpośrednim otoczeniu większych miast. Nie ulega wątpliwości, że bliskość Warszawy jest najsilniejszym magnesem przyciągającym tę grupę ludności. Gminy położone na rubieżach województwa mają najwyższy udział ludności z wykształceniem podstawowym.

Poszukując więc warunków do podejmowania inicjatyw dotyczących poprawy jakości kapitału ludzkiego poddano analizie dostęp do organizacji edukacyjnych ludności wiejskiej woj. mazowieckiego.

1.2. Dostęp do publicznych organizacji edukacyjnych wspierających kapitał ludzki

W procesie rozwoju kapitału ludzkiego największą rolę odgrywają organizacje publiczne (administracja rządowa i samorządowa) świadczące usługi edukacyjne. Świadczenie usług publicznych tego typu wchodzi w zakres zadań własnych jednostek samorządu. Zdarza się, że samorzady zlecają świadczenie usług edukacyjnych innym podmiotom (prywatnym, organizacjom pozarządowym, osobom fizycznym).

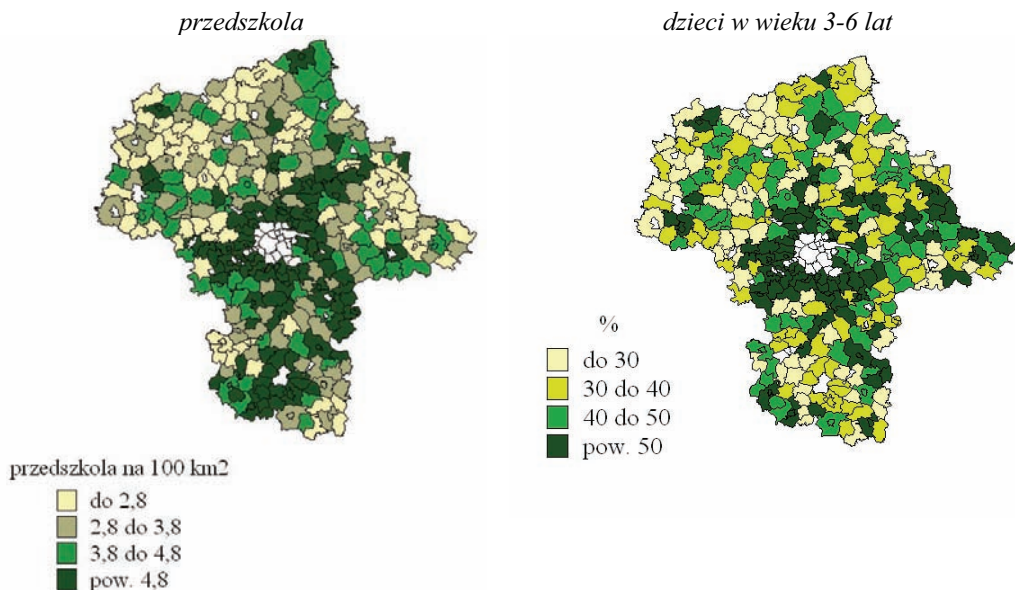
Warunkiem podniesienia ogólnego poziomu wykształcenia jest m.in. dostęp do wszystkich stopni i form kształcenia oraz dostosowanie form kształcenia do wyzwań transformacyjnych i globalizacyjnych XXI wieku.

1.2.1. Edukacja przedszkolna

Jednym z najważniejszych form wyrównujących szanse edukacyjne dzieci na obszarach wiejskich jest edukacja przedszkolna, która w głównej mierze prowadzona jest przez samorząd terytorialny. W roku 2008 funkcjonowało na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego 1470 placówek przedszkolnych, w tym aż 58% oddziałów w szkołach podstawowych. Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych przeznaczone są dla dzieci 6-letnich realizujących obowiązkowe przygotowanie przedszkolne. Z danych wynika, że obecnie w każdej gminie funkcjonuje co najmniej jeden oddział przedszkolny w szkole podstawowej. W stosunku do roku 2005 ogólna liczba placówek wychowania przedszkolnego wzrosła o 1,5%, a liczba dzieci w tych placówkach wzrosła o 9,3%. Ten wzrost dotyczył przede wszystkim placówek przy szkołach podstawowych, z których korzystają głównie 6-latki. Mimo to na obszarach badanych w zajęciach uczestniczyło tylko 47,9% dzieci w wieku 3-6 lat, wobec 67% w gminach miejskich. Zdecydowanie gorsza sytuacja dotyczyła dzieci 3-5-letnich: tylko 21% brało udział w zajęciach przedszkolnych.

Wskaźnik opieki przedszkolnej nad dziećmi w wieku 3-6 lat na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego był dużo niższy niż średnio na obszarach wiejskich w kraju (49,5%). Do niskiego poziomu upowszechniania przedszkoli na obszarach wiejskich przyczyniają się przede wszystkim wysokie koszty ich utrzymania, co w konsekwencji prowadzi często do ich likwidacji, niedocenia nie roli przedszkola w procesie edukacyjnym oraz zmniejszająca się liczba dzieci w wieku przedszkolnym. W latach 2005-2008 liczba dzieci w wieku przedszkolnym zmniejszyła się o 6,7%. W największym stopniu dotyczyło to gmin wiejskich o liczbie mieszkańców do 5 tys. (8,2%). Upowszechnianie edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich jest nie tylko niskie, ale bardzo zróżnicowane między poszczególnymi gminami (rys. 2). Występują znaczne rozpiętości między gminami poszczególnych typów oraz gminami o różnej liczbie mieszkańców w gminie. Zdecydowanie gorsza sytuacja pod tym względem występuje w gminach wiejskich i gminach o mniejszej liczbie mieszkańców, co niewątpliwie zmniejsza szanse dzieci pochodzących z tych terenów już na starcie edukacyjnym.

Rysunek 2. Dostęp do placówek wychowania przedszkolnego oraz dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 100 dzieci w wieku 3-6 lat w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy podkreślić, że gminy wokół miast oraz gminy miejsko-wiejskie cechowały się znacznie wyższym poziomem wskaźnika dzieci korzystających z usług przedszkolnych. Jeśli chodzi o liczbę dzieci przypadającą na 1 placówkę wychowania przedszkolnego, przeważają małe placówki, około 50 dzieci.

Upowszechnienie edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich może nastąpić poprzez realizację rozporządzenia podpisanego przez Ministra Edukacji Narodowej w dniu 27 maja 2009 r., dotyczącego różnorodnych i elastycznych form organizacyjnych placówek (klubiki, miniprzedszkola), warunków i sposobów ich działania dostosowanych do potrzeb lokalnego środowiska. Według tego rozporządzenia od 1 września 2009 r. dzieci pięcioletnie mają prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego, a od 1 września 2011 zostanie wprowadzony obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich⁷.

⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizacji tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. nr 83, poz. 693).

1.2.2. Edukacja szkolna

Edukacja szkolna na terenie obszarów wiejskich prowadzona jest głównie przez samorządy. Samorządom gminnym podlega 98% szkół podstawowych i 98% gimnazjalnych, natomiast samorządom powiatowym – 89% szkół ponadgimnazjalnych.

Sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjalnych prowadzonych przez gminę ustalana jest przez radę gminy i musi być zgodna z wymogami ustawy o systemie oświaty⁸. Wskaźniki liczby tych szkół na 100 km² i na 10 tys. osób w danej grupie szkolnej świadczą, że ustawa o systemie oświaty jest respektowana. Mimo niewielkiej liczby dzieci w danej grupie wiekowej, w gminach słabo zaludnionych wskaźniki te są stosunkowo wysokie. Można mówić, że w gminach z małą liczbą mieszkańców o rozmieszczeniu szkół bardziej decydują kryteria społeczne (tzn. dostępność) i kryteria kulturowe (tzn. jako ośrodki kulturotwórcze) niż kryteria ekonomiczne (tzn. wysokie koszty prowadzenia tych placówek). Mimo to w latach 2005-2008 nastąpiły zmiany w bazie szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego. Zlikwidowano około 2,2% szkół podstawowych; w przypadku gimnazjum spadek nastąpił tylko w gminach najmniejszych do 5 tys. mieszkańców. Zmiany w sieci szkół podstawowych są nieuchronne z powodu niżu demograficznego, a także reformy systemu edukacyjnego. Likwidowano szkoły małe, zwłaszcza na wsi, których utrzymanie było nieuzasadnione organizacyjnie i ekonomicznie bezzasadne. W 2008 r. na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego funkcjonowało 1293 szkoły podstawowe i 500 szkół gimnazjalnych. Analizując dostępność przestrzenną tych placówek (tj. liczba szkół na 100 km², na 1 wieś) i społeczną (liczba szkół na 10 tys. mieszkańców odpowiedniej grupy wiekowej) można stwierdzić, że znacznie korzystniejsze wskaźniki dostępności przestrzennej miały gminy o większej liczbie mieszkańców oraz położone w na obrzeżach województwa. Wynika to z rozdrobnienia sieci osadniczej oraz większego udziału dzieci w tej grupie wiekowej w ogólnej liczbie mieszkańców. Potwierdza, jak ważnym czynnikiem z punktu widzenia funkcjonowania szkoły jest liczba dzieci – to ona determinuje zapotrzebowanie na szkoły. W latach 2005-2008 liczba dzieci w wieku 7-12 (szkoła podstawowa) na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego zmniejszyła się o 8,1%, a w wieku 13-15 (szkoła gimnazjalna) o 5,8%. Natomiast w tym samym czasie liczba uczniów w szkołach podstawowych zmniejszyła się o 8,5%, a uczniów gimnazjalnych o 6,0%.

⁸ Ustawa z dnia 19 marca 2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 56, poz. 458).

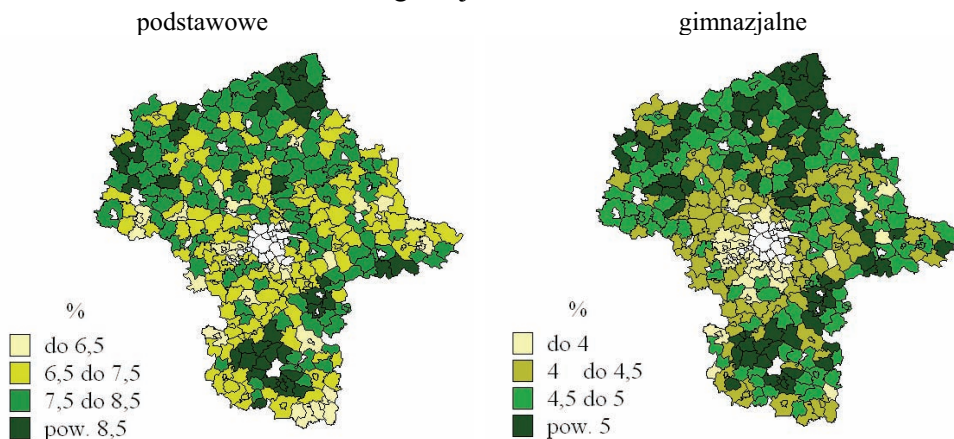
Tabela 3. Sytuacja w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym na obszarach wiejskich w woj. mazowieckim w latach 2007/2008

Liczba mieszkańców w gminie	Liczba szkół podstawowych							Liczba uczniów				Udział dzieci w wieku 7-12 lat	
	na 1 gminę	na 100 wsi	na 100 km ²	w ogólnej ich liczbie	na 10 tys. dzieci 7-12 lat	zmiana w latach 2005-2007	na szkołę	na 100 dzieci w wieku 7-12 lat	w ogólnej liczbie dzieci	zmiana w latach 2005-2007	%	zmiana w latach 2005-2007	
Gminy wiejskie do 5 tys.	4,4	18,3	3,8	77,3	97,3	97,6	116,3	95,2	66,2	91,3	66,7	91,7	
pow. 5 tys.	3,2	15,7	3,3	21,5	108,7	96,7	99,8	96,2	15,8	90,0	15,6	90,2	
Gminy m-w do 15 tys.	5,9	24,0	4,8	22,7	61,5	98,7	181,9	97,2	33,8	92,5	33,3	92,8	
pow. 15 tys.	4,6	19,9	3,6	9,9	72,3	99,1	148,3	98,3	11,2	91,5	10,7	91,5	
Obszary wiejskie	7,6	29,1	6,4	12,8	47,7	98,3	224,5	95,7	22,6	93,7	22,6	94,4	
	4,7	19,3	4,0	100,0	90,8	97,8	128,1	95,6	100,0	91,5	100,0	91,9	
	Liczba szkół gimnazjalnych												
	na 1 gminę	na 100 wsi	na 100 km ²	w ogólnej ich liczbie	na 10 tys. dzieci 13-15 lat	zmiana w latach 2005-2007	na szkołę	na 100 dzieci w wieku 13-15lat	w ogólnej liczbie dzieci	zmiana w latach 2005-2007	%	zmiana w latach 2005-2007	
Gminy wiejskie do 5 tys.	1,6	6,5	1,4	72,9	57,1	100,6	192,0	92,4	65,5	94,2	67,0	94,5	
pow. 5 tys.	1,1	5,5	1,2	20,0	64,8	99,2	162,0	94,6	16,4	93,5	16,1	93,7	
Gminy m-w do 15 tys.	1,9	7,1	1,6	52,9	52,4	101,4	210,7	91,0	49,1	94,7	50,8	95,1	
pow. 15 tys.	2,7	11,5	2,4	27,1	44,4	110,0	265,6	97,8	34,5	92,9	33,0	92,7	
Obszary wiejskie	1,9	8,4	1,5	10,6	49,1	114,3	230,7	99,2	11,9	90,5	11,1	90,3	
	3,8	15,4	3,6	16,6	38,4	104,4	310,0	96,1	22,6	95,9	21,9	95,8	
	1,8	7,4	1,6	100,0	54,9	102,3	205,2	93,3	100,0	94,0	100,0	94,2	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Analizując zmiany w zakresie bazy edukacyjnej i liczby dzieci w danej grupie wiekowej na obszarach wiejskich w woj. mazowieckim możemy stwierdzić, że niekorzystne zmiany w większej skali zachodzą w zakresie zasobów ludzkich niż bazy edukacyjnej.

Rysunek 3. Odsetek dzieci w wieku szkoły podstawowej i gimnazjalnej w 2008 roku w ogólnej liczbie ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

W latach 2005-2008 obserwuje się spadek liczby uczniów uczęszczających do różnego typu szkół ponadgimnazjalnych. Ogólną tendencją (podobnie jak w skali kraju) był wzrost udziału uczniów szkół ogólnokształcących, na rzecz uczniów szkół zawodowych. Potwierdzają to również badania ankietowe szkół gimnazjalnych (o których będzie mowa w rozdziale czwartym), z których wynika że nastąpił wzrost zainteresowania absolwentów szkół gimnazjalnych szkołami zawodowymi. Można to wiązać ze zdecydowaną poprawą sytuacji na rynku pracy w ostatnim okresie, jak również otwarciem rynków pracy krajów Unii Europejskiej, gdzie jest zapotrzebowanie na pracowników z wykształceniem zawodowym.

W roku szkolnym 2007/2008 na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego licea ogólnokształcące kształciły 58,9% uczniów, technika 29,6% a szkoły zawodowe 11,6%. Analizując dostęp do szkół ponadgimnazjalnych możemy stwierdzić, że czynnikiem kluczowym z punktu widzenia funkcjonowania szkół jest – podobnie jak w przypadku innych typów szkół – liczba młodzieży w wieku 17-19 lat, bo to ona determinuje zapotrzebowanie na tego typu szkoły. W powiatach, w których najwyższy jest udział tej grupy ludności, najlepiej roz-

winięta jest sieć szkół ponadgimnazjalnych, a wskaźnik dostępności przestrzennej liceów, tj. liczba tych placówek na 100 km² i powiat był najwyższy.

Tabela 4. Relacje między wybranymi wskaźnikami z zakresu szkół ponadgimnazjalnych a liczbą mieszkańców w powiecie w 2008 roku

Wielkość powiatu w tys. ludności	Szkoły średnie		Liczba uczniów		% uczniów uczących się w:		
	na 1 powiat	na 100 km ²	na 1 szkołę	na 100 młodzieży w wieku 17-19 lat	liceach	technikach	szkołach zawodo- wych
do 50	5,8	0,8	253,5	69,5	51,9	28,9	19,2
50 – 80	12,5	9,3	244,2	96,6	47,7	38,3	13,9
80 – 110	17,7	1,5	151,1	59,0	47,0	37,2	15,7
pow. 110	40,8	13,4	244,4	81,6	67,3	24,1	8,6
Woj. mazowieckie	18,4	6,5	224,1	78,6	58,9	29,6	11,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

1.3. Lokalne zróżnicowanie placówek edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego – analiza statystyczna

W tej części opracowania przedmiotem analizy jest dostęp do usług edukacyjnych, jakość kapitału ludzkiego z punktu widzenia jednorodności zespołu charakteryzujących je cech oraz próba wyróżnienia gmin o podobnym poziomie rozwoju ze względu na dostęp do usług edukacyjnych, jak i rozwój kapitału ludzkiego. Wybór okresu analizy, jak również samych zmiennych wynika z dostępności danych w podziale na gminy.

Jakość kapitału ludzkiego w badanych gminach woj. mazowieckiego scharakteryzowano za pomocą 5 cech:

X_1 – odsetka ludności z wykształceniem wyższym, policealnym i średnim – w roku 2002,

X_2 – stosunku liczby ludności w wieku nieprodukcyjnym do ludności w wieku produkcyjnym – w roku 2008,

X_3 – odsetka bezrobotnych (tj. stosunek liczby bezrobotnych do ludności w wieku produkcyjnym) w roku 2008,

X_4 – liczby pracujących w gospodarce narodowej na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w roku 2008,

X_5 – salda migracji na 1000 osób – średnia wartość za lata 2006-2008.

Dostęp do usług edukacyjnych określono, badając liczbę:

- Y_1 – dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczających do przedszkoli w roku 2008,
- Y_2 – szkół podstawowych na 100 km²,
- Y_3 – szkół gimnazjalnych na 100 km²,
- Y_4 – bibliotek na 100 km² w roku 2008,
- Y_5 – woluminów księgozbioru na 1 tys. mieszkańca w roku 2008,
- Y_6 – pomieszczeń w szkole na 1 ucznia szkoły podstawowej w roku 2008,
- Y_7 – komputerów na 1 ucznia w szkole gimnazjalnej w roku 2008.

Do wyznaczenia klas gmin o podobnym poziomie dostępu usług edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego wykorzystano metody skupień. Kryterium podobieństwa między obiektami jest odległość między nimi, wyrażona najczęściej jako odległość euklidesowa. Jeśli przez $X_i = (X_{i,1}, \dots, X_{i,m})$ oznaczymy i -ty obiekt o m -cechach, to odległość euklidesowa między dwoma obiektami wynosi:

$$d(X_i, X_j) = d_{ij} = \sqrt{\sum_{k=1}^m (X_{i,k} - X_{j,k})^2}$$

Odległości między wszystkimi parami obiektów tworzą macierz odległości D .

Dodatkowo używa się następujących oznaczeń:

n – liczba obiektów (gmin)

m – liczba zmiennych

r – liczba klas (skupień)

C_1, \dots, C_r – klasy, $|C_s| = n_s$ – liczba obiektów w s -tej klasie

Wszystkie klasy są rozłączne i zachodzi $\sum_{s=1}^r n_s = n$.

Przed analizą dokonano standaryzacji wszystkich zmiennych wg wzoru

$$X_{k,i}^{std} = \frac{X_{k,i} - \bar{X}_k}{\sigma(X_k)}, \text{ gdzie } \bar{X}_k = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_{k,i} \text{ oraz } \sigma^2(X_k) = \sum_{i=1}^n (X_{k,i} - \bar{X}_k)^2$$

1.3.1. Zastosowanie metody klasyfikacji

Istnieją dwa podstawowe typy metod klasyfikacji:

- hierarchiczne (aglomeracyjne i deglomeracyjne),
- metody optymalizujące wstępny podział zbioru obiektów.

Metody hierarchiczne aglomeracyjne działają według jednej procedury (zwanej centralną procedurą aglomeracyjną), której algorytm jest następujący:

Początkowo $r = n$ i każdy obiekt X_i tworzy odrębną klasę (tj. $C_s = \{X_s\}$, $s = 1, \dots, n$). Macierz D jest macierzą odległości między tymi klasami.

1. W macierzy odległości znajdujemy element minimalny $d_{t_1 t_2}$ i łączymy klasy C_{t_1} i C_{t_2} w jedną nową klasę C_t .
2. Wyznaczamy odległości $d_{ts} = d_{st}$ nowej klasy od wszystkich pozostałych klas C_i stosownie do wybranej metody. Nowe odległości wstawiamy do macierzy D oraz usuwamy wiersze i kolumny połączonym klasom t_1 i t_2 .
3. Powtarzamy kroki 2-3, aż wszystkie obiekty znajdą się w jednej klasie.

Poszczególne metody różnią się definicją odległości d_{ts} między klasami (punkt 3).

Jedną z popularniejszych i cenionych metod jest **metoda Warda** (Marek 1989). Najmniejszą odległość mają klasy dla których przyrost wewnętrzny zmienności definiowanej jako

$$W_t = \sum_{i=1}^{n_t} d^2(X_i, \bar{X}_t)$$

jest najmniejszy, tj. $W_t - (W_{t_1} + W_{t_2})$ jest najmniejszy.

Zaletą metod hierarchicznych jest możliwość prezentowania kolejnych łączeń klas w postaci drzewa połączeń (dendrogramu). Metoda Warda wyróżnia się spośród metod aglomeracyjnych tworzeniem zwartych skupień o podobnych rozmiarach. Wadą metod hierarchicznych jest to, że obiekt raz zaklasyfikowany do klasy już w niej pozostanie.

Drugi rodzaj algorytmów ma charakter iteracyjny. Zakłada się, że jest dany wstępny podział zbioru na r klas. Zadaniem metod optymalizujących wstępny podział jest jego „poprawianie” dla zdefiniowanej funkcji-kryterium.

Najpopularniejszą metodą jest metoda **k-średnich**, która stara się optymalizować wstępny podział również ze względu na kryterium minimalizacji wewnętrznej zmienności w klasach.

Metody Warda użyto do wyznaczenia wstępnego grupowania i pomocy przy ustaleniu liczby klas.

1.3.2. Analiza

Analizę rozpoczętą od skupień dla zbioru X – dotyczącego kapitału ludzkiego. W celu ułatwienia interpretacji przyjęto założenie, że liczba klas będzie nieduża, ale większa od dwóch. Zarówno analiza dendrogramu metody Ward’a, jak i powszechnie stosowany index GAP (Dobosz 2004) sugerują liczbę klas $r = 3$.

klasa 1 – skupia gminy o najniższym poziomie rozwoju,

klasa 2 – gminy o średnim poziomie rozwoju,

klasa 3 – gminy o najwyższym poziomie rozwoju.

W wyniku działania algorytmu k-średnich dla wstępnego podziału metodą Warda otrzymano klasy o następujących średnich i odchyleniach dla użytych zmiennych w zakresie oceny jakości kapitału ludzkiego.

Tabela 5. Statystyki opisujące zmienne dotyczące kapitału ludzkiego w roku 2008

Numer klasy	X_1		X_2		X_3		X_4		X_5	
	\bar{X}_1	$\sigma(X_1)$	\bar{X}_2	$\sigma(X_2)$	\bar{X}_3	$\sigma(X_3)$	\bar{X}_4	$\sigma(X_4)$	\bar{X}_5	$\sigma(X_5)$
	%									
1	16,9	2,9	69,9	4,4	8,6	4,0	10,1	4,7	-0,3	0,4
2	23,2	4,4	60,3	3,3	8,4	5,1	15,4	6,5	0,3	0,5
3	35,7	7,7	54,3	3,1	3,8	1,9	36,2	15,4	1,2	1,0
wszystkie	21,7	7,9	64,6	7,2	7,8	4,5	15,6	11,9	0,1	0,8

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

Dokonując weryfikacji statystycznej zestawu zmiennych określających jakości kapitału ludzkiego obliczono dla każdej z cech średnią i odchylenie standardowe. Zauważono (tab. 5), że gminy znajdujące się w klasie – 3 o najwyższym poziomie rozwoju mają korzystniejsze wskaźniki dotyczące jakości kapitału ludzkiego niż gminy klasy 2 (średni poziom rozwoju) czy 1 (najniższy poziom rozwoju). Potwierdza to poprawność wydzielenia skupień obliczonych jako iloraz wskaźników homo- i heterogeniczności klas wyrażających przeciętne odległości obiektów od średniej własnego skupienia oraz skupień między sobą.

W kolejnym etapie użyjemy podziału gmin na trzy klasy na podstawie zbioru zmiennych X jako wstępnego podziału dla algorytmu k-średnich klasyfikacji zbioru zmiennych Y .

Tabela 6. Statystyki opisu zmiennych dotyczących dostępu do usług edukacyjnych w 2008 roku

Numer klasy	Y_1		Y_2		Y_3		Y_4		Y_5		Y_6		Y_7	
	\bar{Y}_1	$\sigma(Y_1)$	\bar{Y}_2	$\sigma(Y_2)$	\bar{Y}_3	$\sigma(Y_3)$	\bar{Y}_4	$\sigma(Y_4)$	\bar{Y}_5	$\sigma(Y_5)$	\bar{Y}_6	$\sigma(Y_6)$	\bar{Y}_7	$\sigma(Y_7)$
	%		%		%		%		%		%		%	
1	36,5	11,7	32,2	14,8	11,0	4,0	1,48	0,85	54,1	14,1	10,9	3,8	92,7	19,5
2	45,5	14,8	40,1	15,6	14,8	7,4	1,65	0,95	28,4	10,1	8,9	2,1	89,4	22,3
3	71,8	19,5	74,1	34,5	43,4	25,5	6,37	4,04	27,1	10,8	6,4	1,9	82,9	20,2
wszystkie	44,4	17,2	40,2	21,4	16,02	13,4	2,04	2,07	38,8	17,5	9,5	3,2	90,1	21,1

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

Uzyskane rezultaty (tab. 6) pozwalają na sformułowanie następujących spostrzeżeń. Przestrzenne wskaźniki dostępu do usług edukacyjnych (Y_1, Y_2, Y_3, Y_4) przyjmują wyższe wartości w miarę przejścia z klasy o niższym poziomie

rozwoju do klasy o wyższym poziomie. Odwrotna sytuacja występuje w przypadku społecznych wskaźników dostępności (Y_5 , Y_6 , Y_7) – wynika to zapewne ze znacznego rozdrobnienia sieci osadniczej i niskiego zaludnienia obszarów wiejskich. Przedstawione wskaźniki uwidaczniają więc również wpływ innych zjawisk społeczno-gospodarczych.

Tabela 7. Zmiany liczby klasyfikowanych grup gmin

Grupy zmiennych X	Grupy zmiennych Y			
	1	2	3	Łącznie
1	93	57	1	151
2	20	60	5	85
3	0	21	21	42
Wszystkie	113	138	27	278

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

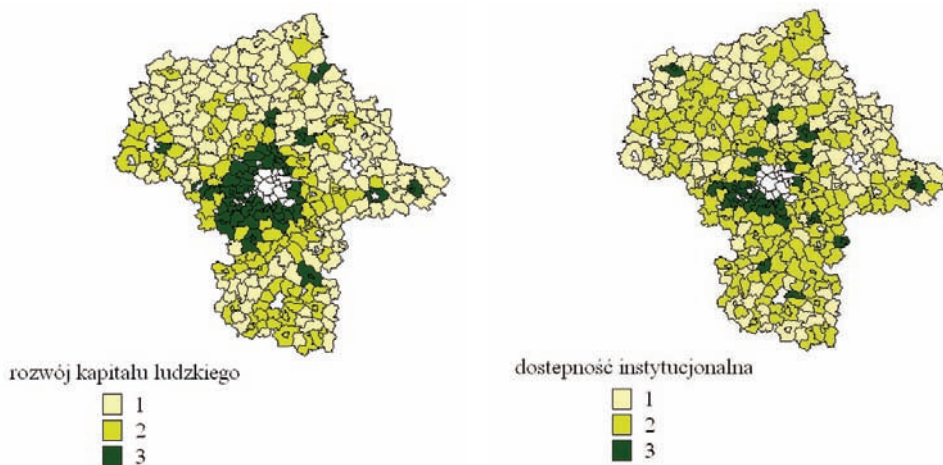
Na podstawie danych z tabeli 7 można stwierdzić, że:

- liczbowy rozkład gmin wykazuje istotne różnice między poszczególnymi klasami gmin zarówno pod względem dostępu do usług edukacyjnych (Y), jak i rozwoju kapitału ludzkiego (X);
- zróżnicowanie poziomu rozwoju kapitału ludzkiego między poszczególnymi klasami gmin było znacznie większe niż zróżnicowanie dostępu do usług edukacyjnych. Wiąże się to z tym, że zjawiska demograficzne podlegają wolniejszym zmianom i w dłuższym okresie niż inwestycje w infrastrukturę edukacyjną;
- jeśli chodzi o poziom rozwoju kapitału ludzkiego najwięcej gmin (151, tj. 54,3% ogólnej liczby badanych gmin) było w klasie – 1, o najniższym poziomie rozwoju, najmniej – 42, tj. 15,1% w klasie 3, o najwyższym poziomie rozwoju;
- pod względem dostępu do organizacji świadczących usługi edukacyjne najwięcej gmin – 138, tj. 49,6% było w klasie 2, o średnim poziomie rozwoju, najmniej bo 27 czyli 3,5% – w klasie 3, o najwyższym poziomie rozwoju.

Porównanie 3 klas rozwoju wyodrębnionych na podstawie dostępu do usług edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego pozwala stwierdzić, że istnieje pewna zgodność w rozwoju tych dwóch zjawisk. W najwyższym stopniu odnosi się do klasy 1 – o najniższym poziomie rozwoju. Oznacza to, że większość badanych gmin ma stosunkowo niski poziom rozwoju zarówno jeśli chodzi o dostęp do usług edukacyjnych, jak i kapitału ludzkiego. A zatem poprawa jakości kapitału ludzkiego musi być poprzedzona stworzeniem warunków rozwoju infrastruktury edukacyjnej. Jeśli ten proces nie zostanie przyśpieszony, trzeba się liczyć z tym, że w najbliższych latach nie poprawi się jakość kapitału ludzkiego, a nawet sytuacja może ulec pogorszeniu na skutek wyjazdu ludzi o wyż-

szych kwalifikacjach. Inaczej mówiąc musi tam nastąpić wyprzedzenie rozwoju infrastruktury instytucjonalnej w stosunku do zachodzących procesów demograficznych, aby można było zauważyć zmiany jakościowe procesów demograficznych – *rozwój skokowy*. Rozwój skokowy byłby wskazany również w przypadku 2 i 3 klasy gmin, aby mogły nastąpić pozytywne zmiany w jakości kapitału ludzkiego.

Rysunek 4. Grupowanie gmin według poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i dostępu do organizacji edukacyjnych



Źródło: opracowanie własne

Wszystko to potwierdza, że możliwości poprawy jakości kapitału ludzkiego trzeba upatrywać przede wszystkim w przyspieszeniu głębokich przemian infrastruktury edukacyjnej na obszarach wiejskich.

Analizując lokalne zróżnicowanie poziomu dostępu do usług edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego możemy stwierdzić, że prawie wszystkie gminy z klasy 3 (o najwyższym poziomie rozwoju) skupione są w strefie aglomeracyjnej Warszawy. Znacznie wyższy udział gmin z klasy 1 (o najniższym poziomie rozwoju) jest w północno-wschodniej części woj. mazowieckiego.

Za miarę jakości edukacji można uznać wyniki egzaminów przeprowadzonych na zakończenie różnego rodzaju szkół. Przeprowadzono więc analizę zależności pomiędzy dostępem do usług edukacyjnych a wynikami egzaminów w szkołach podstawowych i gimnazjalnych.

Tabela 8. Wykaz gmin klasyfikowanych do poszczególnych grup

Grupy zmiennych X	Grupy zmiennych Y		
	1	2	3
1	<p>Andrzejewo (w), Bielany (w), Bieżeń (m-w), Błędów (w), Boguty-Pianki (w), Brańszczyk (w), Bulkowo (w), Cerańów (w), Chlewicka (w), Chorzele (m-w), Choćcza (w), Ciepeliów (w), Czarna (w), Czernice Borowe (w), Czerwin (w), Czerwonka (w), Dzierzgowo (w), Goworowo (w), Grębków (w), Grudusk (w), Gzy (w), Huszlew (w), Jadów (w), Jakubów (w), Joniec (w), Karmiewo (w), Kazanów (w), Korezew (w), Korzytnica (w), Kosów Lacki (m-w), Krasne (w), Krasnostolec (w), Krzynowłoga Mała (w), Kuczbork-Osada (w), Lelis (w), Lipowice Kościelny (w), Lubowidz (w), Lutocin (w), Mała Wieś (w), Miedzna (w), Mirów (w), Młodzieszyn (w), Młynarze (w), Mochowo (w), Mokobody (w), Naruszewo (w), Nur (w), Odrzywół (w), Ojrzeń (w), Olszanka (w), Opinogóra Górną (w), Ostrów Mazowiecka (w), Pacyna (w), Paprotnia (w), Platerów (w), Płoniawy-Bramura (w), Policzna (w), Przasnysz (w), Przyłęk (w), Przytyk (w), Regimin (w), Repki (w), Rościszewo (w), Rybno (w), Rzeczniów (w), Rzewnie (w), Sabnie (w), Sadowne (w), Samianka (w), Sierpc (w), Sokołów Podlaski (w), Somianka (w), Stary Lubotyń (w), Sterdyń (w), Strachówka (w), Stupsk (w), Sypniewo (w), Szczawin Kościelny (w), Szczutowo (w), Szelków (w), Szulborze Wielkie (w), Szydłowo (w), Świercze (w), Tczów (w), Troszyn (w), Wieczfnia Kościelna (w), Wieniawa (w), Wierzbno (w), Wodynie (w), Wyszmyrzyce (m-w), Zaręby Kościelne (w), Zatory (w), Zawidz (w)</p>	<p>Baboszewo (w), Baranowo (w), Borkowice (w), Borowie (w), Czerwińsk nad Wisłą (w), Długosiodło (w), Dobrze (w), Domanice (w), Drobin (m-w), Dzierżążnia (w), Gielniów (w), Głowaczów (w), Gniewoszków (w), Gołymin-Osrodek (w), Gozdowo (w), Górzno (w), Grabów nad Pilicą (w), Iłów (w), Jabłonna Lacka (w), Jednorozec (w), Klwów (w), Latowicz (w), Łaskarzew (w), Łyse (w), Maciejowice (w), Miaszków Kościelny (w), Mordy (m-w), Myszyniec (m-w), Nowe Miasto (w), Obryte (w), Parysów (w), Potworów (w), Przesmyki (w), Raciąż (w), Radzanów (w), Rusinów (w), Rzażńnik (w), Steciechów (w), Siemiątkowo (w), Skórzec (w), Słubice (w), Solec nad Wisłą (w), Stara Błotnica (w), Stara Kornica (w), Staroźreby (w), Stoczek (w), Stromiec (w), Strzegowo (w), Szeńsk (w), Trojanów (w), Wąsewo (w), Wiśniew (w), Wiśniewo (w), Zabrodzie (w), Zaluski (w), Zbuczyn (w)</p>	<p>Żelechów (m-w)</p>

2	<p>Brochów (w), Brok (m-w), Gąbin (m-w), Gostynin (w), Goszczyn (w), Iłża (m-w), Jastrząb (w), Jastrzębia (w), Kałuszyn (m-w), Kotuń (w), Leoncin (w), Nowy Dulinów (w), Orońsko (w), Osieck (w), Pniewy (w), Pokrzywnica (w), Przysucha (m-w), Różan (m-w), Wilga (w), Wyszogród (m-w)</p>	<p>Baranów (w), Bielski (w), Bodzanów (w), Brudzeń Duży (w), Cegłów (w), Chynów (w), Ciechanów (w), Dąbrówka (w), Dębe Wielkie (w), Garbatka-Letnisko (w), Garwolin (w), Gliniojeck (m-w), Gózd (w), Jasieniec (w), Jedliński (w), Kadzidło (w), Kampinos (w), Klębów (w), Kołbiel (w), Kowala (w), Lipsko (m-w), Łąck (w), Łochów (m-w), Magnuszew (w), Małkinia Górna (w), Mińsk Mazowiecki (w), Mogielnica (m-w), Mrozy (w), Nasielski (m-w), Nowa Sucha (w), Nowe Miasto nad Pilicą (m-w), Olszewo-Borki (w), Pionki (w), Płońsk (w), Pomiechówek (w), Poświętne (w), Prażmów (w), Promna (w), Puszcza Marińska (w), Radzanowo (w), Sanniki (w), Siennica (w), Siemno (w), Skaryszew (m-w), Sobienie-Jeziory (w), Sobolew (w), Sochocin (w), Sońsk (w), Stanisławów (w), Stara Biała (w), Suchożębry (w), Szydłowiec (m-w), Warka (m-w), Wierzbica (w), Winnica (w), Wiskitki (w), Wolanów (w), Zakroczym (m-w), Zakrzew (w), Zwolen (m-w)</p>	<p>Białobrzegi (m-w), Jedlnia-Letnisko (w), Pilawa (m-w), Thuszcz (m-w), Żuromin (m-w)</p>
3		<p>Belsk Duży (w), Celestynów (w), Czosnów (w), Grójec (m-w), Jabłonna (w), Karczew (m-w), Kozienice (m-w), Leszno (w), Mszczonów (m-w), Nieporęt (w), Radziejowice (w), Radzymin (m-w), Rzekuń (w), Serock (m-w), Siedlce (w), Słupno (w), Sochaczew (w), Stare Babice (w), Tarczyn (m-w), Wiązowna (w), Żabia Wola (w)</p>	<p>Błonie (m-w), Brwinów (m-w), Góra Kalwaria (m-w), Grodzisk Mazowiecki (m-w), Halinów (m-w), Izabelin (w), Jaktorów (w), Konstancin-Jeziorna (m-w), Lesznowola (w), Łomianki (m-w), Łosice (m-w), Michałowice (w), Nadarzyn (w), Ożarów Mazowiecki (m-w), Piaseczno (m-w), Pułtusk (m-w), Raszyn (w), Teresin (w), Wieliszew (w), Wołomin (m-w), Wyszków (m-w)</p>

Oznaczenie przypisane gminie: m-w – gmina miejsko-wiejska, w – gmina wiejska.

Tabela 9. Dostęp do usług edukacyjnych a wyniki uzyskane przez uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych w badanych gminach woj. mazowieckiego w 2008 roku

Szkoły	Poziom dostępności usług edukacyjnych			
	1	2	3	łącznie
podstawowe	24,25	25,04	26,45	25,13
gimnazjalne				
- część humanistyczna	29,23	29,96	31,68	30,08
- część matematyczno- -przyrodnicza	25,93	26,56	28,34	26,77

1 – najniższy, 2 – średni, 3 – najwyższy.

Źródło: www.ier.pl, badania ankietowe.

Jak wykazują dane z tabeli 9, w gminach o wyższym poziomie dostępu do usług edukacyjnych uczniowie osiągają znacznie wyższą liczbę punktów na zakończenie nauki. Tempo wzrostu liczby punktów uzyskanych podczas egzaminów było znacznie wyższe w przypadku porównań gmin z poziomem 3 (najwyższego) z 2 (średnim) niż gmin z poziomem 2 (średniego) z 1 (najniższym). Analiza średnich wyników egzaminów uzyskanych na zakończenie pewnego etapu nauki w kontekście dostępu do edukacji potwierdza, iż warto inwestować w bazę edukacyjną.

Podsumowanie

Opracowanie miało na celu ukazanie lokalnych organizacji edukacyjnych w procesie kształtowania kapitału ludzkiego na przykładzie obszarów wiejskich woj. mazowieckiego. Znaczenie tych organizacji zostało określone poprzez ich rolę w procesie tworzenia warunków do korzystania z usług edukacyjnych.

Niestety obserwuje się znaczne nierówności w dostępie do usług edukacyjnych kreujących odpowiednio jakość kapitału ludzkiego, a to wynika głównie z uwarunkowań funkcjonowania organizacji edukacyjnych. Najczęściej jest to zbyt mała liczba uczniów w szkołach oraz trudna sytuacja finansowa samorządów. Gminy biedniejsze nie są w stanie dokładać z własnych środków do subwencji oświatowej, aby utrzymać małe szkoły. Ponadto gminy te mają mniejsze możliwości oddziaływania na warunki kształcenia, chodzi tu głównie o wyposażenie szkół w komputery, dodatkowe pomieszczenia itp.

To uzasadnia potrzebę zwiększonej aktywności samorządów w sferze polityki społecznej, szczególnie na obszarach o zachwianej strukturze społeczno-

-gospodarczej, gdzie należy nie tylko dostosować się do zachodzących procesów, ale dodatkowo pokonać skutki błędnych kierunków rozwoju w przeszłości. Są to głównie gminy, które zostały zaliczone do grupy 1 o najniższym poziomie dostępu do usług edukacyjnych, jak i jakości kapitału ludzkiego. Również uczniowie szkół podstawowych i gimnazjalnych z tej grupy gmin osiągają najniższą punktację w końcowych egzaminach.

W tym kontekście najważniejszą kwestią jest stworzenie odpowiedniej bazy edukacyjnej, która powinna być przygotowana do wyzwań XXI wieku. Chodzi o to, aby stworzyć taki system edukacji, który by sprzyjał upowszechnianiu edukacji w każdym wymiarze na obszarach wiejskich.

2. Samorząd wojewódzki i powiatowy w kształtowaniu kapitału ludzkiego

Wstęp

W wyniku zachodzącego procesu decentralizacji władze regionalne są w coraz większym stopniu odpowiedzialne za tworzenie warunków do rozwoju działalności gospodarczej. W tej kwestii nie można pominąć znaczenia samorządów terytorialnych niższych szczebli administracyjnych. Posiadają one zarówno uprawnienia decyzyjne, jak i instrumenty finansowe oraz organizacyjne, którymi mogą wpływać na konkurencyjność regionów.

Organizacje sektora publicznego nie są bezpośrednim czynnikiem poprawy konkurencyjności. Takim czynnikiem jest natomiast kapitał ludzki. Istnieje bowiem bezpośredni związek pomiędzy konkurencyjnością regionu pod względem siły roboczej a konkurencyjnością gospodarki. Świadczą o tym następujące słowa Kucińskiego [1998]⁹: „O danym regionie możemy powiedzieć, że jest konkurencyjny, jeśli jest w stanie wytworzyć, przyciągnąć, stabilizować, skoncentrować i reprodukować zasoby czynnika pracy zdolne do sprostanania zmieniającym się wymaganiom technologii, zarządzania i organizacji pracy”. Oznacza to, że w regionie konkurencyjnym kapitał ludzki będzie szybko dostosowywał się do zmian działalności gospodarczej, wywołanych koniecznością zwiększenia jej konkurencyjności.

Kształtowanie kapitału ludzkiego, a zwłaszcza jego jakości, jest więc ściśle związane z decentralizacją. Proces ten jest bowiem wieloetapowy i uzależniony przede wszystkim od usług edukacyjnych, które w większości świadczone są przez sektor publiczny. Jako usługi publiczne podlegają one procesowi decentralizacji. Niemniej zasada, że określony szczebel władzy powinien świadczyć usługi publiczne dla społeczności danej jednostki terytorialnej, nie zawsze jest respektowana w przypadku usług edukacyjnych.

Decentralizacja usług edukacyjnych nie oznacza likwidacji powiązań pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, ponieważ kształtowanie odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego wymaga koordynacji działań wszystkich poziomów. W przeciwnym razie osiągnięcia w zakresie edukacji na poziomie podstawowym mogą np. nie zostać wykorzystane na poziomie szkolnictwa wyższego. Z drugiej strony nieodpowiednie przygotowanie na niższych poziomach może być barierą praktycznego wykorzystania działalności badaw-

⁹ Kuciński K., *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 1998, s. 21.

czo-rozwojowej w regionach. Nawet dobrze funkcjonujący system szkolnictwa wyższego nie jest w stanie uzupełnić braków wiedzy elementarnej. Ponadto w kształtowaniu kapitału ludzkiego coraz większą rolę odgrywa umiejętność poszukiwania i przyswajania wiedzy, a nie pozyskanie konkretnej wiedzy w określonym obszarze w trakcie procesu edukacji. Ta umiejętność musi być jednak rozwijana na wszystkich poziomach kształcenia. W związku z tym za tworzenie kapitału ludzkiego odpowiedzialne są zarówno samorządy terytorialne, jak i rząd.

Istotną rolę w tworzeniu zasobów kapitału ludzkiego odgrywają obszary wiejskie, zamieszkałe przez około 40% ludności kraju, z przyrostem naturalnym wyższym niż średnia krajowa. Ludność ta stanowi bardzo ważny potencjał dla rozwoju gospodarczego zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i typowo wiejskich. Przy odpowiednim systemie edukacji kapitał ludzki tych obszarów może być czynnikiem zwiększenia konkurencyjności gospodarki.

Poniżej przeprowadzono analizę uprawnień decyzyjnych samorządów wojewódzkich i powiatowych oraz ich wydatków na oświatę i wychowanie. Analiza ta jest podstawą do oceny potencjalnych kierunków zmian kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Materiał empiryczny stanowiły akty prawne Rzeczypospolitej Polskiej oraz dane GUS za lata 2003-2007. W badaniach wydatków oświatowych samorządów wojewódzkich uwzględniono wszystkie jednostki terytorialne tego szczebla. Analiza wydatków oświatowych samorządów powiatowych przeprowadzona została z kolei na przykładzie województwa mazowieckiego, z wyłączeniem powiatów grodzkich oraz miasta stołecznego Warszawy. Województwo to wyróżnia się bowiem najwyższym poziomem oraz dużym wewnętrznym zróżnicowaniem wydatków tego rodzaju.

2.2. Samorząd województwa

2.2.1. Zadania w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego

Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r.¹⁰ nakłada na samorząd województwa obowiązek zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych. Urząd marszałkowski jest również odpowiedzialny za finansowanie tego typu placówek. Zadania samorządu tego szczebla w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego nie wynikają jednak wyłącznie z regulacji dotyczących systemu oświaty. Problem ten jest podejmowany również w ustawach

¹⁰ Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

o samorządzie województwa¹¹ i o promocji zatrudnienia¹², które określają m.in. takie pola działań, jak:

- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki;
- popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- ustalanie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;
- koordynowanie działań w zakresie kształcenia ustawicznego, szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy, a zwłaszcza:
 - diagnozowanie potrzeb rynku pracy w zakresie kształcenia ustawicznego, szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy,
 - określanie i wdrażanie instrumentów służących dostosowaniu kierunków kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy,
 - prowadzenie rejestru instytucji szkoleniowych,
 - prowadzenie dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia, kształcenia ustawicznego pracowników i poszukujących pracy;
- organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy;
- określanie – po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia, na podstawie istniejącej klasyfikacji zawodów i specjalności – wykazu zawodów, w których przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być refundowane;
- współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi w harmonizowaniu ustawicznego kształcenia zawodowego z potrzebami rynku pracy.

Do zadań własnych samorządów należy również zakładanie publicznych kolegiów pracowników służb społecznych. Ponadto opracowywana strategia rozwoju województwa powinna obejmować plan sieci publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz niektórych szkół i innych placówek oświatowych (szczegółowo określonych w ustawie o systemie oświaty).

W warunkach obecnego rynku pracy bardzo dużego znaczenia nabiera zagadnienie kształcenia ustawicznego oraz dostosowania systemu oświaty do wymogów rynku pracy. Realizacja tych zadań obciąża w pewnym zakresie samorządy wojewódzkie, ponieważ są one zobowiązane do analizowania rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na określone zawody. Wydaje się jednak, że dostosowanie systemu oświaty na podstawie bieżących analiz rynku pracy może

¹¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami.

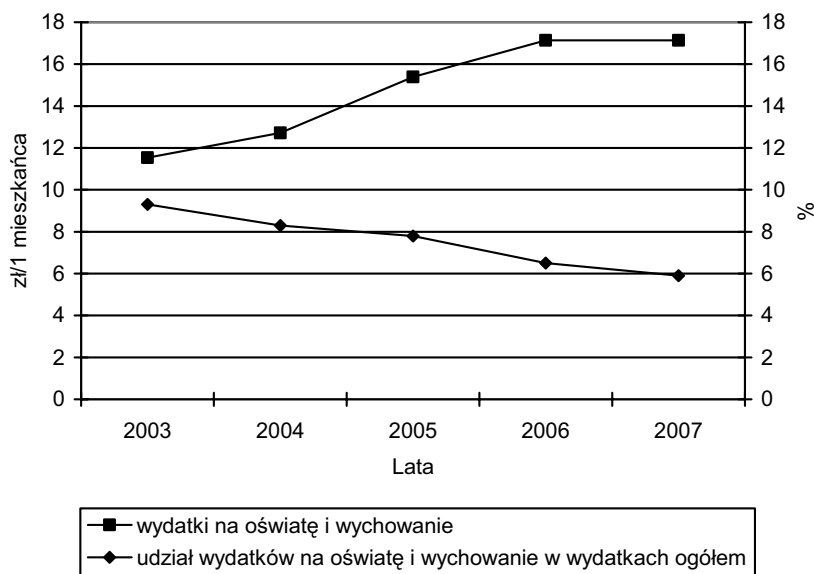
¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

być niewystarczające – powinno ono się odbywać, zwłaszcza w przypadku młodzieży, również na podstawie średnio- i długoterminowych prognoz zmian.

2.2.2. Wydatki na oświatę i wychowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że skala wydatków samorządów województw na oświatę i wychowanie jest niewielka. Relatywnie niski poziom wydatków samorządów tego szerebu wynika jednak ze specyfiki ich zadań w zakresie oświaty i wychowania; finansowanie szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego nie jest bowiem obowiązkiem samorządów województw. Niemniej poziom ich wydatków na oświatę wzrósł w latach 2003-2007 z niepełna 440 do ponad 653 mln zł w skali całego kraju, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiło ponad 17 zł (rys. 5). Średnioroczne tempo wzrostu wydatków osiągnęło w badanym okresie wartość około 9,5%. Oznacza to, że samorządy województw dostrzegają znaczenie systemu oświaty i starają się w pełni zrealizować postawione przed nimi zadania desygnując na ten cel coraz większe środki finansowe.

Rysunek 5. Wydatki samorządów wojewódzkich na oświatę i wychowanie w latach 2003-2007



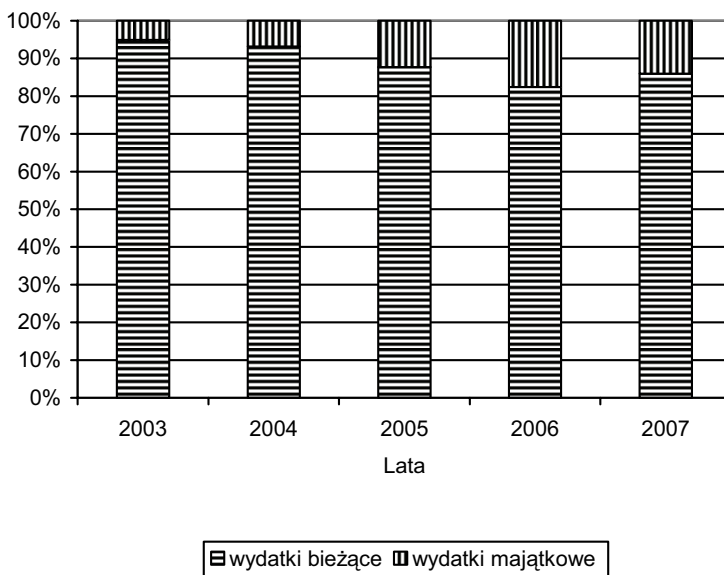
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Odmienne tendencja zarysowała się jednak w przypadku wskaźnika określającego udział wydatków na oświatę i wychowanie w ogólnych wydatkach budżetowych (rys. 5). Oznacza to, że w badanym okresie tempo wzrostu docho-

dów, a także wydatków na inne niż oświata i wychowanie cele było jeszcze wyższe. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy samorzady województw nie mogłyby jeszcze zwiększyć poziomu wydatków na oświatę i dofinansować szkolnictwo publiczne, przede wszystkim pozostające w gestii samorządów terytorialnych niższego szczebla. W badanym okresie wzrósł co prawda zakres zadań urzędu marszałkowskiego, jak chociażby w wyniku przejęcia części zadań urzędu wojewódzkiego. Ponadto angażuje się on w realizację wielu inwestycji związanych z modernizacją lub rozbudową regionalnej infrastruktury technicznej. Kapitał ludzki jest jednak równie ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego i jego rozwój powinien być wspierany proporcjonalnie do innych czynników.

Wzrost wydatków samorządów województw na oświatę i wychowanie wynikał przede wszystkim ze zwiększenia wydatków majątkowych. Ich udział w strukturze wydatków oświatowych zwiększył się z 5,1% w roku 2003 do 14% w 2007 (rys. 6), największą wartość, tj. 17,6%, osiągnął natomiast w roku 2006. Świadczy to o nasileniu działalności inwestycyjnej w sferze oświatowej po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. W kontekście dość słabego wyposażenia systemu oświaty w środki trwałe, a zwłaszcza niskiej ich jakości, kierunek dystrybucji środków finansowych można uznać za prawidłowy. Niemniej słabsze tempo wzrostu wydatków bieżących oznacza m.in. wolniejszy wzrost wynagrodzeń czy wydatków ponoszonych na szkolenia pracowników systemu oświaty finansowanego przez urzędy marszałkowskie. To z kolei może mieć swoje konsekwencje w jakości świadczonych usług na rzecz innych elementów krajowego systemu oświaty. Samorząd województwa jest bowiem odpowiedzialny np. za finansowanie placówek kształcenia nauczycieli i powinien im zapewnić dostęp do najnowszych osiągnięć nauki w zakresie określonych przedmiotów. Takie podejście do ustawicznego kształcenia kadr systemu oświaty jest jednak związane z relatywnie wysokimi kosztami. Ponadto nie tylko zasób wiedzy się zmienia, ale pojawiają się także nowe metody nauczania, których transfer do środowiska nauczycielskiego generuje wzrost wydatków bieżących.

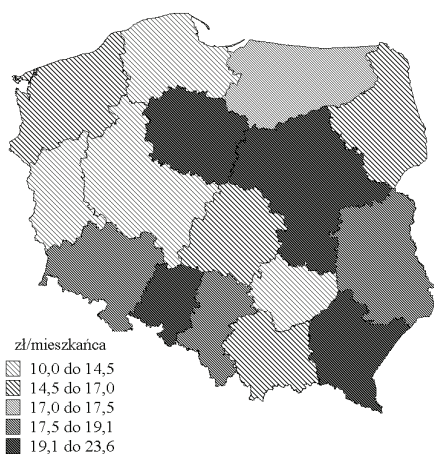
Rysunek 6. Struktura wydatków samorządów wojewódzkich na oświatę i wychowanie w latach 2003-2007



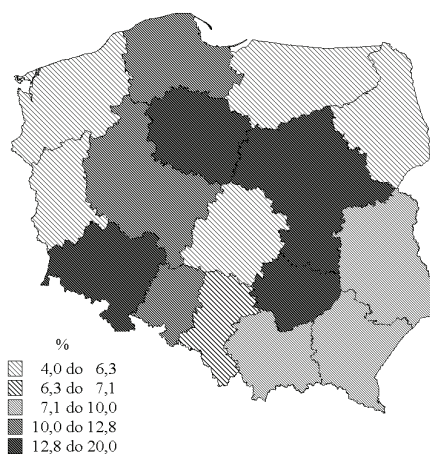
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wydatki samorządów poszczególnych województw były jednak zróżnicowane (rys. 7) – wskaźnik zmienności tych wydatków (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) osiągnął wartość jedynie 22,6%. Najwięcej wydatkowano na cele oświatowe w woj. mazowieckim – 23,5 zł na 1 mieszkańca. W tymże województwie był także najwyższy poziom absorpcji środków na badania i rozwój. Poziom finansowania oświaty przez samorząd tego województwa potwierdza więc tezę o wysokiej jakości kapitału ludzkiego, jak również to, że władze regionalne dostrzegają znaczenie tego czynnika rozwoju. Na zbliżonym poziomie do mazowieckiego kształtowały się wydatki woj. kujawsko-pomorskiego, opolskiego i podkarpackiego. Zdecydowanie najtrudniejsza wydaje się jednak sytuacja woj. lubuskiego, w którym odnotowano bardzo niski poziom finansowania oświaty przez samorząd województwa. W dłuższym okresie utrzymanie odpowiedniego kształcenia dzieci, młodzieży oraz dorosłych w tym województwie może być uzależnione od mobilności wykwalifikowanych kadr z innych regionów. Wynika to przede wszystkim z jednoczesnego ograniczania działalności badawczo-rozwojowej w tym regionie.

Rysunek 7. Wydatki samorządów województw na oświatę i wychowanie w 2007 r.



Rysunek 8. Regionalne zróżnicowanie średniorocznego tempa wzrostu wydatków samorządów województw na oświatę i wychowanie w latach 2003-2007



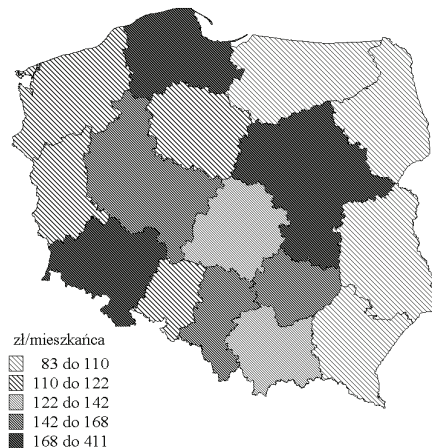
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Osiągnięty w 2007 roku przez samorzady wojewódzkie poziom wydatków był wynikiem sukcesywnego ich wzrostu w badanym okresie. Średnioroczne tempo tego wzrostu było jednak znacznie bardziej zróżnicowane niż osiągnięty poziom wydatków (rys. 8) – zawierało się ono w granicach od 4% do 20%, a wskaźnik jego zmienności wynosił 50,5%. Oznacza to, że prowadzona przez samorzady poszczególnych województw polityka finansowania oświaty doprowadziła do zniwelowania występujących różnic. Z analizy tempa wzrostu wydatków na oświatę i wychowanie wynika jednak kilka dość ważnych wniosków.

Pierwszy z wniosków dotyczy województwa lubuskiego, w którym niski poziom wydatków tej kategorii wynikał z praktycznie najwolniejszego wzrostu w kraju. Można w związku z tym założyć, że w najbliższych latach tempo to nie ulegnie radykalnej zmianie. Do pewnego stopnia to założenie uzasadnia również dość niski poziom własnych dochodów budżetowych uzyskiwanych przez samorząd tego województwa (rys. 9), które są generalnie podstawą zwiększania wydatków.

Kolejnym województwem, na które należy zwrócić uwagę jest świętokrzyskie. Wydatki oświatowe są tu jeszcze na relatywnie niskim poziomie, ale wysokie tempo wzrostu pozwala sądzić, że władze regionalne dążą do zmniejszenia dystansu wobec innych województw. Sprzyjać temu będzie stosunkowo wysoki poziom dochodów samorządu województwa (rys. 9).

Rysunek 9. Dochody własne samorządów województw w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Silną zależność pomiędzy tempem wzrostu wydatków oświatowych samorządów województw a ich dochodami własnymi potwierdza również przeprowadzona analiza korelacji. Współczynnik korelacji osiągnął wartość 0,68 i był istotny na poziomie α 0,05. Zależność ta stawia w niekorzystnej sytuacji województwa wschodnie i północno-zachodnie, które uzyskując dość niskie dochody nie będą w stanie wyraźnie zwiększyć tempa wzrostu wydatków oświatowych. W najkorzystniejszej sytuacji jest natomiast województwo mazowieckie, które w pełni wykorzystuje posiadany potencjał finansowy i dystansuje się od pozostałych regionów.

2.3. Samorząd powiatowy

2.3.1. Zadania na rzecz kształtowania kapitału ludzkiego

Zadaniem własnym samorządu powiatowego w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego jest przede wszystkim zakładanie i prowadzenie¹³:

- publicznych szkół podstawowych specjalnych,
- gimnazjów specjalnych,
- szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- szkół sportowych i mistrzostwa sportowego,
- innych placówek oświatowych z wyjątkiem tych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Starostwo może również zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie należy do zadań własnych samorządów innych szczebli, po zawar-

¹³ Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

ciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym. Powiaty mogą w uzgodnieniu z kuratorem oświaty zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne.

Do zadań samorządu powiatowego jako organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy przede wszystkim:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki;
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Starostwo ustala również plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Samorząd powiatowy ma także możliwość dotowania specjalnych niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych o uprawnieniach szkół publicznych.

Oddziaływanie samorządów powiatowych na kształtowanie kapitału ludzkiego dokonuje się również na podstawie regulacji zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia¹⁴. Dostępne dla starostwa instrumenty, to m.in. udział w organizowaniu szkoleń dla bezrobotnych czy przyznawanie stypendiów tym bezrobotnym, którzy zdecydowali kontynuować naukę w szkołach ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i na wyższych uczelniach. Nie wiadomo jednak, czy środki finansowe powiatów pozwolą zrealizować ten cel. Należy więc monitorować potrzeby edukacyjne lokalnej społeczności, w tym też ludności wiejskiej. Grupę tę charakteryzuje bowiem niższy poziom wykształcenia niż ludność miast, a ponadto wiele osób nie jest klasyfikowanych do grupy bezrobotnych. Niezbędna staje się również ocena realizowanych przez powiaty projektów obejmujących kształtowanie kapitału ludzkiego pod względem ich dostosowania do potrzeb ludności wiejskiej.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

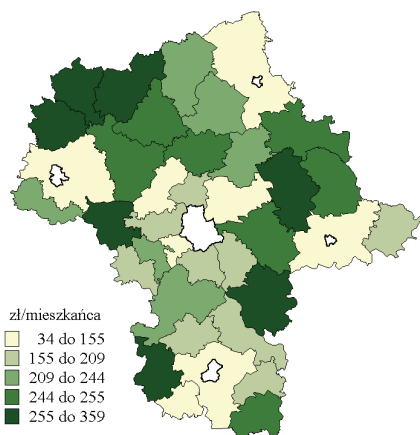
2.3.2. Wydatki powiatów województwa mazowieckiego na oświatę i wychowanie

Głównym zadaniem samorządów powiatowych w ramach systemu oświaty jest zapewnienie młodzieży dostępu do szkolnictwa na poziomie ponadgimnazjalnym. Szkoły ponadgimnazjalne decydują bowiem o kwalifikacjach osób pojawiających się na rynku pracy oraz wiedzy kandydatów na wyższe uczelnie. Ograniczenie działań samorządu do dystrybucji otrzymywanej subwencji oświatowej może przyczynić się do powstawania barier rozwoju w skali lokalnej, regionalnej oraz ogólnokrajowej. Przyjęto, że analiza wydatków oświatowych samorządów powiatowych pozwoli w pewnym stopniu ocenić prawidłowość dystrybucji zadań w zakresie oświaty i wychowania pomiędzy różne szczeble administracji publicznej. Do tego celu wybrano woj. mazowieckie, w którym poziom finansowania oświaty jest najwyższy w kraju, a jednocześnie występują duże różnice ponoszonych wydatków pomiędzy powiatami, jak również pomiędzy dużymi miastami a obszarami wiejskimi czy słabo zurbanizowanymi pod względem jakości usług edukacyjnych.

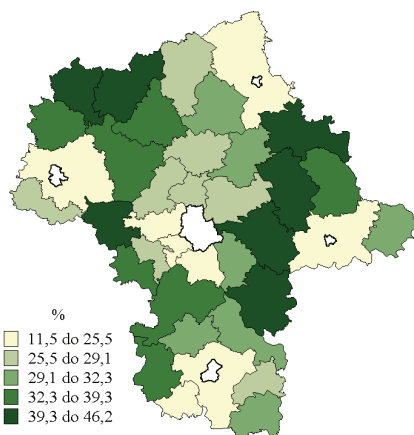
W 2007 roku powiaty woj. mazowieckiego wydatkowały na oświatę i wychowanie średnio około 210 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wydatki poszczególnych powiatów były jednak dość zróżnicowane i zawierały się w granicach od 34 do 359 zł (rys. 10), a wskaźnik ich zmienności wynosił 27,8%. Najniższe wydatki były w powiatach w sąsiedztwie dużych miast – oznacza to, że ich mieszkańcy w dużym stopniu korzystali z usług edukacyjnych świadczonych na terenie tych miast. O korzystaniu z usług publicznych innych jednostek administracyjnych decydowała w dużej mierze ich jakość.

Podstawowym założeniem decentralizacji jest przekazywanie samorządom określonych szczebli zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych dla mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Uzyskane wyniki badań skłaniają w związku z tym do zastanowienia się nad zasadnością utrzymania szkolnictwa ponadgimnazjalnego w gestii samorządów powiatowych. Głównym źródłem finansowania szkół ponadgimnazjalnych jest subwencja oświatowa, niemniej wiele samorządów przeznacza na ten cel również środki własne, finansując w ten sposób edukację młodzieży z innych jednostek terytorialnych. Z drugiej strony taka sytuacja bardzo ogranicza możliwości zwiększania poziomu wydatków na kształcenie jednego ucznia. Wobec tego zasadne wydaje się przesunięcie zadań z zakresu szkolnictwa ponadgimnazjalnego ze szczebla powiatowego do wojewódzkiego.

Rysunek 10. Wydatki samorządów powiatowych województwa mazowieckiego na oświatę i wychowanie w 2007 roku



Rysunek 11. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach ogólnych samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku

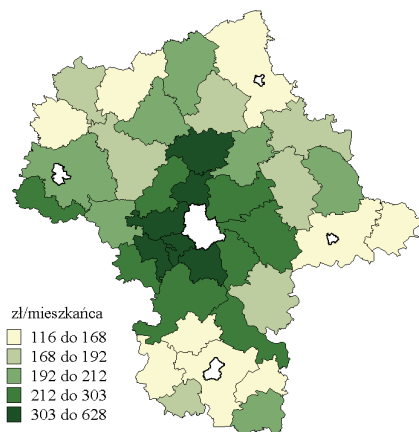


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Za powyższym rozwiązaniem przemawia również fakt, że poziom wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie jest powiązany z ich udziałem w ogólnych wydatkach budżetowych powiatów (rys. 181). Pomędzy tymi cechami występuje silna zależność dodatnia (korelacja na poziomie 0,80). Oznacza to, że wzrostowi poziomowi wydatków towarzyszy wzrost ich udziału w wydatkach ogółem. Powiaty o wysokim poziomie wydatków oświatowych mają więc ograniczone możliwości ich dalszego zwiększania. Część z nich przeznaczają bowiem na ten cel już ponad 40% budżetu, przy średniej dla wszystkich powiatów kształtującej się na poziomie 31,3%.

Wyraźna jest także ujemna zależność pomiędzy udziałem wydatków oświatowych w wydatkach ogółem (rys. 11) a poziomem dochodów własnych powiatów (współczynnik korelacji 0,60 istotny na poziomie α 0,05; rys. 12). Oznacza to, że powiaty o najwyższym udziale wydatków oświatowych osiągały z reguły niższy poziom dochodów własnych. To z kolei stanowi poważną barierę dalszego wzrostu poziomu tych wydatków. Jednocześnie powiaty o najwyższych dochodach, a zwłaszcza położone w sąsiedztwie Warszawy, w znacznie mniejszym stopniu wykorzystują osiągnięte dochody na cele oświatowe. Nie muszą one bowiem finansować edukacji części młodzieży, która zamieszkuje na terenie powiatu.

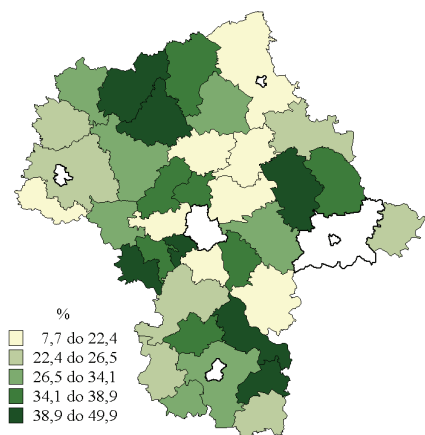
Rysunek 12. Dochody własne samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



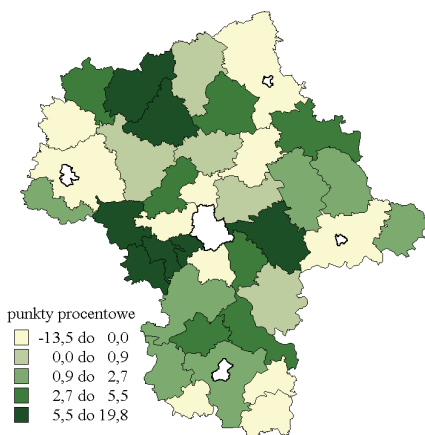
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W systemie kształtowania kapitału ludzkiego bardzo ważną rolę odgrywają licea ogólnokształcące. W wyniku przemian zachodzących w gospodarce, rosną wymagania stawiane szkolnictwu wyższemu. Niski poziom nauczania na etapie licealnym może być poważną barierą nawet dla najlepiej dostosowanego systemu szkolnictwa wyższego. Podnoszenie jakości kształcenia na tym etapie powoduje jednak konieczność ponoszenia przez samorzady powiatowe coraz większych wydatków. Niemniej w skali całego województwa mazowieckiego wydatki na licea ogólnokształcące nie są dominującą pozycją w wydatkach oświatowych powiatów. W 2007 r. średnio przeznaczono na ten cel około 29,5% ogółu wydatków na oświatę i wychowanie, przy czym różnice pomiędzy powiatami były dość znaczne (rys. 13; zmienność 33%). Zmienność ta wynika jednak głównie z korzystania przez młodzież z usług edukacyjnych świadczonych na terenie innych powiatów, a zwłaszcza w największych miastach województwa. Potwierdza to przede wszystkim niski udział wydatków na licea ogólnokształcące w niektórych powiatach w sąsiedztwie Warszawy, z których stosunkowo dużo młodzieży uzyskuje wykształcenie licealne. Na uwagę zasługuje również powiat siedlecki ziemski, który w badanym okresie zaniechał utrzymywania szkół tego typu (spadek udziału wydatków na licea w latach 2003-2007 do 0), a funkcję tę przejął powiat siedlecki grodzki (rys. 14, 15).

Rysunek 13. Udział wydatków na licea ogólnokształcące w wydatkach na oświatę i wychowanie samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



Rysunek 14. Zmiany udziału wydatków na licea ogólnokształcące w wydatkach na oświatę i wychowanie samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w latach 2003-2007



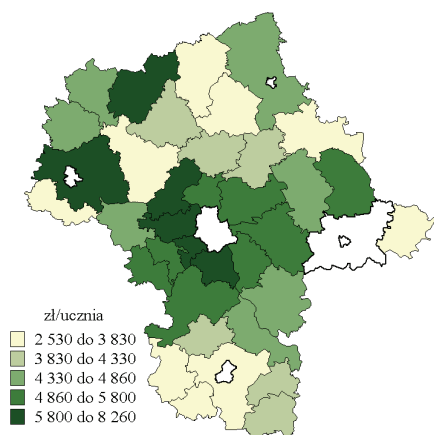
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wspomniany powiat siedlecki ziemski jest przypadkiem skrajnym. Niski udział wydatków na licea, który jest wynikiem dość znacznego ich zmniejszenia w okresie 2003-2007, zaobserwowano również w 2 powiatach podwarszawskich: piaseczyńskim i warszawskim zachodnim. Podobne tendencje wystąpiły także w powiatach ziemskich płockim i ostrołęckim. W powiatach mławskim i ciechanowskim natomiast wystąpił systematyczny wzrost udziału wydatków na licea w ogólnych wydatkach oświatowych, do poziomu ponad 40%. Na ich obszarze są jednak relatywnie duże ośrodki miejskie. Można więc powiedzieć, że w województwie istnieją subregionalne ośrodki kształcenia na poziomie licealnym.

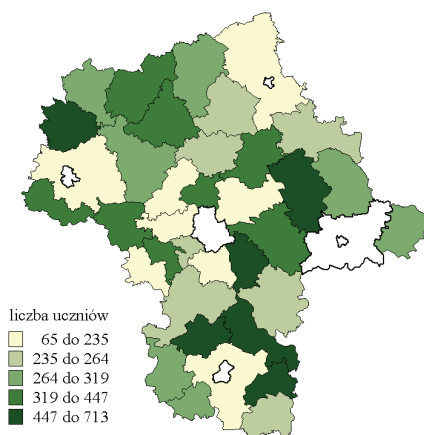
Finansowanie kształcenia młodzieży w liceach osiągnęło znacznie wyższy poziom w powiatach położonych w sąsiedztwie dużych miast, przede wszystkim podwarszawskich oraz płockim (rys. 15). Jak już wcześniej zaznaczono, część młodzieży z tych powiatów korzystała z usług dużych miast. To z kolei doprowadziło do sytuacji, w której starostwa uzyskujące dość wysokie dochody mogły zwiększyć finansowanie kształcenia stosunkowo niewielkiej grupy młodzieży. Wydatki na kształcenie jednego ucznia we wspomnianych powiatach były ponad dwukrotnie wyższe niż w grupie 20% powiatów o najniższym poziomie finansowania kształcenia licealnego. Taka polityka władz samorządo-

wych jest konsekwencją z reguły wyższych kosztów jednostkowych, ale może również doprowadzić do znacznej poprawy jakości usług edukacyjnych dla młodzieży, a następnie wzrostu zainteresowania i ograniczenia odpływu uczniów do szkół w innych jednostkach administracyjnych. Sugerowane wcześniej przeniesienie finansowania do zadań samorządu województwa mogłoby jednak zakłócić ten proces. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby więc instrumentów zabezpieczających przed marginalizacją szkolnictwa licealnego w powyższych powiatach.

Rysunek 15. Wydatki na licea ogólnokształcące samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



Rysunek 16. Średnia liczba uczniów w liceach ogólnokształcących w powiatach województwa mazowieckiego w 2007 roku



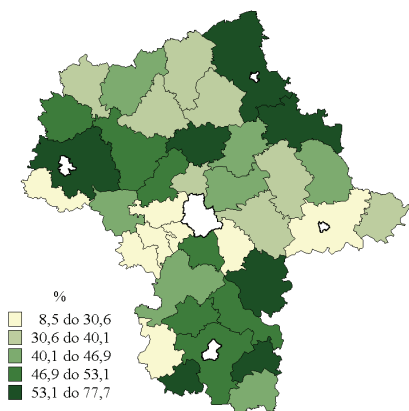
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Efektom marginalizacji szkolnictwa licealnego byłoby ograniczenie dostępności usług edukacyjnych o względnie wysokiej jakości dla osób, które z różnych względów nie mogą korzystać z oferty innych jednostek administracyjnych. Do takiej marginalizacji mogłoby dojść także ze względu na wielkość szkół (rys. 16). Placówki funkcjonujące w powiatach położonych w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich są bowiem znacznie mniejsze (ze względu na liczbę uczniów) i generują z reguły wyższe koszty jednostkowe. Na wysokość kosztów jednak często wpływa nie tylko skala działalności, lecz i podejmowanie działań na rzecz poprawy jakości nauczania.

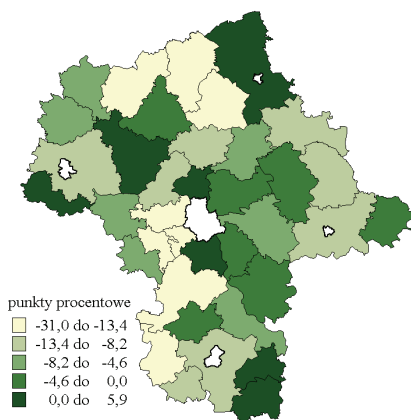
Dominującą pozycją w strukturze wydatków oświatowych są jednak wydatki na szkolnictwo zawodowe, do którego zalicza się zasadnicze szkoły zawodowe oraz technika. W 2007 roku stanowiły one średnio 42,2% wydatków

oświatowych powiatów, a zmienność dystrybucji tych środków, kształtowała się na poziomie zbliżonym do udziału wydatków na licea ogólnokształcące. Wskaźnik zmienności osiągnął bowiem wartość 31,1%. Przestrzenny rozkład wielkości udziału środków przeznaczanych na finansowanie szkół zawodowych kształtował się jednak inaczej niż w przypadku liceów ogólnokształcących (rys. 17). Pomiedzy tymi cechami istniała statystycznie istotna zależność ujemna, niemniej siła tej zależności była niezbyt duża (współczynnik korelacji -0,37). Oznacza to, że nie we wszystkich powiatach o niskim udziale wydatków na licea, udział środków na utrzymanie szkolnictwa zawodowego był automatycznie wysoki. Zaprzeczenie takiej zależności można przede wszystkim zaobserwować w powiatach podwarszawskich, w których udział wydatków na szkolnictwo zawodowe był stosunkowo niski. Prowadzi to do wniosku, że młodzież tych powiatów korzysta z usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa zawodowego świadczonych również przez Warszawę. Ewidentnym potwierdzeniem statystycznie istotnej zależności jest natomiast sytuacja w powiecie plockim i ostrołęckim. Należy jednak pamiętać, że poziom wydatków oświatowych we wszystkich powiatach w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich był relatywnie niski.

Rysunek 17. Udział wydatków na szkoły zawodowe w wydatkach na oświatę i wychowanie samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



Rysunek 18. Zmiany udziału wydatków na szkoły zawodowe w wydatkach na oświatę i wychowanie samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w latach 2003-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2003-2007 wystąpiły jednak dość istotne zmiany w strukturze wydatków oświatowych powiatów – udział wydatków na szkoły zawodowe

w ogólnych wydatkach oświatowych zmniejszył się o 7,2 pp. (punkty procentowe). Ponadto spadek udziału wydatków na szkolnictwo zawodowe odnotowano w 80% powiatów woj. mazowieckiego (rys. 18). Zmiany te można uznać generalnie za prawidłowe, gdyż prowadzą do podniesienia poziomu wykształcenia mieszkańców. Niemniej musi być w tym przypadku spełniony warunek wykorzystania środków na cele kształcenia licealnego. Powiaty woj. mazowieckiego w pewnym stopniu spełniają ten warunek, zanotowano bowiem statystycznie istotną zależność ujemną pomiędzy udziałem środków na finansowanie szkół zawodowych w ogólnych wydatkach oświatowych a udziałem środków wydatkowanych na kształcenie w liceach. Nie wszystkie powiaty prowadziły jednak działalność w zakresie oświaty i wychowania zgodnie z tą zasadą, o czym świadczy dość niska wartość współczynnika korelacji: $-0,39$.

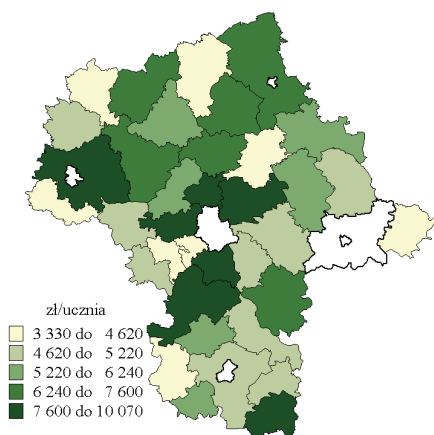
Największe spadki udziału wydatków na szkoły zawodowe odnotowano w południowo-zachodniej i północnej części województwa. Spośród powiatów graniczących z Warszawą tylko legionowski i piaseczyński zwiększyły udział wydatków na szkolnictwo zawodowe, kosztem zmniejszenia wydatków na licea ogólnokształcące. Można więc powiedzieć, że powiaty te prowadzą politykę utrzymania szkolnictwa ponadgimnazjalnego. O ile jednak przegrywają one konkurencję z Warszawą o świadczenie usług edukacyjnych w zakresie licealnym, o tyle starają się wzmocnić system szkolnictwa zawodowego.

Specyfika kształcenia zawodowego powoduje, że wydatki na edukację 1 ucznia są znacznie wyższe niż w przypadku kształcenia licealnego. W 2007 roku powiaty woj. mazowieckiego na kształcenie 1 ucznia w szkole zawodowej wydatkowały średnio blisko 5900 zł – to o około 1100 zł więcej niż na kształcenie 1 ucznia liceum. Poziom finansowania szkolnictwa zawodowego charakteryzowało jednak przestrzenne zróżnicowanie (rys. 19). Zmienność kształtowała się podobnie jak w przypadku liceów, a jej wskaźnik osiągnął wartość 28,5%. Niemniej maksymalny poziom finansowania był 3-krotnie wyższy od minimalnego. Występujące różnice w finansowaniu mogą świadczyć również o jakości usług edukacyjnych. Nie występowała jednak statystycznie istotna zależność pomiędzy dochodami własnymi powiatów a poziomem wydatków na 1 ucznia szkół zawodowych. Oznacza to, że wzrost dochodów nie był wykorzystywany do wzmocnienia tego elementu systemu oświaty.

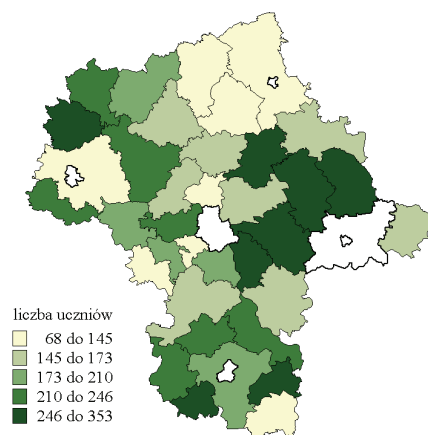
Poziom wydatków na szkolnictwo zawodowe był natomiast związany z wielkością szkół mierzoną liczbą uczniów (rys. 20). Pomiedzy wydatkami powiatów na kształcenie 1 ucznia szkoły zawodowej a wielkością tej szkoły istniała bowiem statystycznie istotna korelacja ujemna; wskaźnik zmienności – 0,37. Oznacza to ponoszenie większych wydatków na kształcenie jednego ucznia w szkołach małych, co wiąże się z wyższymi kosztami jednostkowymi

utrzymania tego rodzaju szkół. Ze względu na niezbyt dużą siłę tej zależności można jednak wysnuć wniosek, że część powiatów zwiększa wydatki w celu poprawy jakości świadczonych usług, a nie tylko finansuje kształcenie zawodowe z uwagi na obowiązek ustawowy. Niemniej wysokie koszty utrzymania tych placówek mogą spowodować dalsze ograniczanie kształcenia zawodowego w wielu powiatach. Funkcjonowanie szkolnictwa zawodowego ma natomiast bardzo duże znaczenie zarówno dla gospodarki regionu, jak i gospodarki lokalnej. Poprawa jakości nauczania oraz dostosowanie struktury szkół zawodowych do wymogów rynku pracy pozwolą absolwentom uzyskać kwalifikacje, które ułatwią im znalezienie pracy nie tylko w Polsce, ale i za granicą.

Rysunek 19. Wydatki na szkoły zawodowe samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



Rysunek 20. Średnia liczba uczniów w szkołach zawodowych w powiatach województwa mazowieckiego w 2007 roku

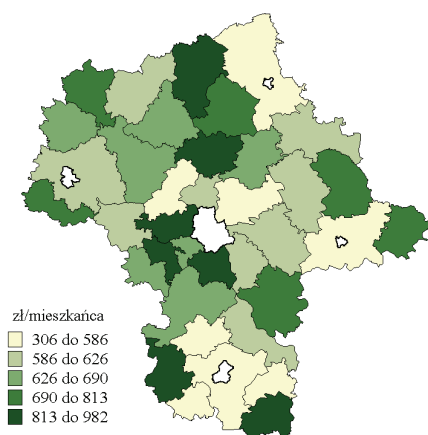


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że samorzady powiatowe finansują szkolnictwo zawodowe prawie wyłącznie z uzyskiwanej subwencji oświatowej. Potwierdza to wspomniany już brak istotnej statystycznie zależności pomiędzy poziomem finansowania a dochodami własnymi oraz statystycznie istotna zależność dodatnia pomiędzy poziomem tych wydatków oświatowych a dochodami ogólnymi powiatów. Analiza dochodów ogólnych powiatów (rys. 21), których istotną pozycją jest subwencja oświatowa, prowadzi ponadto do wniosku, że świadczenie usług edukacyjnych na poziomie ponadgimnazjalnym, w tym kształcenia zawodowego, jest w coraz większym stopniu domeną dużych ośrodków miejskich. Powiaty położone w ich sąsiedztwie uzyskują bo-

wiem dochody ogólne niższe od pozostałych. Liczne z nich, z wyjątkiem położonych w okolicach Radomia, uzyskują natomiast dość wysokie dochody własne. Oznacza to znacznie niższy udział w dochodach transferów m.in. z tytułu subwencji oświatowej. W tej sytuacji ograniczona jest również możliwość wykorzystania środków własnych wielu powiatów do wsparcia finansowania kształcenia zawodowego części młodzieży tych powiatów, korzystającej z usług innych jednostek terytorialnych. Jednocześnie dofinansowanie szkolnictwa zawodowego ze środków własnych dużych ośrodków miejskich wiąże się ze świadczeniem usług na rzecz innych jednostek terytorialnych.

Rysunek 21. Dochody ogólne samorządów powiatowych województwa mazowieckiego w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podsumowanie i wnioski

Samorząd województwa jest odpowiedzialny za utrzymanie różnego rodzaju placówek oświatowych oraz kształcenie ustawiczne nauczycieli. Władze regionalne traktują te zadania dość poważnie, co potwierdza sukcesywny wzrost wydatków na finansowanie oświaty. Niemniej wzrost ten jest uzależniony od wysokości uzyskiwanych dochodów własnych. Znacznie większe możliwości wspierania systemu oświaty mają więc województwa o szybszym rozwoju gospodarczym, który generuje dodatkowe wpływy do budżetu. Niemniej duża zmienność dochodów i wydatków na oświatę i wychowanie prowadzi do rozwarstwienia województw. Skrajnym, w pozytywnym sensie, przypadkiem jest woj. mazowieckie, które osiągając najwyższe dochody, przeznacza relatywnie najwięcej środków finansowych na funkcjonowanie systemu oświaty.

Samorządy województw nie są jednak bezpośrednio odpowiedzialne za zasadnicze elementy systemu oświaty, tj. kształcenie młodzieży na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, ponadgimnazjalnym i wyższym. Z badań przeprowadzonych w województwie mazowieckim wynika jednak, że mogłyby one przejąć obowiązki powiatów w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Znaczna część młodzieży, zwłaszcza z powiatów położonych w sąsiedztwie dużych miast, coraz częściej korzysta z usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego świadczonych przez inne jednostki terytorialne. Dotyczy to przede wszystkim usług edukacyjnych dużych ośrodków miejskich, z reguły o wyższej jakości. Zgodnie z zasadami decentralizacji poszczególne szczeble samorządu terytorialnego powinny świadczyć usługi publiczne dla swej społeczności. Stwierdzona sytuacja jest więc sprzeczna z tą zasadą, powoduje ona również pewne konsekwencje finansowe: ośrodki miejskie, dofinansowując edukację ponadgimnazjalną ze środków własnych, w rzeczywistości dofinansowują kształcenie młodzieży z innych jednostek terytorialnych. Przekazanie samorządom województw zadań z zakresu szkolnictwa ponadgimnazjalnego mogłoby spowodować również negatywne skutki, takie jak marginalizacja usług edukacyjnych w powiatach, których młodzież w znacznym stopniu korzysta z oferty dużych ośrodków miejskich. Poziom finansowania szkolnictwa w tych powiatach jest bowiem dość wysoki, a średnia liczba uczniów w szkołach stosunkowo niewielka. Istnieje więc pewne ryzyko, że finansowanie edukacji w tego rodzaju szkołach mogłoby zostać ograniczone do poziomu określonego przez uzyskaną subwencję oświatową. To z kolei doprowadziłoby do ograniczenia dostępności usług edukacyjnych o wysokiej jakości na terenie powiatu. Pewnym mechanizmem zabezpieczającym mogła by być jednak możliwość dofinansowywania tych usług przez powiat.

3. Jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu kapitału ludzkiego

Wstęp

W poniższej części raportu przeprowadzono analizę wydatków na oświatę i wychowanie jednostek samorządu terytorialnego (gmin) województwa mazowieckiego. Rozwijanie elementów kapitału ludzkiego leży w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Są one m.in. zobowiązane – na mocy ustawy o systemie oświaty – do prowadzenia określonej polityki edukacyjnej i realizacji zadań oświatowych. Realizacja tych zadań jest coraz trudniejsza z dwóch względów. Po pierwsze, z powodu zmniejszania się z roku na rok liczby uczniów w szkołach, po drugie, z racji niedoboru środków pochodzących z subwencji oświatowej. Przesłanki te zmuszają władze samorządowe do podejmowania działań mających na celu optymalizację sieci szkół i dostosowanie jej do przyszłych potrzeb.

Celem badania była ocena potencjalnych kierunków zmian wybranych elementów kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich oraz ustalenie w jakim stopniu badane gminy działają na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na swoim terenie, jakie są źródła finansowania tego procesu oraz jaka jest efektywność podejmowanych działań. Ocenie podlegała m.in. sprawność zarządzania środkami na rozwój kapitału ludzkiego przez gminy. Jako efekt działania przyjęto przeciętne wyniki egzaminów gimnazjalnych i testów na zakończenie szkoły podstawowej uzyskiwane przez uczniów szkół na terenie gminy, a także poziom wydatków społecznych ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na oświatę, kulturę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną i sport. Oceniono również wykorzystanie subwencji oświatowej przez gminy. Analizę przeprowadzono w ujęciu przestrzennym – m.in. badając wpływ położenia submetropolitarne w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich (powyżej 100 tys. mieszkańców) na politykę gmin dotyczącą kapitału ludzkiego.

Zebrane dane ilościowe obejmują 279 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych na terenie województwa mazowieckiego w tym 229 gmin wiejskich i 50 gmin miejsko-wiejskich. Poziom wykorzystania i finansowania kapitału ludzkiego w tych gminach mierzony był wysokością przeciętnych rocznych wydatków na politykę społeczną, ze szczególnym uwzględnieniem oświaty. Materiał statystyczny stanowiły dane Banku Danych Regionalnych GUS za lata 2000-2007. W ocenie wydatków oświatowych samorządów terytorialnych kierowano się podziałem rodzajowym gmin – na wiejskie i miejsko-wiejskie, tworzące w sumie teren obszarów wiejskich w województwie. Analizę wydatków

oświatowych samorządów gminnych przeprowadzono z wyłączeniem gmin miejskich oraz miasta stołecznego Warszawy.

3.1. Struktura wydatków na politykę społeczną gmin województwa mazowieckiego w roku 2007

Wyniki analizy struktury wydatków na politykę społeczną w gminach w ujęciu powiatowym zaprezentowano na rysunku 22.

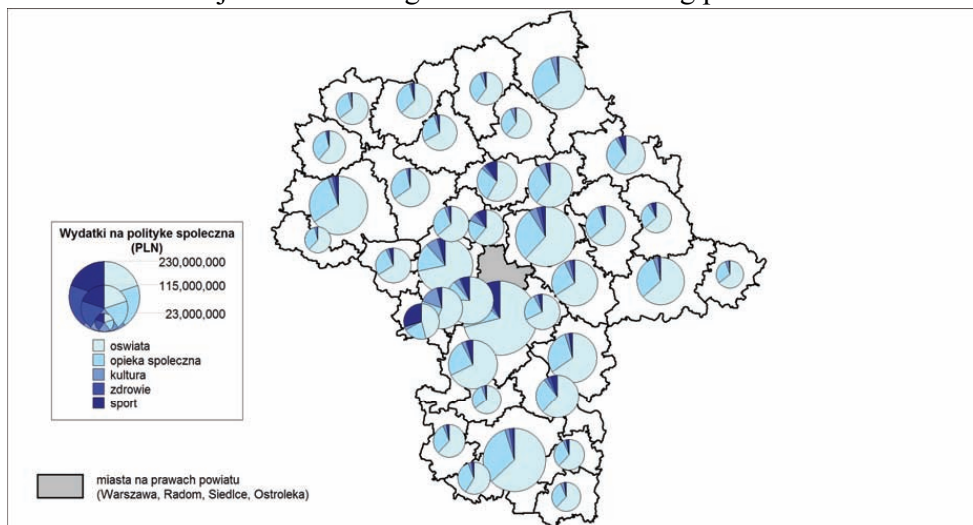
Zaprezentowany rysunek 22 definiuje wydatki na szeroko pojętą politykę społeczną jako sumę nakładów przeznaczonych przez gminę na rozwój działalności oświatowej, opiekę społeczną, kulturę, ochronę zdrowia oraz działalność sportową. W ujęciu względnym na jednego mieszkańca nakłady te kształtowały się w roku 2007 na obszarach wiejskich terenu woj. mazowieckiego w sposób następujący: na działalność oświatową gminy przeznaczały średnio 882 zł na 1 mieszkańca, na opiekę społeczną około 45 zł, zaś łączne wydatki na sport, ochronę zdrowia i kulturę i dziedzictwo narodowe nie przekroczyły 1,5 zł na 1 mieszkańca (tab. 10). W ujęciu bezwzględnym najwyższy poziom nakładów charakteryzował gminy położone na terenie powiatów przylegających bezpośrednio do Warszawy, a także tych znajdujących się w okolicach dużych miast – byłych stolic wojewódzkich – Siedlec, Radomia, Ostrołęki. Dalsze cechy gmin odnoszące się do wykorzystania zasobów kapitału ludzkiego zaprezentowane zostały w ujęciu przestrzennym na kolejnych mapkach.

Wszystkie zaprezentowane dane odnoszą się do roku 2007. Jak można zaobserwować na rys. 22 wydatki na politykę społeczną stanowiły niezwykle istotną pozycję w wydatkach ogółem gmin w woj. mazowieckim. Ich udział przekraczał 55%, zaś szczególnie intensywnie zaznaczał się w gminach położonych na peryferiach województwa.

Istotny element finansowania polityki oświatowej gmin stanowi subwencja oświatowa – jej udział w dochodach ogółem badanych JST wahał się w granicach 30%, osiągając maksimum w gminach północno-wschodniej części województwa.

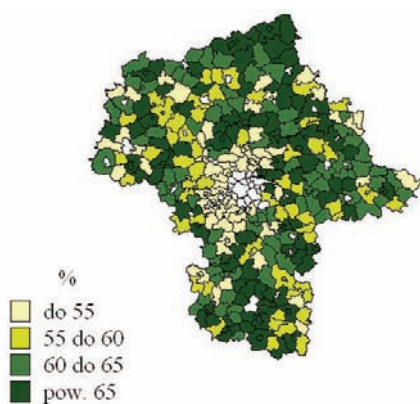
Wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły w roku 2007 łącznie prawie 40% ogólnych wydatków gmin (rys. 24). Drugą pozycję w tej klasyfikacji zajmują wydatki na opiekę społeczną (20%), następnie wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Najmniejszy odsetek wydatków gmin stanowiły wydatki na ochronę zdrowia.

Rysunek 22. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach woj. mazowieckiego w 2007 roku według powiatów

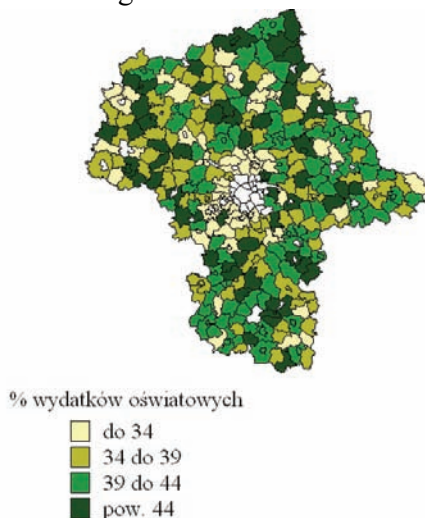


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 23. Wydatki na politykę społeczną w wydatkach ogółem gmin w 2007 roku



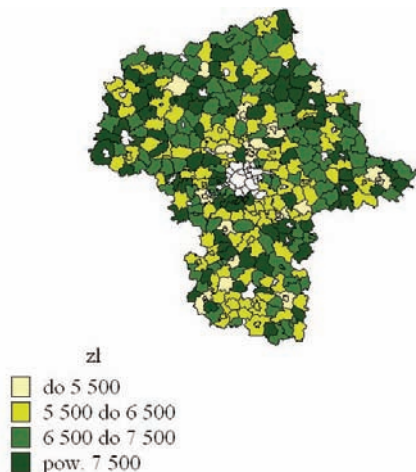
Rysunek 24. Wydatki na oświatę i wychowanie w ogólnych wydatkach gmin w 2007 roku



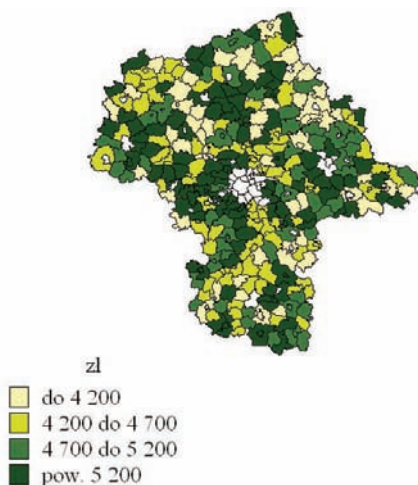
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie zaprezentowanych map przestrzennego rozkładu wartości trudno odnaleźć jednoznaczny wzorec i zależność pomiędzy położeniem gminy a intensywnością jej zaangażowania w wymienione kategorie wydatków. Zaobserwowano jednak duże różnice ponoszonych wydatków na opiekę społeczną pomiędzy gminami położonymi w okolicy Warszawy a pozostałymi gminami.

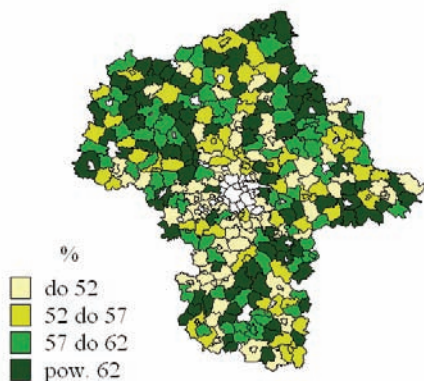
Rysunek 25. Wydatki z budżetu gmin na 1 ucznia szkoły podstawowej w 2007 roku



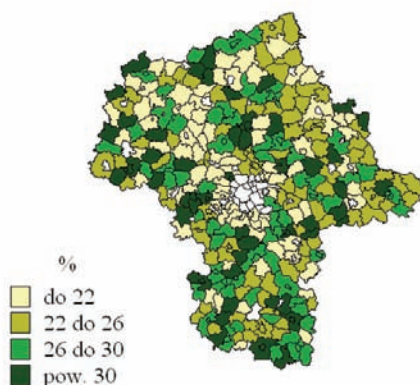
Rysunek 26. Wydatki z budżetu gmin na 1 ucznia szkoły gimnazjalnej w 2007 roku



Rysunek 27. Udział wydatków na szkoły podstawowe w ogólnych wydatkach gmin w 2007 roku



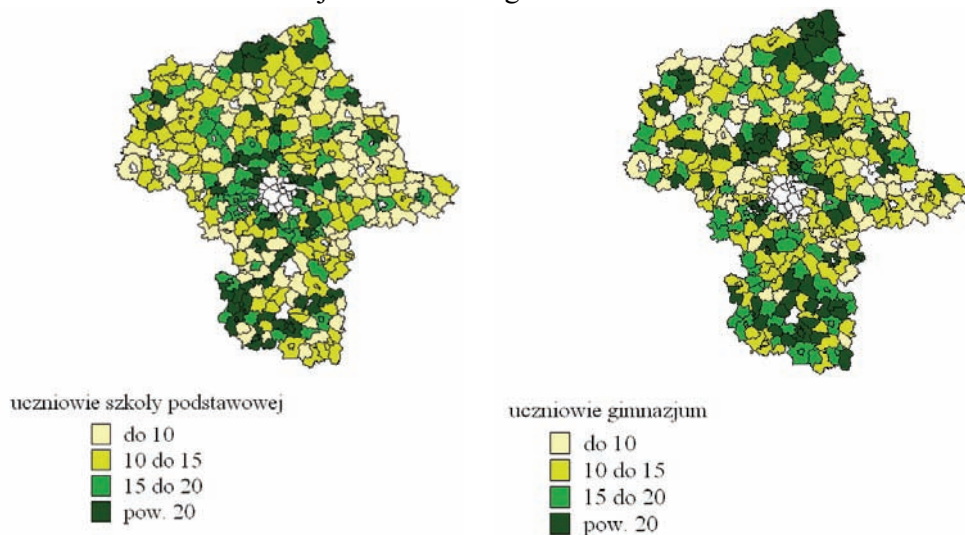
Rysunek 28. Udział wydatków na szkoły gimnazjalne w ogólnych wydatkach gmin w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W przypadku udziału wydatków na poszczególne kategorie szkół w łącznej sumie wydatków gmin, można zaobserwować wyraźne powiązanie z siecią placówek szkolnych i ich wielkością.

Rysunek 29. Liczba uczniów na jeden komputer w szkołach woj. mazowieckiego w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Osobną kategorię oceny intensywności zaangażowania gminy w rozwój polityki edukacyjnej na jej terenie stanowi analiza wyposażenia szkół w pomoce naukowe, pozwalające uczniom na podnoszenie poziomu wiedzy, poprzez dostęp do nowoczesnych technologii informacyjnych i stron internetowych. W ujęciu tym przyjęto miernik liczby uczniów na jeden komputer w wybranej kategorii szkół. Największe nasycenie sprzętem informatycznym zanotowały szkoły położone w gminach pasa wokół Warszawy oraz peryferyjne gminy z północno-wschodniej części województwa. Zbiorcze statystyki cech związanych z wydatkami na kapitał ludzki w ujęciu rodzaju gminy przedstawia tabela 11.

Z przedstawionych wyników widać, iż w ciągu kolejnych lat analizy następował wzrost wydatków na szeroko pojęte wspieranie kapitału ludzkiego. Wzrost ten szczególnie dynamicznie następował w gminach typu miejsko-wiejskiego – co wytłumaczyć można zasobnością gmin w odróżnieniu od gmin wiejskich. W ujęciu wielkości gminy najdynamiczniejszy wzrost wydatków na oświatę zarejestrowano w gminach miejsko-wiejskich o wielkości powyżej 15 tys. mieszkańców.

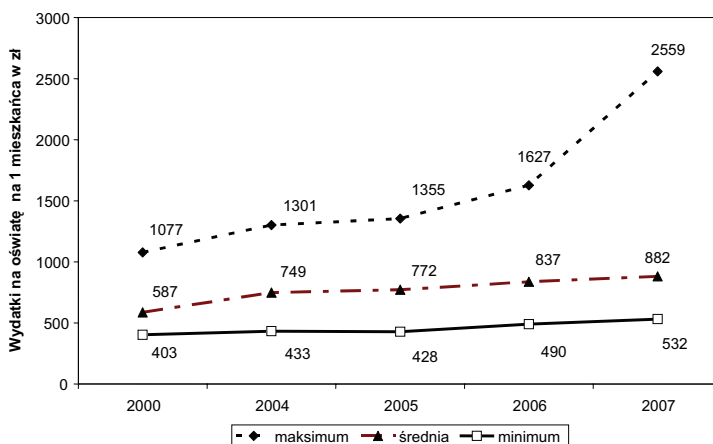
Tabela 10. Wysokość wydatków na komponenty kapitału ludzkiego w gminach woj. mazowieckiego

Wyszczególnienie	Gminy wiejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Obszary wiejskie
	ogółem	do 5 tys. mieszkańców	pow. 5 tys. mieszkańców	ogółem	do 15 tys. mieszkańców	pow. 15 tys. mieszkańców	
Dochody ogółem na 1 mieszkańca w zł (2007)	2290	2276	2303	2339	2265	2412	2300
Relacja subwencji oświatowej do dochodów ogółem w zł (2007)	0,28	0,28	0,28	0,23	0,27	0,20	0,27
Relacja subwencji oświatowej do wydatków oświatowych w zł (2007)	0,73	0,75	0,71	0,63	0,72	0,55	0,71
Wydatki ogółem na 1 mieszkańca w zł (2007)	2299	2313	2285	2309	2258	2360	2298
Wydatki na oświatę na 1 mieszkańca w zł (2007)	888	866	910	830	846	814	881
Wydatki na opiekę społeczną na 1 mieszkańca w zł (2007)	39,0	32,4	45,6	61,9	53,8	69,9	44,3
Wydatki na ochronę zdrowia na 1 mieszkańca w zł (2007)	0,82	1,03	0,60	1,19	1,16	1,22	0,85
Wydatki na sport na 1 mieszkańca w zł (2007)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Wydatki na kulturę na 1 mieszkańca w zł (2007)	0,47	0,50	0,44	0,45	0,50	0,41	0,46
Dynamika zmian wydatków na oświatę (lata 2000-07) w %	11,8	10,8	12,8	12,5	12,6	12,4	12,1
Średnie wydatki na oświatę w latach 2000-2007 na 1 mieszkańca w zł	774	766	782	716	728	704	765
Relacja wydatków oświatowych do wydatków majątkowych gminy (2007)	2,42	2,40	2,44	2,15	2,27	2,04	2,37
Wydatki na 1 ucznia w gimnazjum w zł (2007)	5219	5032	5406	5393	5004	5782	5280
Wydatki na 1 ucznia w szkole podstawowej w zł (2007)	7222	7227	7217	6325	6509	6141	7057
Księgozbiór biblioteczny na 1 ucznia gimnazjum	101,2	113,9	88,6	77,2	87,3	67,2	94,7
Księgozbiór biblioteczny na 1 ucznia szkoły podstawowej	60,5	69,5	51,4	48,5	56,7	40,3	56,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ujęcie dynamiczne przedstawione na rys. 30 wskazuje, iż najważniejsza pozycja w wydatkach na politykę społeczną jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – wydatki na oświatę – wykazywały w latach 2000-2007 stały wzrost w gminach badanego obszaru administracyjnego.

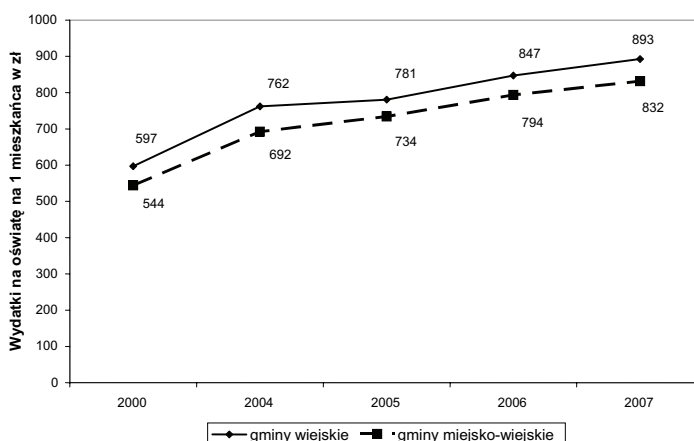
Rysunek 30. Wydatki na oświatę na 1 mieszkańca w gminach woj. mazowieckiego w latach 2000-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR GUS.

Jednocześnie wykres ten wskazuje na postępującą polaryzację wydatków na oświatę, gdyż wartości maksymalne wykazują znacznie większą dynamikę wzrostu niż średnie i minimalne poziomy wskaźnika. Świadczy to o wykrystalizowaniu się grupy gmin liderów, charakteryzujących się znacznie wyższym poziomem inwestycji w oświatę niż pozostałe gminy.

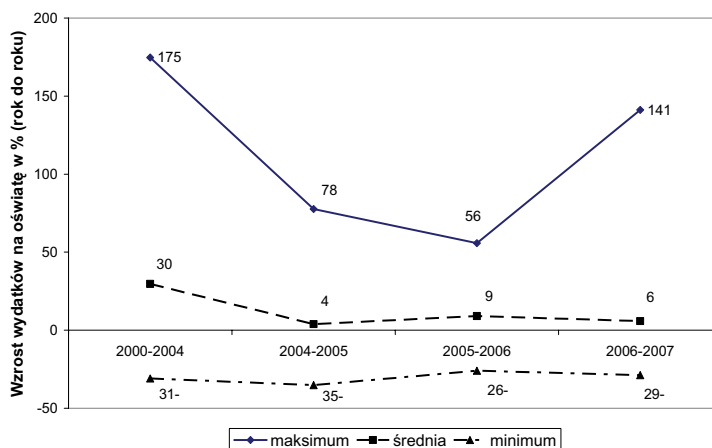
Rysunek 31. Wydatki na oświatę na 1 mieszkańca według typów gmin w woj. mazowieckim w latach 2000-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR GUS.

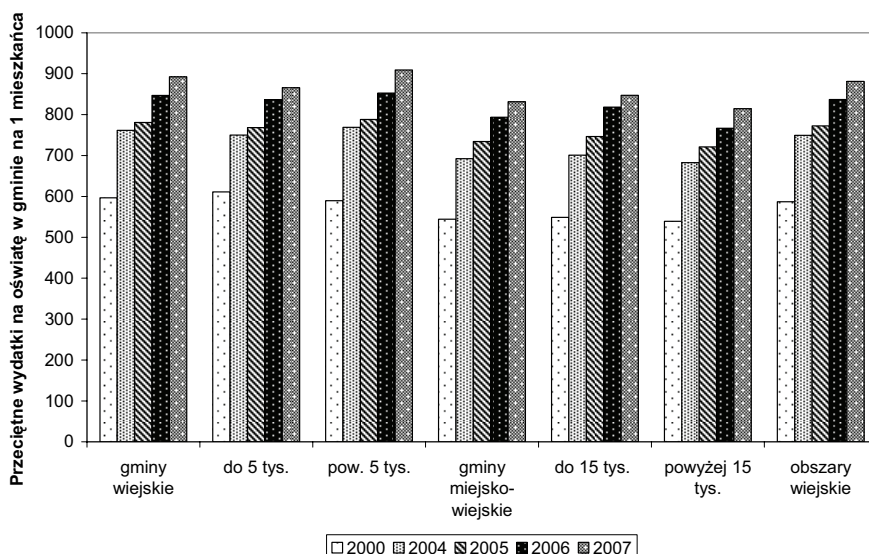
W ujęciu typów gmin najwyższy poziom wydatków na oświatę zanotowany został w gminach typu wiejskiego – był on w 2007 roku o około 60 zł wyższy od średniego poziomu w gminach miejsko-wiejskich.

Rysunek 32. Dynamika wzrostu wydatków na oświatę w procentach w gminach woj. mazowieckiego latach 2000-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR GUS.

Rysunek 33. Przeciętne wydatki na oświatę na 1 mieszkańca wg typów gmin w latach 2000-2007 (woj. mazowieckie)



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

Dynamika wzrostu wydatków na oświatę w latach 2000-2007 wskazuje na istotne wahania poziomu tych wydatków w gminach woj. mazowieckiego. Okres ten podzielić można na 2 wyraźne etapy – lata 2000-2004 charakteryzujące się przeciętnie 30% wzrostem wydatków na oświatę w każdym roku oraz pozostałe lata do roku 2007, gdy dynamika ta spadła istotnie aż do poziomu niewiele przewyższającego 0. W ujęciu rok do roku zaobserwować można nawet niewielki spadek dynamiki wydatków z 9% w latach 2005-2006 do 6% w roku następnym.

Obserwacja zaprezentowana przy okazji omawiania wykresu 32 znajduje również potwierdzenie przy analizie wydatków oświatowych w ujęciu typów gmin w latach 2000-2007.

Jako działania przyczyniające się do wzrostu wydatków gmin wymienić można przede wszystkim rozwój przedsiębiorczości lokalnej realizowany statutowo m.in. przez: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne, fundusze poręczeniowo-kredytowe. Celem działania pierwszej z wymienionych grup organizacji jest promocja szeroko rozumianego rozwoju regionalnego i lokalnego, np. w formie doradztwa przy pozyskiwaniu środków unijnych. Rolą centrów wspierania biznesu, ośrodków wspierania przedsiębiorczości i innych organizacji tego typu jest informacyjno-organizacyjno-prawna obsługa przedsiębiorstw (najczęściej z sektora małych i średnich firm). Instytucje te doradzają przy zakładaniu firm, służą przedsiębiorcom informacją gospodarczą oraz jako ośrodki szkoleniowo-doradcze zajmują się organizacją różnego typu szkoleń, jak również obsługują fundusze pożyczkowe i udzielają (mikro-) kredytów. Modus operandi inkubatorów przedsiębiorczości, centrów i parków technologicznych opiera się na stwarzaniu przedsiębiorcom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności poprzez umożliwienie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnienie powierzchni biurowych i produkcyjnych wraz z obsługą księgową. Ich działalność jest istotna nie tylko ze względu na bezpośrednie wsparcie lokalnych przedsiębiorców; pośrednio przyczynia się do wzrostu zamożności jednostek lokalnej administracji, korzystających z podatków i opłat wnoszonych przez firmy, jak również umożliwia podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności i redukcję bezrobocia.

U podstaw przedstawionej analizy leży zatem założenie, iż poziom nasycenia organizacjami stwarza potencjał promowania rozwoju lokalnego, co może bezpośrednio przekładać się na sytuację gospodarczo-finansowo-społeczną oraz wskaźniki rozwoju oświatowego gminy. Założenie to oparte jest m.in. na wynikach badań przeprowadzonych w IERiGŻ-PIB dotyczących organizacji wspie-

rania gospodarczego obszarów wiejskich, które potwierdziły, iż wysoki poziom nasycenia gmin organizacjami tego typu przyczynia się do wzrostu ich zamożności mierzonej dochodami własnymi na 1 mieszkańca oraz powiązany jest ze wzrostem liczby osób pracujących i podmiotów gospodarczych (na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym).

3.1. Wyniki analizy empirycznej wpływu charakterystyk gmin na poziom rozwoju kapitału ludzkiego

Badany zbiór gmin woj. mazowieckiego wykazuje duże zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego, infrastruktury technicznej, sytuacji demograficznej oraz sytuacji finansowej; dzięki temu można przeprowadzić analizę porównawczą w ujęciu przestrzennym i przekrojowym.

Analiza empiryczna obejmuje trzy główne etapy: analizę korelacyjną, analizę regresji jednoczynnikowej oraz regresji wielorakiej. W przypadku każdej z metod zmienną zależną (objaśnianą) była średnia ocena uzyskiwana przez uczniów szkół położonych na terenie gminy w testach gimnazjalnych i końcowych szkoły podstawowej, zaś grupa zmiennych niezależnych obejmowała cechy rozwoju gmin. Alternatywnie zastosowano również wskaźnik odchylenia wyniku gminy od średniego wyniku egzaminu w kraju, jak też przynależność gminy do danego kwartyła zagregowanych wyników całej próby. Wykorzystano trzy alternatywne modele regresji: klasyczną regresję najmniejszych kwadratów, regresję logitową oraz hierarchiczną analizę logitową. Dla każdej z metod przyjęto odmienną postać zmiennej zależnej. Celem analizy regresji była próba identyfikacji charakterystyk gmin, których zachowanie pozwoliłoby na wyjaśnienie zmienności i różnic poziomu wydatków na oświatę pomiędzy poszczególnymi gminami. Dodatkowo przeprowadzona została również analiza skupień, w ramach której gminy pogrupowano według przedziałów wydatków na oświatę. Dane finansowe do analizy obejmowały wielkości średnie za rok 2006-2007 dostępne w bazie danych GUS – Bank Danych Regionalnych.

Badaną populację gmin charakteryzuje znaczny stopień zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i wskaźników demograficznych. Wynika to z ujęcia w ramach tej samej próby bogatych gmin wokół dużych miast – Warszawy oraz relatywnie niedoinwestowanych gmin wschodniej części Mazowsza. Spojrzenie na wskaźniki ekonomiczne gmin dowodzi znacznej przestrzennej rozpiętości wielkości w grupie.

W odniesieniu do poziomu dochodów w ujęciu bezwzględny dochody do budżetów badanych gmin wyniosły średnio 16 273 tys. zł (odchylenie standardowe – 12 676,2 tys. zł). Najniższe dochody zanotowano w gminie Młynarze

(typ wiejski) (3260 tys. zł), najwyższe zaś – 164 103 tys. zł osiągnęła gmina Piaseczno (miejsko-wiejska). W ujęciu względnym na 1 mieszkańca skrajne gminy to Lesznowola z 10 500 zł dochodu na 1 mieszkańca oraz Łęk z dochodem 1266 zł (obie gminy rodzaju miejsko-wiejskiego). W województwie mazowieckim, występujące aglomeracje miejskie o wysokiej liczbie ludności kształtują średnią dla badanych województw.

Średnie wydatki budżetowe gmin badanej zbiorowości wyniosły 16 175 tys. zł, co daje przeciętnie nadwyżkę budżetową w wysokości 98 tys. zł. Najmniejsza odnotowana w analizowanej grupie gmin kwota wydatków w 2006-2007 r. wyniosła 3932 tys. (gmina Młynarze, typ wiejski), zaś maksymalna 157 358 tys. zł (gmina Piaseczno). Alternatywna kalkulacja wykazała, że maksymalne wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca zanotowała gmina Nadarzyn (7700 zł), zaś minimalna kwota wydatków jest udziałem podlaskiej gminy wiejskiej Białobrzegi (2519 zł).

W odniesieniu do rodzaju gmin, zauważyć można nieco wyższe nakłady inwestycyjne gmin wiejskich w stosunku do miejsko-wiejskich – 343 do 322 zł na 1 mieszkańca. Badane gminy pozyskują środki finansowe do realizacji inwestycji z różnych źródeł. Podstawowymi są dochody własne oraz kapitał obcy w postaci środków ze sprzedaży obligacji oraz kredytów i pożyczek. Wysokie wydatki inwestycyjne gmin wschodniego Mazowsza na zadania z zakresu administracji samorządowej łączą się ze znacznie niższymi wydatkami na rzecz oświaty i wychowania, kultury, sztuki oraz ochrony zdrowia.

W badanej zbiorowości można zaobserwować również dosyć duże zróżnicowanie pod względem stopy bezrobocia. Najniższa średnia stopa bezrobocia w gminach wyniosła niecałe 10% – zaś najwyższe bezrobocie (>20%) zanotowano we wschodnich powiatach województwa.

Zgodnie z danymi na koniec roku 2007 liczba mieszkańców w analizowanych gminach wyniosła 8 748 925, z czego gminy wiejskie zamieszkiwało 49%, tj. 4 539 256 osób, zaś miejsko-wiejskie 51% – 4 209 669 osób. Przestrzenne rozmieszczenie ludności było znacznie zróżnicowane: zaludnienie było dużo wyższe w części południowej oraz wokół dużych miast i ważnych szlaków komunikacyjnych.

Istotnym czynnikiem stymulującym poziom wydatków na politykę edukacyjną i efektywność inwestowania w tych gminach wydaje się być również położenie na obszarze bezpośrednio przylegającym do dużych miast (pow. 100 tys. mieszkańców). Wśród gmin o wysokich ocenach średnich uczniów (9), 40% z nich leży w pobliżu miast dużych: Warszawy, Siedlec i Radomia, a jedna z nich – Lesznowola zajęła 1 miejsce w kraju w rankingu wyników dla egzaminów gimnazjalnych. Zależność ta ujawnia się znacznie wyraźniej, jeżeli rozpa-

trywać ją dla całej społeczności analizowanych gmin. Statystyka testu t równości średnich w obu grupach przyjęła wartość 11,15, co przy wartości krytycznej testu 2,576 pozwoliło na odrzucenie na poziomie istotności 0,01 hipotezy zerowej i przyjęcie hipotezy alternatywnej o istotnej statystycznie różnicy średnich wartości wyniku egzaminu.

Gminy o wysokim średnich ocenach z testów wyróżniają się wysoką gęstością zaludnienia (trzykrotnie wyższa niż w pozostałych gminach – 200 os./km² wobec 65 os./km²) przekładającą się w pewnym stopniu na wysoki odsetek ludności z wykształceniem co najmniej średnim (prawie 40% populacji, wobec nieco ponad 25% w gminach poza granicą efektywności), liczną populacją osób w wieku produkcyjnym (64% ludności w wieku powyżej 13 roku życia – 60% w pozostałych gminach) oraz relatywnie niską stopą bezrobocia (11,6% mieszkańców – wobec prawie 14% w pozostałych gminach), na co wpływ może mieć m.in. liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w gminie – 1137 na 10 tys. mieszkańców, co stanowi prawie podwojoną ich liczbę w gminach nieefektywnych (602 podmioty na 10 tys. mieszkańców). Również w sferze tzw. „miękkich” wydatków, agregowanych pod pojęciem inwestycji w kapitał ludzki, powstałych z sumowania wydatków na ochronę zdrowia, oświatę, kulturę, sport i rekreację odnotować można wyraźną przewagę komparatywną gmin efektywnych (969 do 847 zł na mieszkańca), świadczącą o dążeniu do podniesienia komfortu życia mieszkańców, rozwijaniu infrastruktury, a także być może chęci przyciągnięcia nowych mieszkańców. Dla każdej z analizowanych par wartości wartość statystyki testowej (test- t), różnicy pomiędzy średnimi w dwóch populacjach, nie pozwalała na poziomie istotności 0,01 na przyjęcie hipotezy zerowej o równości średnich.

Analiza związku efektów wspierania działalności oświatowej w postaci wyników egzaminów gimnazjalnych i w szkołach podstawowych nie pozwoliła na sformułowanie wniosku o istotnej statystycznie prostej zależności pomiędzy poziomem wydatków, stopniem wykorzystania subwencji oraz wyposażeniem w pomoce naukowe a średnim wynikiem egzaminu w gminie. Różnice pomiędzy średnimi wynikami egzaminów w poszczególnych typach gmin były wprawdzie istotnie różne od zera, nie przekładało się to jednak na jasną zależność przyczynowo-skutkową ze zmiennymi objaśniającymi. Większość z badanych zmiennych wytypowanych do analizy nie wykazywała istotności statystycznej, bądź pojawiała się w równaniach z niewłaściwym z teoretycznego punktu widzenia znakiem.

3.2. Analiza efektywności technicznej wykorzystania nakładów na oświatę w gminach województwa mazowieckiego

W kolejnym etapie badania podjęto próbę oceny efektywności wykorzystania nakładów na oświatę w odniesieniu do wyników egzaminów gimnazjalnych i końcowych w szkołach podstawowych. W tym celu wykorzystano metodę nieparametrycznego pomiaru efektywności obiektów – model DEA, obwiedni danych, wykorzystującą techniki programowania liniowego, która tworzy wypukłą kombinację nakładów i efektów analizowanych podmiotów z różnymi założeniami dotyczącymi efektów skali. W trakcie obliczeń powstaje tzw. granica efektywności (ang. efficiency frontier) obejmująca jednostki o najwyższej względnej efektywności w odniesieniu do pozostałych elementów zbioru. Jednostki znajdujące się na granicy efektywności otrzymują ocenę efektywności 100% zaś pozostałe podmioty analizy klasyfikowane są pod względem ich odległości od granicy efektywności i wykazują procentowo odpowiednio niższe wartości efektywności.

Głównym czynnikiem przemawiającym za wyborem metody DEA jest jej wysoka elastyczność w podejściu do danych stanowiąca duży atut, gdy brak jest teoretycznej podbudowy dotyczącej formy rzeczywistej zależności funkcjonalnej pomiędzy nakładami na oświatę w gminach a wynikami egzaminacyjnymi. Spośród dwóch możliwości orientacji modeli DEA (nakłady bądź efekty) wybrana została orientacja minimalizująca nakłady, co podyktowane było w pierwszym rzędzie jej intuicyjną interpretacją. Uzyskana w ten sposób miara efektywności informuje o procentowych możliwościach obniżenia nakładów pozwalających mimo to na osiągnięcie bieżącej efektywności. We wszelkich analizach metodą DEA naturalnym początkowym wyborem konkretnego modelu jest standardowy model CCR – skierowany na nakłady. W odniesieniu do obiektów niniejszej analizy oraz wykorzystanych zmiennych, założenia modelu odnośnie ograniczenia efektów skali wydawały się być jednak zbyt restrykcyjne grożąc niedoszacowaniem rzeczywistego poziomu efektywności gmin. Z tego względu dokonano oszacowania alternatywnego modelu DEA – BCC, opartego na złagodzonych ograniczeniach efektów skali. Model BCC jest przykładem klasycznego modelu nieparametrycznego opartego na rozwiązaniu zadania optymalizacyjnego pozwalającego na stworzeniu obwiedni (granicy efektywności) łączącej punkty reprezentujące jednostki efektywne. Wartości współczynników jednostek nieefektywnych ustalane są w odniesieniu do obliczonej granicy. Miary efektywności w modelu BCC zawierają się w przedziale wartości $\langle 0,1 \rangle$.

W prezentowanym badaniu obliczone zostały dwa modele DEA typu BCC zorientowane na nakłady. W każdym z nich efekt zaangażowania gmin

w działalność edukacyjno-oświatową stanowił wynik egzaminu na jednym z dwóch poziomów nauczania – w ramach szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego. Zestaw inputów – nakładów działalności oświatowej gminy stanowiła w obu przypadkach grupa czterech cech, obejmująca relację wartości subwencji oświatowej do wydatków oświatowych, wydatki na odpowiedni typ szkoły w relacji do liczby uczniów z danego poziomu nauki zarejestrowanych w gminie, dynamikę wydatków oświatowych na 1 mieszkańca gminy w latach 2000-2007 (średnia przyrostów rocznych) oraz stan zasobów bibliotecznych w gminie (księgozbiór) w przeliczeniu na 1 ucznia. Wyniki analizy efektywności prezentuje tabela 11.

Tabela 11. Współczynniki efektywności wykorzystania nakładów na oświatę w gminach woj. mazowieckiego.

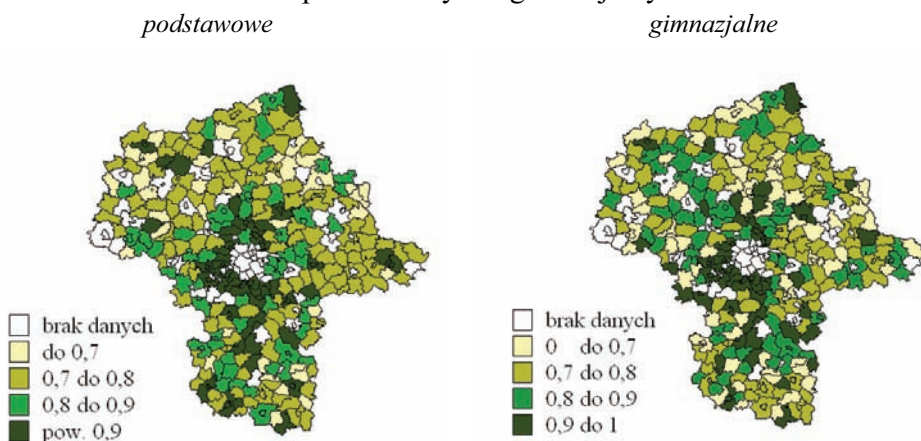
Efekt działania	Wyniki egzaminów gimnazjalnych	Wyniki egzaminów końcowych w szkołach podstawowych
Gminy wiejskie	0,771	0,773
do 5 tys. mieszkańców	0,770	0,745
pow. 5 tys. mieszkańców	0,791	0,795
Gminy miejsko-wiejskie	0,850	0,900
do 15 tys. mieszkańców	0,783	0,845
powyżej 15 tys. mieszkańców	0,901	0,944
Obszary wiejskie	0,793	0,795

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wskazują uzyskane rezultaty, badania efektywność wykorzystania nakładów na oświatę jest najwyższa w dużych gminach miejsko-wiejskich, które o niemal 20 punktów procentowych przewyższają najsłabsze jednostki wśród gmin wiejskich o najmniejszej liczbie mieszkańców. Granicę efektywności w obu przypadkach tworzą 24 efektywne gminy (tj. te o współczynniku 1), jednak skład obu grup nie jest identyczny. Współczynnik korelacji pomiędzy wskaźnikami efektywności w obu grupach wynosi 0,51 (istotny statystycznie na poziomie 5%), zaś analiza przestrzennego usytuowania gmin efektywnych i nieefektywnych ujawnia, iż gros gmin o maksymalnym współczynniku efektywności w odniesieniu do egzaminów gimnazjalnych położona jest w okolicach Warszawy, lub w pasie gmin submetropolitalnych, stanowiących bezpośrednie zaplecze stolicy. Inaczej prezentuje się sytuacja w przypadku efektywności wyliczonej w odniesieniu do wyników egzaminów w szkołach podstawowych – tutaj gminy z granicy efektywności rozproszone są na terenie całego województwa, tak iż trudno jest dobrać jednoznaczny wzorzec dotyczący oddziaływania położenia w sąsiedztwie metropolii na efektywność. Średnia efektywność gmin

wokół Warszawy wynosi prawie 85% i jest istotnie statystycznie różny (wyższy) od reszty gmin. Omawianą sytuację ilustruje przestrzenny rzut efektywności w gminach województwa mazowieckiego zaprezentowany na rys. 34.

Rysunek 34. Efektywność wykorzystania nakładów na oświatę w gminach woj. mazowieckiego a ranking gmin w odniesieniu do wyników egzaminów szkół podstawowych i gimnazjalnych.



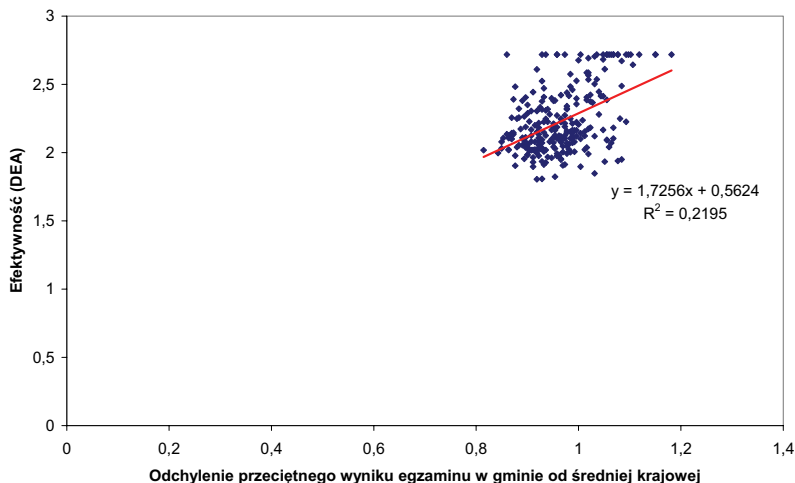
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz www.iar.pl.

W ostatnim etapie analizy efektywności podjęto również próbę zbadania związku pomiędzy efektywnością wykorzystania nakładów na oświatę a miejscem w rankingu krajowym osiągniętym przez gminę. Przykładowy wynik tej analizy dla ocen gimnazjalnych prezentuje rys. 35. Miejsce w rankingu gminy podane zostało w skali logarytmowej. Współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy obydwoma wielkościami wyniósł -15% – zatem nie stwierdzono dodatniej zależności pomiędzy cechami, przy okazji jednak zauważyć można, iż gminy efektywne, w szczególności te położone w pobliżu Warszawy, zajęły najwyższe miejsca w rankingu – w tym np. Lesznowola, która uplasowała się na 1 miejscu.

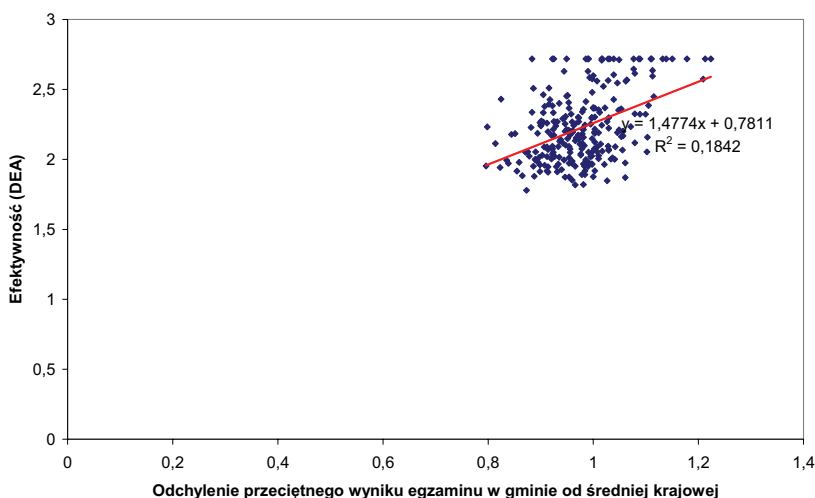
Analiza zależności pomiędzy efektywnością wykorzystania nakładów na oświatę – wyrażoną w postaci miar efektywności DEA a rezultatami działalności edukacyjnej przedstawionymi w postaci odchyłeń przeciętnego wyniku egzaminu w gminie od średniej krajowej ujawnia istnienie słabej dodatniej zależności pomiędzy obiema wielkościami. Współczynniki korelacji pomiędzy efektywnością DEA a odchyleniem od średniej wyniosły 46% w przypadku egzaminów gimnazjalnych i 49% w przypadku egzaminów końcowych w szkołach podstawowych (obie wielkości istotne statystycznie na poziomie 5%). Rysunek 46 przedstawia tę zależność w przestrzeni dwuwymiarowej. W obu

przypadkach zaobserwować można skupienie punktów odpowiadających pozycji gmin wokół linii trendu skierowanej do góry – świadczącej o dodatnim kierunku zależności. Rezultat ten pozwala na sformułowanie wniosku, iż odpowiednie (w sensie efektywności i wydajności) wykorzystanie zasobów edukacyjnych można traktować jako jeden z czynników przyczyniających się do poprawy przeciętnego poziomu edukacji.

Rysunek 35. Efektywność wykorzystania nakładów na oświatę w gminach woj. mazowieckiego
szkoły podstawowe



Gimnazja



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz www.iar.pl.

Podsumowanie

Zaprezentowana analiza dotyczyła oceny instrumentów polityki edukacyjnej stosowanych w gminach na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego. Podstawę analizy stanowiły dane dotyczące struktury dochodów i wydatków gmin wraz z innymi cechami obrazującymi wyposażenie w aktywa wspierające działalność edukacyjną (książki, komputery). Jako wskaźnik efektywności polityki edukacyjnej w jej elemencie oświatowym przyjęto wyniki egzaminów końcowych w szkołach typu gimnazjalnego i podstawowych – ich średnie wartości dla każdej gminy. Analizę przeprowadzono w dwóch płaszczyznach – przekrojowej i przestrzennej. Najważniejsze wnioski wypływające z analiz podsumować można w sposób następujący. Struktura wydatków na politykę społeczną gmin wskazuje na najistotniejszą pozycję wydatków na oświatę w budżetach gmin. Poziom wydatków na oświatę wykazywał tendencję wzrostową w latach 2000-2007 – w tym czasie średnie świadczenia na mieszkańca wzrosły z niecałych 600 zł do prawie 900 zł. Wzrost ten osiągnął najwyższy poziom i dynamikę w gminach typu miejsko-wiejskiego. Dynamika wzrostu wydatków na oświatę wykazywała w badanym okresie wysoką wartość w latach 2000-2004 i istotne zahamowanie w latach kolejnych. W odniesieniu do wyników egzaminów przyjętych jako efekt działalności edukacyjnej trudno jest uchwycić prostą i jednoznaczną zależność pomiędzy nakładami JST, ich wyposażeniem w pomoce naukowe oraz efektywnością zarządzania tymi zasobami. Skłania to do wyciągnięcia wniosku, iż na sukces edukacji poszczególnych uczniów największy wpływ mają czynniki pozostające poza możliwością wpływu gmin – takie jak np. kapitał kulturowy wyniesiony z domu.

4. Działalności placówek szkolnych na obszarach wiejskich wybranych powiatów woj. mazowieckiego

Wstęp

Duży wpływ na kształtowanie kapitału ludzkiego mają dobrze funkcjonujące placówki szkolne, których działalność polega na upowszechnianiu wiedzy i udostępnianiu kolejnych poziomów edukacji. Przekazywanie wiedzy przez placówki szkolne nie dotyczy tylko uczniów szkół, ale także społeczności, która wchodzi w różnego rodzaju relacje z tymi placówkami. W znacznym stopniu dotyczy to społeczności wiejskiej, dla której placówki szkolne stanowią istotne źródło wiedzy. Od sprawności działań tych placówek zależy więc poprawa jakości zasobów ludzkich.

Jak wykazała analiza finansowania placówek szkolnych (rozdz. 2 i 3), samorządy prowadzą zróżnicowaną politykę w tym zakresie, częściowo w odpowiedzi na globalne i lokalne wyzwania stawiane kształceniu, a częściowo ze względu na odmienną strategię i preferencję władz lokalnych. Polityka lokalna w takich kwestiach, jak kształt sieci placówek szkolnych, liczba dzieci w oddziałach szkolnych, liczba godzin nauczania dodatkowych przedmiotów itp. ma znaczący wpływ na koszty edukacyjne. Z tego wynika, że różnice poziomu nakładów na działalność placówek szkolnych stają się przybliżonym miernikiem jakości usług świadczonych przez te placówki. W tych kwestiach wyłania się również społeczny problem, a mianowicie zróżnicowanie dostępu do edukacji.

Niniejsze opracowanie miało na celu poznanie uwarunkowań oraz zakresu działalności placówek szkolnych na obszarach wiejskich pięciu powiatów: ciechanowskiego, płockiego, ostrołęckiego, radomskiego i siedleckiego. Ze względu na cel pracy sformułowano następujące problemy badawcze:

- przedstawienie uwarunkowań demograficzno-osadniczych na badanym obszarze,
- przedstawienie sieci placówek szkolnych,
- przedstawienie zasobów kadrowo-ekonomicznych badanych placówek,
- przedstawienie obszarów aktywności badanych placówek.

Celem zaś było udowodnienie następujących hipotez:

- sieć placówek szkolnych ma bezpośredni związek z sytuacją demograficzno-osadniczą i finansową rozpatrywanych gmin;
- jakość funkcjonowania placówki zależy przede wszystkim od otoczenia społecznego i jakości ludzi, którzy współtworzą placówkę edukacyjną.

Weryfikację i kwantyfikację przyjętych hipotez oparto na materiałach zebranych drogą ankietową w placówkach szkolnych zlokalizowanych na obszarach wiejskich pięciu wyżej wymienionych powiatów. Dobór powiatów był celowy. Chodziło o to, aby analizą objąć gminy w sąsiedztwie większych miast, jak i gminy położone peryferyjnie. Pozwoliło to m.in. na obserwację prawidłowości działalności placówek szkolnych w zależności od położenia gminy względem większego miasta.

Badania ankietowe przeprowadzono w 323 placówkach edukacyjnych. Dobór placówek był celowy. Przebadano 168 szkół podstawowych, 32 zespoły szkół podstawowych i gimnazjalnych, 61 szkół gimnazjalnych i 62 szkoły ponadgimnazjalne – o różnej strukturze organizacyjnej. W każdej badanej gminie została uwzględniona struktura wielkościowa szkół – badano szkoły o zróżnicowanej liczbie uczniów. W grupie szkół ponadgimnazjalnych 26 było zlokalizowanych w pięciu dużych ośrodkach miejskich: Ciechanowie, Płocku, Ostrołęce, Radomiu i Siedlcach – z powodu niewielkiej liczby szkół ponadgimnazjalnych na obszarach wiejskich (np. w powiecie ciechanowskim i siedleckim działają tylko po dwie szkoły). Wybierając szkołę w mieście brano pod uwagę liczbę uczniów dojeżdżających z okolicznych miejscowości.

Badania ankietowe szkół dotyczyły oceny zasobów społeczno-ekonomicznych placówek szkolnych oraz zakresu podejmowanych działań (dydaktycznych i pozadydaktycznych). Pozwoliło to ocenić umiejętności wykorzystania istniejącej bazy edukacyjnej w kształtowaniu jakości kapitału ludzkiego.

Do analizy zjawisk społecznych i ekonomicznych zostały również wykorzystane materiały statystyczne z Banku Danych Regionalnych GUS.

4.1. Zasoby ludzkie na obszarach wiejskich badanych powiatów

Liczba rozmieszczenia i struktury ludności według różnych cech w aspekcie ilościowym i jakościowym ma duży wpływ na rozmieszczenie placówek szkolnych.

4.1.1. Aspekt ilościowy

Według danych na koniec 2008 r., obszary wiejskie badanych powiatów (ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, radomskiego i siedleckiego) zamieszkiwały 442 822 osoby, tj. 19,5% ogółu ludności obszarów wiejskich woj. mazowieckiego. Od 2000 r. liczba ludności badanych obszarów zmniejszyła się o 1,8%, najbardziej w powiecie ciechanowskim – o 2,9%. Największą część

badanej populacji obszarów wiejskich skupiał powiat radomski (28,5%), najmniejszą zaś ciechanowski (10,2%).

Ważnym czynnikiem istotnych zmian stanu zaludnienia, przestrzennego rozmieszczenia i podstawowych struktur ludności są migracje stałe i przyrost naturalny. W ostatnich latach dla większości badanych gmin charakterystyczne jest zmniejszanie się przyrostu naturalnego. Średni współczynnik przyrostu naturalnego z 3 lat (2006, 2007 i 2008) wyniósł 0,3 na 1000 mieszkańców. Był on zróżnicowany przestrzennie, najwyższy w gminie Gózd i Wolanów (3,4) w pow. radomskim, a najniższy w gminie Przesmyki (-5,1) w siedleckim. Nie ulega wątpliwości, że procesy migracyjne są także związane z rozwojem społeczno-ekonomicznym poszczególnych gmin. Należy dodać, że powszechną tendencją w gminach było zmniejszenie natężenia ruchów migracyjnych, i to zarówno po stronie napływu, jak i odpływu, podobnie jak w skali kraju.

Zmiany struktury ludności badanych obszarów, podobnie jak w skali kraju, polegały na:

- zmniejszeniu się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym o 14,7% (największy spadek w gminie Korczew o 29% i Wodynie o 24,9% – pow. siedlecki oraz Iłży o 24,2% – pow. radomski);
- wzroście liczby ludności w wieku produkcyjnym o 8,2% (najwyższy w gminie Słupno w pow. plockim – o 41,4%, Jedlinia-Letnisko i Zakrzew w pow. radomskim odpowiednio o 25,1% i 22,1% oraz Olszewo-Borki w pow. ostrołęckim, o 24,2%);
- niewielkim, o 1,7%, spadku udziału ludności w wieku poprodukcyjnym ogółem, natomiast znacznym wzroście w niektórych gminach (np. Stara Biała i Łąck w pow. plockim – o 12,6 i 11,0% oraz Zakrzew w pow. radomskim o 9,9%).

Ogólnie należy stwierdzić, że najbardziej korzystną strukturę ludności według wieku mają obszary wiejskie pow. ostrołęckiego i radomskiego. Występuje tam stosunkowo wysoki udział ludności w wieku przedprodukcyjnym z niewielką tendencją wzrostu w ostatnich latach.

Struktura ludności pozostaje w pewnej zależności od liczby mieszkańców w gminie i jej usytuowania na obszarze wokół miasta. Ogólnie można stwierdzić, że znacznie gorsze wskaźniki struktury ludności mają gminy mniej zaludnione oraz położone dalej od miast (rys. 36, 37, 38, 39 i 40). Są to obszary, gdzie występuje intensywniejsze starzenie się oraz znacznie niższy odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym.

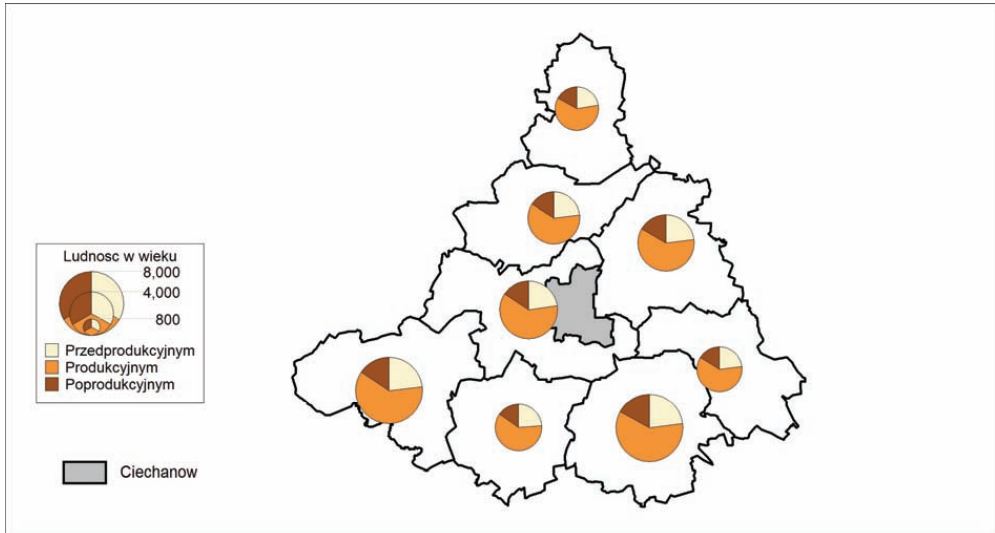
Tabela 12. Zasoby ludzkie na obszarach wiejskich badanych powiatów w 2008 roku

Powiaty	Ludność		Udział ludności w wieku (%)							Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców	Zgony na 1000 mieszkańców
	Ogółem w tys.	zmiana 2000-2007	do 6 lat	7-12 lat	13-15 lat	16-18 lat	18-64	powyżej 64 lat	w tym 80 i więcej		
Ciechanowski	45 125	97,1	7,4	7,7	4,6	5,0	61,0	14,2	23,9	-0,2	11,6
Ostrołęcki	83 926	99,2	8,1	8,3	5,2	5,1	59,2	14,3	23,4	1,5	10,5
Płocki	106 769	99,5	7,2	7,6	4,7	4,7	62,2	13,6	23,9	-0,8	11,2
Radomski	126 420	103,7	8,2	8,3	4,8	5,2	61,7	11,7	25,7	2	9,4
Siedlecki	80 582	98,8	7,6	7,7	4,8	5,2	58,6	16,2	27,4	-1	12,9
Obszary wiejskie woj. mazowieckiego	2276 989	102,0	7,2	7,5	4,6	4,8	61,0	14,9	25,7	-0,72	11,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

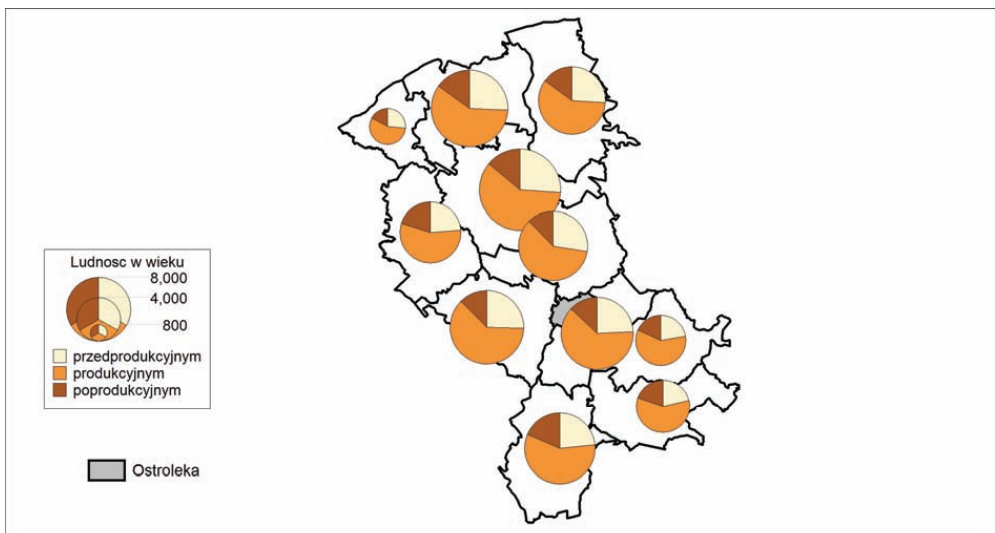
Zmiany struktury wieku ludności rzutują na rozmieszczenie ludności, a z nim związane jest rozmieszczenie placówek działających na rzecz poprawy jakości zasobów ludzkich.

Rysunek 36. Ludność według wieku w gminach pow. ciechanowskiego w 2008 roku



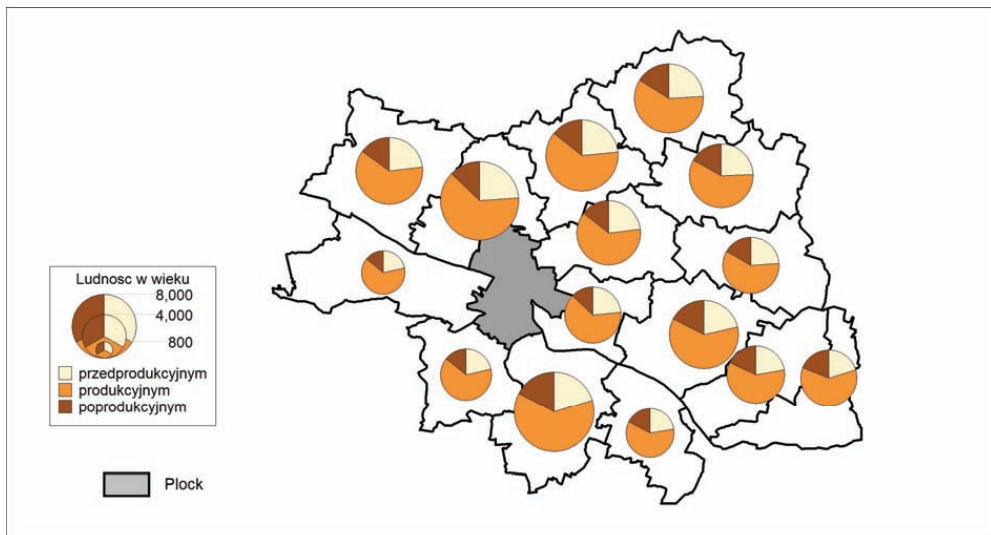
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 37. Ludność według wieku w gminach pow. ostrołęckiego w 2008 roku



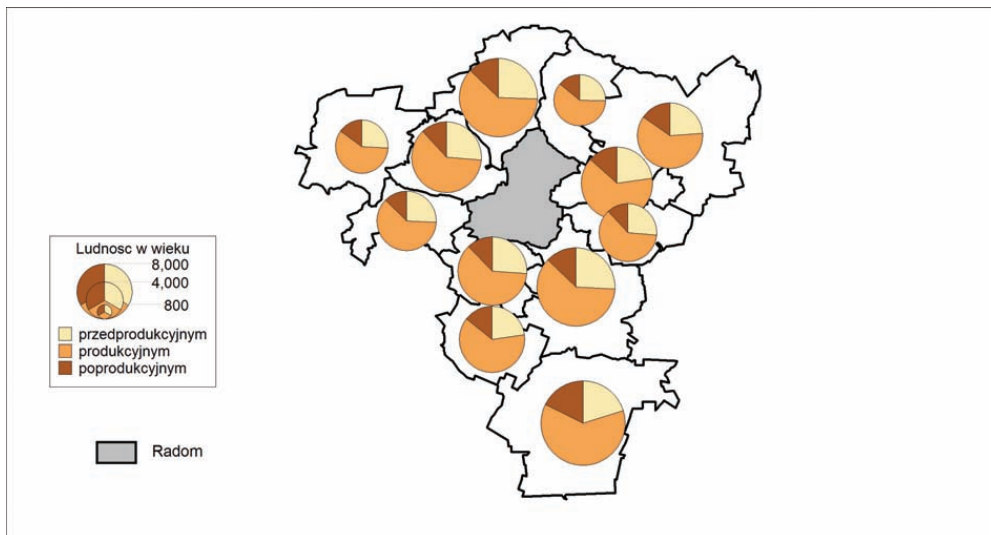
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 38. Ludność według wieku w gminach pow. płockiego w 2008 roku



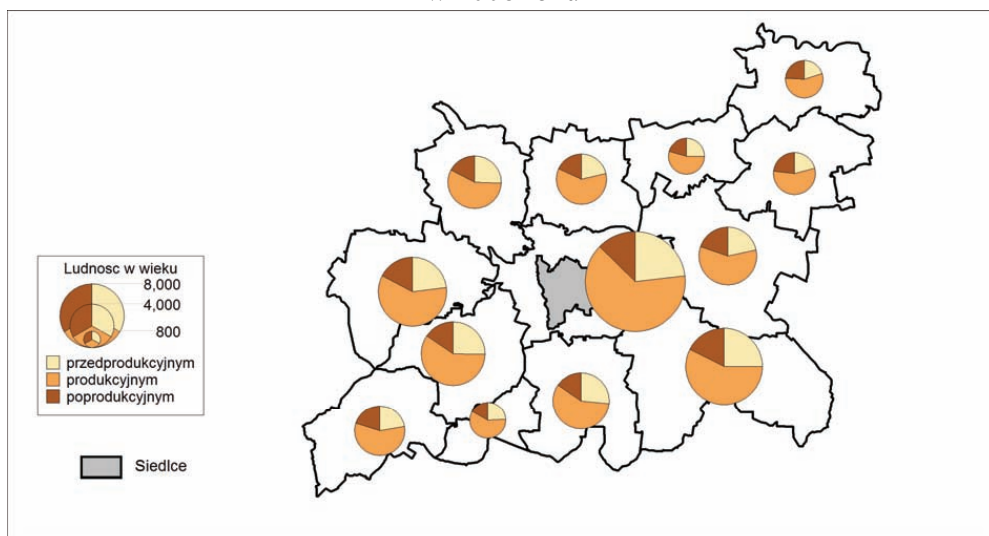
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 39. Ludność według wieku w gminach pow. radomskiego w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 40. Ludności według wieku w gminach pow. siedleckiego w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

4.1.2. Aspekt jakościowy

W ostatnich latach coraz większe znaczenie w rozwoju lokalnym ma jakość zasobów ludzkich, tj. kwalifikacje zawodowe, umiejętności, doświadczenie, otwartość, kreatywność, witalność, siła i wigor itp. Większość z tych cech jest pochodną poziomu wykształcenia, a więc są zdobywane w wyniku inwestowania w siebie. Jakość potencjału ludzkiego będzie decydować o możliwościach sprostania nowym wyzwaniom, wykreowanym przez nadchodzące zmiany demograficzne.

Tymczasem społeczność wiejska, choć zdecydowanie podnosi średnie wskaźniki wykształcenia i umiejętności, jednocześnie nadal się pod tym względem różnicuje wobec społeczności miejskiej. Ocena jakości zasobów ludzkich została przedstawiona na podstawie niektórych cech, umożliwiających człowiekowi dostosowanie się do zachodzących przemian. Wyeksponowano te cechy, dla których dostępne są dane statystyczne oraz te, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na jakość zasobów ludzkich.

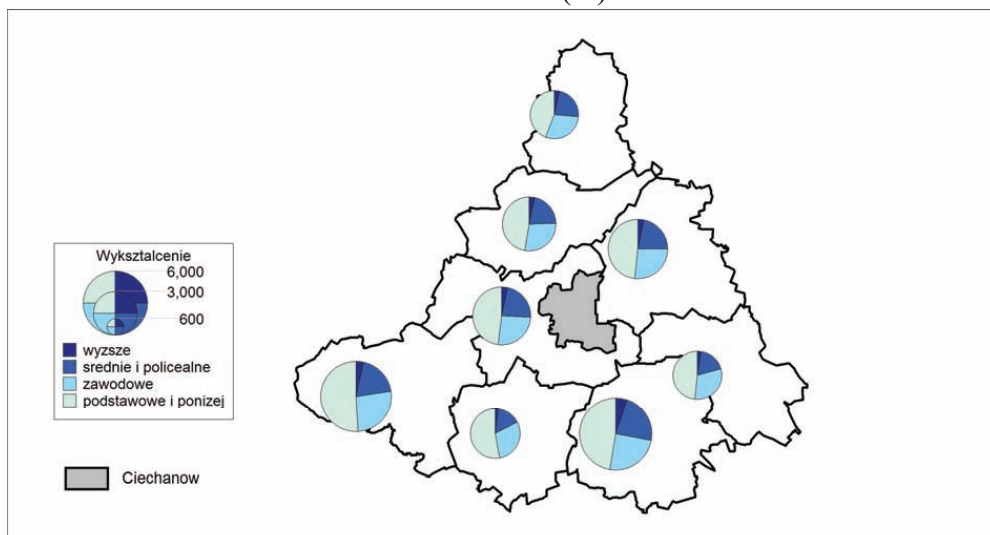
Ogólnie można stwierdzić, że:

- poziom wykształcenia wyższego i średniego w stosunku do obszarów wiejskich woj. mazowieckiego ogółem był znacznie niższy; najwyższe wskaźniki miały obszary wiejskie powiatu radomskiego, najniższe

siedleckiego, poziom wykształcenia w gminach położonych dalej od miast był znacznie niższy;

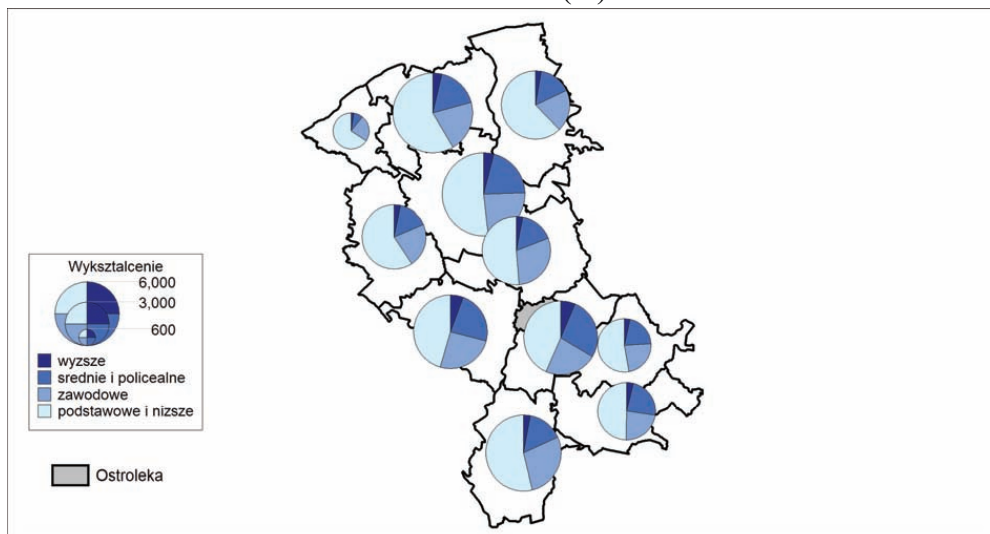
- przeciętnie w okresie 2006-2008 liczba zgonów na 1000 mieszkańców wynosiła na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego 11,5 i taka była w pow. ciechanowskim i plockim; najwyższy wskaźnik zanotowano w pow. siedleckim (12,9), natomiast najniższy – w radomskim (9,4);
- stopa bezrobocia – zarówno ogółem, jak i w zróżnicowaniu według płci i wieku – była w ostatnich latach wyższa niż średnia na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego;
- absorpcja środków unijnych na rozwój zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy była w gminach biedniejszych relatywnie większa o 40% niż w gminach bogatszych – co jest dobrą prognozą poprawy jakości kapitału ludzkiego;
- absolwenci szkół gimnazjalnych na badanych obszarach uzyskali w egzaminach końcowych znacznie mniej punktów niż średnio na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego (i w części matematyczno-przyrodniczej, i w humanistycznej).

Rysunek 41. Wykształcenie ludności w gminach pow. ciechanowskiego w 2002 roku (%)



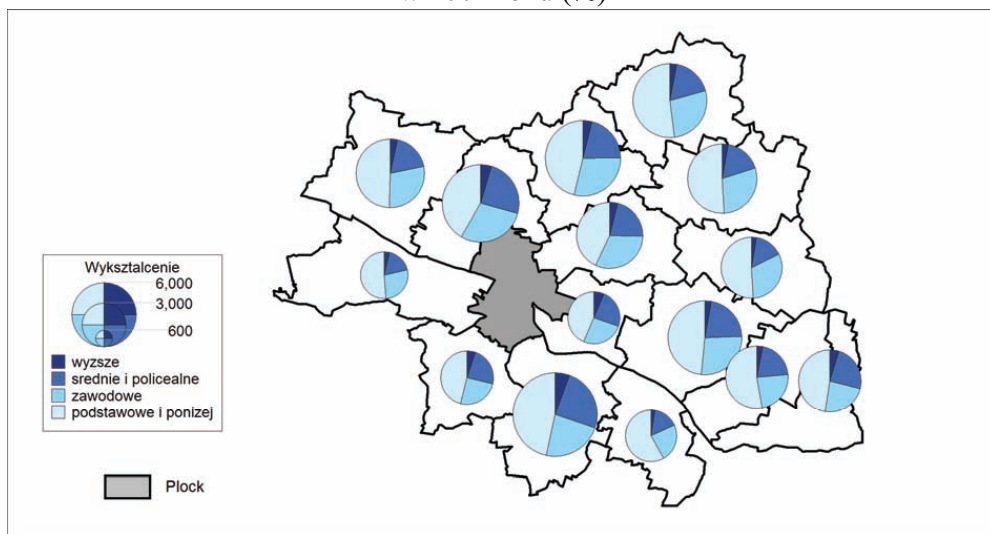
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 42. Wykształcenie ludności w gminach pow. ostrołęckiego w 2002 roku (%)



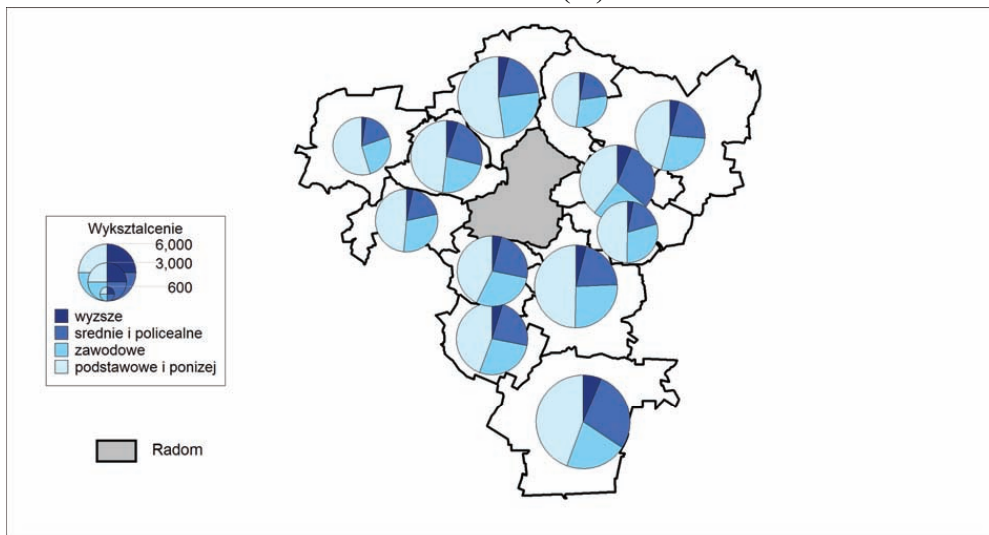
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 43. Wykształcenie ludności w gminach pow. płockiego w 2002 roku (%)



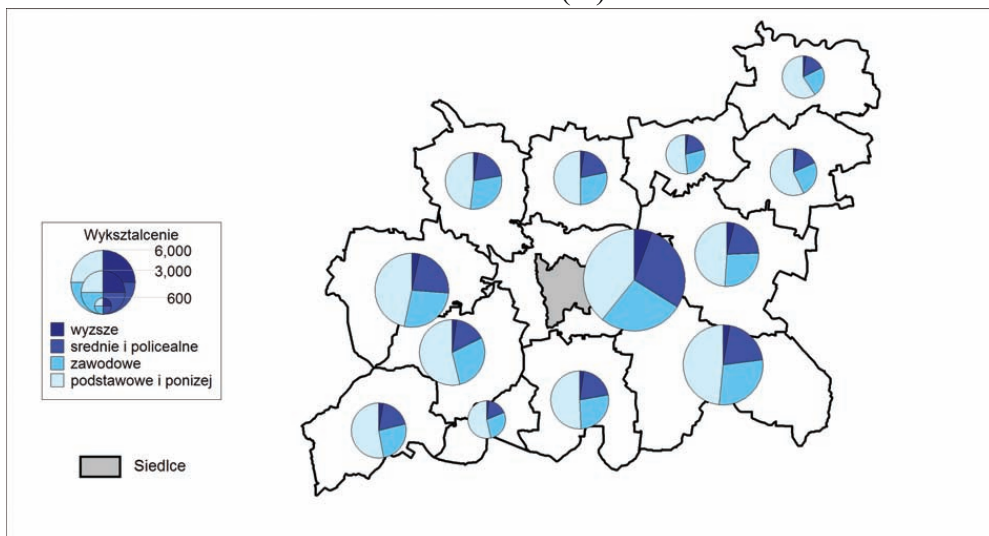
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 44. Wykształcenie ludności gminach pow. radomskiego w 2002 roku (%)



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 45. Wykształcenie ludności w gminach pow. siedleckiego w 2002 roku (%)



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Na tle obszarów wiejskich województwa badane obszary prezentują się niekorzystnie, szczególnie jeśli chodzi o wykształcenie ludności. Najniższą pozycję w zaprezentowanych determinantach osiągnęły gminy powiatu ostrołęckiego.

Nie bez znaczenia dla takiego stanu rzeczy jest baza instytucjonalna oraz chęć ludzi do podejmowania działań zmierzających do poprawy jakości życia.

Niskie wskaźniki dotyczące jakości kapitału ludzkiego na badanych obszarach wskazują na konieczność zarówno modernizacji systemu edukacji, jak i wprowadzenia nowych instrumentów, zapewniających lepsze dostosowanie i dostęp do edukacji i szkoleń.

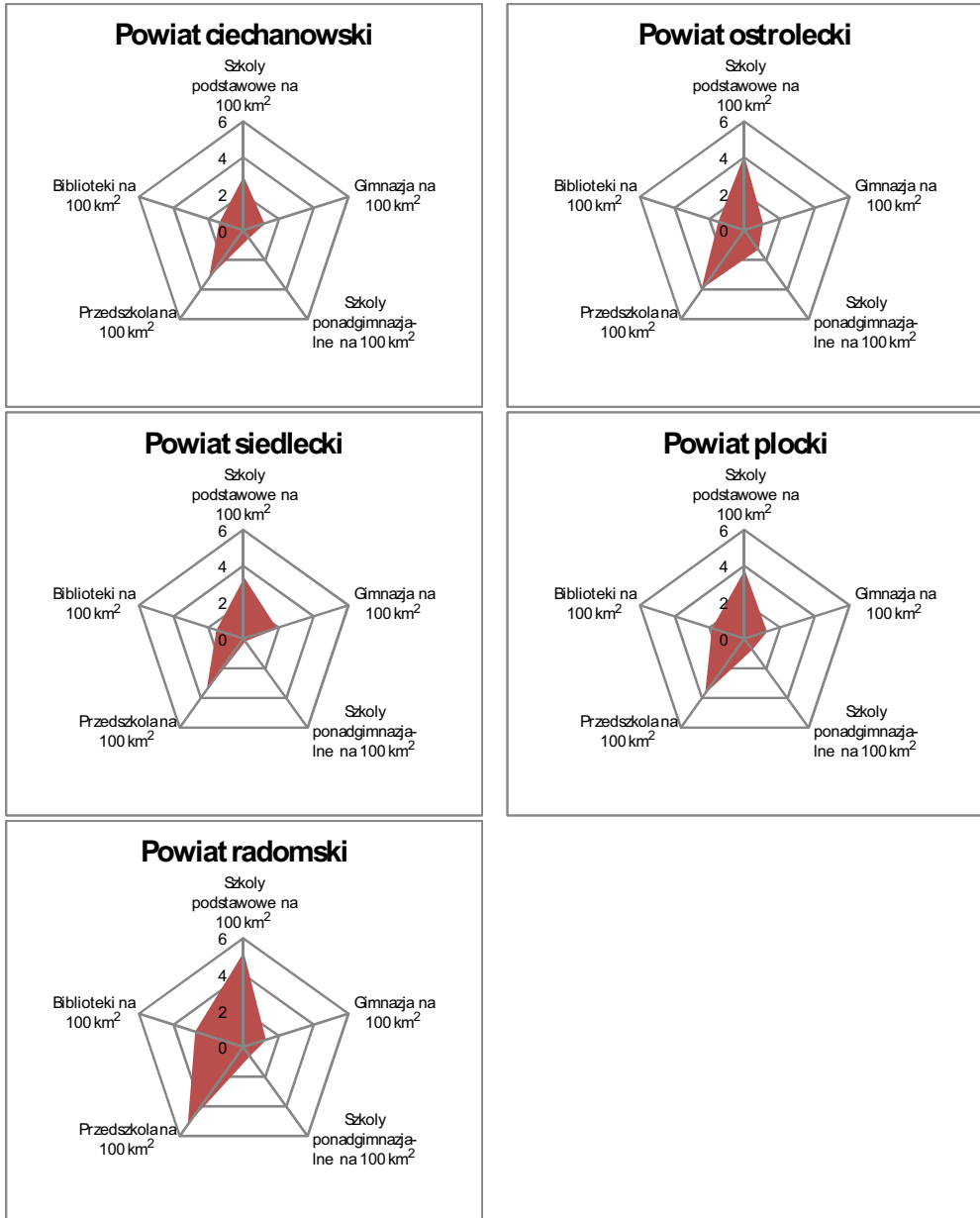
4.2. Dostęp do usług edukacyjnych na obszarach wiejskich badanych powiatów

Dostęp do podstawowych placówek edukacyjnych na badanym obszarze można opisać następująco:

1. Znaczny ubytek przedszkoli – 14% w latach 2000-2008. Najwięcej, bo ponad 50% ubyło w gminie Łąck pow. plocki, gminie Przesmyki pow. siedlecki i Gołymin-Ośrodek pow. ciechanowski. W nielicznych gminach nastąpił wzrost liczby przedszkoli: Gąbin pow. plocki, Grudusk pow. ciechanowski i Jedlina-Letnisko pow. radomski. Wraz ze zmniejszeniem się liczby placówek wychowania przedszkolnego zmniejszyła się liczba dzieci w tych placówkach. W roku 2008 najwyższy udział dzieci w wieku przedszkolnym (3 do 6 lat) był na obszarach wiejskich pow. plockiego – 39,1%, najniższy w pow. ciechanowskim, przy średniej dla obszarów wiejskich w woj. mazowieckim 36%. Różnica pomiędzy najniższą wartością tego wskaźnika – 15,1% (gmina Zakrzew pow. radomski) a najwyższą – 56,0% (Zbuczyn pow. siedlecki) mówi sama za siebie. Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy na różnice lokalne w upowszechnieniu edukacji przedszkolnej ma wpływ położenie gminy względem miasta. Na niską wartość wskaźnika korzystających ze zorganizowanej formy opieki przedszkolnej dzieci w wieku 3-6 lat miała wpływ m.in. reorganizacja sieci placówek i ich likwidacja z powodu słabej kondycji finansowej samorządów, znacznego wzrostu opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, a także obniżenia przyrostu naturalnego.
2. W latach 2000-2007 nastąpiły również zmiany w bazie szkolnictwa podstawowego – zlikwidowano około 9% szkół, tym samym wzrosła bariera dostępności przestrzennej do podstawowych placówek edukacyjnych na badanych obszarach. W tej sytuacji rolą samorządu jest zorganizowanie sprawnego i bezpiecznego dojazdu nauczycieli i uczniów do tych placówek. Zmiany sieci szkół podstawowych są nieuchronne z powodu niżu demograficznego, a także reformy systemu edukacyjnego. Zlikwidowano małe szkoły, zlokalizowane na wsi, których utrzymanie było ekonomicznie

bezzasadne. Największy ubytek (około 50%) wystąpił w gminie Troszyn pow. ostrołęcki i gminach Mordy i Przesmyki pow. siedlecki.

Rysunek 46. Dostęp do podstawowych placówek edukacyjnych w badanych gminach według powiatów w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

3. Znaczną stabilność wykazują gimnazja, które zostały wprowadzone w roku szkolnym 1999/2000. Z założenia mają one zmienić sieć szkolnictwa w Polsce i zapewnić wszystkim dzieciom lepsze warunki wykształcenia podstawowego, a tym samym przyczynić się do wyrównania szans edukacyjnych dzieci pochodzących z obszarów wiejskich. Przeciętnie na jedną gminę przypadają dwa gimnazja o znacznie wyższej liczbie uczniów niż szkoły podstawowe.
4. Szkoły ponadgimnazjalne są słabo dostępne. W roku szkolnym 2008/2009 na badanych obszarach funkcjonowało 67 tego typu szkół, w tym najwięcej było techników zawodowych (38,5%), a najmniej liceów profilowanych (17,5%). Około 65% ogólnej liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych stanowili uczniowie szkół zawodowych (technika i zawodowe). Blisko 50% tego typu szkół działało na obszarach wiejskich powiatu ostrołęckiego, najmniej w powiecie ciechanowskim i siedleckim – po dwie placówki.

Z tego wynika, że szkoły podstawowe i gimnazja są na badanych obszarach znacznie bardziej dostępne niż szkoły ponadgimnazjalne. Podstawowym czynnikiem kształtującym przestrzenne rozmieszczenie szkół jest liczba osób, dla których są świadczone usługi edukacyjne. Wysokie wartości wskaźnika skolaryzacji w przypadku szkół podstawowych i gimnazjalnych (ponad 90%) są dowodem, jak ważną rolę odgrywa dana gmina w zakresie tego typu kształcenia. Niższe wartości wskaźnika skolaryzacji wystąpiły w przypadku szkół ponadgimnazjalnych; ma na to wpływ społeczna i przestrzenna dostępność tego typu placówek, dostępność komunikacyjna oraz stopień rozwoju sieci internatów. Większość młodzieży z obszarów wiejskich kontynuuje naukę w szkołach ponadgimnazjalnych w mieście.

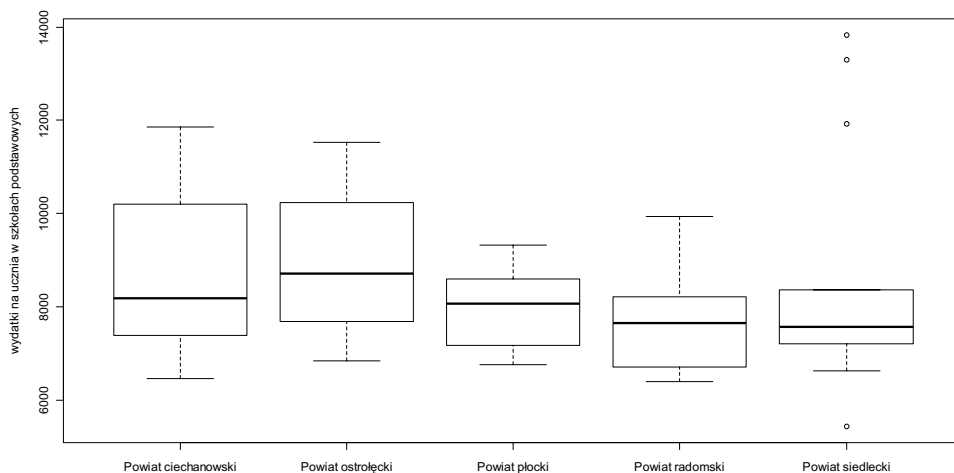
4.3. Finansowanie usług edukacyjnych jako podstawa rozwoju bazy edukacyjnej

Edukacja na poziomie przedszkoli i szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych) finansowana jest głównie z budżetów samorządów w ramach subwencji oświatowej. Gminy, ze względu na różnorodność i skalę prowadzonych zadań, dysponują największymi środkami finansowymi na ten cel. W skali badanych obszarów w 2008 r. gminy przeznaczały na oświatę i wychowanie około 41% ogólnych środków finansowych samorządów terytorialnych. Największy udział miały gminy powiatu ostrołęckiego około 44%, najniższy siedleckiego około 39%. Znacznie większe zróżnicowania występowały pomiędzy gminami. Na przykład w gminie Bulkowo w powiecie płońskim

udział wydatków oświatowych w ogólnych wydatkach gmin stanowił aż 54%, a w gminie Słupno pow. płockim około 28%.

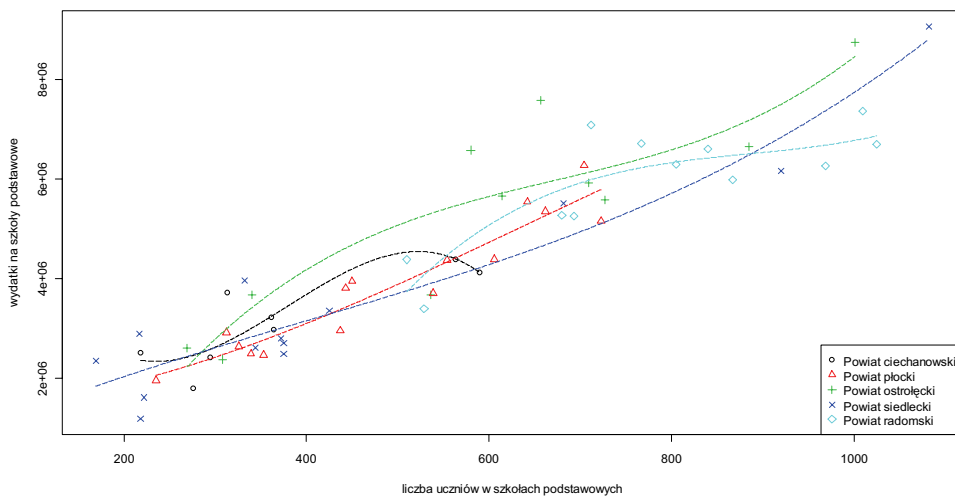
Gminy o wyższych wydatkach oświatowych miały zazwyczaj wyższe wydatki na 1 szkołę czy 1 ucznia. W przypadku szkół podstawowych były one znacznie wyższe w powiecie ostrołęckim, ale też bardzo zróżnicowane. Znaczne zróżnicowanie w tym zakresie wystąpiło również w pow. ciechanowskim (rys. 47 i 48). Duże różnice wydatków na 1 szkołę pomiędzy powiatami występują natomiast w przypadku wzrostu liczby uczniów w szkole. Na przykład gminy pow. ostrołęckiego przy takiej samej liczbie uczniów ponoszą znacznie wyższe koszty niż gminy innych powiatów. Należy pamiętać, że około 70% wydatków oświatowych stanowią wydatki na wynagrodzenia, a zatem awans zawodowy nauczyciela determinuje poziom wydatków na szkołę czy ucznia. Duże różnice wydatków na wynagrodzenia nauczycieli pośrednio wpływają na powiększanie się luki oświatowej powstałej na skutek różnicy w przygotowaniu kadry nauczycielskiej. Podobne zróżnicowania wydatków występują w przypadku szkół gimnazjalnych (rys. 49 i 50).

Rysunek 47. Wydatki na 1 ucznia w szkołach podstawowych w badanych gminach według powiatów w 2008 roku



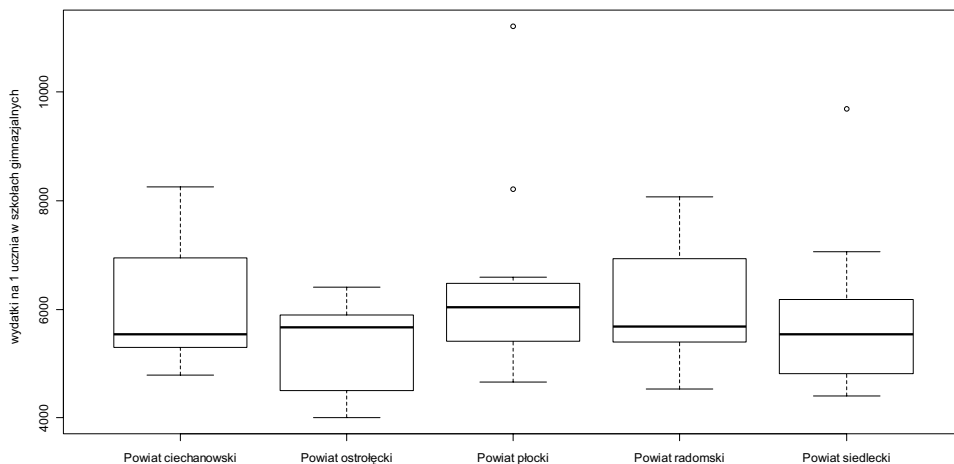
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 48. Wydatki na 1 szkołę podstawową w badanych gminach według powiatów w 2008 roku



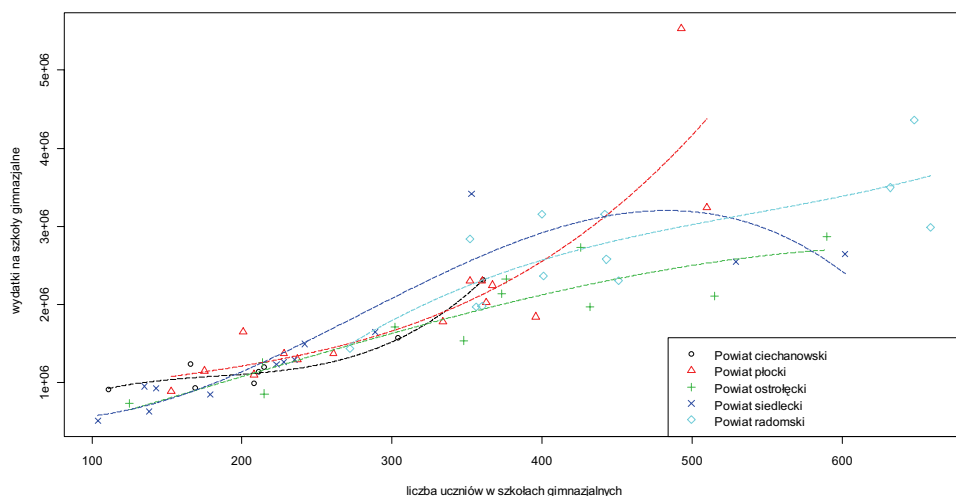
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 49. Wydatki na 1 ucznia w szkołach gimnazjalnych w badanych gminach według powiatów w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 50. Wydatki na 1 gimnazjum w badanych gminach według powiatów w 2008 roku

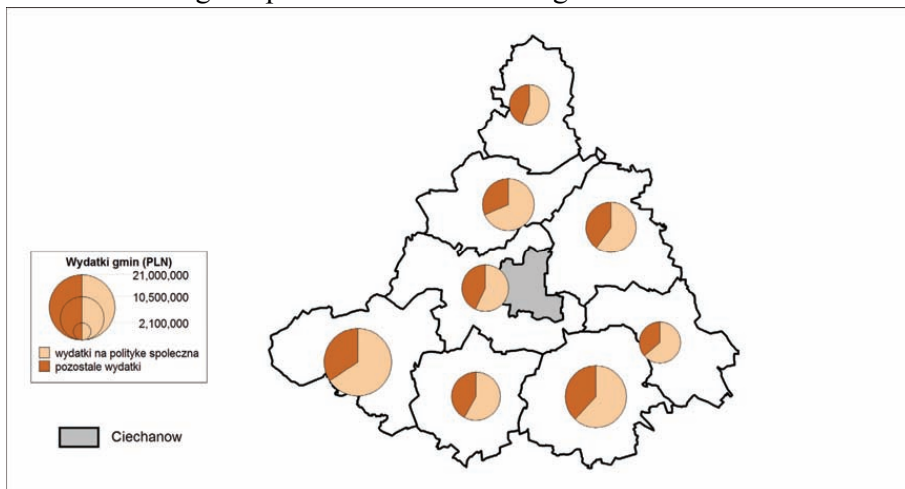


Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Zróżnicowanie pod względem poziomu oświaty i jakości infrastruktury oświatowej nie zależy wyłącznie od gminy, chociaż wymaga się od niej, by te zróżnicowania niwelowała. Głównym źródłem finansowania zadań edukacyjnych wykonywanych przez gminy jest więc subwencja oświatowa, która pokrywa średnio około 75% wydatków oświatowych. W przypadku badanych gmin wskaźnik ten waha się od 36,1% (gmina Słupno, pow. płocki) do 91,5% (gmina Grudusk, pow. ciechanowski), toteż liczne gminy muszą dopłacać znaczne środki własne do utrzymania placówek. Dlatego też, poziom wydatków na oświatę i wychowanie jest bardzo zróżnicowany i trudno mówić o równych szansach rozwoju bazy edukacyjnej.

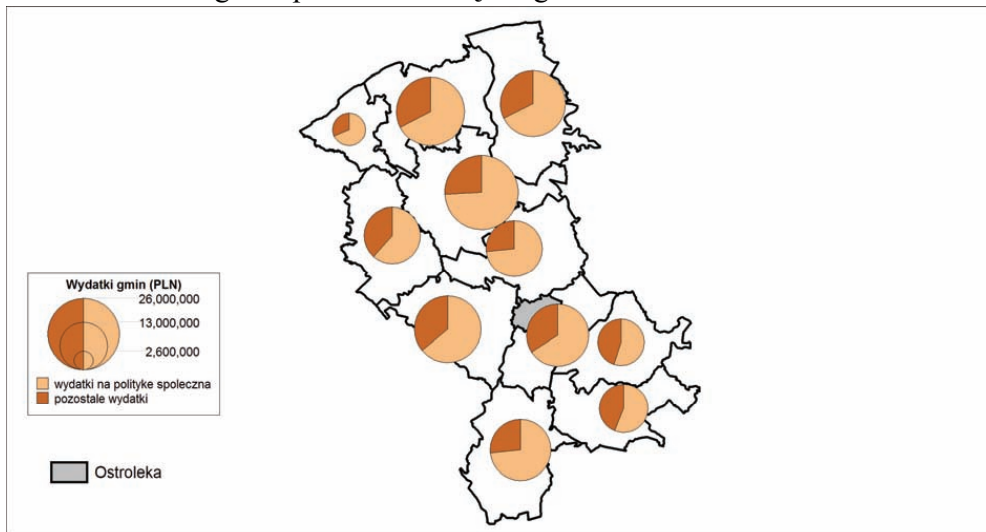
Dominującą pozycję w strukturze wydatków badanych gmin stanowiły wydatki na politykę społeczną, do których zalicza się wydatki na oświatę i wychowanie, zdrowie, kulturę, sport i opiekę społeczną. W 2008 r. stanowiły one średnio około 65% wydatków ogólnych a zmienność tych środków kształtowała się na poziomie od 43% w gminie Słupno w pow. płockim do 74% w gminie Kadzidło w pow. ostrołęckim. W około 55% badanych gmin udział ten przekraczał średnią dla tych obszarów. W tej grupie znalazły się prawie wszystkie gminy z powiatu radomskiego – z uwagi na wysoki udział wydatków na opiekę społeczną.

Rysunek 51. Udział wydatków na politykę społeczną w ogólnych wydatkach gmin powiatu ciechanowskiego w 2008 roku



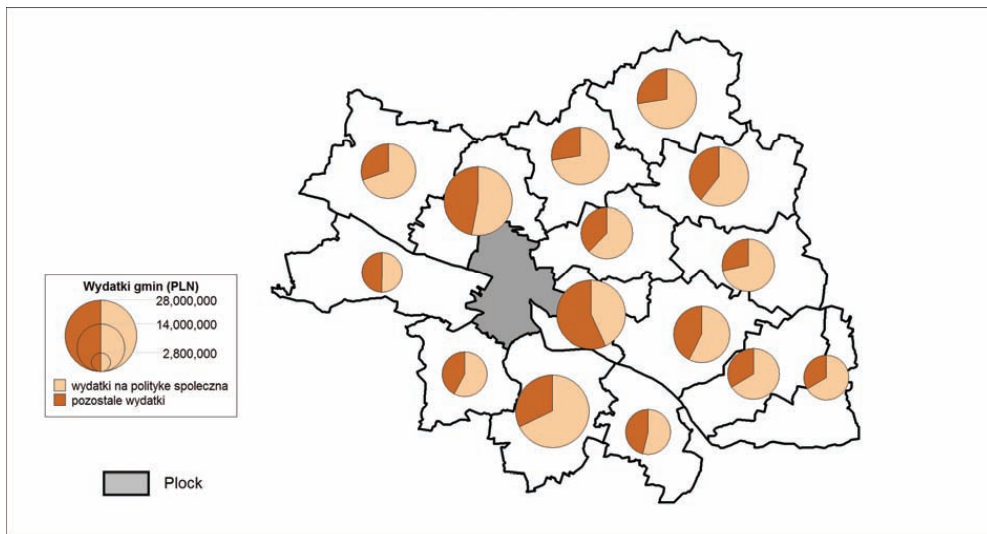
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 52. Udział wydatków na politykę społeczną w ogólnych wydatkach gmin powiatu ostrołęckiego w 2008 roku



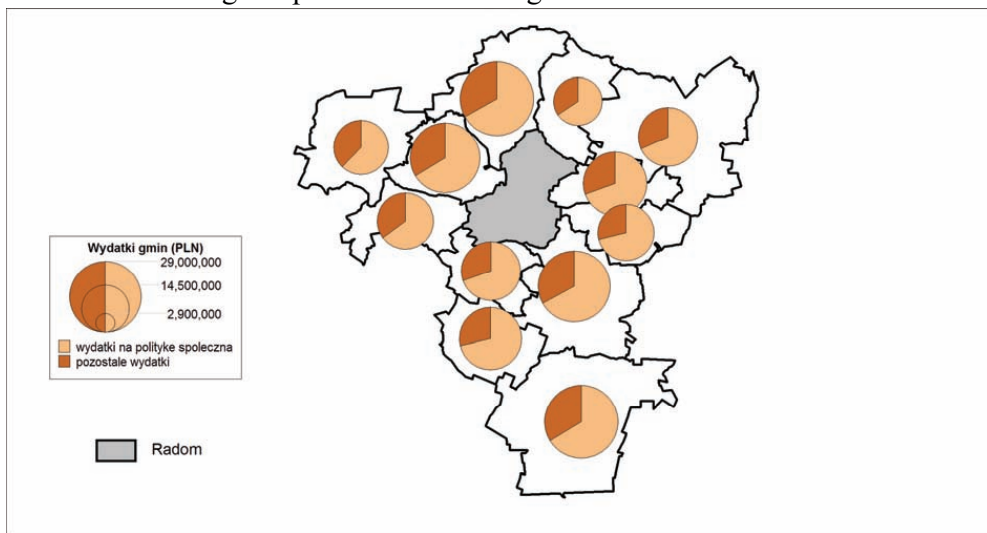
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 53. Udział wydatków na politykę społeczną w ogólnych wydatkach gmin powiatu płockiego w 2008 roku



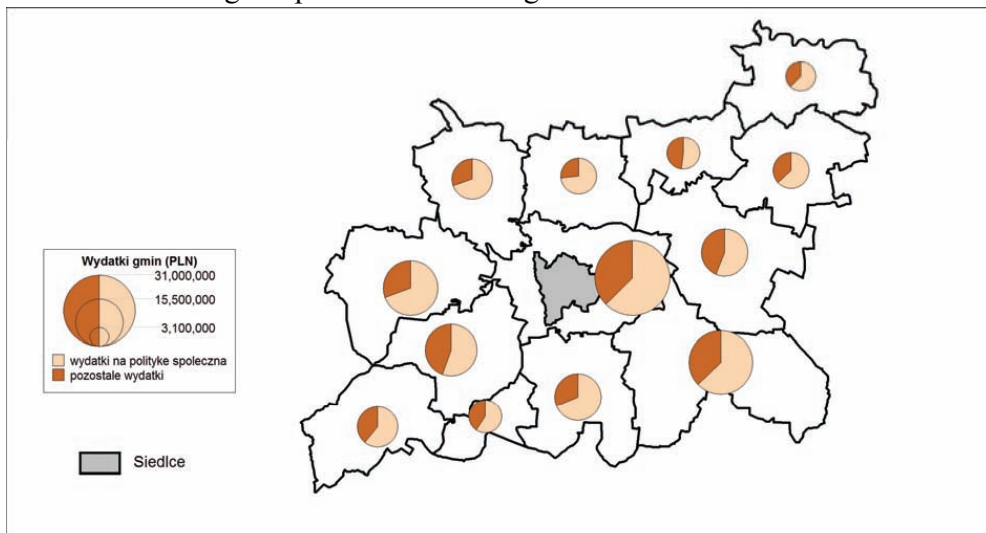
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 54. Udział wydatków na politykę społeczną w ogólnych wydatkach gmin powiatu radomskiego w 2008 roku



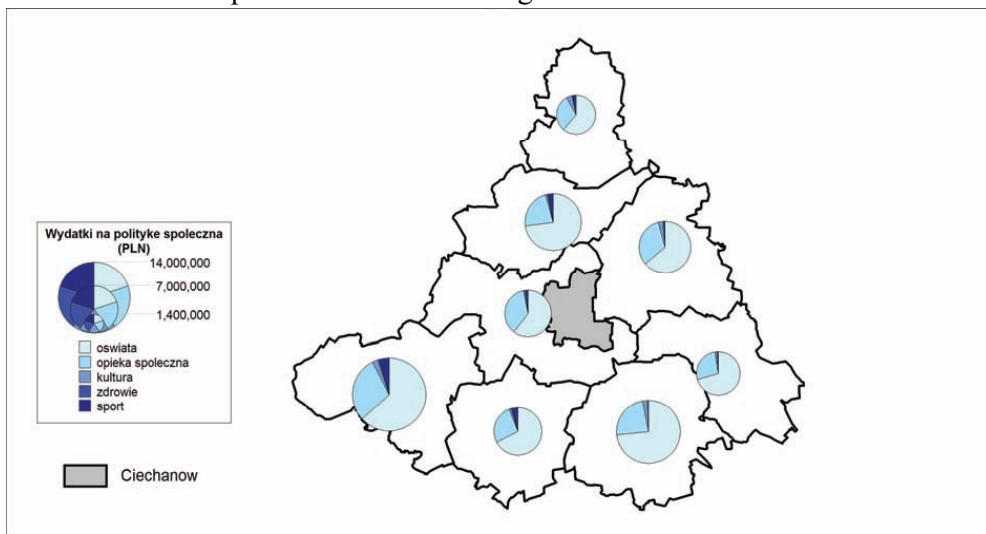
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 55. Udział wydatków na politykę społeczną w ogólnych wydatkach gmin powiatu siedleckiego w 2008 roku



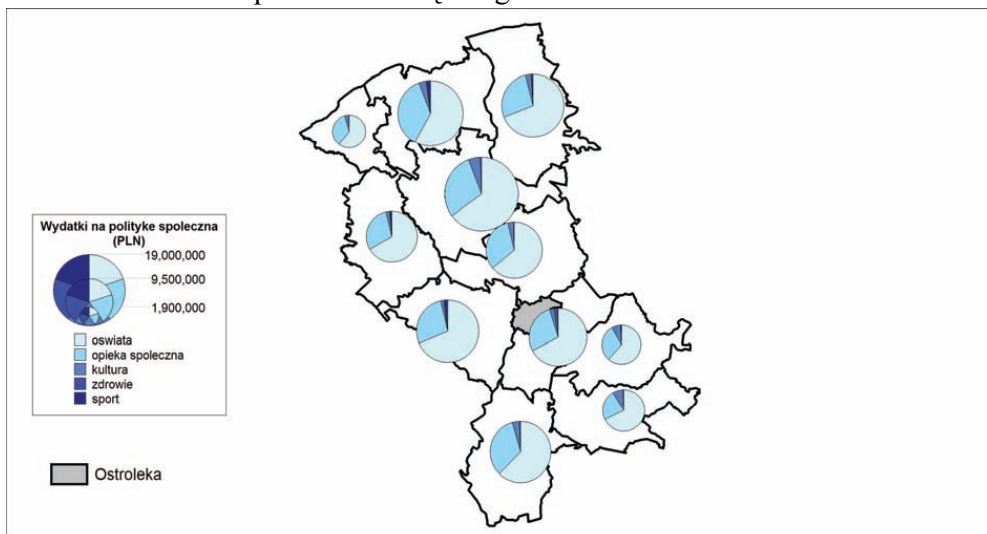
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 56. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach powiatu ciechanowskiego w 2008 roku



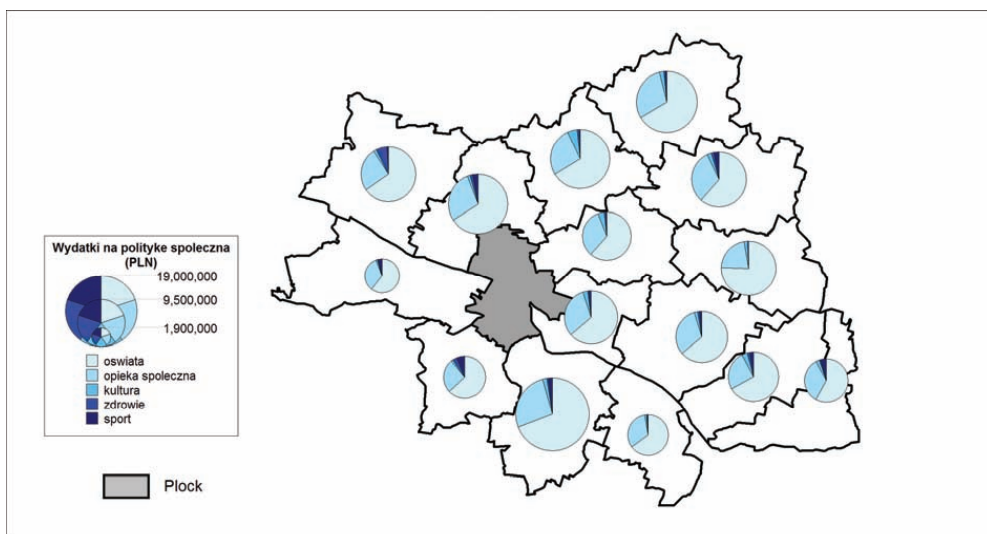
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 57. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach powiatu ostrołęckiego w 2008 roku



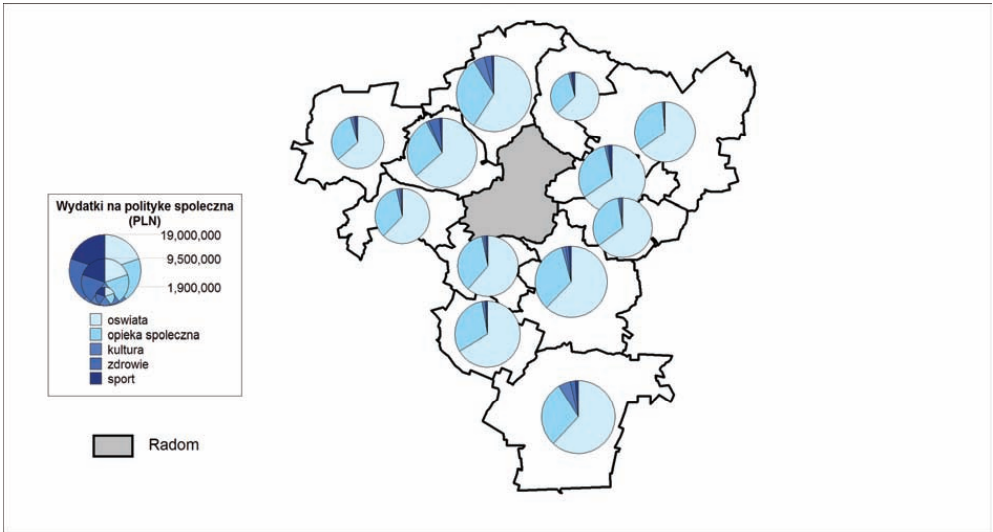
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 58. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach powiatu płockiego w 2008 roku



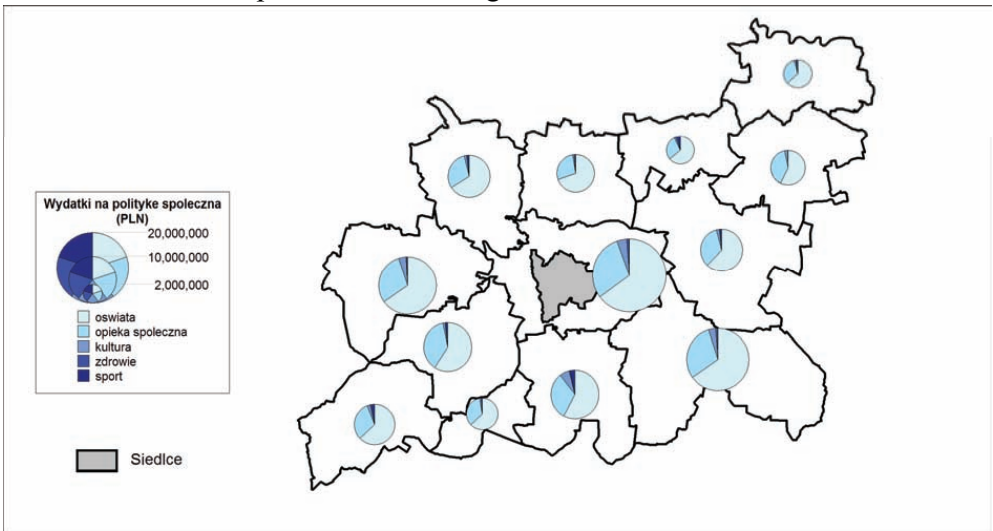
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 59. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach powiatu radomskiego w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rysunek 60. Struktura wydatków na politykę społeczną w gminach powiatu siedleckiego w 2008 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

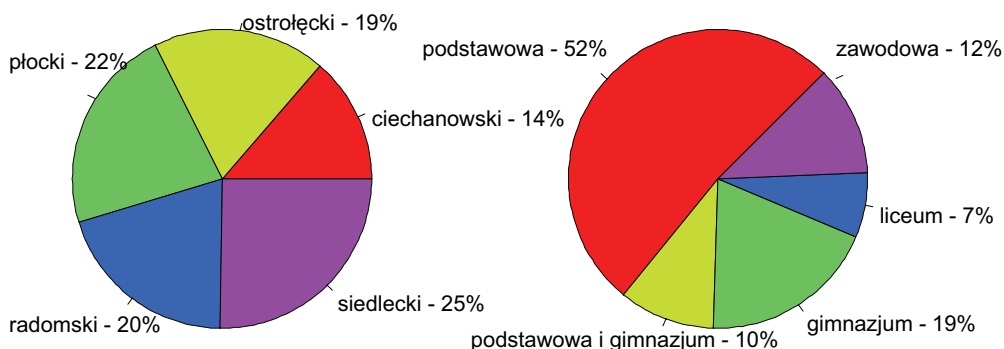
Z przeprowadzonej analizy wynika, że decydujący wpływ na wielkość wydatków na politykę społeczną ma sytuacja demograficzna, bowiem inne zadania rysują się przed samorządem, gdy struktura demograficzna charakteryzuje się wysokim udziałem ludności starszej, inna gdy wysoki jest udział ludzi młód-

szej. Aktywne formy działań samorządów wszystkich szczebli mogą przyczynić się do poprawy struktury wydatków na politykę społeczną, a tym samym poprawy jakości zasobów ludzkich.

4.4. Działalność placówek szkolnych na badanych obszarach (w świetle badań empirycznych)

Działalność placówek szkolnych oceniono na podstawie badań ankietowych 297 szkół (podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych) na terenie gmin powiatów: ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, radomskiego i siedleckiego oraz 26 szkół ponadgimnazjalnych zlokalizowanych w miastach. 84% badanych szkół powstało przed 1990 r. Poprzez jakość i zakres świadczonych usług edukacyjnych pokazano znaczenie placówek edukacyjnych w procesie poprawy jakości zasobów ludzkich.

Rysunek 61. Lokalizacja i typ badanych szkół



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

4.4.1. Sieć placówek szkolnych oraz warunki kształcenia

Jak wykazały badania, zakres działalności placówek szkolnych jest określany liczbą odbiorców usług edukacyjnych. To oni głównie determinują zapotrzebowanie na różne typy placówek edukacyjnych oraz ich stabilność. Liczba uczniów w badanych szkołach wynosiła:

- w szkole podstawowej od 25 do 530, przy średniej dla tego typu szkół 146;
- w gimnazjum od 47 do 647, przy średniej 216;

- w zespole szkół (podstawowa i gimnazjum) od 124 do 804, średnio 207;
- w szkole ponadgimnazjalnej – liceum od 25 do 818, średnio 291;
- w szkole ponadgimnazjalnej – zawodowa i technikum od 56 do 1222, średnio 296;
- w zespole szkół ponadgimnazjalnych (liceum, zawodowa i technikum) od 205 do 1320, przy średniej 563.

Analiza liczby uczniów w placówkach szkolnych nasunęła następujące spostrzeżenia:

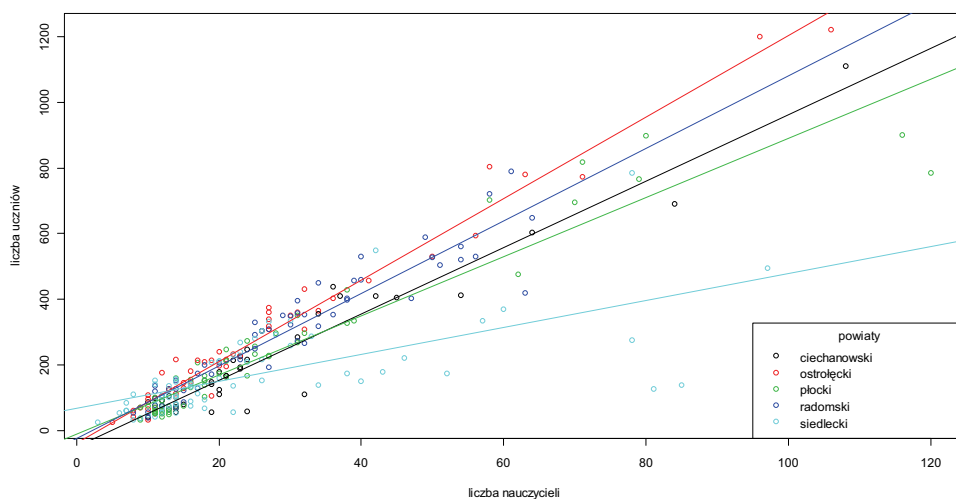
- wielkość szkół była zróżnicowana w zależności od typu szkoły oraz położenia. Znacznie większe szkoły występowały w pow. radomskim, mniejsze w pow. ciechanowskim, dotyczyło to wszystkich typów szkół i było powiązane ze strukturą demograficzną ludności;
- zaobserwowano duże różnice pomiędzy liczbą uczniów w liceach publicznych i niepublicznych, choć te ostatnie stanowiły tylko 3% wśród tego typu szkół;
- są istotne różnice liczby pomieszczeń w szkole i na 100 uczniów pomiędzy powiatami. W przypadku szkół podstawowych liczba pomieszczeń na 100 uczniów wahała się od 14,5 w gminie Ojrzeń pow. ciechanowski do 5,3 w gminie wiejskiej Siedlce pow. siedlecki, w przypadku gimnazjum od 11,3 w gminie Słubice pow. plocki do 3 w gminie Przytyk i Zakrzew pow. radomski oraz gminie Kotuń pow. siedlecki. Wyraźnie korzystniejszą sytuację pod tym względem miały szkoły pow. ciechanowskiego. Trudno przy tym jednoznacznie stwierdzić, czy wielkość szkoły miała wpływ na te wskaźniki. Rozbudowana baza edukacyjna powoduje negatywny efekt ekonomiczny, związany z wyższymi kosztami utrzymania tych placówek (współczynnik korelacji pomiędzy wydatkami na oświatę a liczbą pomieszczeń na 100 uczniów wynosił 0,67), a pozytywnym efektem są dobre warunki uczenia się w tych placówkach.

Dobrymi miernikami warunków kształcenia w szkole są: liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela, kwalifikacje nauczycieli, liczba nauczanych języków obcych oraz baza edukacyjna (komputery, sale gimnastyczne i boiska, dobrze wyposażona biblioteka itp.).

1. Średnio na jednego nauczyciela przypadało około 10 uczniów, choć w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (zawodowych) liczba ta sięga 12 uczniów, a z kolei np. w powiecie siedleckim jest znacznie mniejsza (8). Większe różnice pomiędzy powiatami występują w przypadku większych szkół, gdyż szkoły z bogatszych gmin mają większe możliwości zwiększania liczby nauczycieli. Generalnie wielkość tego wskaźnika zależy

od liczby uczniów w szkole (rys. 74), ale zdarza się również, że szkoła z 46 uczniami zatrudnia aż dziewięciu nauczycieli.

Rysunek 62. Krzywe regresji – liczba nauczycieli a liczba uczniów

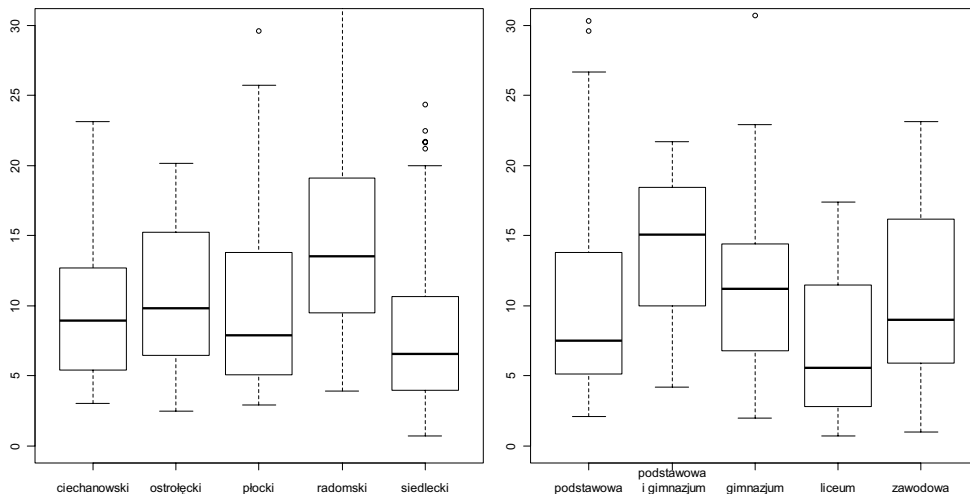


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

2. Wśród nauczycieli najliczniejszą grupę stanowili nauczyciele dyplomowani i mianowani, około 70%. Odsetek ten był porównywalny z innymi obszarami Polski, co oznacza, że szanse awansu szczególnie dla grupy nauczycieli dyplomowanych już się wyczerpały. Ma to swoje konsekwencje – ogranicza ich motywację do dalszego rozwoju. Najwyższy odsetek nauczycieli dyplomowanych (26%) był w powiecie ciechanowskim i plockim, najniższy (17%) w pow. ostrołęckim, natomiast w przypadku mianowanych najwyższy (61%) w pow. ostrołęckim, najniższy (46%) w pow. plockim. Uwzględniając typ szkoły, najczęściej nauczycielki dyplomowanych było w zespołach szkół podstawowa i gimnazjum (30,8%), najmniej w szkołach podstawowych (20%), natomiast mianowanych najczęściej w liceum a najmniej w zawodowych. Niestety wyższy odsetek tej grupy nauczycieli w szkole nie przekłada się na liczbę punktów uzyskanych podczas egzaminów końcowych. Na przykład współczynnik korelacji pomiędzy odsetkiem nauczycieli dyplomowanych i mianowanych o ogólnej liczbie nauczycieli w gimnazjum a liczbą punktów uzyskanych przez uczniów w części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego wyniósł 0,33, a w części matematyczno-przyrodniczej 0,21. Uzyskany wynik nie jest więc dobrą miarą jakości edukacji na badanych obszarach. Bardziej

- istotne zależności występowały przy porównaniu tych zjawisk w przypadku gimnazjum znajdującym się w większej miejscowości np. siedzibie gminy.
3. Tylko 6% nauczycieli podnosiło swoje kwalifikacje w zorganizowanej formie. Wskaźnik ten był znacznie zróżnicowany, np. w powiecie radomskim wynosił mniej niż 1%, a w ciechanowskim i ostrołęckim ponad 7%. Głównie doksztalali się w zakresie języków obcych i programów zawodowych. Nie zauważono, aby nauczyciele kształcili się w kierunku nowych umiejętności związanych z realizacją dodatkowych zadań szkoły, np. prowadzenia zajęć dodatkowych, współczesnych przemian cywilizacyjnych czy problematyki etycznej. Jednak z punktu widzenia jakości nauczania, kluczowe znaczenie ma odpowiednie wykształcenie, przygotowanie nauczycieli oraz samorozwój profesjonalny, czyli kształtowanie przez nauczycieli swej osobowości zawodowej – poprzez samokształcenie, podwyższanie kwalifikacji, doskonalenie warsztatu i zaangażowanie w działalność nowatorską. Chodzi o to, aby ich wiedza odpowiadała nowym wyzwaniom edukacyjnym.
 4. Aż 24% badanych szkół nie miało sal gimnastycznych do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego, a w około 20% szkół brak było urządzonego boiska do zajęć sportowych. Znacznie gorsza sytuacja występowała w małych szkołach, przede wszystkim podstawowych.
 5. Przeciętnie w badanych szkołach naucza się dwóch języków obcych, w tygodniowym programie nauczania w przypadku szkół podstawowych od 2 do 5 godzin, a szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych od 3 do 6 godzin – pod tym względem nie stwierdzono wyraźnych różnic między badanymi obszarami.
 6. Wszystkie badane szkoły posiadały własną bibliotekę, choć różnice w dofinansowaniu istniejącego księgozbioru były znaczne. W około połowie szkół na zakup nowych książek przeznaczano do 1000 zł rocznie, powyżej 2000 zł tylko w 20%. Wielkość tych środków wyraźnie zależała od sytuacji finansowej gminy, w której znajduje się szkoła, a także od aktywności szkoły w zdobywaniu środków zewnętrznych, głównie unijnych. Współczynnik korelacji pomiędzy wydatkami na oświatę w budżecie gminy a sumą przeznaczanych środków w szkołach na księgozbiór wyniósł 0,59.
 7. Wykorzystanie narzędzi informatycznych (komputer, Internet) było codziennością w życiu każdej szkoły, choć występowały różnice jeśli chodzi o dostęp do szerokopasmowego Internetu i liczbę uczniów przypadających na jeden komputer. Tylko 32% badanych szkół miało dostęp do szerokopasmowego Internetu. Liczba uczniów przypadająca na jeden komputer to od 6 do 14 w szkołach podstawowych i od 10 do 18 w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych (rys. 63).

Rysunek 63. Liczba uczniów przypadająca na 1 komputer według powiatów i typu szkół (kwantyle rozkładów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Powyższe dane prowadzą do jednoznacznych wniosków. Warunki kształcenia w szkołach na obszarach wiejskich są znacznie zróżnicowane. W związku z koniecznością rozwoju społeczeństwa informatycznego – co jest zapisane jako jeden z priorytetów Strategii Lizbońskiej – należy położyć szczególny nacisk na kształcenie dzieci w tym kierunku, co wiąże się z wyposażeniem szkół na obszarach wiejskich w odpowiednie pracownie dydaktyczne, sprzęt oraz stałe łącza internetowe.

4.4.2. Pozadydaktyczna działalność placówek szkolnych w środowisku lokalnym

Podstawową funkcją szkoły jest realizacja programów nauczania zatwierdzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, a wybór konkretnego programu należy do szkoły. Oprócz działalności dydaktycznej szkoły podejmują również inne działania, które mają na celu nabycie przez ucznia podstawowych umiejętności niezbędnych do rozwoju osobistego, przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa. Można tu wymienić następujące działania.

- Nawiązywanie współpracy z innymi szkołami w gminie, kraju bądź innych krajach UE. Prawie każda szkoła współpracowała ze szkołami na terenie gminy, przede wszystkim w formie spotkań kulturalno-sportowych. Współpracę ze szkołami w kraju prowadziło 80% badanych placówek,

znacznie mniej współpracowało ze szkołami z krajów UE, około 17%. Szkoły podstawowe i gimnazjalne znacznie rzadziej współpracowały ze szkołami spoza własnej gminy niż ponadgimnazjalne. Dzięki tym kontaktom nauczyciele i uczniowie zdobywali wiedzę na temat funkcjonowania innych szkół w zakresie nauczania, doskonalenia umiejętności organizacyjnych, językowych, informatycznych itp. Współpraca ze szkołami jest więc wielką inspiracją dla szkół, a uczniów i nauczycieli motywuje do dalszej pracy. Na przykład Zespół Szkół Rolniczych im. L. Bergenowej w Trzepowie pow. płocki podjął współpracę z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Płocku dotyczącą uruchomienia nowych specjalizacji zawodowych.

- Uczestnictwo i organizowanie imprez lokalnych. Taką formę działalności przejawiało około 70% szkół. W przypadku szkół małych były to działania na rzecz danej miejscowości, np. święto mamy, babci i dziadka, uroczystości kościelne, opieka nad zasobami kultury itp., w przypadku dużych szkół zakres działalności był znacznie szerszy, np. udział w gminnych dożynkach i imprezach organizowanych przez władze samorządowe.
- Udostępnianie sal gimnastycznych i boisk społeczności lokalnej. Ta forma działalności była najbardziej widoczna w szkołach powiatów ciechanowskiego i ostrołęckiego, gdyż tu akurat jest lepiej rozwinięta infrastruktura sportowa.
- Organizowanie spotkań ze znanymi ludźmi dla uczniów i społeczności lokalnej, około 90% szkół. Takie spotkania odbywały się przeważnie raz na pół roku. Jest to wzmocnienie roli szkoły jako lokalnego centrum kultury, kształcenia ustawicznego i aktywności obywatelskiej oraz włączenie szkół w realizowanie polityki edukacyjnej.
- Prowadzenie akcji dożywiania (szklanka mleka w szkole czy owoce i warzywa dla ucznia). Tylko 15% szkół nie prowadziło takiej działalności.
- Realizowanie działań z zakresu profilaktyki zdrowotnej. Ta działalność dotyczyła zaledwie 45% szkół, i to znacznie częściej podstawowych i gimnazjalnych niż ponadgimnazjalnych. Odsetek szkół zaangażowanych w tę formę działalności był niewielki przede wszystkim z powodu likwidacji medycyny szkolnej.
- Organizowanie wyjazdów na wycieczki, zielone szkoły czy imprezy kulturalne. W tej formie działalności nie zauważono różnic między powiatami i szkołami. Jest to najbardziej powszechna działalność pozadydaktyczna badanych szkół.

Tabela 13. Udział szkół w pozadydaktycznej działalności w badanych powiatach

Powiat		Liczba zaznaczonych działań			Ogółem
		0-1	2	3	
Ciechanowski	1	28,9	39,5	31,6	100,0
	2	16,7	16,1	10,1	13,7
Ostrołęcki	1	40,4	38,5	21,2	100,0
	2	31,8	21,5	9,2	18,7
Płocki	1	12,9	30,6	56,5	100,0
	2	12,1	20,4	29,4	22,3
Radomski	1	5,4	28,6	66,1	100,0
	2	4,5	17,2	31,1	20,1
Siedlecki	1	32,9	32,9	34,3	100,0
	2	34,8	24,7	20,2	25,2
Ogółem	1	23,7	33,5	42,8	100,0
	2	100,0	100,0	100,0	100,0

1 – % szkół w powiecie, 2 – % szkół w liczbie zaznaczonych działań

Źródło: badania ankietowe, obliczenia własne.

Tabela 14. Udział szkół w pozadydaktycznej działalności według typu szkoły

Typ szkoły		Liczba zaznaczeń działalności			Ogółem
		0-1	2	3	
Podstawowa	1	14,3	35,0	50,7	100,0
	2	31,3	53,3	61,7	51,7
Podstawowa i gimnazjum	1	28,6	32,1	39,3	100,0
	2	12,5	9,8	9,6	10,3
Gimnazjum	1	26,9	25,0	48,1	100,0
	2	21,9	14,1	21,7	19,2
Liceum	1	36,8	42,1	21,1	100,0
	2	10,9	8,7	3,5	7,0
Zawodowa	1	46,9	40,6	12,5	100,0
	2	23,4	14,1	3,5	11,8
Ogółem	1	23,6	33,9	42,4	100,0
	2	100,0	100,0	100,0	100,0

1 – % szkół w powiecie, 2 – % szkół w liczbie zaznaczonych działań

Źródło: badania ankietowe, obliczenia własne.

Badania wykazały, że najmniejszą aktywność w działalności pozadydaktycznej wykazują szkoły z gmin powiatu siedleckiego, a najwyższą z powiatu płockiego. Czynniki różnicującymi działalność pozadydaktyczną w szkole są: typ szkoły, baza edukacyjna szkół, sytuacja finansowa samorządu i sytuacja społeczna ludności.

Ogólnie należy stwierdzić, że szkoła dba o kształtowanie pozytywnego wizerunku w środowisku oraz upowszechnia swoje osiągnięcia. Podejmuje dzia-

łania służące pożytkowi lokalnej społeczności, integrując się ze środowiskiem lokalnym i starając się pełnić w nim rolę kulturotwórczą.

4.4.3. Wykorzystanie funduszy unijnych przez placówki szkolne na upowszechnianie edukacji

Uczestnictwo szkół w projektach unijnych stwarza duże możliwości rozwiązywania podstawowych problemów związanych z inwestowaniem w zasoby ludzkie oraz w bazę infrastrukturalną. Jak wykazały badania, tylko 72 szkoły (około 25%) uczestniczyły w programach unijnych, z tego 53% stanowiły szkoły ponadgimnazjalne o liczbie uczniów powyżej 250. Aktywność szkół w pozyskiwaniu środków unijnych była silnie powiązana ze współpracą szkoły ze szkołami z innych krajów, większą liczbą godzin nauki języka obcego i wyższym odsetkiem nauczycieli podnoszących swoje kwalifikacje. Oznacza to, że aktywność szkół w pozyskiwaniu dodatkowych środków była zdeterminowana jakością zasobów ludzkich – ich zdolnością i chęcią uczenia się, otwartością oraz umiejętnością współpracy w zespole.

Szkoły głównie angażują się w projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (OP KL). Cel główny tego programu – wzrost zatrudnienia i spójności społecznej – jest realizowany poprzez dziewięć priorytetów. Przy rozdzielaniu środków na placówki edukacyjne szczególnie akceptowane są programy ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, czyli podniesienie jakości kształcenia. Największym zainteresowaniem (42 szkoły) cieszył się projekt „Nowa szkoła” realizowany w ramach poddziałania 9.1.2. z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) pt. „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszeniu różnic w jakości usług edukacyjnych”. Uczniowie – uczestnicy projektu biorą udział w różnego rodzaju warsztatach i szkoleniach, mających na celu zmniejszenie dysproporcji edukacyjnej wśród uczniów ze specjalnymi trudnościami w trakcie kształcenia. Dużym zainteresowaniem cieszyły się również projekty realizowane w ramach priorytetu 9.5 pt. „Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich”. Celem realizowanych działań z tego zakresu jest pobudzanie aktywności mieszkańców obszarów wiejskich na rzecz samoorganizacji i tworzenia lokalnych inicjatyw ukierunkowanych na rozwój edukacji i podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców obszarów wiejskich. W tego rodzaju projektach uczestniczyło około 9% badanych szkół.

Mniejsze zainteresowanie wzbudzał w programie (OP KL) priorytet III pt. „Wysoka jakość systemu oświaty” (2 szkoły) i w programie Zintegrowany Pro-

gram Rozwoju Regionalnego priorytet 7, pt. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej” (1 szkoła). Oba priorytety koncentrowały się na podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez poprawę infrastruktury edukacyjnej. Można sądzić, że w przypadku pierwszego priorytetu tak małe zainteresowanie wynikało z braku wypracowanych narzędzi oceny skutków działań w obszarze oświaty. Dopiero uruchomiony system egzaminów zewnętrznych zapewni rzetelną informację o wynikach kształcenia. W przypadku drugiego priorytetu największą barierą uczestnictwa w nim jest brak własnych środków finansowych na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie stanu i wyposażenia w infrastrukturę edukacyjną.

Kilka szkół uczestniczyło w projektach realizowanych przez urząd gminy, które dotyczyły inwestycji edukacyjnych. Są to głównie inwestycje realizowane w ramach priorytetu 7 RPO „Tworzenie i poprawa warunków do rozwoju kapitału ludzkiego” z działania 7.2 „Infrastruktura służąca edukacji”.

Na badanych obszarach w 10 szkołach był również realizowany program „Comenius” jako część programu „Uczenie się przez całe życie” w celu realizacji założeń Strategii Lizbońskiej. Główne założenia tego programu polegają na:

- rozwijaniu wiedzy o różnorodności kultur i języków europejskich oraz zrozumieniu jej wartości wśród młodzieży i kadry nauczycielskiej,
- pomaganiu młodym ludziom w nabyciu podstawowych umiejętności i kompetencji życiowych niezbędnych do rozwoju osobistego, przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa,
- kształceniu się w określonych dziedzinach, takich jak, matematyka, edukacja ekologiczna, przedsiębiorczość itp.

Tym programem były zainteresowane głównie szkoły ponadgimnazjalne, z dobrze rozwiniętą bazą edukacyjną (wyposażenie w komputery i pomoce dydaktyczne).

Realizowanie projektów przyczynia się do przełamywania barier psychologicznych wśród nauczycieli i uczniów, związanych z nowymi wyzwaniami. Wzrasta ich motywacja i zaangażowanie, wyzwala się przedsiębiorczość i kreatywność, rośnie także chęć udziału w innych programach i projektach. Daje to szkole możliwość prezentacji własnych osiągnięć i stanowi jeden z elementów tworzenia przez szkołę wizerunku w środowisku lokalnym.

Wyniki badań wskazują, że uczestnictwo w programach unijnych stwarza również korzystniejsze warunki do prowadzenia dodatkowych zajęć w szkole, które mają na celu wyrównanie poziomu nauczania. Inaczej mówiąc, szkołom udaje się uatrakcyjnić naukę, głównie dzięki:

- kółkom zainteresowań,
- zajęciom sportowym,
- kółkom przedmiotowym.

Stwierdzono niewielkie zróżnicowanie między powiatami i typami szkół jeśli chodzi o liczbę organizowanych zajęć pozalekcyjnych. Około 90% szkół prowadzi zajęcia pozalekcyjne. Zakres oferty szkoły zależy od możliwości finansowej gminy, w której się ona znajduje, aktywności i inwencji kadry pedagogicznej. Największym zainteresowaniem cieszyły się kółka przedmiotowe – realizowało je prawie 80% szkół. Znacznie większe możliwości realizacji dodatkowych zajęć miały szkoły z powiatów radomskiego i płockiego, o lepszej dostępności i bardziej aktywnych w pozyskiwaniu dodatkowych środków na zajęcia pozalekcyjne. Wstępna ocena prowadzona przez szkoły wskazuje, że uczniowie objęci dodatkowymi zajęciami lekcyjnymi mają lepsze wyniki w nauce, co może wpłynąć na ich dalszy rozwój edukacyjny. Potwierdzeniem tego jest dość silna zależność pomiędzy odsetkiem uczniów szkół gimnazjalnych uczestniczących na zajęcia w ramach kółek przedmiotowych a wynikami końcowych egzaminów. Współczynnik korelacji w przypadku części humanistycznej wyniósł 0,65, w matematyczno-przyrodniczej 0,59. Można uznać, że jest to efektywna inwestycja w człowieka przyczyniająca się do poprawy jakości kapitału ludzkiego.

Podsumowanie

Jak wykazały badania, w ostatnich latach system edukacyjny w Polsce bardzo się zmienia, co miało również wpływ na funkcjonowanie placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich. Do pozytywnych zmian należy zaliczyć:

- rozwój bazy edukacyjnej (wzrost komputeryzacji szkół, modernizacja i rozwój infrastruktury sportowej);
- wzrost liczby nauczycieli podnoszących swoje kwalifikacje (szczególnie nauczycieli przedmiotów zawodowych);
- wzrost aspiracji edukacyjnych uczniów, co przejawia się w licznych udziałach w zajęciach pozalekcyjnych, dużym zaangażowaniu w aktywność pozadydaktyczną itp.;
- wzrost (w porównaniu do lat poprzednich) liczby absolwentów szkół gimnazjalnych podejmujących naukę w szkołach zawodowych;
- wprowadzenie programów unijnych do szkół jako ważnego czynnika poprawy funkcjonowania placówek edukacyjnych;
- wzrost zainteresowania szkół absorpcją środków unijnych z programu Kapitał Ludzki;
- wprowadzenie egzaminów zewnętrznych dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, co pozwoli ocenić jakość kształcenia, a tym samym zwiększy motywację nauczycieli i uczniów do inwestycji w siebie;

- umocnienie roli szkoły jako ważnego ośrodka kulturalnego na obszarach wiejskich.

Nie ulega wątpliwości, że podejmowane przedsięwzięcia w placówkach szkolnych prowadzą do podniesienia jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich. Stwierdzono jednak, że nie wszystkie placówki mają szanse i możliwości uruchamiania tych przedsięwzięć. Funkcjonowanie placówek szkolnych na obszarach wiejskich ma też słabe strony, takie jak:

- wzrost dysproporcji w dostępie do usług edukacyjnych, szczególnie na poziomie szkół ponadgimnazjalnych;
- zwiększanie się dysproporcji w dostępie do zajęć pozalekcyjnych, co może prowadzić do marginalizacji niektórych grup społecznych;
- niewielki udział szkół w programach unijnych, stwarzających duże możliwości poprawy funkcjonowania placówek edukacyjnych;
- mała przydatność systemu kształcenia zawodowego do zmian zachodzących na rynku pracy, brak współpracy szkoły z lokalnymi przedsiębiorcami;
- niewielka rola doradztwa edukacyjno-zawodowego, istotnego dla młodzieży przy wejściu na rynek pracy;
- zbyt wąskie kształcenie specjalistyczne, co ogranicza możliwości absolwentów na rynku pracy;
- zbyt mały odsetek nauczycieli podnoszących swoje kwalifikacje w zorganizowanych grupach. Bez dobrze wykształconego, zmotywowanego i chcącego się kształcić nauczyciela nie będzie możliwe podnieść poziom nauczania.

Reasumując należy podkreślić, że rozwój i funkcjonowanie placówek szkolnych na obszarach wiejskich w coraz większym stopniu jest uzależniony od kwalifikacji, doświadczenia i motywacji nauczycieli. To oznacza, że bez inwestycji w człowieka, który jest najważniejszym składnikiem systemu edukacji, poprawa jakości zasobów ludzkich nie jest możliwa.

5. Działalność instytucjonalna na rzecz kapitału społecznego i ludzkiego na terenie powiatu siedleckiego

Wstęp

Ważnym zagadnieniem związanym z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich jest istnienie kapitału społecznego, czyli zaufania i gotowości współdziałania, aktywności społecznej oraz obecności w danej wspólnocie autoritetów zdolnych do mobilizacji ludzi. W wielu opracowaniach odwołujących się do koncepcji kapitału społecznego nawiązuje się do definicji tego pojęcia, pochodzących z prac J. Colemana, R. D. Putnama czy F. Fukuyamy. J. Coleman kapitałem społecznym nazywa umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów. Odnosi go do takich cech organizacji społeczeństwa, jak: zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania¹⁵. Natomiast J. Nahapiet i S. Ghoshal kapitał społeczny definiują i zawężają do „sumy aktualnych i potencjalnych zasobów, osadzonych wewnątrz, dostępnych poprzez i wywodzących się z, sieci relacji posiadanych przez osobę lub jednostkę społeczną”¹⁶. W prostszy sposób kapitał społeczny definiuje R. Putman, który uważa, że tworzą go „takie cechy społecznych organizacji, jak sieci, normy i zaufanie, które ułatwiają koordynację działań, współpracę w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści”¹⁷. Kapitał społeczny powstaje w toku współdziałania, w wyniku którego wytwarzają się normy i zaufanie. Jakość kapitału społecznego występującego w danym społeczeństwie jest istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Jednak warunkami określającymi wysoki jego poziom są: wysoki poziom zaufania społecznego, silnie rozwinięte normy wzajemności oraz zinstytucjonalizowane normy prawne¹⁸.

¹⁵ Coleman J., *Social Capital In the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” (suplement) 1988, nr 9; Coleman J. *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1990 s. 300-321.

¹⁶ Nahapiet J., Ghoshal S., *Social capital, intellectual capital and the organizational advantage*, „Academy of Management Review” 1988, vol. 23, s. 243.

¹⁷ Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, Fundacja im. S. Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995, s. 14.

¹⁸ Sokołowski M., *Jakość kapitału społecznego a rozwój gospodarki rynkowej*, [w:] *Człowiek a ład gospodarczy*, t. I., Wyd. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004, s. 206-210.

Analiza definicji kapitału społecznego wskazuje, iż to interdyscyplinarne pojęcie rozważane jest na różnych poziomach: grupy, organizacji społecznych, społeczności lokalnych aż po społeczeństwo obywatelskie. W rozwoju kapitału społecznego istotną rolę przypisuje się społeczności lokalnej. Poziom kapitału społecznego w istotny sposób może wpłynąć na model lokalnej polityki społecznej. Mieszkańcy pragnący rozwiązywać lokalne problemy społeczne, w myśl zasady subsydiarności, powinni oczekiwać jedynie na wsparcie władzy. Zasada ta może być jednak stosowana tylko tam, gdzie istnieje wystarczający poziom kapitału społecznego.

Na obszarach wiejskich pojawiło się wiele nowych, lokalnych organizacji pozarządowych. Według B. Fedyszak-Radziejowskiej¹⁹ organizacje te prowadzą działalność charytatywną, oświatową, kulturalną czy proekologiczną. Występują również liczne stowarzyszenia promujące rozwój, odnowę gminy, wspieranie przedsiębiorczości, agroturystyki czy rolnictwa ekologicznego. Według badań wyżej wymienionej autorki rolnicy znacznie częściej niż inne grupy społeczno-zawodowe podejmują współdziałania w pracy społecznej i politycznej.

5.1. Samorząd terytorialny – partner w stymulowaniu kapitału społecznego

Głównym bogactwem wspólnot terytorialnych są zamieszkujący i tworzący je ludzie. Motywacja, wola działania, posiadanie jasno sprecyzowanych celów, umiejętność ich realizacji i umiejętność mobilizowania energii społecznej są również istotnymi czynnikami rozwoju.

Samorząd terytorialny, posiadając określone kompetencje i uprawnienia, wynikające z ustaw o samorządzie terytorialnym, może skutecznie kreować politykę w zakresie budowy lokalnego kapitału społecznego. Stanowi on płaszczyznę kształtowania postaw obywatelskich, rozwoju elit lokalnych oraz stymulowania aktywności i kreatywności obywateli w zakresie uczestnictwa w życiu publicznym. Budowanie kapitału społecznego jest długotrwałym procesem. Jednakże jest on zasobem, który może być rozwijany i kształtowany, zwłaszcza poprzez racjonalnie projektowaną lokalną politykę. W środowiskach lokalnych cel taki realizują różnego typu działania na rzecz aktywizacji społecznej mieszkańców, animowane ostatnio poprzez samorządy.

¹⁹ Radziejowska B., *Liderzy i ich organizacje w rozwoju społeczno-gospodarczym wsi*, [w:] *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, PAN, IRWiR, Warszawa 2002.

Gmina Zbuczyn – lider w aktywności społeczności lokalnej

Gmina Zbuczyn jest jedną z większych wiejskich gmin w powiecie siedleckim.

W roku 2008 z inicjatywy wójta powstało Lokalne Stowarzyszenie Gospodarcze, a za działalność na rzecz gminy wójt otrzymał wyróżnienie „Ambasador EFS”. W 2009 roku wyróżnienie „Ambasador EFS 2009” otrzymało również Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe „Klub Ludzi Twórczych” z gminy Zbuczyn. To dowód, że społeczność lokalna zwraca uwagę i wykazuje zainteresowanie sprawami lokalnymi oraz pozyskiwaniem środków unijnych na rozwój.

Na terenie gminy prężnie działa Gminny Ośrodek Kultury, instytucja samorządowa istniejąca od 1986 roku. Prowadzi działania na rzecz:

- przygotowania dzieci, młodzieży i dorosłych do rozumienia różnorodnych przejawów i form kultury oraz sztuki,
- rozbudzania postaw twórczych,
- trwałych zmian postaw, poglądów i sposobu myślenia mieszkańców,
- organizacji czasu wolnego mieszkańców.

Ośrodek jest organizatorem: konkursów, koncertów i spektakli teatralnych, festynów, happeningów, spotkań autorskich, prelekcji, rajdów oraz imprez okolicznościowych. Prowadzi działalność wystawienniczą, eksponując prace początkujących, jak również uznanych twórców. Edukacja kulturalna dzieci i młodzieży prowadzona jest poprzez stałe formy pracy:

- codzienną pracę świetlicową w godzinach popołudniowych,
- naukę gry na instrumentach muzycznych,
- naukę tańca,
- zajęcia z aerobiku,
- naukę języka angielskiego.

Organizowane są również zajęcia rozwijające uzdolnienia dzieci i młodzieży w zakresie muzyki poprzez naukę gry na instrumentach oraz studio piosenki. Wrażliwość estetyczną kształci się przez udział w zajęciach pracowni plastyczno-rękodzielniczej i fotograficznej, kole recytatorskim oraz Amatorskim Teatrze Dziecięcym. Cyklicznie organizowane są między innymi: „Dożynki Gminne”, Koncerty Noworoczne i WOŚP, Konkursy Recytatorskie, festiwal „Dzień radości z okazji Dnia Dziecka”, „Dni Zbuczyna”, Przegląd Twórczości Osób Niepełnosprawnych”. W roku 2009 ruszył nowy projekt GOK-u, pt. „Wakacyjna Fabryka Pomysłów”, czyli co robić w wakacje.

W roku 2005 otwarto nową siedzibę Gminnego Ośrodka Kultury, biblioteki oraz Gminnego Centrum Informacji. Znajduje się tu również sala konferen-

cyjno-szkoleniowa, sala widowiskowa i kafejka internetowa. O wszystkich wydarzeniach oraz o planowanych imprezach można na bieżąco przeczytać na stronie internetowej Ośrodka.

Gminne Centrum Informacji powstało staraniem władz gminnych, przy finansowej pomocy Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Aktywizacji Zawodowej Absolwentów „Pierwsza Praca”.

W Centrum w Zbuczynie można skorzystać z:

- usług biurowych,
- skanowania dokumentów,
- pomocy przy pisaniu i wydrukowaniu CV i listu motywacyjnego, podania bądź pisma,
- sprzętu komputerowego do samodzielnego użytku,
- pośrednictwa w zakresie wynajmu powierzchni handlowych,
- wyszukiwania partnerów handlowych,
- promocji usług agroturystycznych,
- zasobów informacji sieci Internet,
- kursów, szkoleń, zajęć pozaszkolnych,
- działalności reklamowo-informacyjnej,
- skanowania, wykonywania wizytówek, dyplomów i innych dokumentów graficznych,
- pomocy przy poszukiwaniu pracy.

Adresatami usług są mieszkańcy gminy Zbuczyn, powiatu, przyjezdni, w szczególności młodzież i dzieci, osoby bezrobotne, absolwenci, rolnicy, przedsiębiorcy, osoby pozostające pod opieką Ośrodków Pomocy Społecznej, przedstawiciele samorządów gminnych i powiatowych.

Wyremontowano również budynek Szkoły Podstawowej w Krzesku Starym na potrzeby Centrum Integracji Społecznej. Obecnie obiekt służy lokalnej społeczności.

Gmina Zbuczyn jest bardzo aktywna w pozyskiwaniu środków unijnych. Rozpoczęła realizację projektu współfinansowanego przez EFS w ramach Priorytetu VII – promocja integracji społecznej. Projekt dotyczy inicjatyw lokalnych na rzecz aktywnej integracji – Działanie 7.3 „Grunt to być aktywnym”. Celem projektu jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zwiększanie umiejętności umożliwiających wejście na rynek pracy poza rolnictwem oraz integracja społeczna. W projekcie biorą udział mieszkańcy Gminy Zbuczyn, rolnicy i osoby korzystające z pomocy społecznej, którzy planują podjęcie pracy poza sektorem rolnym.

Na terenie gminy Zbuczyn działa Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe „Klub Ludzi Twórczych”, które realizuje Projekt „Europejska Gmina” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Organizowane są kursy językowe dla dorosłych mieszkańców gminy i zajęcia komputerowe dla dorosłych „Klikam”. Ponadto dla dzieci i młodzieży (60 osób) od kwietnia do listopada 2009 r. w ramach POKL zorganizowano zajęcia pozalekcyjne związane z wychowaniem estetycznym.

Projekt „Od aktywizacji do integracji” jest natomiast realizowany w ramach Priorytetu VII, jako Poddziałanie 7.1.1 „Rozwój upowszechnienie aktywnej integracji” w Działaniu 7.1 „Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji”. W projekcie bierze udział 15 osób. Zaplanowano zastosowanie instrumentów aktywnej integracji zawodowej, edukacyjnej, zdrowotnej i społecznej oraz wsparcie na rzecz podjęcia pracy poprzez udział w szkoleniach. Ważnym elementem zapewniającym prawidłową realizację jest kontakt socjalny, który określa jasne reguły relacji pomiędzy instytucją udzielającą pomocy a osobą, która pomoc otrzymuje. Jest to ważne narzędzie pracy ośrodków pomocy społecznej, wciąż rzadko stosowane. Z Europejskiego Funduszu Europejskiego w ramach POKL realizowany był projekt „W mojej małej Ojczyźnie – edukacja regionalna”. Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe „Nadzieja” realizuje od 01.09.2009 r. projekt pod nazwą „Młodzi Artyści na start” dofinansowany przez POKL w ramach Działania 7.3 „Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji”. W projekcie bierze udział 40 uczniów klas III-VI ze szkół na terenie gminy.

Stowarzyszenie Rodziców i Nauczycieli „Szansa” realizuje projekt „Też chcę umieć” w ramach POKL Priorytet IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”, Działanie 9.5 „Oddolne inicjatywy na obszarach wiejskich”. Projekt obejmuje 45 dzieci ze szkoły podstawowej, które uczestniczą w zajęciach wyrównawczych w bloku polonistycznym i matematycznym. W projekcie biorą udział również rodzice, którzy uczestniczą w seminariach na temat pracy z dziećmi z trudnościami edukacyjnymi. Gmina Zbuczyn od 1.08.2009 do 31.07.2011 r. realizuje projekt „Podajmy Dziecku Rękę” w ramach Priorytetu IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”, Działanie 9.1 „Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty, Poddziałanie 9.1.2 „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych”.

W ramach Działania 9.5 „Oddolne inicjatywy na obszarach wiejskich”, Priorytetu IX realizowane są następujące projekty: Stowarzyszenie Rodziców i Nauczycieli „Wiem, umiem, potrafię”, Ludowy Klub Sportowy Wektora Dziewule „Sport drogą do sukcesu”, Gminny Ośrodek Kultury w Zbuczynie

„Nowe kwalifikacje dla mieszkańców”, Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe Klub Ludzi Twórczych „Naucz siebie, naucz innych – wiedza w człowieku nie ginie”, a Gminne Centrum Planowania Kariery „Ściana dźwięku” – cykl warsztatów muzycznych dla dzieci i młodzieży. Do 30 września 2009 r. można było składać wnioski o dofinansowanie kosztów nauki ucznia niepełnosprawnego w ramach pilotażowego programu „Uczeń na Wsi” – pomoc w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne zamieszkujące gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich współfinansowanego z EFS realizowany był we wrześniu 2009 r. projekt „Nowe Kwalifikacje, Praca, Przedsiębiorczość Bezrobotnych Kobiet” Projekt przewidywał szkolenia z zakresu zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto możliwe było otrzymanie bezzwrotnej dotacji pieniężnej na założenie własnej firmy w wysokości 11,5 tys. zł. Panie mogły skonsultować swoje pomysły i uzyskać pomoc od specjalistów w dziedzinie ekonomii, finansów, marketingu, prawa i psychologii. Wartością dodaną projektu było nowatorskie podejście do tworzenia nowych miejsc pracy, granty pieniężne na rozpoczęcie działalności gospodarczej, unikatowa tematyka szkoleń opracowana zgodnie z profilem beneficjenta oraz innowacyjne metody prowadzenia zajęć.

Uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego w ramach Działania 7.3 POKL Gminny Ośrodek Kultury w Zbuczynie otrzymał dofinansowanie projektu „Fabryka Pomysłów – cykl zajęć muzycznych dla dzieci i młodzieży z terenu gminy Zbuczyn”.

Realizowane w gminie programy pokazują, że w społecznościach wiejskich są możliwości rozwijania inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego, trzeba tylko dać im szansę i przełamać kilka barier, takich jak nieumiejętność przekształcania pomysłu w nadający się do sfinansowania projekt oraz brak wiary we własne siły.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich pozwalają stwierdzić, że przełamanie bierności na wsi wymaga długoletniej, systematycznej pracy. Ogromnie cieszy zainteresowanie ludzi tym, co się wokół nich dzieje oraz ich świadomość wpływu na własny los i otaczającą rzeczywistość. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do problemów rozwoju obszarów wiejskich. Świadczy o tym fakt, że w ramach POKL wyodrębnione są Działania, które mają wspierać rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych na obszarach wiejskich. Są tu tzw. małe granty czyli środki w wysokości do 50 tys. zł, które można przeznaczyć na wsparcie mieszkańców tych obszarów w aktywizacji zawodowej oraz integracji społecznej. Działania te są wyjątkową okazją dla samorządów lokalnych oraz

organizacji działających na rzecz mieszkańców gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miast do 25 tys. mieszkańców. Małe granty to możliwość realizacji ciekawych pomysłów, rozwoju tożsamości i zaangażowania w sprawy społeczności lokalnej.

5.2. Aktywność społeczna w powiecie siedleckim

Aktywność społeczną można ocenić między innymi na podstawie liczby organizacji pozarządowych przypadających na 1000 mieszkańców. W powiecie siedleckim wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 1,99. Zarejestrowanych jest 5 fundacji oraz 156 stowarzyszeń i organizacji społecznych²⁰. Jeśli chodzi o kształtowanie lokalnego kapitału społecznego, władze samorządowe wystąpiły z inicjatywą stworzenia ponadgminnej polityki rozwiązywania problemów społecznych. Ponadto realizuje się zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych²¹. Elementem tworzącym zasób kapitału społecznego jest również przeciwdziałanie rozpadowi rodziny. Aby ograniczyć problemy opiekuńczo-wychowawcze, niektóre rodziny z terenu powiatu obejmowane są fachową pomocą specjalistyczną, a także socjalną. Środkami finansowymi powiatu wspierane są organizacje pozarządowe, które realizują zadania z zakresu pomocy społecznej. W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych dofinansowywane były imprezy sportowe, kulturalne, rekreacyjne i turystyczne dla osób niepełnosprawnych. W 2009 r. Powiatowe Centrum Pomocy rodzinie otrzymało dofinansowanie w ramach Poddziałania 7.1.2 na realizację projektu „Nowa szansa na przyszłość”. Wartość projektu 793 062 zł.

Obszarem działania powiatowych władz samorządowych jest szeroko rozumiana kultura, sport i oświata, a więc: dbałość o dziedzictwo kulturowe regionu, koordynacja inicjatyw o zasięgu regionalnym i powiatowym, współpraca z instytucjami upowszechniania kultury oraz ze stowarzyszeniami społeczno-kulturalnymi, koordynacja współpracy jednostek upowszechniania kultury czy działania w zakresie promocji kultury w kraju i za granicą²².

Powiat siedlecki otrzymał dofinansowanie w ramach Działania 2.6 ZPORR na lata 2004-2006 na projekt „Eurouczeń 2006/2007”, a Gmina Kosów

²⁰ Biuletyn Statystyczny 2006.

²¹ Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Siedleckiego na lata 2005-2013. Starostwo Powiatowe w Siedlcach, 2004.

²² *Zadania i kompetencje samorządów powiatowych*, Biuletyn Informacyjny Związku Powiatów Polskich, nr 11, Warszawa 2003.

Lacki na projekt „Pomoc stypendialna z EFS dla uczniów Publicznego Liceum Ogólnokształcącego w Kosowie Lackim”.

Powiat siedlecki współpracuje z Caritas Diecezji Siedleckiej, wspierając działalność Warsztatów Terapii Zajęciowej w Siedlcach (finansowanie udziału 12 uczestników z terenu powiatu). Dzięki współpracy z „Równym Startem” w Wołyńcach działającym na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży – w tym także niepełnosprawnych – możliwa jest pomoc 16-letniemu niepełnosprawnemu chłopcu w dostosowaniu mieszkania do jego potrzeb, zaopatrzenia w środki ortopedyczne czy sprzęt rehabilitacyjny.

Centrum kulturalnej działalności powiatu jest Dom Pracy Twórczej „Reymontówka”. Ważną częścią jego działalności jest współpraca z organizacjami zagranicznymi, m.in. amerykańską organizacją Global Volunteers. W ramach tej współpracy amerykańscy wolontariusze uczą bezpłatnie języka angielskiego w szkołach powiatu siedleckiego.

R. Putnam do źródeł lokalnego kapitału zalicza m.in. tradycje obywatelskiego zaangażowania, pozytywne doświadczenia współpracy mieszkańców, lokalnych liderów społecznych oraz lokalne organizacje społeczne²³. Społeczność to potencjalne źródło cennych aktywów: ludzie dobrze się znają; potrafią nieść sobie nawzajem pomoc w potrzebie; wnoszą w życie społeczności własną wiedzę i znajomość lokalnych problemów, a poczucie własności i zakorzenienia wzmacnia ich zaangażowanie w nowe inicjatywy.

Od kilku lat można zaobserwować wzrost roli organizacji pozarządowych na terenach wiejskich. Wiele z nich powstaje z inicjatywy samorządów w celu pozyskiwania dodatkowych środków na działania na obszarze gminy, ale jest też coraz więcej takich, które powstają z inicjatywy mieszkańców. Aktywność tych stowarzyszeń jest bardzo zróżnicowana, różne są też cele ich działalności. Stowarzyszenia są obecnie istotnym podmiotem życia społecznego i przeżywają swój rozkwit także na wsi. Dysponują one na ogół ogromnym potencjałem aktywności społecznej, inicjatyw rozwoju oraz współdziałania.

5.3. Działania realizowane przez stowarzyszenia

„Pilotażowy Program Leader +” schemat II jest obecnie wiodącym projektem realizowanym przez Stowarzyszenie „Kapitał-Praca-Rozwój”. Celem wdrażanego projektu jest umocnienie i rozwój utworzonej Lokalnej Grupy Działania (LGD), tak aby mogła ona w przyszłości działać samodzielnie bez wsparcia z zewnątrz, realizując swoje cele statutowe. Realizowany projekt obejmuje

²³ Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków 1995.

założenia przyjęte przez członków stowarzyszenia w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSRW) czterech gmin: Siedlce, Wiśniew, Wodynie i Skórzec. Aby zwiększyć potencjał stowarzyszenia i społeczności na obszarze objętym działaniem LGD, przyjęto dwie osie działania.

Jako pierwszą oś działania ustanowiono podniesienie poziomu rozwoju technologicznego i organizacyjnego lokalnego rynku pracy, co powinno umożliwić zwiększenie konkurencyjności i unowocześnienie lokalnego rolnictwa oraz wzrost liczby przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego, a także zakładów świadczących usługi dla rolnictwa. Kluczem do jego osiągnięcia jest realizacja działań w obszarze szkoleń kierowanych do rolników, lokalnych przedsiębiorców, członków Lokalnej Grupy Działania (LGD) oraz mieszkańców.

W projekcie przewidziano:

- kształcenie członków LGD oraz mieszkańców z obszaru działania LGD z zakresu informatyki;
- szkolenia mające na celu upowszechnienie wiedzy dotyczącej stosowania nowoczesnych technologii produkcji rolnej i wykorzystania technologii i technik informatycznych w działalności gospodarczej;
- przeprowadzenie szkolenia na temat racjonalnego wykorzystywania wody i energii oraz pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych dla rozwoju i unowocześnienia prowadzonej działalności gospodarczej;
- spotkania o charakterze informacyjnym mające służyć upowszechnieniu w społeczności lokalnej europejskich standardów jakościowych i pokazywać, jak praktycznie wykorzystywać propagowane nowoczesne technologie.

Celem drugiej osi działania jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich. W projekcie przyjęto, że można ten cel realizować tworząc nowe miejsca pracy. Mają to czynić przedsiębiorcy działający na danym obszarze, a także ci, którzy dopiero rozpoczynają tam działalność. Przewiduje się także szkolenia w każdej gminie, dotyczące przede wszystkim możliwości uruchomienia na terenie gmin nowych gospodarstw agroturystycznych. Szkolenia te zostaną poprzedzone ekspertyzą prawno-ekonomiczną, ukazującą różnorodne aspekty procesu powstawania, rejestracji i funkcjonowania tego typu działalności gospodarczej.

W celu ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej zostanie opracowana „Siedlecka Mapa Przedsiębiorczości”, która stanowić będzie podstawę do uruchomienia bezpłatnego doradztwa dla osób deklarujących chęć rozpoczęcia takiej działalności.

Promowane przez LGD nowatorskie rozwiązania organizacyjno-prawne i technologiczne umożliwiające prowadzenie działalności gospodarczej zostaną wsparte udostępnieniem obsługi prawnej dla osób fizycznych, rolników i przedsiębiorców. Przewiduje się ponadto wsparcie organizacyjno-prawne tworzonej

spółdzielni socjalnej „Prace polowe i ogrodnicze”, której działalność prowadzona będzie w oparciu o pracę własną bezrobotnych – członków spółdzielni.

Innym ważnym działaniem zmierzającym do poprawy jakości życia społeczności zamieszkującej teren LGD jest promocja regionu i integracja społeczeństwa. Służyć temu mają planowane cztery imprezy, organizowane kolejno w gminach biorących udział w projekcie – ich uczestnikami mają być mieszkańcy całego obszaru objętego ZSRW.

Harmonogram realizacji projektu w zakresie działania „Pilotażowy Program Leader +” dla stowarzyszenia „Kapitał – Praca – Rozwój” zakładał 4 etapy:

- 14.04.2007 – 14.07.2007 – kwota przeznaczona na realizację zadań: 200 000 zł,
- 14.07.2007 – 14.09.2007 – kwota przeznaczona na realizację zadań: 160 000 zł,
- 14.09.2007 – 14.11.2007 – kwota przeznaczona na realizację zadań: 160 000 zł,
- 14.11.2007 – 14.03.2008 – kwota przeznaczona na realizację zadań: 213 125 zł.

Łączna kwota dofinansowania projektu wyniosła 733 125 zł.

Oprócz działań przewidzianych w harmonogramie projektu LEADER+ Stowarzyszenie realizuje inne projekty, takie jak: „Siedlecka Giełda Towarowa”, „Internet na Obszarach Wiejskich”, Spółdzielnia socjalna – „Prace Polowe i Ogrodnicze”, „Siedlecka Mapa Przedsiębiorczości”. Niektóre z wymienionych projektów są częściowo realizowane w ramach LEADER, dotyczy to prac przygotowawczych, np.: ekspertyz (studium wykonalności) siedleckiej giełdy towarowej i siedleckiej mapy przedsiębiorczości oraz spotkań informacyjnych dotyczących możliwości założenia spółdzielni socjalnej.

Z inicjatywą utworzenia giełdy towarowej wystąpił wójt gminy Siedlce, oferując ponad 30-hektarową działkę, stanowiącą własność gminy. Zarząd Stowarzyszenia podjął uchwałę o rozpoczęciu prac nad Studium Wykonalności „Siedlecka Giełda Towarowa”. LGD włączyło się również do intensywnych działań organizacyjnych i prawnych w tym zakresie. Są prowadzone rozmowy z przedsiębiorcami, zrzeszeniami, spółdzielniami i osobami fizycznymi. Oczekuje się na zgłoszenia wszystkich podmiotów zainteresowanych tym przedsięwzięciem. Partnerska LGD z Hiszpanii zadeklarowała chęć pomocy i udziału w tym projekcie, pomoc logistyczną i szkoleniową. Hiszpanie są liderami w działalności LGD i umiejętności wydawania unijnych środków na rozwój i pielęgnowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Innym ciekawym projektem Stowarzyszenia jest „Internet na obszarach wiejskich”. Główny cel projektu – to popularyzacja zastosowań technologii informacyjnych (IT) w rozwoju lokalnych społeczności na obszarach wiejskich oraz praktyczne przygotowanie rolników, przedsiębiorców sektora MSP i przedstawicieli lokalnych władz samorządowych do umiejętnego wykorzystania możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie dają te technologie. Oprócz

popularyzacji zastosowań, Stowarzyszenie będzie działało na rzecz rozwoju infrastruktury dostępowej do Internetu na obszarze swojego działania.

„Siedlecka Mapa Przedsiębiorczości” – to projekt, którego celem jest nieodpłatne świadczenie doradztwa prawno-ekonomicznego osobom deklaruującym chęć rozpoczęcia działalności gospodarczej na obszarze działania LGD. Wykorzystując fundusze UE Stowarzyszenie ma zamiar stworzyć punkty informacyjne, które będą nieodpłatnie przygotowywały osobom zainteresowanym biznesplan, dotyczący możliwości rozpoczęcia działalności gospodarczej w danej branży. Wsparcie przyszłych przedsiębiorców będzie również polegać na tworzeniu projektów finansowych, w których będą wyliczone koszty przedsięwzięcia oraz niezbędny kapitał potrzebny w pierwszym okresie działalności.

Projekt utworzenia spółdzielni socjalnej „Prace Polowe i Ogrodnicze” pomyślano jako kontynuację zadania w ramach projektu Leader+. Pomoc ma polegać m.in. na zainteresowaniu Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej (GOPS) wsparciem grupy bezrobotnych oraz na pozyskaniu środków z Powiatowego Urzędu Pracy (PUP) na uruchomienie i funkcjonowanie spółdzielni. Opieką LGD będzie objęta również działalność grupy osób tworzących spółdzielnię – Stowarzyszenie ma działać na rzecz pozyskania zleceń dla jej członków.

Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Kapitał – Praca – Rozwój”, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne „RAZEM” oraz wójt gminy Wiśniew byli organizatorami Festiwalu Kuchni Regionalnej „Z Wiśniowym smakiem”, którego kluczowym elementem był pokaz i degustacja lokalnych wyrobów kulinarnych z wiśni. Do pokazu przystąpiło siedem stanowisk, reprezentowanych przez mieszkańców gminy. Celem pokazu była promocja gminy Wiśniew w regionie poprzez rozpowszechnianie najlepszej potrawy z wiśniami oraz najlepszego produktu i nalewki, które w przyszłości stałyby się lokalnym specjałem promującym gminę.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że tylko na większym obszarze (kilku lub kilkunastu gmin) można realizować przedsięwzięcia, które istotnie zmieniają jakość życia mieszkańców, sposób gospodarowania, stan środowiska naturalnego itp.

5.4. Model partnerstwa lokalnego w powiecie siedleckim

Amerykański Model Partnerstwa Lokalnego został opracowany w latach 70. Model ten wprowadzano w innych krajach, m.in. Kanadzie, na Węgrzech, w Rumunii, Bułgarii, Macedonii oraz na Ukrainie.

Obecnie projekt Programu Lokalnego Partnerstwa jest wdrażany w powiecie siedleckim. Jednym z powodów aktywizacji środowiska do rozwoju

partnerstwa lokalnego jest bezrobocie w subregionie siedleckim, potęgowane jeszcze przez zgłaszanie bardzo niewielu miejsc pracy przez pracodawców. Jedną z metod wyrwania ludzi z bezrobocia w powiecie ma być więc lokalne ożywienie gospodarcze, a sprzyjać mu powinno partnerstwo lokalne, dla miast, gmin i powiatów. Na bazie doświadczeń polsko-amerykańskich powstały projekty, które przyczyniły się do utworzenia i utrzymania miejsc pracy, do aktywizacji ludzi pozostających długo bez zatrudnienia, do wyzwalania inicjatyw gospodarczych, dlatego władze miasta i powiatu siedleckiego są zainteresowane tym programem.

W programie chodzi o wypracowanie strategii pomocy przedsiębiorstwom w pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich i stwarzaniu klimatu do rozwoju przedsiębiorczości. Jednym z elementów Programu Partnerstwa Lokalnego są warsztaty ożywienia gospodarczego. Udział w warsztatach przedstawiciele różnych: firm, urzędów, zakładów pracy, organizacji pozarządowych i szkół ma sprzyjać wzajemnemu poznaniu się ludzi. Podczas wspólnych prac mogą dyskutować i tworzyć programy, które potem będą realizowane i przyczynią się do rozwoju i ożywienia gospodarczego w mieście i powiecie. Uczestnicy warsztatów szukają pomysłów, m.in. na ograniczenie bezrobocia, ożywienie gospodarki i stwarzanie przyjaznego klimatu do jej rozwoju.

Głównym celem wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego jest więc budowanie trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami rządowymi, wojewódzkimi, lokalnymi przedsiębiorcami, samorządem i organizacjami pozarządowymi, instytucjami infrastruktury oraz mieszkańcami społeczności lokalnych na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. MPL stanowi jedną z możliwości tworzenia lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia i rozwoju gospodarczego

Model obejmuje trzy komponenty:

1. Lokalne Ożywienie Gospodarcze – cykl warsztatów aktywizujący mieszkańców i pomagający gminom oraz powiatom w opracowaniu i wdrażaniu projektów gospodarczych, które powodują wzrost gospodarczy, wsparcie dla firm i tworzą nowe miejsca pracy.
2. Szybkie Reagowanie – w ramach którego zakładane są zespoły przystosowania zawodowego oraz grupy wsparcia koleżeńskiego „Praca” na terenie restrukturyzowanych firm, w gminach, powiatach, osiedlach i przy parafiach.
3. Szybki Start – który pozwala przedsiębiorcom na podniesienie swojej konkurencyjności poprzez dostosowanie szkoleń do potrzeb konkretnego stanowiska pracy oraz wdrażanie strategii poprawiających wykorzystanie zasobów ludzkich.

Korzyści płynące z zastosowania Modelu Partnerstwa Lokalnego dla społeczności lokalnej:

- integracja społeczności,
- zwiększenie udziału mieszkańców w rozwoju powiatu, gmin,
- powstawanie nowych miejsc pracy na bazie posiadanych zasobów,
- tworzenie lokalnych organizacji gospodarczych,
- wzmacnianie środowiska gospodarczego,
- upowszechnianie wiedzy na temat zasad rozwoju gospodarczego,
- poparcie dla projektów gospodarczych,
- wypracowanie szeregu projektów gospodarczych możliwych do realizacji przy wykorzystaniu zasobów lokalnych,
- rozpatrywanie sytuacji w danej społeczności pod kątem nie tylko problemów, ale także potrzeb, zasobów i szans do wykorzystania,
- możliwości wykreowania liderów społecznych.

Dla środowiska gospodarczego:

- możliwość promocji firm,
- możliwość przedstawienia własnych problemów i potrzeb na szerokim grémium,
- poznawanie potrzeb mieszkańców (ewentualnych klientów),
- poznanie niszy gospodarczych (możliwość ich wypełnienia),
- ułatwienie funkcjonowania lokalnych firm dzięki tworzeniu pozytywnego klimatu rozwoju gospodarczego, poprzez tworzenie instytucji okołobiznesowych, zmianę nastawienia władz samorządowych, dostosowanie oferty bankowej do potrzeb lokalnej przedsiębiorczości, itp.,
- budowanie partnerskich relacji między biznesem, samorządem lokalnym i różnymi instytucjami (ZUS, Urząd Skarbowy) a mieszkańcami.

Dla samorządu lokalnego:

- możliwość zmiany wizerunku i postrzegania urzędu przez mieszkańców,
- kontakt z różnymi środowiskami (przyszli wyborcy),
- poznanie problemów i potrzeb mieszkańców z różnych punktów widzenia i możliwość ich rozwiązywania i zaspokajania,
- możliwość promocji urzędu i ludzi,
- wzmacnianie środowiska gospodarczego,
- bezpośrednie wyjście do mieszkańców,
- konkretne projekty gospodarcze poparte przez społeczność lokalną i gotowe do realizacji, tworzenie miejsc pracy.

W powiecie siedleckim uczestnicy warsztatów zastanawiali się nad warunkowaniami rozwoju gospodarczego. Zamiarem było połączenie celów po-

znawczych z pragmatycznymi, czyli zarówno analiza opinii środowiska lokalnego, poznanie czynników sprzyjających i blokujących aktywność „społeczeństwa obywatelskiego”, jak i wypracowanie rekomendacji do opracowania projektów. Przeanalizowano więc, jak każdy czynnik Modelu Partnerstwa Lokalnego rzutuje na warunki gospodarcze społeczności lokalnej oraz określono, co jest potrzebne, aby poprawić istniejące warunki gospodarcze.

5.5. Działania na rzecz kształcenia ustawicznego

Przykładem działania na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego jest Festiwal Nauki i Sztuki organizowany przez Akademię Podlaską i Wyższą Szkołę Finansów i Zarządzania w Siedlcach. Spotkania mają formę wykładów, warsztatów, wystaw, pokazów itp. Panele naukowe dotyczą tematyki związanej z prowadzonymi kierunkami studiów. Festiwal cieszy się ogromnym zainteresowaniem. W 2008 roku odbył się już jedenasty festiwal, a uczestniczyły w nim ponad 2 tys. osób.

Dzięki współpracy WSiFiZ z Fundacją ECCC Polska – Krajowym Operatorem Europejskiego Certyfikatu Kompetencji Informatycznych ECCC – na uczelni uruchomiono pierwszy na Mazowszu Ośrodek Egzaminacyjny. Ośrodek będzie certyfikował także szkolenia objęte programem „Rozwój potencjału dydaktycznego WSiFiZ”, współfinansowanym z EFS w ramach POKL. W trakcie trwania projektu 40 pracowników uczelni podniesie swoje kompetencje dydaktyczne, głównie w obszarze zastosowania technik multimedialnych i grafiki komputerowej w dydaktyce. Pierwsze szkolenie na egzaminatorów ECCC odbyło się w listopadzie 2009 roku; wzięli w nim udział pracownicy znanych siedleckich firm oraz przedstawiciele Liceum Ogólnokształcącego i WSiFiZ.

Internet jest obecnie instrumentem osiągnięcia sukcesu rynkowego dla prawie każdej organizacji we współczesnym świecie. Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu firm na stanowiska pracy związane z sieciami komputerowymi, Akademia Podlaska podpisała umowę o współpracy z CISCO SYSTEMS i stała się Akademią Lokalną. Takie Akademie zajmują się prowadzeniem kursów dla uczestników programu Cisco Networking Academy, który oferuje możliwość uzyskania wiedzy teoretycznej i praktycznej z dziedziny projektowania i utrzymania sieci komputerowych. Absolwenci kursów są przygotowani do uzyskania certyfikatu zawodowego Cisco. Zdobyta na kursach wiedza pozwala na znalezienie satysfakcjonującej pracy, z kolei pracodawcy mają możliwość pozyskania deficytowych pracowników.

Mazowieckie Samorządowe Centrum Doskonalenia Nauczycieli Wydział w Siedlcach we współpracy z Samorządowym Centrum Doradztwa i Doskonalenia Nauczycieli w Siedlcach organizuje Siedleckie Targi Książki Edukacyjnej oraz wyjazdy edukacyjne do krajów anglojęzycznych.

Nowoczesne społeczeństwo musi dysponować sprawnym, nowoczesnym systemem kształcenia ustawicznego dla dorosłych. Współczesne technologie, współczesna organizacja produkcji i usług narzuca bowiem konieczność ustawicznego dokształcania się i zmiany profilu wykształcenia, w celu dopasowania kwalifikacji do potrzeb stale zmieniającego się rynku. Nic więc dziwnego, że znaczna część zamierzeń w sferze edukacji na obszarze powiatu siedleckiego koncentruje się na:

- poprawie jakości i dostępności do edukacji;
- upowszechnianiu średniego wykształcenia;
- zwiększeniu możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- dostosowaniu systemu kształcenia (zwłaszcza na poziomie średnim) do potrzeb lokalnego rynku pracy.

Centrum Kształcenia Ustawicznego w Siedlcach realizowało niżej wymienione projekty na rzecz podniesienia kwalifikacji, współfinansowane ze środków EFS:

W roku 2005 Projekt 2.1. dla 140 osób oraz Projekt 2.3. dla 26 słuchaczy.

Projekt 2.1. „Kwalifikacje kluczem do kariery”

Lp.	Nazwa kursu	Liczba słuchaczy
1	Przewóz towarów niebezpiecznych	38
2	Język angielski	10
3	Kierowca wózków jezdniowych	16
4	Manicure – pedicure	30
5	Obsługa komputera w biurze i sekretariacie	12
6	Konserwator wózków jezdniowych	10
7	Wspomaganie komputerowe firmy	24

Źródło: Centrum Kształcenia Ustawicznego – informacja ustna.

Projekt 2.3. „Nowy zawód – szansa i wyzwanie dla rolników i ich domowników”

Lp.	Nazwa kursu	Liczba słuchaczy
1	Fryzjerstwo	14
2	Obsługa stacji paliw płynnych i gazowych	12

Źródło: Centrum Kształcenia Ustawicznego – informacja ustna.

W roku 2007 zrealizowano Projekt 1.5. „P – jak pomysł, praca, przedsiębiorczość”, w którym wzięło udział 128 osób

Lp.	Nazwa kursu	Liczba słuchaczy
1	Fryzjerstwo	24
2	Spawanie stali metodą MAG	23
3	Obsługa hotelowa	9
4	Sprzedawca z obsługą kas fiskalnych i komputera	12
5	Obsługa stacji paliw płynnych, LPG i kasy fiskalnej	24
6	Magazynier z obsługą wózków i programu magazynowego	12
7	Komputerowy z elementami grafiki	24

Źródło: Centrum Kształcenia Ustawicznego – informacja ustna.

W roku 2009 realizowane były dwa projekty: Projekt 2.1., w którym uczestniczyło 180 osób oraz Projekt 8.1. – 84 słuchaczy.

Projekt 2.1. „Lepsze jutro w zasięgu ręki”

Lp.	Nazwa kursu	Liczba słuchaczy
1	Kierowca wózków	40
2	Obsługa finansowo – kadrowa	10
3	Obsługa komputerowa	10
4	Przewóz towarów niebezpiecznych	20
5	Spawanie stali metodą MAG	20
6	Obsługa wciągników iciągarek	10
7	Obsługa dźwigów towarowych	10
8	Urządzenia przetwarzające i zużywające ciepło	10
9	Zgrzewanie punktowe i doczołowe metodą oporową	20
10	Operator robota spawalniczego	10
11	Obsługa komputera i sprzętu multimedialnego	20

Źródło: Centrum Kształcenia Ustawicznego – informacja ustna.

Projekt 8.1. „Kwalifikacje miarą sukcesu”

Lp.	Nazwa kursu	Liczba słuchaczy
1	Spawanie stali metodą MAG	24
2	Kierowca wózków jezdniowych	24
3	Zaawansowana obsługa komputera	24
4	Obsług komputera EDCL	12

Źródło: Centrum Kształcenia Ustawicznego – informacja ustna.

Od 1 kwietnia 2009 r. Centrum Kształcenia Ustawicznego w Siedlcach rozpoczęło realizację projektu „E-learning sposobem na problemy kształcenia ustawicznego” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet IX, Działanie 9.3. Głównym celem projektu jest wdrożenie innowacyjnej formy kształcenia ustawicznego, które będzie możliwe dzięki realizacji celów pośrednich, tj.: wykształceniu 14 nauczycieli potrafiących pracować w systemie e-learning oraz opracowaniu 7 programów nauczania zawodu w tym systemie.

Siedlecka filia Wojewódzkiego Urzędu Pracy realizowała projekt „Zmień swoją przyszłość”. Projekt przygotowany został w ramach Działania 1.5 „Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich – Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka. Wspieranie osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Projekt ten realizowano od 1 lutego 2007 do 31 marca 2008 r. Skierowany był do osób bezrobotnych zarejestrowanych powyżej 24 miesięcy, zagrożonych przez to wykluczeniem społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem grupy wiekowej 18-24 lata. Wsparciem zostało objętych 166 osób z 6 powiatów woj. mazowieckiego: garwolińskiego, łosickiego, mińskiego, siedleckiego oraz sokołowskiego.

Łączna wartość Projektu wynosiła 1 643 251 zł.

Powiatowy Urząd Pracy w ramach ZPORR działania 2.5 „Promocja przedsiębiorczości” realizował również projekt „Start w biznesie i szansa dla przedsiębiorczych” oraz „Postaw na przedsiębiorczość”, a od kwietnia do końca grudnia 2008 r. Projekt „M jak Mazowsze” w ramach programu „Aktywizacja Zawodowa Osób Bezrobotnych Mazowsze 2008”. Projekt objął wsparciem osoby bezrobotne, a priorytetowo traktowano osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy (m.in. bezrobotni w wieku do 25 lat, długotrwale bezrobotni lub kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, bezrobotni niepełnosprawni oraz mieszkańcy obszarów wiejskich). Głównym celem Projektu „M jak Mazowsze” była aktywizacja zawodowa, a także pomoc bezrobotnym we włącze-

niu się lub powrocie do czynnego życia zawodowego, wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, uzyskanie przez bezrobotnych nowych kwalifikacji zawodowych oraz zdobycie doświadczenia zawodowego, jak również wspomaganie samorządów gminnych w rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska.

W ramach programu „Aktywizacja Zawodowa Osób Bezrobotnych Mazowsze 2008” realizowano również – od 01.04 2008 r. do 31.12.2009 – Projekt „M jak Mazowsze bis”. Jego głównym celem była aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych, a priorytetowo zostały potraktowane osoby do 25 roku życia. Dużym powodzeniem w 2008 r. cieszył się projekt filii w Siedlcach „Czas na biznes”, w którym uczestniczyło 50 osób oraz „Pomysł na biznes pomysłem na przyszłość – II” Projekty te realizowane były z Działania 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” w ramach Priorytetu VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” – program POKL.

Od kwietnia 2010 r. będzie realizowany projekt filii w Siedlcach „Partnerstwo w sieci” z Działania 7.2.2 – „Wsparcie ekonomii społecznej”.

Z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Poddziałania 6.1.3 „Poprawa zdolności do zatrudnienia” oraz „Podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych” realizowany był w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. projekt systemowy „Moda na sukces”. Zgodnie z założeniami projektów systemowych realizacja Projektu będzie przedłużona na następne lata. Projekt miał na celu wsparcie osób bezrobotnych będących w ewidencji Powiatowego Urzędu Pracy w Siedlcach ze szczególnym uwzględnieniem osób mających największe trudności z wejściem lub powrotem na rynek pracy (bezrobotni do 25 roku życia, długotrwale bezrobotni lub kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, bezrobotni niepełnosprawni oraz mieszkańcy obszarów wiejskich).

Także z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Poddziałania 6.1.2 „Wsparcie powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie” realizowany był w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 maja 2009 r. Projekt „Znaleźć najlepszego”. Głównym celem Projektu było wsparcie Powiatowego Urzędu Pracy w Siedlcach w realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w regionie poprzez upowszechnianie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Wzrost efektywności działania PUP ma zostać osiągnięty poprzez dostosowanie oferty usługowej Urzędu do rosnących oczekiwań rynku pracy,

wzmocnienie obsługi klientów PUP oraz podniesienie jakości działania. W ramach tego Projektu utworzono punkt informacji dla pracodawców, który umożliwił zintensyfikowanie działań ukierunkowanych na promocję usług i instrumentów rynku pracy oraz dotarcie do szerokiej grupy osób zainteresowanych zatrudnieniem osób bezrobotnych.

Ideę edukacji dla rynku pracy należy rozumieć jako konieczność doboru kierunków kształcenia w szkołach do zapotrzebowania na zawody, specjalności i umiejętności występujące na rynku pracy. Powstają nowe zawody, na które popyt będzie wzrastał, inne, tradycyjne odchodzić będą w zapomnienie. Niezbędne zatem staje się monitorowanie rynku pracy od strony struktury zawodowej podaży oraz popytu na pracę. Statystyki Powiatowego Urzędu Pracy pokazują, jak duży i niewykorzystany jest kapitał ludzki, a także jak słabe jest dostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Takie zamierzenia zostały podjęte w ramach projektu badawczo-wdrożeniowego pt. „Lokalny system edukacyjny jako instrument tworzenia gospodarki innowacyjnej” kierowanego przez prof. dr hab. Hannę Godlewską-Majkowską przy współdziałaniu dr hab. prof. AP Haliny Kałuży, a finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Efektem tego projektu ma być stworzenie w regionie siedleckim unikalnego w skali kraju elektronicznego systemu zarządzania edukacją i rynkiem pracy. Jest to projekt, dzięki któremu przedsiębiorstwa będą otrzymywać informację o wchodzących na rynek pracy absolwentach wszystkich typów szkół średnich i wyższych, a szkoły będą miały do dyspozycji informacje o zapotrzebowaniu na pracę oraz na ekspertyzy i opracowania potrzebne dla biznesu. Będzie to nowoczesne narzędzie do zarządzania kapitałem intelektualnym w regionie siedleckim.

Tabela 15. Przebieg realizacji naboru wniosków w ramach Działania 6.1 POKL w Powiatowym Urzędzie Pracy w Siedlcach

Poddziałanie	Termin	Tryb konkursu	Liczba złożonych wniosków	Alokacja finansowana konkurs/nabór zł
6.1.1	II kwartał 2009 r.	Konkurs otwarty	245	51 145 065
6.1.1	III kwartał 2009 r.	Konkurs otwarty procedura przyspieszona	29	10 000 000
6.1.1	III kwartał 2009 r.	Konkurs otwarty	189	20 000 000
6.1.2	I kwartał 2009 r.	Konkurs zamknięty	29	8 272 839
6.1.3	I kwartał 2009 r.	Systemowy	39	127 847 916

Źródło: Sprawozdanie z działalności PUP w Siedlcach dla Rady Powiatu Siedleckiego, 2009 r. – informacja ustna.

Filia WUP w Siedlcach przeprowadziła wyjazdowe zajęcia aktywizacyjne „Aktywne poszukiwanie pracy z elementami samozatrudnienia”, które miały na celu przybliżenie zasad rządzących rynkiem pracy, nabycie umiejętności sporządzania dokumentów aplikacyjnych oraz poznanie etapów zakładania własnej firmy. W zajęciach uczestniczyło 431 osób podzielonych na 19 grup. Filia WUP w Siedlcach zorganizowała Targi Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych, które odbywały się w ramach organizowanego corocznie „Dnia Integracji”. Przewodnią ideą imprezy było wyrównywanie szans i pełna integracja społeczeństwa. W trakcie imprezy odbywały się zajęcia aktywizacyjne, np. „Praca sama do ciebie nie przyjdzie”.

Filie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie rozpoczęły realizację w ramach Działania 6.2 POKL „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” następujących projektów:

- Filia Siedlce – „Czas na biznes” skierowany do 25 osób, ponadto „Dzień Przedsiębiorczości”, którego celem było rozbudzenie wśród młodych ludzi potrzeby aktywności i chęci samozatrudnienia jako skutecznego sposobu wejścia na rynek pracy, zapoznanie z zasadami rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, przybliżenie możliwości uzyskania wsparcia ze środków unijnych oraz integracja partnerów rynku pracy wokół problematyki przedsiębiorczości.
- Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych – Działanie 9.5 „Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich”.
- W ramach wyrównywania szans. Tworzenie i wsparcie działalności inicjatyw ukierunkowanych na pobudzenie świadomości środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju edukacji na terenach wiejskich i podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców obszarów wiejskich. Projekty przyczyniające się do podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji mieszkańców obszarów wiejskich oraz rozwoju usług edukacyjnych na tych obszarach. Działania informacyjno-promocyjne, szkoleniowe i doradcze podnoszące świadomość mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie korzyści płynących z kształcenia i szkolenia. W ramach tego działania ze wsparcia skorzystało 16 osób bezrobotnych (w tym 7 długotrwale bezrobotnych), 352 osoby nieaktywne zawodowo (w tym 344 osoby uczące się lub kształcące się), 293 osoby zatrudnione (w tym 255 rolników).
- Pracownicy Powiatowych Urzędów Pracy uczestniczyli lub organizowali szkolenia z różnych dziedzin, które miały na celu podniesienie ich kwalifikacji zawodowych oraz nabycie umiejętności praktycznych związanych z wykonywaniem lub realizacją nowych zadań: PUP w Siedlcach – 66 osób.

5.6. Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego

Z dniem 11 maja 2009 r., po blisko rocznej przerwie wznowił swoją działalność Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego (ROEFS) w Siedlcach. Regionalny Ośrodek prowadzi bezpłatne szkolenia dla projektodawców przygotowujących wnioski i realizujących projekty z EFS. Prowadzone są szkolenia dla Ośrodków Pomocy Społecznej i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w ramach projektów systemowych POKL. Ośrodek organizuje szkolenia dla projektodawców składających wnioski o tzw. „małe granty”, tj. projekty do 50 tys. złotych i bezpłatne doradztwo indywidualne i grupowe. W ramach doradztwa prowadzone jest także doradztwo specjalistyczne, tj. z zakresu prawa zamówień publicznych, pomocy publicznej, rynku pracy, księgowości projektowej itp. Ponadto Ośrodek prowadzi działalność animacyjną, analizując potrzeby mieszkańców i aktywizując lokalne środowiska do podjęcia starań o dofinansowanie ich celów z EFS. Podstawowym jednak celem Regionalnego Ośrodka EFS jest informowanie społeczeństwa o możliwościach i sposobach efektywnego sięgania po unijne środki z EFS.

W 2009 r. Ośrodek zorganizował 9 szkoleń kluczowych i dwa szkolenia specjalistyczne. Tematyka szkoleń zorganizowanych przez RO EFS obejmowała:

- „Przygotowanie projektu finansowanego z EFS”,
- „Przygotowanie projektu finansowanego z EFS w ramach Działań: 6.3, 7.3, 9.5”,
- „Realizacja projektów w ramach Działań 6.3, 7.3 i 9.5 POKL”,
- „Projekty systemowe w ramach Poddziałań 7.1.1 i 7.1.2 POKL”,
- „Przygotowanie wniosku dofinansowanego z EFS – praktyczne warsztaty pracy z Generatorem Wniosków POKL”,
- „Praktyczne aspekty rozliczenia i ewidencji księgowej projektów finansowanych z EFS”.

Dzięki współpracy z Regionalnym Ośrodkiem EFS w powiecie siedleckim zostało złożonych 19 wniosków i 55 projektów jest w trakcie realizacji. Przy współpracy Ośrodka utworzono 4 partnerstwa projektowe. 18 listopada 2009 r. 14 dyrektorów szkół gimnazjalnych podpisało umowy partnerskie ze Stowarzyszeniem In plus na rzecz wspólnej realizacji projektu „Wyrównywanie szans” z Działania 9.1.2 w powiecie siedleckim. Zostało także podpisane porozumienie o współpracy partnerskiej organizacji pozarządowej i instytucji publicznej działającej na rzecz osób niepełnosprawnych, tj. Powiatowego Urzędu Pracy z Caritas Diecezji Siedleckiej. Porozumienie partnerskie tworzy platformę współpracy, której celem jest wypracowanie wspólnej i kompleksowej diagnozy potrzeb osób niepełnosprawnych na rynku pracy, partnerskie określenie priory-

tetów i celów działania na ich rzecz, wypracowanie metod realizacji oraz poszukiwanie efektywnych rozwiązań, w tym źródeł finansowania potrzebnych przedsięwzięć projektowych. Projekty realizowane w partnerstwie przyczyniają się do nawiązania współpracy między instytucjami i organizacjami reprezentującymi różne grupy zainteresowanych, co wpływa na proces wzajemnego uczenia się i rozwiązywania problemów.

Na terenie powiatu siedleckiego działa Akademia Rozwoju Lokalnego, która jest ciałem wspomagającym i doradczym Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego. Akademię tworzą przedstawiciele Regionalnego Ośrodka EFS oraz eksperci zewnątrz. Celem działania jest wspólne wypracowanie nowych rozwiązań, weryfikowanie kierunków rozwoju sieci, jak również włączanie młodego pokolenia do aktywnego udziału w rozwijaniu środowisk lokalnych.

5.7. Działania podejmowane przez WODR w Siedlcach

Doradztwem dla rolników zajmują się instytucje doradztwa rolniczego, które są częścią systemu wiedzy i informacji rolniczej. Mają one zapewnić rolnikom pomoc w gospodarowaniu ułatwiając podejmowanie decyzji, wzmacniając realizację wybranych strategii i działań operacyjnych. Pomimo zmian jakie następują w ostatnim okresie, najważniejszą instytucją doradztwa rolniczego w Polsce nadal są Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (WODR). Zajmują one istotne miejsce we wspieraniu i stymulowaniu przemian w rolnictwie i obszarach wiejskich. To właśnie WODR przypisuje się dużą rolę w przystosowaniu rolników do nowych wyzwań, zwłaszcza po integracji z Unią Europejską. Rolnicy potrzebowali wielu informacji, w jaki sposób dostosować gospodarstwo do wymogów WPR czy też jak pozyskiwać dodatkowe środki finansowe.

Z uzyskanych informacji wynika, że największym zainteresowaniem rolników cieszyło się szkolenie organizowane przez WODR w Siedlcach na temat PROW 2004-2006 i 2007-2013, w którym wzięło udział 182 rolników oraz „Wsparcie doradztwa rolniczego” – 190 uczestników. Powodzeniem cieszyły się także szkolenia nt. Płatności bezpośrednie i technika produkcji rolniczej – zwierzęcej oraz Programy rolno-środowiskowe. Z informacji uzyskanych przez Dyrektora WODR – Siedlce wynika, że rolnicy najbardziej zainteresowani byli ubieganiem się o środki finansowe z programów SPO i PROW. Spośród działań PROW rolnicy najczęściej korzystali z pomocy doradców dla gospodarstw niskotowarowych i rent strukturalnych. Udział w szkoleniach innych typów był mniejszy i dotyczył gospodarstw specjalizujących się w określonym asortymen-

cie produkcji lub zainteresowanych warunkami, jakie trzeba spełnić, aby ubiegać się o środki z programów strukturalnych.

Przykładem poprawy współdziałania społeczności lokalnych na obszarach wiejskich jest coraz częstsze tworzenie grup producenckich przez rolników. Są one formą samoorganizacji gospodarczej mieszkańców wsi. Inicjatywy rolników zaowocowały utworzeniem w powiecie siedleckim 19 grup producentów rolnych o różnym stopniu zorganizowania. Większość z nich funkcjonuje jako grupy „nieformalne”, 4 grupy są zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, a tylko 2 z nich posiadają wpis u Wojewody i status grupy uznanej.

Komisja Europejska podkreśla, że tylko dzięki zaangażowaniu wszystkich sił oraz mobilizacji zasobów wszystkich regionów i obywateli jest możliwa realizacja partnerstwa istotnego dla spójności. Rozwój obszarów wiejskich musi bazować na czynnikach endogennych, tj. wykorzystywać potencjalne możliwości kapitału ludzkiego i społecznego. A dla dynamicznej realizacji koncepcji spójności ważne są kompetentne i sprawnie działające instytucje na poziomie nie tylko krajowym, ale również regionalnym czy gminnym.

Wnioski i rekomendacje

Wnioski

W niniejszym raporcie działalność instytucjonalna w skali lokalnej była podstawą oceny wpływu instytucji na jakość kapitału ludzkiego. Rozpatrywano więc instytucje/organizacje świadczące usługi edukacyjne na rzecz poprawy kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Autorzy raportu brali pod uwagę dostępność przestrzenną i społeczną rozpatrywanych placówek, a także warunki ich funkcjonowania. Chodziło tu głównie o środki finansowe przeznaczane na działalność tych placówek oraz jakość zasobów kadrowych w tych placówkach.

Wniosek z przeprowadzonych analiz jest taki, że poprawa jakości zasobów ludzkich wymaga zdecydowanie większego udziału zasobów instytucjonalnych oraz większego zaangażowania społeczności lokalnej w tym procesie. Wynika to zarówno z pewnej słabości wskaźników charakteryzujących społeczność lokalną, jak i dostępności placówek działających na rzecz kapitału ludzkiego.

Sytuacja finansowa gmin wskazuje, że znaczna ich grupa nie będzie w stanie pokonać „luki edukacyjnej” samodzielnie bez włączania do tego procesu zintegrowanych instrumentów instytucjonalnych (organizacyjnych, ekonomicznych i społecznych). Przeprowadzona w raporcie analiza wskazuje, że:

- istnieje silna zależność między wielkością środków publicznych skierowanych do poszczególnych samorządów a jakością usług i dostępem do nich;
- najważniejszymi problemami pozostają dysproporcje pomiędzy gminami bogatymi i biednymi w zakresie podziału części oświatowej subwencji ogólnej, bazy edukacyjnej oraz kwalifikacji nauczycieli w szkołach;
- mamy do czynienia z niekorzystnym oddziaływaniem dwóch zjawisk; z jednej strony słabą dostępność do placówek świadczących usługi na rzecz poprawy kapitału ludzkiego, z drugiej strony z niewielkimi możliwościami finansowymi samorządów do poprawy obecnego stanu;
- obszary o niedofinansowaniu usług edukacyjnych oraz niskiej jakości kapitału ludzkiego są wyrazem niskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rekomendacje

Przedstawione powyżej wnioski z przeprowadzonej analizy dostępu do usług edukacyjnych i jakości kapitału ludzkiego wskazują na celowość rozwa-

żenia następujących rekomendacji idących w kierunku usprawnienia funkcjonowania działalności instytucjonalnej w zakresie edukacji.

1. Zmiany w systemie finansowania placówek edukacyjnych. Odejście od zasady jednolitego finansowania dla samorządów; w finansowaniu tych placówek powinno uwzględniać się większe potrzeby inwestycyjne niektórych powiatów i gmin, różną liczbę uczniów w klasie i szkole, wyrównywanie dotychczasowych różnic edukacyjno-kulturowych itp. Chodzi o wzmocnienie znaczenia części wyrównawczej subwencji kosztem obniżenia części oświatowej. Obecny system finansowania nie wspiera efektywnie słabszych placówek, co prowadzi do dalszego pogłębiania nierówności pod względem dostępu i jakości usług edukacyjnych.
2. Zmiany wynagrodzenia nauczycieli. Wynagrodzenie powinno być ściśle powiązane z wynikami nauczania, stwarzając motywację do ciągłego rozwoju w trakcie całej kariery zawodowej.
3. Zwiększenie dostępu do placówek edukacyjnych poprzez bardziej różnorodne i elastyczne formy wczesnej edukacji, co może zapobiec przyszłym niepowodzeniom w szkole, wykluczeniu społecznemu oraz daje podstawę do kontynuowania nauki.
4. Przystosowanie placówek edukacyjnych do nowych wyzwań; aby stawały się niezastąpione w rozwoju osobowościowym i w integracji społecznej każdej jednostki. Chodzi o kształtowanie wśród uczniów przedsiębiorczości, poczucia odpowiedzialności ponoszenia konsekwencji własnych decyzji itp.
5. Ciągłe inwestowanie w placówki edukacyjne na miarę potrzeb nowoczesnej edukacji.
6. Upowszechnianie systemu doradztwa i poradnictwa w szkolnictwie ogólnokształcącym wszystkich szczebli.
7. Zwiększenie roli kultury w procesie edukacji i przygotowania dzieci i młodzieży do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym.
8. Stworzenie warunków do upowszechniania edukacji dla osób dorosłych przez całe życie na obszarach wiejskich.
9. Współdziałanie wielu środowisk lokalnych, tj. samorządu, organizacji pozarządowych, i innych lokalnych organizacji na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego.
10. Większe zainteresowanie się wykorzystaniem istniejącej bazy edukacyjnej. Na przykład chodzi o 42 „Centra kształcenia na odległość na wsiach” powstałe na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Głównym celem pro-

jektu było wsparcie społeczności lokalnych poprzez zwiększanie dostępu do edukacji oraz promowania na obszarach wiejskich idei kształcenia przez całe życie.

Oznacza to, że dla poprawy jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich ważna jest nie tylko wielkość środków finansowych przeznaczonych na ten cel, ale także aktywna polityka społeczna umożliwiająca wykorzystanie instrumentu finansowego do likwidacji istniejących barier hamujących poprawę jakości kapitału ludzkiego. Nie ulega wątpliwości, że nierówny dostęp do usług edukacyjnych na pierwszym etapie nauki przekłada się na dalszą drogę edukacyjną.

Literatura

- Becker G.S., *Human Capital*, NBER, New York 1975.
- Becker G.S., *Human Capital. A theoretical and empirical approach with special reference to education*, Chicago 1993, The University of Chicago Press.
- Becker G.S., *Investment In human capital: A theoretical analysis*, „*Journal of Political Economy*”, nr 70.
- Biuletyn Statystyczny 2006.
- Coleman J. *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1990.
- Coleman J., *Social Capital In the Creation of Human Capital*, „*American Journal of Sociology*” (suplement) 1988, nr 9.
- Dobosz M., *Wspomagana komputerowo statystyczna analiza wyników badań*, Akademicka Oficyna Wydawnicza, EXIT, Warszaw 2004.
- Domański S., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.
- Drucker F.P., *Innowacja, przedsiębiorczość, praktyka i zasady*. PWN, Warszawa 1992.
- Dz. U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.
- Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami.
- Dz. U. 2004 Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.
- Fukuamya F., *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997..
- Goldman N., *Wstęp do socjologii*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Gonciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności, Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, pod redakcją M. Herbsta, Wydawnictwo Naukowe SCHLAR, Warszawa 2007.
- Kuciński K., *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 1998.
- Lucas R., *On the Mechanics of Economic Development*, *Journal of Monetary Economics*, nr 22, 1988.
- Malinowski B., *Szkice z teorii kultury*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1958.
- Marek T., *Analiza skupień w badaniach empirycznych, Metody SAHN*, PWN, Warszawa 1989.
- Nahapiet J., Ghoshal S., *Social capital, intellectual capital and the organizational advantage*, „*Academy of Management Review*” 1988, vol. 23.

- North D., *New Institutional Economics and Development*, [w:] *Reinventing the Commons*, The Book of Abstracts, The International Association for the Study of Common Property, Norway 1995.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Siedleckiego na lata 2005-2013*, Starostwo Powiatowe w Siedlcach, 2004.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, Fundacja im. S. Batorego, Wyd. „Znak”, Kraków 1995.
- Radziejowska B., *Liderzy i ich organizacje w rozwoju społeczno-gospodarczym wsi*, [w:] *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, PAN, IRWiR, Warszawa 2002.
- Raport o Kapitale Intelktualnym Polski*, www.innowacyjnosc.gpw.pl.
- Reich R.B., *Praca narodów. Przygotowanie się do kapitalizmu XXI w.*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1996.
- Romer D., *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2000.
- Schulz T.W., *Investment In Human Capital*, The Free Press. New York 1976.
- Sokołowski M., *Jakość kapitału społecznego a rozwój gospodarki rynkowej*, [w:] *Człowiek a ład gospodarczy*, t. I. Wyd. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004.
- Stępień B., *Instytucjonalne uwarunkowania działalności przedsiębiorstw międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Stępień B., *Ranking gmin woj. mazowieckiego według wyników uzyskanych przez uczniów z egzaminu gimnazjalnego i szkół podstawowych w roku 2008*, Instytut Analiz Regionalnych w Kielcach, Kielce 2008.
- Szczepański J., *Elementy pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1966.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2005.
- Turow L.C., *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1999.
- Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, redaktor naukowy Sławomira Kańduła, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
- Zadania i kompetencje samorządów powiatowych*, Biuletyn Informacyjny Związku Powiatów Polskich, nr 11, Warszawa 2003.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek