

Radni wobec decentralizacji oświaty

AGNIESZKA KOPAŃSKA, GRAŻYNA BUKOWSKA

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski*

Przedmiotem analiz przedstawionych w artykule są czynniki decydujące o preferencjach radnych wobec decentralizacji oświaty. Zbadano, czy decentralizacja w obszarze polityki oświatowej jest priorytetem dla władz lokalnych pod względem zarówno indywidualnych cechy radnych, jak również charakterystyk gmin. W badaniu empirycznym opartym na modelu logitowym wykorzystano dane zebrane w ramach *Badania ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce* oraz dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych i Ministerstwa Finansów. Wyniki wskazują, że oprócz czynników związanych z sytuacją finansową gminy (poziom autonomii wydatkowej i zamożności) oraz cechami mieszkańców (wykształcenie, stopa bezrobocia) na preferencje wpływa posiadanie przez radnego dziecka w wieku szkolnym.

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia edukacji, decentralizacja fiskalna, decentralizacja oświaty, władza lokalna.

Przeprowadzona w Polsce na początku lat 90. XX w. reforma samorządu terytorialnego opierała się na procesie przeniesienia części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli terytorialnych, gmin (w 1990 r.) oraz powiatów i województw (w 1999 r.). Zachodzące procesy decentralizacji miały charakter wielopłaszczyznowy. Dotyczyły zarówno kompetencji w zakresie zadań publicznych, jak i źródeł ich finansowania, a polegały na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego (JST) określonych zasobów publicznych oraz władztwa do dysponowania nimi.

Samorządy stały się odpowiedzialne za szeroki zakres zadań ważnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, związanych przede wszystkim z usługami społecznymi, takimi jak oświata, kultura czy pomoc społeczna. Mimo to decyzje samorządów dotyczące tych dziedzin nie są w pełni

autonomiczne, ponieważ podlegają różnym regulacjom centralnym. Rodzi się pytanie: W jakim stopniu samorządy powinny mieć swobodę prowadzenia polityki edukacyjnej, a także swobodę w zakresie różnicowania rozwiązań organizacyjnych w edukacji? A także: Czy zwiększenie autonomii lub jej zmniejszenie w tworzeniu i realizacji polityk jest priorytetem dla władz lokalnych? Temu ostatniemu zagadnieniu poświęcono badanie, którego wyniki zostaną przedstawione w artykule.

Głównym celem naszych analiz było określenie czynników decydujących o preferencjach polityków wobec decentralizacji oświaty. W tym celu posłużono się bazą danych zebranych w ramach *Badania ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce* (BECKER). W ankiecie przeprowadzonej w latach 2012–2013 wśród radnych uzyskano

* Adres: ul. Długa 44/50, 00-241 Warszawa.
E-mail: kopanska@wne.uw.edu.pl

© Instytut Badań Edukacyjnych

odpowiedzi od ponad 400 polityków z czterech miast na prawach powiatu i 32 gmin z pięciu powiatów ziemskich. W artykule ocenimy czynniki decydujące o opinii radnego na temat słuszności następującego stwierdzenia: „Oświata NIE powinna być zadaniem własnym samorządów, ale zleconym, finansowanym dotacjami”. Do analiz wykorzystano czynniki związane zarówno z indywidualnymi cechami radnych (wiek, płeć, wykształcenie, posiadanie dziecka w wieku szkolnym), jak i z cechami charakteryzującymi badane JST i ich mieszkańców (opisanymi m.in. przez wskaźniki autonomii dochodowej i wydatkowej, poziom zamożności, wydatki na oświatę w budżetach samorządów, wykształcenie ludności, stopę bezrobocia). Zbadanie tych dwóch wymiarów było możliwe dzięki połączeniu odpowiedzi ankietowych z badania BECKER z charakterystykami gmin pochodzącymi z Banku Danych Lokalnych i Ministerstwa Finansów.

Przyglądanie się preferencjom polityków wydaje się zasadne zwłaszcza w świetle licznych prac teoretycznych wskazujących na to, że rządzący w samorządach bardziej autonomicznych będą skłonni do preferowania rozwiązań promujących zwiększanie samodzielności jednostek samorządowych. Takie wnioski można odnaleźć w literaturze pierwszego i drugiego nurtu teorii federalizmu fiskalnego. Skupia się ona na poszukiwaniu optymalnego stopnia decentralizacji, który poprawi funkcjonowanie sektora publicznego, podniesie efektywność realizowanych zadań i umożliwi lepszą dystrybucję dóbr publicznych. Istotnym czynnikiem dla osiągnięcia tych efektów są postawy lokalnych polityków, którzy dostosowują wydatki samorządu do preferencji mieszkańców oraz szukają sposobów optymalizacji finansowania zadań publicznych. Dzięki temu zwiększa się efektywność alokacyjna oraz kosztowa realizacji tych zadań (Oates, 1972; Tiebout, 1956). Badania pierwszego nurtu wskazują na problemy, jakie

stają na drodze do osiągnięcia efektywności, związane m.in. z występowaniem efektów zewnętrznych i nierówności w dochodach lokalnych. Analizy drugiego nurtu skupiają się na tym, w jaki sposób rozwiązania instytucjonalne, kształtujące organizacje i finanse samorządu, wpływają na postawy polityków (Oates, 2005; Weingast, 2009). Jednak oba nurty podkreślają, że decentralizacja ma szansę podnieść efektywność realizowania zadań publicznych.

Analizując preferencje polityków dotyczące decentralizacji, odwołujemy się również do badań wskazujących, że czynniki na poziomie indywidualnym mogą decydować o tym, czy dany polityk jest zwolennikiem większej autonomii i deregulacji lub większej kontroli działań samorządów przez rząd. Wyróżnić możemy tu charakterystyki radnych związane z własnym interesem w kształtowaniu postaw wobec decentralizacji, a także znaczenie ideologii w kształtowaniu preferencji polityków. Standardowe podejście ekonomiczne wskazuje, że postawy kształtuje osobista sytuacja społeczno-ekonomiczna oparta na kalkulacji kosztów i korzyści wynikających ze wzrostu lub spadku autonomii. Wpływ własnego interesu na preferencje został potwierdzony w licznych badaniach empirycznych (np. Lindstrom i Henson, 2011).

Problemy efektywnej decentralizacji

Klasyczne modele decentralizacji, osadzone w pierwszym nurcie federalizmu fiskalnego, wskazują, że zadania o zasięgu określonym terytorialnie powinny być przekazywane do realizacji samorządom, których wielkość odpowiada obszarowi korzyści związanych z danym dobrem. Finansując realizację tych zadań z własnych podatków (a więc w pełni samodzielnie), samorządy poprawiają efektywność wydatków publicznych. Z jednej strony efektywniej alokują środki (a więc lepiej dopasowują zadania

do potrzeb mieszkańców), a z drugiej obniżają koszty produkcji (Oates, 1972; Tiebout, 1956). Jest to możliwe m.in. dzięki postawie mieszkańców, którzy w ramach wyborów politycznych głosują na kandydatów oferujących rozwiązania najlepiej odpowiadające ich potrzebom lub po prostu przeprowadzają się do tego samorządu, który te potrzeby realizuje (Hirschman, 1970). Istotnym założeniem w tym modelu jest istnienie tzw. życzliwych polityków, którzy są nastawieni na realizację społecznego dobrobytu.

Jednak spełnienie modelowych założeń opisujących działanie zdecentralizowanego samorządu okazuje się nierealne. Po pierwsze, klasyczne założenie o podziale zadań zgodnym z obszarem korzyści jest możliwe do spełnienia tylko w odniesieniu do niewielkiej grupy dóbr. Nierzadko bowiem efekty lokalnych działań przekraczają granice samorządu. W przypadku zadań oświatowych uważa się, że społeczne korzyści z uczęszczania dzieci do szkół mają zarówno charakter lokalny, jak i ponadlokalny. Po drugie, kapitał ludzki kształtowany w szkole, w dłuższej perspektywie wykracza poza granice samorządu (np. w wyniku migracji mieszkańców). Ponadto jednym z celów dostarczania usług edukacyjnych przez organy publiczne jest wyrównywanie szans i umożliwienie dostępu do edukacji osobom najuboższym. Tymczasem naturalną konsekwencją decentralizacji jest różnicowanie się oferty samorządów. Wskazuje się także, że decentralizacja może prowadzić do pogłębiania nierówności (Prud'homme, 1995), co potwierdzono w wielu badaniach dotyczących obszaru edukacji (przegląd w: Herbst i Wojciuk, 2014). Kolejną przyczyną braku pełnej autonomii samorządów są problemy związane z możliwością stworzenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Lokalne podatki najczęściej nie wystarczają na pokrycie wszystkich zaplanowanych zadań samorządów, a lokalna baza podatkowa jest nierównomiernie rozłożona.

Ostatecznie w strukturze lokalnych dochodów lwią część stanowią transfery z budżetu państwa – dotacje i subwencje (Kopańska, 2014 ; Swianiewicz, 2011).

Wskazane problemy oznaczają, że w praktyce funkcjonowania samorządów we wszystkich krajach mamy do czynienia z ograniczeniem autonomii. W literaturze jest on określany mianem niepełnej lub częściowej decentralizacji (Borge, Brueckner i Rattsø, 2012). Ograniczenia te dotyczą różnych sfer funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W naszych rozważaniach skupimy się na kwestiach fiskalnych, a dokładniej na ograniczeniach samodzielności samorządu w obszarze decyzji dotyczących dochodów i wydatków.

Na kwestie ograniczonej autonomii samorządów nakłada się jeszcze jeden problem – motywacje polityków. Założenie o życzliwych politykach jest nierealne; grupa ta, zgodnie z teoriami wyboru publicznego, kieruje się realizacją własnych celów – szczególnie w wypadku reelekcji. Niemniej ta egoistyczna motywacja może sprzyjać realizacji dobrobytu społecznego, jeśli rządzący będą starali się dostosować swoje działania do potrzeb społecznych, aby uzyskać mandat w kolejnych wyborach (Michalak, 2005). Mechanizm ten zadziała w takim otoczeniu instytucjonalnym, które będzie sprzyjać poczuciu odpowiedzialności polityków wobec mieszkańców, co w warunkach niepełnej decentralizacji jest utrudnione (Besley i Preston, 2007).

Opisane powyżej problemy były przedmiotem wielu analiz empirycznych. W badaniach oceniano zmiany w kompozycji wydatków publicznych w związku ze zmianami samodzielności samorządów. Wykazano, że lokalni politycy – jeśli tylko mają swobodę działania – dopasowują wydatki do potrzeb mieszkańców (Barankay i Lockwood, 2007; Borge, Brueckner, 2014; Borge, Brueckner i Rattsø, 2012; Faguet, 2004; Solé-Ollé, 2009). Badania empiryczne wykazały również, że ograniczenia autonomii psują relacje na linii

mieszkańcy–władze lokalne–władze państwowe. Na przykład transfery z budżetu państwa sprawiają, że nie ma związku między lokalnymi wydatkami a kosztami ponoszonymi przez mieszkańców. Skutkuje to brakiem odpowiedzialności polityków wobec mieszkańców za aktywne planowanie i realizowanie polityki fiskalnej (Bailey, 1999; Dahlberg, Mork, Rattsø i Argen, 2008; Darby, Muscatelli i Roy, 2005; Gramkhar, 2002; Inman, 2008; Knight i Coate, 2002; Otim, 1996). Władze centralne mogą natomiast wykorzystywać transfery do kupowania głosów określonych grup społecznych lub polityków (Costa-i-Font, Rodriguez-Oreggia i Lunapla, 2003). Ostatecznie ograniczenia autonomii lokalnej mogą prowadzić do nadmiernego wzrostu wydatków i długu publicznego (Eyraud i Lusinyan, 2013; Fiva, 2006).

Autonomia samorządów wymusza na władzach lokalnych aktywne postawy. Wraz z jej wzrostem zwiększa się zainteresowanie i zaangażowanie polityków w realizację zdecentralizowanych zadań (Andersson, Gibson i Lehoucq, 2006). To właśnie dzięki temu poprawia się efektywność lokalnych wydatków.

Istotne zatem są następujące pytania: Czy sami politycy chcą tej autonomii? Czy oczekują dalszej decentralizacji finansów publicznych? Czy będą dążyć do samodzielności i brania odpowiedzialności za lokalne sprawy?

Preferencje lokalnych polityków wobec autonomii samorządów

Samodzielność w podejmowaniu decyzji wydaje się oczywistym atrybutem władzy, jednak nie zawsze oczekiwanym przez lokalnych polityków. Paweł Swianiewicz (2011) zauważył, że wzrost samodzielności łączy się z ryzykiem politycznym. Wyniki badania przeprowadzonego wśród polskich radnych na początku XXI w. wskazały, że preferują oni zwiększenie dochodów z udziałów w podatkach centralnych oraz subwencji, a nie z własnych dochodów podatkowych (Swianiewicz, 2011).

Badania pokazują, że na postawy polityków lokalnych wobec decentralizacji ma wpływ wiele czynników. Istotne okazują się zarówno cechy samych polityków, jak i jednostki samorządu, którą reprezentują.

Wpływ poglądów i cech indywidualnych na decyzje i opinie polityków jest przedmiotem wielu analiz (Besley, Montalvo i Reynal-Querol 2011; Heinemann, Mohl i Osterloh 2009; O’Roark i Wood, 2011). Ich wyniki potwierdziły istnienie zależności między poglądami polityków a ich preferencjami wobec autonomii lokalnej. W badaniu Friedricha Heinemanna i współpracowników (Heinemann, Janeba, Moessinger i Schröder, 2015), które dotyczyło stosunku przedstawicieli niemieckich landów do reform decentralizacyjnych, wykazano, że politycy o poglądach lewicowych nie akceptowali wyższego poziomu autonomii, a politycy o poglądach prawicowych byli zwolennikami większej samodzielności. Podobne wnioski płyną z badania przeprowadzonego wśród radnych szwedzkich gmin (Karlsson, 2015). Cechy takie jak płeć, wiek czy wykształcenie w badaniu niemieckim nie okazały się istotne. Jednak badanie szwedzkie wykazało znaczenie tych zmiennych. Wśród badanych to mężczyźni i osoby starsze pozytywnie postrzegały autonomię.

Przywołane powyżej badania przeprowadzone w Niemczech i Szwecji wykazały, że na opinie lokalnych polityków na temat autonomii istotny wpływ ma aktualna sytuacja finansowa i poziom samodzielności JST, które reprezentują. Badanie szwedzkie wykazało, że w gminach o wyższych dochodach z transferów wyrównujących, obserwuje się silniejszy opór radnych wobec lokalnej autonomii i rosnące wsparcie dla polityki finansowego wyrównywania dochodów. W badaniu Heinemana i współpracowników (2015) również pokazano, że politycy są przeciwni autonomii, jeśli ich region jest beneficjentem polityki wyrównywania dochodów. Zaobserwowano jednocześnie brak liniowej

zależności między bogactwem a preferencjami w kwestii autonomii. Za większą autonomią opowiadali się zarówno politycy z regionów o wyższym, jak i niższym PKB per capita od średniej. Autorzy wynik ten powiązali z faktem, że dzięki większej autonomii regiony mogą kształtować podatki, a dzięki temu lepiej dopasować dochody do lokalnych potrzeb. Możliwość efektywnego kształtowania polityki podatkowej była również przyczyną zaobserwowanej w badaniu niemieckim zależności między preferencjami wobec lokalnej autonomii a wielkością regionu. W opinii autorów mniejsze kraje łatwiej mogą kształtować podatki i dzięki temu przyciągać kapitał, dlatego przedstawiciele mniejszych regionów byli bardziej skłonni, by zwiększać samodzielność.

Autonomia wydatkowa i dochodowa oraz zamożność polskich gmin

Autonomia – a więc samodzielność samorządów w podejmowaniu decyzji – może być rozważana w wielu aspektach, np. prawnym, politycznym, gospodarczym, organizacyjnym oraz finansowym (Heller i Farelnek, 2013; Kosek-Wojnar, 2006; Zawora, 2010). W naszej analizie skupimy się na kwestiach fiskalnych, a dokładnie na samodzielności samorządów w kształtowaniu ich dochodów (autonomii dochodowej) oraz wydatków (autonomii wydatkowej). Innymi słowy, przeanalizujemy spektrum postaw radnych wobec autonomii fiskalnej, w którym na jednym biegunie znajdują się podstawy popierające system scentralizowany (samorzady nie podejmują żadnych

decyzji w odniesieniu do lokalnych dochodów i wydatków), a na drugim – system zdecentralizowany (samodzielność tych decyzji jest pełna). Jak wspomniano, w praktyce takie systemy nie istnieją; zazwyczaj mamy do czynienia z ograniczoną lub częściową autonomią dochodową i wydatkową. W budżetach lokalnych istotną część po stronie dochodów stanowią transfery. Co więcej, nawet kategorie dochodów określane jako własne, tylko w niewielkim stopniu pozwalają na realne kształtowanie wysokości dochodów samorządu. W przypadku polskich gmin relatywnie największą kontrolę mają samorzady nad częścią podatków lokalnych, szczególnie nad dochodami z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego czy środków transportu. Jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować o stawkach tych podatków, ulgach i zwolnieniach. Natomiast udziały w PIT i CIT, które są bardzo ważną częścią dochodów własnych, nie zależą od bezpośredniej polityki podatkowej lokalnych władz. Dla oceny poziomu samodzielności JST można wprowadzić wskaźnik mierzący udział dochodów, wobec których samorzady mogą prowadzić własną politykę dochodową (Jastrzębska, 2009; Łukomska-Szarek, 2011, zob. Tabela 1).

Po stronie wydatkowej można wskazać wiele przepisów, które określają co, jak i kiedy samorząd musi wykonać. Szczegółowość i dokładność tych regulacji jest zróżnicowana i dotyczy wielu aspektów autonomii, np. kwestii podejmowania określonych działań, decyzji o efektach tych działań, sposobów ich prowadzenia, sposobów i wysokości ich finansowania, kontroli

Tabela 1

Wskaźnik autonomii dochodowej

Wskaźnik autonomii	Dochody własne
$Wd = Dw / (\text{Dochody ogółem})$	Dw = dochody własne zgodnie z definicją art. 3 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powiększone o dochody utracone w związku z własną polityką podatkową – dochody z udziałów w podatkach PIT i CIT.

Tabela 2

Wskaźnik autonomii wydatkowej

Wskaźnik autonomii wydatkowej	Wydatki niesamodzielne
$Ww = \frac{\text{(Wydatki bieżące ogółem - } Wn\text{)}}{\text{(Wydatki bieżące ogółem)}}$	$Wn = \text{otrzymane z budżetu państwa dotacje na wydatki bieżące + wypłaty na część równoważącą subwencji ogólnej + obowiązkowe dotacje i wypłaty dla innych podmiotów w oświacie + dotacje na przedszkola otrzymane od innych samorządów}^{(a)}$ <p>+ wydatki na wynagrodzenia i dodatki dla nauczycieli + wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli + niedotowane wydatki na dodatki mieszkaniowe.</p>

^(a) Dotacje te nie muszą być przeznaczone na prowadzenie przedszkoli, jednak pojawiają się w samorządowym budżecie tylko w związku z uczęszczaniem do przedszkoli dzieci spoza samorządu, zatem są silnie powiązane z wydatkami analizowanego samorządu na przedszkola.

uzyskanych efektów (Bach, Blöchligeri Wallau, 2009; Kosek-Wojnar, 2006). Ocena swobody wydatkowej samorządów wymaga szczegółowego przyjrzenia się przepisom prawa kształtującym poszczególne lokalne zadania. Analiza przepisów wskazuje, że autonomia wydatkowa polskich samorządów jest istotnie ograniczona. Na przykład w badaniu porównawczym Polski i Finlandii wyliczono, że w 2006 r. 77,5% wydatków polskich samorządów było związanych z „obowiązkowymi zadaniami szczegółowo określonymi w przepisach prawa”. W Finlandii takie wydatki stanowiły tylko 24,5% budżetów (Oulasvirta i Turala, 2009). Największe ograniczenia swobody wydatkowej występują w odniesieniu do dwóch kategorii zadań budżetowych – pomocy społecznej i oświaty¹. Są to jednocześnie zadania decydujące o największej części lokalnych budżetów. Dodatkowo w budżetach samorządów można znaleźć wiele dotacji (środków kierowanych z budżetu państwa na konkretnie zdefiniowany cel) związanych z innymi niż te dwa obszarami. W Tabeli 2 przedstawiono propozycję wskaźnika mierzącego poziom autonomii wydatkowej. Wskaźnik ten uwzględnia zarówno wydatki

całkowicie niezależne od władz lokalnych, jak i takie, które mimo bardzo szczegółowego określenia w przepisach, wynikają (przynajmniej częściowo) z decyzji własnych samorządów.

Należy podkreślić, że wszystkie ograniczenia związane z przepisami prawa dotyczącymi dochodów i wydatków samorządów w jednakowym stopniu odnoszą się do wszystkich jednostek samorządu danego szczebla. Jednak faktyczna samodzielność poszczególnych JST będzie związana z kompozycją i wielkością ich budżetów, zarówno po stronie wydatkowej, jak i dochodowej. Dlatego możemy mówić o zróżnicowanej samodzielności wydatkowej i dochodowej jednostek samorządu terytorialnego. Część czynników różnicujących autonomię (poza przepisami prawa) jest niezależna od władz lokalnych, a związana z charakterystyką lokalnej ludności czy terenu samorządu. Natomiast część ograniczeń będzie wynikać z decyzji podjętych we wcześniejszych okresach przez samorządy, np. decyzji o sieci szkolnej.

Analizując kwestie autonomii, należy odnieść się również do zamożności samorządów. Jednostki bogatsze (mające więcej dochodów) mają większą swobodę podejmowania decyzji budżetowych, a zatem większą autonomię dochodową i wydatkową. Poziom dochodów polskich samorządów jest zróżnicowany. Przede wszystkim wynika ze

¹ Szczegółowa analiza samodzielności wydatkowej została przedstawiona w: Kopańska (2016). Analizy wraz ze wskaźnikami będą również dostępne na stronie: decentralizacja.wne.uw.edu.pl

Tabela 3

Korelacje wskaźników autonomii, zamożności oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców badanych gmin i miast na prawach powiatu

Zmienna	Wd	Ww	Dochodypol_pc	Dochody_wlasne_pc	Bezr	Wyksz_wyz
Wd	1,00					
Ww	0,61	1,00				
Dochodypol_pc	0,29	0,17	1,00			
Dochody_wlasne_pc	0,52	0,35	0,94	1,00		
Bezr	-0,16	-0,28	0,01	-0,11	1,00	
Wyksz_wyz	0,28	0,43	0,10	0,27	-0,21	1,00

Na podstawie danych budżetowych Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych dla 2012 r.

zróznicowania własnych dochodów, a szczególnie dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT. Zróznicowanie lokalnych gospodarek i poziomu rozwoju samorządów sprawia, że te dochody w różnym stopniu zasilają poszczególne jednostki. Transfery, a zwłaszcza wyrównawcza i równoważąca część subwencji ogólnej, mają na celu wyrównanie tych różnic. Należy podkreślić, że w polskim systemie wyrównanie to można określić jako „umiarkowane”, tzn. transfery spłaszczają, ale nie likwidują różnic dochodów między samorządami (Swianiewicz, 2011).

Zamożność JST można mierzyć ogólnym poziomem dochodów samorządów per capita (bez dochodów ze źródeł zagranicznych² – Dochodypol_pc; Jastrzębska, 2009; Kopańska, 2009; Kornberger-Sokołowska, 2001). W Tabeli 3 pokazano, że jest ona dodatnio skorelowana z przyjętymi przez nas miarami autonomii. Jednak tylko w odniesieniu do wskaźnika autonomii dochodowej korelację tę można uznać za dość silną. W tabeli widać również zależność tak ustalonej miary zamożności oraz dochodów własnych IST wraz z udziałami w PIT i CIT per capita (Dochody_wlasne_pc). Korelacja

między tymi wielkościami jest bardzo wysoka (94%), co odzwierciedla wspomnianą kwestię umiarkowanego wyrównywania poziomu dochodów samorządów transferami z budżetu państwa. Ponadto w tabeli umieszczono dane o poziomie bezrobocia (Bezr) w gminie lub mieście oraz o udziale ludności z wyższym wykształceniem w populacji JST (Wyksz_wyz)³.

Te informacje pozwalają nakreślić sytuację społeczno-ekonomiczną jednostek samorządu terytorialnego. Bezrobocie jest ujemnie skorelowane z wskaźnikami autonomii, szczególnie silnie z autonomią wydatkową. Jest to związane z faktem, że pomoc społeczna (kierowana do ubogiej ludności) jest finansowana z dotacji, a więc ogranicza swobodę wydatkową samorządu. Poziom wykształcenia jest natomiast silnie dodatnio powiązany zarówno z autonomią, jak i dochodami własnymi samorządów. Osoby lepiej wykształcone to zatem osoby lepiej zarabiające. Jeśli tylko nie pracują w rolnictwie, to do gminy trafia płacony przez nie PIT.

Zaprezentowane zależności odzwierciedlają problem nierówności w warunkach zdecentralizowanego państwa. Baza podatkowa, z której czerpią samorządy, jest nie tylko nierównomiernie rozłożona, lecz także silnie

² Dochody ze źródeł zagranicznych nie są stałym składnikiem dochodów samorządów, a ich pojawienie się w budżecie danej JST jest związane z wsparciem Polski przez Unię Europejską i nie stanowi systemowego elementu finansów lokalnych.

³ Dane o wykształceniu pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.

powiązana z sytuacją ekonomiczną ludności. To sprawia, że najczęściej samorządy o niższych dochodach własnych i mniej samodzielne mają jednocześnie uboższych mieszkańców, a bogate – bogatszych (Sobczyk, 2010; Zalewski, 2009).

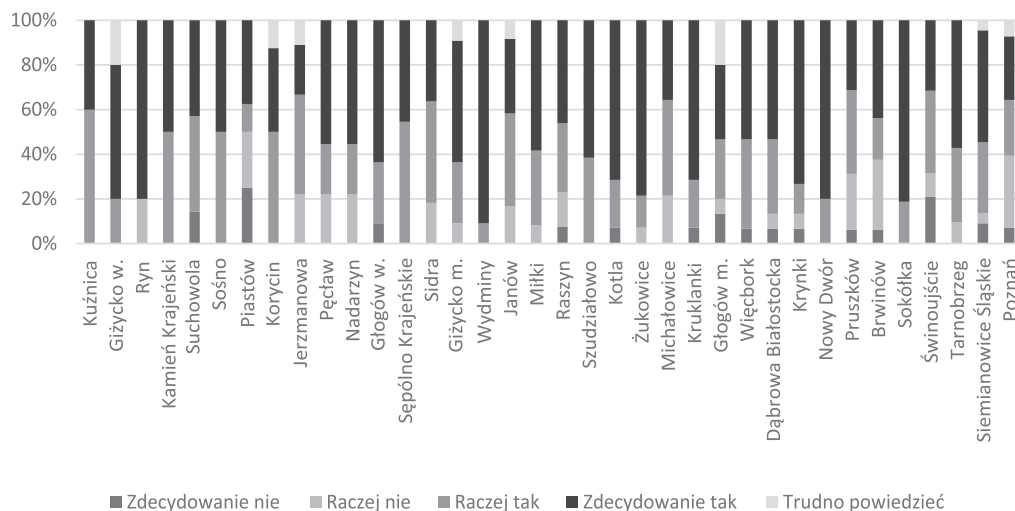
Postawy radnych gmin i miast wobec decentralizacji oświaty w Polsce

Zadania z zakresu edukacji publicznej w Polsce leżą w gestii samorządów. Prowadzenie i finansowanie szkół podstawowych i gimnazjów jest kompetencją gmin, zaś szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych – powiatów. Jednak samodzielność realizacji tych zadań jest w znacznym stopniu ograniczona szczegółowymi regulacjami centralnymi. Z tego powodu istotna część wydatków związanych ze szkołami została uwzględniona w zaproponowanym wskaźniku autonomii wydatkowej. Oświata stanowi najważniejszą część lokalnych budżetów, zarówno po stronie wydatków (przeciętnie 45% wydatków bieżących w 2012 r.), jak i dochodów za sprawą części oświatowej subwencji ogólnej (stanowiła ona przeciętnie 25% dochodów gmin i miast na prawach powiatu w 2012 r.). Znaczenie oświaty w budżetach lokalnych, przy jednoczesnym ograniczeniu swobody w kształtowaniu wydatków i dochodów z nią związanych, sprawia, że pytanie o oczekiwany przez władze lokalne poziom autonomii w odniesieniu do tych zadań, jest bardzo ważne. Należy pamiętać, że zarządzanie oświatą to nie jedyne zadanie samorządów, a więc dochody i wydatki z nią związane wpływają na inne samorządowe zadania.

W analizie dotyczącej postaw polityków wobec autonomii w zakresie zadań związanych z oświatą przeanalizowano opinie 452 radnych zebrane w badaniu ankietowym przeprowadzonym metodą wspomaganego komputerowo wywiadu telefonicznego (CATI) na przełomie lat 2012 i 2013

w czterech miastach na prawach powiatu i 32 gminach z pięciu powiatów ziemskich. Dobór samorządów do badania był celowy, uwzględniał zamożność samorządu oraz efekty działania szkół. Zamożność została przybliżona za pomocą wysokości dochodów własnych samorządów gminnych danego powiatu per capita (średnia dla powiatu z lat 2006–2010). W ocenie efektów edukacyjnych uwzględniono wyniki egzaminów gimnazjalnych z części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej (średnia z lat 2008–2010). Powiaty podzielono na trzy klasy zamożności (zamożne, przeciętne, mniej zamożne), a także na trzy klasy wyników egzaminacyjnych (wysokie, przeciętne i niskie). Następnie do badania wybrano powiaty reprezentujące najbardziej skrajne cechy (zamożność i wyniki egzaminacyjne) oraz – jako punkt odniesienia – powiat o przeciętnym poziomie zamożności i przeciętnych wynikach (Kopańska i Sztanderska, 2015). W efekcie analizowano bardzo zróżnicowane jednostki. Założono, że może być to czynnikiem różnicującym funkcjonowanie oświaty w tych samorządach, a zatem i postawy radnych wobec niej. Wyniki przedstawionych analiz nie są reprezentatywne dla całej Polski, jednak stanowią dobrą ilustrację badanych problemów.

W ankiecie zadano radnym wiele pytań dotyczących ich postaw wobec zadań oświatowych. W tym artykule chcemy przyjrzeć się opiniom na temat ograniczenia lokalnej autonomii w zakresie zadań oświatowych, a więc centralizacji oświaty. Poprosiliśmy radnych o wyrażenie opinii, na temat stwierdzenia: „Oświata NIE powinna być zadaniem własnym samorządów, ale zleconym, finansowanym dotacjami”. Na Rysunku 1 zestawiono odpowiedzi radnych. Widać, że są one zróżnicowane w poszczególnych gminach. Większość (ok. 84%) radnych opowiedziała się za pełną centralizacją zadań oświatowych. Jednak 69 osób (15,2%) miało



Rysunek 1. Struktura odpowiedzi radnych poszczególnych gmin na stwierdzenie: „Oświata NIE powinna być zadaniem własnym samorządów, ale zleconym, finansowanym dotacjami. Czy zgadza się Pan/Pani z tą opinią?”.

W nawiasach podano liczbę radnych, którzy odpowiadali na ankietę oraz liczbę radnych w radzie gmin i miast. Opracowanie własne na podstawie ankiety S1; badanie BECKER.

zdanie przeciwnie⁴. Odpowiedzi podane były w skali pięciopunktowej, wyrażającej zdecydowane lub mniejsze poparcie dla określonych rozwiązań w oświacie.

Liczba radnych, którzy wzięli udział w badaniu, stanowiła 72% ogółu radnych w analizowanych samorządach. Poziom realizacji odpowiedzi różnił się pomiędzy gminami (od 33% do 100%). Politykom zagwarantowano poufność indywidualnej odpowiedzi, ale poinformowano, że zagregowane wyniki będą publikowane. Informacja o poufności zwiększa szanse ujawnienia indywidualnych preferencji i ogranicza wpływ opinii publicznej.

Teoria i wcześniejsze badania wskazują, że na opinie lokalnych polityków ma wpływ wiele czynników. W celu określenia ich wpływu przeprowadzono analizy regresji logistycznej (model logitowy), w którym

jako zmienną objaśnianą przyjęto zmienną binarną, osiągającą wartość 0 w przypadku poparcia dla decentralizacji lub 1 w przypadku przeciwnym⁵.

Rozkład liczby odpowiedzi z poszczególnych samorządów był nierównomierny, a poziom realizacji próby w niektórych gminach – bardzo niski. Ze względu na możliwe konsekwencje tej sytuacji dla wnioskowania statystycznego (obciążenie charakterystyk badanej próby i osłabienie wiarygodności testów; zob. Allison, 2002) wprowadzono do modelu wagi odpowiadające stosunkowi przeciętnej liczby radnych do liczby radnych w danej gminie. Jednocześnie zrezygnowano z uwzględnienia w analizie odpowiedzi radnych z pięciu gmin o najniższym poziomie realizacji, dlatego ostatecznie analizowana próba liczyła 415 radnych.

⁴ Jedenastu ankietowanych nie miało zdania i nie zostali oni uwzględnieni w kolejnych analizach.

⁵ Przyjęto sposób kodowania zmiennej objaśnianej stosowany w badaniu preferencji (Heinemann i in., 2015).

Przyjmując perspektywę ekonomii instytucjonalnej, postanowiono przyjrzeć się, w jaki sposób regulacje determinujące samodzielność samorządów wpływają na te postawy. Zostały do tego wykorzystane wskaźniki decentralizacji przedstawione w Tabelach 1 i 2. Oprócz tego uwzględniono dane o zamożności samorządu. Zgodnie z obserwacjami pochodzącymi z innych badań zakładano, że radni samorządów mniej zamożnych i mniej samodzielnych – zarówno dochodowo, jak i wydatkowo – chętniej zdecydowaliby się na całkowitą centralizację oświaty.

Kolejną istotną kwestią, którą uwzględniono w modelu, jest znaczenie oświaty w lokalnym budżecie. Mając na uwadze specyfikę finansowania oświaty w Polsce, założono, że miarą tego oddziaływania jest udział wydatków na szkoły⁶ w dochodach z części oświatowej subwencji ogólnej. Subwencja oświatowa jest transferem ogólnym służącym do dofinansowania zadań samorządów z zakresu oświaty. Niestety nigdy nie został określony standard tego dofinansowania, co wywołuje wiele konfliktów pomiędzy samorządami a rządem. Przedstawiciele samorządów bardzo często traktują subwencję oświatową jak dotację, i to dotację niewystarczającą. Wyrazem tego może być opinia naszych respondentów na temat najważniejszych problemów związanych z realizacją przez ich samorządy zadań z zakresu oświaty. Za najważniejszy problem 253 radnych (56%) wskazało niewystarczającą wartość subwencji oświatowej. Jednocześnie to, ile samorządy płacą ponad subwencję, jest przynajmniej częściowo wyrazem ich własnej polityki wobec oświaty – wskazuje to zatem na lokalne preferencje względem zadań związanych ze szkołami. Z tym związane są kolejne zmienne, które wzięto pod uwagę: wskaźnik bezrobocia oraz informacja o wykształceniu mieszkańców. Założono,

że bogatsi i lepiej wykształceni mieszkańcy będą bardziej zainteresowani oświatą. Zatem niższe bezrobocie i wyższy poziom wykształcenia ludności będzie skłaniał radnych do przychylnych postaw wobec decentralizacji oświaty.

Zgodnie z wynikami przytoczonych badań pod uwagę wzięto również cechy charakteryzujące samych radnych – płeć, wiek, wykształcenie. Uwzględniona została także zmienna, która opisuje własny interes radnego związany z funkcjonowaniem szkół – posiadanie dziecka w wieku szkolnym. Ponadto rozróżniono gminy i miasta na prawach powiatu ze względu na inny zakres funkcjonowania oświaty i finansów lokalnych w tego typu samorządach.

W Tabeli 4 zebrano podstawowe informacje o zmiennych, które zostały uwzględnione w analizie regresji, natomiast w Tabeli A1 zamieszczonej w aneksie przedstawiono podstawowe statystyki dotyczące opisanych zmiennych. Zmienne niezależne pogrupowano w następujące kategorie: (a) zmienne charakteryzujące finanse samorządu, (b) charakteryzujące mieszkańców i znaczenie dla nich oświaty, (c) zmienne indywidualne – charakteryzujące radnego i jego ewentualny prywatny interes wobec centralizacji lub decentralizacji zadań oświatowych oraz (d) zmienną charakteryzującą typ samorządu.

Wybrane zmienne wyjaśniające z poziomu samorządu są ze sobą silnie powiązane (podobnie jak to było widać na poziomie ogólnopolskim; Tabela 3). Korelacje te pokazano w Tabeli 5. Z tego powodu przetestowano różne modele, w których osobno wprowadzano zmienne silnie skorelowane. Wyniki analiz przedstawiono w Tabeli 6. Autonomia dochodowa okazała się nieistotna statystycznie. Natomiast, zgodnie z spostrzeżeniami z innych badań i naszymi oczekiwaniami, radni samorządów bardziej zamożnych, o większej samodzielności wydatkowej, niechętnie rezygnują z oświaty jako zadania własnego.

⁶ Uwzględniono tu wydatki bieżące na szkoły.

Tabela 4
Opis zmiennych

Zmienna	Opis zmiennej	Poziom zmiennej uwzględniony w badaniu*
Centr	Opinia na temat centralizacji oświaty: 1 oznacza odpowiedź <i>raczej tak i zdecydowanie tak</i> na stwierdzenie: „Oświata NIE powinna być zadaniem własnym samorządów, ale zleconym finansowanym dotacjami.”	I
Zmienne charakteryzujące finanse samorządu		
Wd	Wskaźnik autonomii dochodowej	S
Ww	Wskaźnik autonomii wydatkowej	S
Dochodypol_ pc1000	Wskaźnik zamożności JST (podzielony na 1000)	
Zmienne charakteryzujące mieszkańców i znaczenie dla nich oświaty		
Wydzskoly_sub	Wydatki bieżące JST na szkoły w stosunku do dochodów z subwencji oświatowej	S
Wykszt_wyz	Udział mieszkańców z wykształceniem wyższym w populacji (dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2002)	S
Bezr	Stopa bezrobocia rejestrowanego	S
Zmienne indywidualne		
Dziecko_pon16	Radny jest rodzicem dziecka w wieku do 16 lat (1 – tak; 0 – nie)	I
Plec	1 – mężczyzna; 0 – kobieta	I
Wiek	Wiek radnego w pełnych latach	I
Wykszt_wyz_radny	Zmienna binarna (1 – wykształcenie wyższe; 0 – w przeciwnym wypadku)	I
Zmienna charakteryzująca typ samorządu		
Typ gminy	1 – gmina, 0 – miasto na prawach powiatu	S

* S – zmienna samorządowa (dane budżetowe i demograficzne na poziomie samorządu); I – zmienna indywidualna (cechy radnego).

Tabela 5
Korelacje między zmiennymi wyjaśniającymi z poziomu samorządu

Zmienna	Wd	Ww	Dochodypol_pc	Wydzskoly_sub	Wykszt_wyz	Bezr
Wd	1,00					
Ww	0,58	1,00				
Dochodypol_pc	0,64	0,62	1,00			
Wydzskoly_sub	0,25	-0,17	-0,14	1,00		
Wykszt_wyz	0,15	0,44	0,47	0,05	1,00	
Bezr	-0,20	-0,47	-0,48	0,01	-0,61	1,00

Tabela 6
Wyniki modelu logitowego

Zmienna	1	2	3	4	5	6	7
Wd	-1,258 -0,68	-1,164 -0,56	0,117 -0,06				
Ww				-8,569 (4,04)***			
Dochodypol_pc1000					-0,355 (2,19)**		
Wydzkoly_sub	(2,03)**	-0,949 -1,24	-1,19 -1,63	-1,602 (1,96)*	-1,684 (2,16)**	-1,124 -1,52	-1,173 (1,69)*
Wykształ_wyz		-0,107 (4,33)***				-0,107 (4,36)***	
Bezr			0,179 (2,39)**				0,178 (2,49)**
Dziecko_pon16	-0,531 -1,52	-0,71 (1,96)**	-0,717 (2,02)**	-0,611 (1,73)*	-0,606 (1,76)*	-0,68 (1,94)*	-0,719 (2,06)**
Plec	0,29 -0,91	0,336 -1,01	0,301 -0,94	0,295 -0,91	0,331 -1,01	0,326 -0,98	0,302 -0,94
Wiek	0,013 -0,94	0,017 -1,23	0,014 -1,03	0,015 -1,07	0,012 -0,9	0,017 -1,26	0,014 -1,03
Wykształ_wyz_radny	-0,47 -1,42	-0,082 -0,23	-0,261 -0,77	-0,347 -1,01	-0,468 -1,4	-0,065 -0,19	-0,263 -0,78
Typ gminy	-1,195 (2,43)**	-0,559 -1,09	-0,708 -1,47	-0,447 -0,82	-0,924 (1,84)*	-0,644 -1,24	-0,701 -1,44
Stała	4,387 (2,86)***	3,86 (2,59)***	1,601 -0,95	7,912 (4,25)***	5,284 (3,27)***	3,704 (2,60)***	1,624 -1,01
N	415	415	415	415	415	415	415
Pseudo R ²	0,05	0,1	0,09	0,09	0,07	0,1	0,09

W nawiasach podano wartości statystyki z. Istotności na poziomach: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Wszystkie analizy wykonano w pakiecie STATA SE 14.

Ciekawy jest wynik dotyczący związku opinii o centralizacji i rzeczywistego dofinansowania zadań oświatowych. Wpływ tej zmiennej na decyzje o centralizacji oświaty okazał się istotny statystycznie w większości modeli. Współczynnik przy tej zmiennej ma znak negatywny co oznacza, że radni w samorządach, które więcej dopłacają z własnych dochodów do oświaty, są mniej przychylni centralizacji zadań oświatowych. Można to interpretować w ten sposób, że aktualny wysiłek finansowy samorządów

jest związany z preferencjami radnych i mieszkańców, czyli jest wyrazem ich zainteresowania oświatą. Jeśli ten wysiłek jest większy, to oświata jest ważniejsza dla radnych i mieszkańców – zatem nie chcą oni rezygnować z możliwości samodzielnego zarządzania tym obszarem.

Potwierdzają to również istotność i znaki przy kolejnych zmiennych: poziomie wykształcenia mieszkańców i bezrobociu. Im wyższe wykształcenie ludności w gminach, tym radni są mniej skłonni do popierania

centralizacji oświaty. Natomiast im większe bezrobocie, tym centralizacja zyskuje więcej pozytywnych opinii.

Interesujący jest wynik analiz dotyczących związku między cechami charakteryzującymi samego radnego a jego opinią na temat centralizacji oświaty. Tylko jedna zmienna okazała się istotna. Radni, których dzieci chodzą lub wkrótce będą uczęszczać do szkół, są mniej skłonni do popierania centralizacji zadań oświatowych. Jest to wyraz egoistycznej postawy – możliwości wpływania na zadania, które bezpośrednio dotyczą ich samych.

Ostatnia zmienna – rozróżniająca radnych pod względem typu JST – okazała się istotna w dwóch modelach. Radni miast byli mniej skłonni rezygnować z możliwości samodzielnego zarządzania oświatą. Może być to związane z faktem, że miasta są zdecydowanie większymi podmiotami niż gminy, dysponują większymi budżetami, realizują więcej zadań. W przypadku oświaty zajmują się nie tylko szkołami podstawowymi i gimnazjami, lecz także szkołami ponadgimnazjalnymi i specjalnymi. Mają zatem pod opieką dzieci uczące się na wszystkich obowiązkowych etapach edukacji. To sprawia, że trudniej jest radnym powiatów zrezygnować z samodzielności w tym obszarze.

Podsumowanie

Wprowadzana w Polsce decentralizacja fiskalna ma w praktyce charakter niepełny, a wpływ samorządów na lokalne dochody i wydatki jest ograniczany wieloma przepisami. Ograniczenia te wpływają na postawy polityków. Im mniejsza jest ich swoboda działania w danej dziedzinie, tym mniej czują się za tę dziedzinę odpowiedzialni, co – jak pokazują badania teoretyczne i empiryczne – prowadzi do pogarszania efektywności alokacyjnej i kosztowej. Istotne jest zatem pytanie, czy lokalni politycy są gotowi na samodzielne zarządzanie sprawami lokalnymi i od czego zależy ich stosunek do

decentralizacji. Badanie ankietowe przeprowadzone wśród radnych wybranych gmin i miast na prawach powiatu pokazało, że instytucjonalny kształt decentralizacji w Polsce nie sprzyja podejmowaniu przez władze lokalne aktywnej polityki wobec oświaty. Jedynie 15% ankietowanych poparło decentralizację oświaty. Okazało się jednak, że na postawę radnych wobec centralizacji zadań oświatowych istotny wpływ ma samodzielność wydatkowa oraz zamożność ich samorządu. Ograniczenia samodzielności wydatkowej wynikają z przepisów prawa i są takie same dla wszystkich JST danego szczebla. Jednak faktyczna samodzielność jest związana z kompozycją i wielkością lokalnych budżetów oraz różnicami w kosztach realizacji lokalnych zadań. To dlatego mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem tej samodzielności między jednostkami samorządu terytorialnego. Nasze badanie wykazało, że radni samorządów, które cieszą się większą samodzielnością wydatkową oraz są bardziej zamożne, rzadziej popierali centralizację zadań oświatowych.

Obok tego, ważne dla negatywnego nastawienia radnych do centralizacji zadań oświatowych okazały się potrzeby mieszkańców. Jeśli są oni zainteresowani oświatą (są to osoby zamożne i dobrze wykształcone), to radni są mniej skłonni do rezygnowania z tych zadań. Należy pamiętać, że te cechy mieszkańców są w Polsce pozytywnie skorelowane z bogactwem samorządu, a to z kolei zwiększa jego autonomię. W ten pośredni sposób wyniki przeprowadzonego badania nawiązują do problemu nierówności jako efektu decentralizacji oświaty. Jeśli system finansowania samorządów odzwierciedla bogactwo mieszkańców, to dwa typy zmiennych: z poziomu instytucjonalnego i charakterystyki społeczności lokalnej, nakładają się na siebie, co może prowadzić do pogłębienia nierówności edukacyjnych. Aby tego uniknąć, konieczna jest silna ingerencja centralna, która zapewni realizację

oczekiwanego poziomu usług, albo stworzenie systemu dochodów, które w większym stopniu wyrównają sytuację między samorządami. Dzisiejszy system bliższy jest temu pierwszemu rozwiązaniu. Niestety oznacza to ograniczenie faktycznej samodzielności samorządów, co może oddziaływać na inne niż edukacja dziedziny funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizy pokazały również, że postawy radnych wobec zadań oświatowych odzwierciedlają nie tylko problemy i potrzeby samorządu. Ważny jest ich indywidualny interes. Radni, których dzieci chodzą do szkół, rzadziej chcieli zrezygnować z oświaty jako zadania własnego samorządu. Chcą mieć wpływ na działanie szkół. To spostrzeżenie wpisuje się w znany w literaturze ekonomicznej wątek decyzji dokonywanych przez polityków motywowanych interesem własnym.

Literatura

- Ahlin, Å. i Mörk, E. (2008). Effects of decentralization on school resources. *Economics of Education Review*, 27(3), 276–284.
- Andersson, K. P., Gibson, C. C. i Lehoucq, C. C. (2006). Municipal politics and forest governance: comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development*, 34(3), 576–595.
- Bach, S., Blöchliger, H. i Wallau, D. (2009). The spending power of sub-central governments: a pilot study. *OECD Economics Department Working Papers*, 705. Paris: OECD Publishing.
- Bailey, S. (1999). *Local government economics: principles and practice*. London: MacMillan.
- Barankay, I. i Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 91(5–6), 1197–1218.
- Besley, T. i Preston, I. (2007). Electoral bias and policy choice: theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1473–1510.
- Besley, T., Montalvo, J. G. i Reynal-Querol, M. (2011). Do educated leaders matter? *The Economic Journal*, 121(554), 205–227.
- Borge, L.-E. i Brueckner, J. K. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 80, 153–163.
- Borge, L.-E., Brueckner, J. K. i Rattsø, J. (2012). Partial fiscal decentralization and public-sector heterogeneity: theory and evidence from Norway. *CESifo Working Papers*, 3954. Pobrano z http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2012/wp-cesifo-2012-10/cesifo1_wp3954.pdf
- Costa-i-Font, J., Rodriguez-Oreggia, E. i Lunapla, D. (2003). Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico. *Public Choice*, 116, 185–204.
- Dahlberg, M., Mork, E., Rattsø, J. i Argen, H. (2008). Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2320–2335.
- Darby, J., Muscatelli, V. i Roy, G. (2005). *How do sub-central government react to cuts in grants received from central governments: evidence from a panel of 15 OECD countries*. Glasgow: Centre for Public Policy for Regions, University of Glasgow.
- Devarajan, S., Khemani, S. i Shah, S. (2009). The politics of partial decentralization. W: E. Ahmad i G. Brosio (red.), *Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?* (s. 102–124). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Eyraud, L. i Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571–587.
- Faguet, J. P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 867–893.
- Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 62(2), 250–280.
- Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M.-D. i Schröder, C. (2015). Who likes to fend for oneself? Revenue autonomy preferences of subnational politicians in Germany. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(4), 653–685.
- Heinemann, F., Mohl, P. i Osterloh, S. (2009). Who's afraid of an EU tax and why? Revenue system preferences in the European Parliament. *The Review of International Organizations*, 4(1), 73–99.
- Heller, J. i Farelnek, E. (2013). Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustrój samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 52(14), 81–94.

- Henson, S. i Lindstrom, J. (2013). A mile wide and an inch deep? Understanding public support for aid: the case of the United Kingdom. *World Development*, 42, 67–75.
- Herbst, M. i Wojciuk, A. (2014). Przestrzenne nierówności oferty edukacyjnej w zdecentralizowanym systemie oświaty. Przypadek Polski. *Edukacja*, 126(1), 34–52.
- Hirschman, A. (1970). Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University Press.
- Inman, R. P. (2008). The flypaper effect. *NBER Working Paper Series*, 9, 217–226.
- Jastrzębska, M. (2009). Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego przed akcesją i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej. *Finanse Komunalne*, 12, 14–27.
- Jin, J. i Zou, H. F. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics*, 52(2), 270–293.
- Karlsson, D. (2015). Local autonomy or national equality? A Conflict of values and interests for political leaders. *Regional and Federal Studies*, 25(1), 19–44.
- Knight, B. i Coate, S. (2002). Endogenous federal grants and crowd-out of state government spending. *American Economic Review*, 92(1), 71–92.
- Kopańska, A. (2009). Autonomia finansowa a rozwój gmin miejskich w latach 1999–2006. W: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych* (s. 107–123). Warszawa: CeDeWu.
- Kopańska, A. (2014). Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym. Warszawa: Difin.
- Kopańska, A. (2016). *The expenditure decentralization – measurement and effects on spending behaviours of Local Governments – analysis for Poland*. Referat wygłoszony podczas The 24th NISPAcee Annual Conference, 19–21 maja, Zagrzeb.
- Kopańska, A. i Sztanderska, U. (red.). (2015). *Prywatne i publiczne wydatki na oświatę*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Liber.
- Kosek-Wojnar, M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 4, 75–88.
- Lockwood, B. (2005). Fiscal decentralization: a political economy perspective. *Warwick Economic Research Papers*, 721, 1–34.
- Łukomska-Szarek, J. (2011). Samodzielność finansowa samorządów lokalnych. *Nauki o Finansach*, 9(4), 87–96.
- Michalak, T. (2005). Ekonomiczna teoria demokracji. W: J. Wilkin (red), *Teoria wyboru publicznego* (s. 69–86). Warszawa: Scholar.
- O’Roark, J. B. i Wood, W. C. (2011). Determinants of congressional minimum wage support: the role of economic education. *Public Choice*, 147(1–2), 209–225.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- Otim, S. (1996). Foreign aid and government fiscal behaviour in low-income South Asian countries. *Applied Economics*, 28(8), 927–933.
- Prud’homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10, 201–220.
- Sobczyk, A. (2010). Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. *Zeszyty Naukowe SGGW: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 125–136.
- Solé-Ollé, A. (2009). Evaluating the effects of decentralization on public service delivery: the Spanish experience. W: E. Ahmad i G. Brosio (red.), *Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?* (s. 257–286). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Municipium.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political economy*, 53(9), 416–424.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 (z późn. zm.)).
- Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293.
- Zalewski, A. (2009). Problemy i metody prognozowania wpływu rozwoju lokalnego na finanse gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 46, 183–192.
- Zawora, J. (2010). Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia. *Zeszyty Naukowe SGGW: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 137–145.

Aneks

Tabela A1
Statystyki badanych gmin

Nazwa gminy	Wd	Ww	Dochodypol_ pc1000	Wydzkoly_sub	Wykształt_wyz	Bezr	Egz	Radni z dziećmi	Średni wiek radnych	Udział mężczyzn w radzie	Udział radnych z wyższym wykształceniem
Brwinów (3)	0,33	0,56	3,42	1,81	16,48	5,40	106,84	0,25	52,75	0,69	0,81
Dąbrowa Białostocka (3)	0,23	0,38	2,58	1,86	5,55	12,60	97,62	0,47	49,53	0,87	0,47
Giżycko (1)	0,37	0,48	2,47	1,31	11,40	9,20	101,64	0,18	53,73	0,73	0,91
Giżycko (2)	0,51	0,56	3,53	1,44	4,71	9,70	101,04	0,00	46,80	1,00	0,60
Głogów (1)	0,40	0,54	3,27	1,83	9,83	7,50	97,80	0,13	55,40	0,80	0,80
Głogów (2)	0,41	0,55	2,77	1,77	5,07	9,00	94,87	0,36	50,82	0,64	0,36
Janów (2)	0,24	0,42	2,97	1,45	3,54	5,90	101,69	0,17	54,67	0,83	0,17
Jerzmanowa (2)	0,67	0,60	5,89	1,65	5,12	7,30	97,16	0,22	51,67	0,89	0,33
Kamień Krajeński (3)	0,31	0,47	2,98	1,36	4,23	12,70	98,55	0,17	51,17	0,83	0,17
Korycin (2)	0,27	0,50	3,31	1,09	4,01	5,40	98,03	0,13	55,25	1,00	0,38
Kotła (2)	0,36	0,49	2,87	1,39	3,42	11,40	91,17	0,36	52,00	0,57	0,14
Kruklanki (2)	0,30	0,44	3,09	1,31	4,45	8,40	99,64	0,43	50,00	0,50	0,21
Krynki (3)	0,36	0,48	2,72	1,60	4,12	24,00	100,85	0,13	56,73	0,67	0,20
Kuźnica (2)	0,22	0,45	2,49	1,41	3,68	10,80	99,29	0,60	44,20	1,00	0,80
Michałowice (2)	0,34	0,51	5,08	1,48	23,18	4,10	108,97	0,14	53,21	0,57	0,57
Miłki (2)	0,38	0,43	3,27	1,70	3,10	10,30	97,94	0,42	46,17	0,50	0,33
Nadarzyn (2)	0,56	0,48	5,19	2,02	16,22	3,90	99,91	0,00	53,67	0,89	0,44
Nowy Dwór (2)	0,28	0,46	2,66	1,62	2,24	11,00	106,65	0,47	50,53	0,93	0,07
Piastów (1)	0,24	0,47	2,43	1,62	15,79	5,30	106,27	0,13	51,00	0,50	0,75
Poznań (1)	0,38	0,62	4,70	1,21	19,93	3,90	104,69	0,18	46,32	0,75	0,96
Pruszków (1)	0,35	0,48	2,72	2,03	14,61	5,80	100,98	0,25	54,88	0,81	0,69
Pęcław (2)	0,31	0,45	3,36	1,42	2,14	13,50	97,24	0,33	50,67	0,56	0,11
Raszyn (2)	0,41	0,54	3,48	1,62	11,48	4,20	97,29	0,00	53,62	0,62	0,62
Ryn (3)	0,23	0,43	2,96	1,11	3,84	10,60	99,29	0,60	49,40	0,60	0,80
Sidra (2)	0,36	0,44	2,77	1,68	2,77	9,10	96,85	0,36	46,73	0,64	0,09
Siemianowice Śl (1)	0,34	0,52	3,22	1,36	8,27	6,80	96,47	0,18	50,55	0,59	0,82
Sokółka (3)	0,38	0,37	2,32	1,87	7,43	11,00	101,52	0,25	50,69	0,81	0,63
Sośno (2)	0,23	0,37	2,92	1,60	3,15	12,30	98,59	0,25	53,25	0,75	0,25
Suchowola (3)	0,22	0,43	2,90	1,32	3,84	10,10	96,26	0,57	53,29	0,86	0,14
Szudziałowo (2)	0,37	0,48	2,92	1,50	2,33	12,70	98,17	0,46	45,92	0,77	0,23
Sępólno Krajeńskie (3)	0,38	0,44	2,82	1,37	5,60	13,90	96,07	0,09	60,27	0,73	0,36
Tarnobrzeg (1)	0,30	0,44	3,84	1,16	13,54	9,90	105,49	0,24	55,00	1,00	0,67
Więcbork (3)	0,27	0,40	2,81	1,43	5,51	13,40	98,05	0,27	53,80	0,87	0,47
Wydminy (2)	0,26	0,40	3,22	1,51	4,07	10,60	96,05	0,27	47,64	0,64	0,55
Świnoujście (1)	0,45	0,65	5,06	1,22	11,58	5,20	99,30	0,11	56,26	0,79	0,79
Żukowice (2)	0,43	0,46	3,03	1,67	2,13	11,70	91,82	0,36	49,57	0,43	0,21

W tabeli wskazano typy gmin: (1) miasta na prawach powiatu, (2) gminy wiejskie (3) gminy miejsko-wiejskie. Na podstawie ankiety S1 (badanie BECKER) i danych dotyczących budżetów gmin uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

W artykule wykorzystano dane pochodzące z *Badania ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce* (BECKER) przeprowadzonego w latach 2013–2015 w Instytucie Badań Edukacyjnych w ramach projektu „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty. Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (nr 2014/13/B/HS4/03204).

Tekst złożony 13 kwietnia 2016 r., zrecenzowany 15 lipca 2016 r., przyjęty do druku 21 listopada 2016 r.

Analysis of councillors' attitudes towards the centralization and decentralization of education in Poland

The article analyses the factors determining the preferences of local councillors to the decentralization of education. The question of whether the decentralization of education policy is a priority for local authorities is examined. Both the individual features of the councillors as well as the characteristics of the municipalities, were taken into account. The empirical study was based on a logit model and used data collected in a survey, which was part of the BECKER project (*A study on the economic determinants for objectives and guidelines on allocation of private and public education spending in Poland*), as well as data from the Local Data Bank and the Ministry of Finance. The results indicate that in addition to factors related to the financial situation of the municipality (level of spending autonomy and wealth) and the characteristics of citizens (education, income), preferences are influenced by the fact that a councillor has a child of school age.

KEYWORDS: education economics, partial decentralization, decentralization of education, local politicians.