



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Praca-licencjacka-budzet-gminy-7

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie Osieka Jasielskiego w latach 2007–2010

I

Obecnie wiedza zaczyna odgrywać coraz większą rolę w życiu człowieka, a co za tym idzie, kładzie się silny nacisk na jej jakość i dostępność. Zatem szczególne miejsce we współczesnej polityce społecznej zajmuje kategoria dotycząca potrzeb ludzkich, między innymi potrzeb edukacyjnych. Zmiany w edukacji to bez wątpienia proces ciągły, który ma swe źródło najczęściej w postępie nauki, cywilizacji i kultury. W obecnym czasie są one szczególnie głębokie i gruntowne, gdyż oddziałują na nie przekształcenia społeczno-polityczne, ustrojowe, gospodarcze itd. Taką głęboką i gruntowną zmianą w polskiej oświacie była, rozpoczęta we wrześniu 1999 r., reforma oświaty¹.

Do roku 1990 polska oświata była zarządzana w sposób scentralizowany, albowiem powielane były zasady odnoszące się do zarządzania strukturami państwa, w którym wszelkie istotne decyzje podejmowane były przez centralną administrację. W ramach procesu decentralizacji struktur polskiego państwa zadania związane z pierwszymi etapami edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe) znalazły się pośród zadań własnych gmin². Te nie mają

¹Zob. M. Zalewska-Bujak, *Udział nauczycieli w przemianach edukacyjnych przełomu XX i XXI stulecia w Polsce*, Katowice 2010, s. 9; *Jakość życia i jakość szkoły. Wprowadzenie w zagadnienia jakości i efektywności pracy szkoły*, red.

I. Nowosad, I. Mortag, J. Ondráková (red.), Zielona Góra 2010.

2Zob. D. Kurzyna-Chmiel, Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie, Warszawa 2009, s. 88; J. E. Nowacka, Samorząd terytorial-

93

Paulina Przybycień

jednak pełnej swobody w organizacji i sposobie finansowania gminnych placówek oświatowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że gminy są tylko jednym z podmiotów odpowiedzialnych za politykę oświatową prowadzoną w Polsce³. Ta z kolei jest jednym z aspektów szerokich działań społecznych prowadzonych przez gminę. Ponadto należy wskazać na specyfikę systemu oświaty, która, podobnie jak inne usługi publiczne, polega na tym, że decyzje podejmowane współcześnie owocują w dalszej perspektywie czasowej⁴.

Zadania oświatowe gminy wynikają w szczególności z postanowień:

- 1) Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵;
- 2) Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁶;

3) Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷ oraz przepisów wykonawczych do tych ustaw.

Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym opisuje zakres

ipoziom samodzielności kompetencyjnej gminy, określając katalog jej zadań własnych jako: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (...)” m.in. w zakresie edukacji publicznej. Gmina działa tu w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Potrzeby zbiorowe wyróżnia się nie tylko ze względu na ich naturalne ce-

ny w ustroju państwowym, Warszawa 2003; S. Prażmowski, Ministerstwo Edukacji Narodowej do samorządu terytorialnego, Warszawa 2001; M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości, Warszawa 2009; S. Kańduła, Samodzielność samorządu gminnego w stanowieniu o wydatkach w dziedzinie usług społecznych, [w:] Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce, pod red. E. Denek, Poznań 2003.

³Zob. S. Kańduła, op. cit., s. 88.

⁴Zob. B. Śliwerski, Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP, Warszawa

2009, s. 42.

5Zob. tekst jednolity z 2001 r., Dz. U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

6Zob. tekst jednolity z 2006 r., Dz. U. nr 97, poz. 674 z późn. zm.

7Zob. tekst jednolity z 2004 r., Dz. U. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

94

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

chy, lecz także z uwagi na ich społeczne znaczenie⁸. Zaliczam do nich również potrzeby edukacji.

W ustawie Karta Nauczyciela wśród zadań gminy wymieniono m.in.:

1) stanowienie o wysokości niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli,

2) wspieranie nauczycieli w procesie dydaktyczno-wychowawczym.

W przepisach ustawy o systemie oświaty ustawodawca wskazał, iż w szczególności do zadań gminy należy m.in.:

zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, wykonanie remontów obiektów przedszkolnych i szkolnych oraz wyposażenie ich w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania;

zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkołom i placówkom oraz zatwierdzanie rocznych projektów organizacji przedszkoli, szkół i placówek na nowy rok szkolny;

powierzanie nauczycielom stanowisk dyrektorów, a także odwoływanie ich z tych stanowisk;

organizowanie i prowadzenie przygotowania dzieci sze-

ścioletnich do rozpoczęcia nauki w szkole;

zapewnienie dziecku bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

Ponadto zadania oświatowe gminy związane są z obowiązkiem:

1) inspirowania i realizacji zadań dla wsparcia procesu dydaktycznego i szkolnych programów

wychowawczych;

2) kontrolowania spełniania przez uczniów obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;

8Zob. A. Milewska, Rola finansów w tworzeniu, wymianie i podziale produktu społecznego, [w:] *Finanse*, pod red. M. Podstawki, Warszawa 2010, s. 70.

95

Paulina Przybycień

3) realizacji zadań wspierających uczniów w nauce.

W gminie znajduje się także likwidacja placówek oświatowych. Na rzecz prawidłowego funkcjonowania oświaty zaangażowanych jest wiele instytucji na różnych szczeblach władzy, zróżnicowany jest też stopień ich odpowiedzialności⁹.

II

Reforma ustroju państwa, której istotą jest decentralizacja kompetencji państwa w zakresie zarządzania sferami usług publicznych, w tym oświatą, wiązała się ze zmianą warunków ich finansowania¹⁰. Środki finansowe dla oświaty płyną: po pierwsze

– z budżetu państwa, poprzez system subwencji i dotacji, który wspomaga gminę w finansowaniu realizowanych przez nią zadań ustawowych; po drugie – gmina ustala własny sposób redystrybucji środków przewidzianych we własnym budżecie na finansowanie zadań realizowanych w szkołach i innych placówkach oświatowych. Zakres zadań edukacyjnych objętych systemem finansowania to z reguły zabezpieczenie wydatków, które wiążą się z funkcjonowaniem placówki w jej tradycyjnej roli¹¹. Kwestie środków finansowych na zadania oświatowe określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz coroczny podział środków z budżetu państwa przeznaczonych na owe cele. Jednostki samorządu terytorialnego, co roku, przeznaczają te środki w ramach własnych budżetów i mają w tym względzie dużą swobodę¹².

Ponieważ środki pochodzące z budżetu państwa nigdy nie były i nie będą wystarczającym źródłem finansowania kształcenia, za-

9Zob. więcej na ten temat w pracy zbiorowej, *Zarządzanie oświatą*, Warszawa 1999, s. 16.

10Zob. MEN o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku, *Biblioteka Reformy* nr 6, Warszawa 1999, s. 24.

11Zob. R. Piwowarski, *Edukacja z perspektywy lokalnej i międzynarodowej*, Warszawa 2006, s. 39–40.

12Zob. Zadania samorządu terytorialnego w działalności oświatowej <http://samorzad.infor.pl/>

96

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

sadne jest poszukiwanie pozabudżetowych form finansowania¹³ na pokrycie wszystkich potrzeb związanych z oświatą i szkolnictwem. Przy dokonywaniu wyboru formy realizacji, a zatem także finansowania zadań gminnych, j.s.t. winny się kierować kryteriami efektywności i sprawności. Generalnie uznać można, iż podmioty, które muszą przynajmniej część swoich wydatków pokrywać używanymi przez siebie wpływami, mają w założeniu większą motywację do maksymalizacji efektywności działalności¹⁴.

Jedną z głównych form finansowania zadań oświatowych jest część oświatowa subwencji ogólnej. Globalną kwotę części oświatowej subwencji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określa każdego roku Sejm w ustawie budżetowej¹⁵. Obecnie kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ustala się na podstawie określonych ustawowo, zobiektywizowanych kryteriów, w sposób który nie narusza samodzielności gmin. Podział ten dokonywany jest między gminy odpowiednio do liczby, typów i rodzajów szkół oraz innych placówek oświatowych i liczby uczniów w tych szkołach i placówkach na terenie gminy. Subwencja oświatowa przeznaczona jest na realizację zadań szkolnych oraz pozaszkolnych i przesyłana jest w ratach miesięcznych¹⁶.

Podział subwencji oświatowej pomiędzy poszczególne samorządy następuje według „algorytmu” przewidzianego w rozporządzeniu¹⁷. Uwzględnia on przede wszystkim „przeliczeniową liczbę

13Zob. I. Kowalska, *Finansowanie z budżetu państwa systemu kształcenia zawodowego dzieci i młodzieży*, [w:] *Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej*, pod red. A. Kozubskiej, A. Zduniaka, Poznań 2006, s. 233–242; A. Jeżowski, *Ekonomiczne determinanty efektywności w edukacji*, Głogów 2007, s. 40.

14Zob. J. M. Salachna, *Formy wydatkowania środków publicznych i ich efekty* [w:] *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok 2009.

15Zob. art. 27 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526).

16Zob. *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008, s. 105; B.

Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kraków 2006.

17Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podzia-

łu części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dany rok.

97

Paulina Przybycień

uczniów i wychowanków”, która jest odzwierciedleniem zakresu zadań realizowanych przez samorządy, a także kosztów wykonania tych zadań. W konsekwencji, im większa jest liczba uczniów

i wychowanków przeliczeniowych, tym większe stają się zadania i koszty, a zatem większa subwencja oświatowa¹⁸. Obowiązujący algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany, zależnie od uwag i postulatów zgłaszanych przez reprezentację samorządów (Zespół i Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego)¹⁹.

Z częścią oświatową subwencji ogólnej związana jest niestabilność jej łącznej kwoty, co wynika z braku ścisłego związku z kosztami ponoszonymi przez samorządy. Z tego powodu jednostki samorządu terytorialnego musiały przesunąć więcej środków z zadań pozaoświatowych w celu utrzymania dynamiki wydatków oświatowych. W efekcie wzrosła luka pomiędzy wydatkami j.s.t. na oświatę a wielkością wpływów z tytułu części subwencji oświatowej. Doprowadziło to do zmniejszenia przejrzystości finansowania oświaty w Polsce²⁰.

Inną, równie ważną formą pozyskiwania środków na realizację zadań oświatowych są dotacje celowe. Dotacje, podobnie jak subwencje, są instrumentami służącymi wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego i potrzeb, stanowią szczególne i konieczne uzupełnienie innych sposobów podziału środków pomiędzy poszczególne j.s.t.²¹ W obowiązującym ustawodawstwie zasady dotyczące wysokości dotacji celowych przekazywanych j.s.t. na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych przewidują, że mogą być one udzielane do wysoko-

¹⁸Zob. A. Bordo, Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, wyd. IV, Toruń 2010, s. 202–203.

¹⁹Zob. H. Kuzińska, Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany, Warszawa 2005, s. 44.

²⁰Zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, Centralne finansowanie ochrony zdrowia i edukacji w Polsce. Analiza regionalna, Warszawa 2008, s. 41.

²¹Zob. J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, Budżet jednostki samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2002, s. 91; Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999.

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

ści 50% planowanych wydatków na ich realizację, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej²². Samorządy mogą otrzymać też dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych dotyczące wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia

ipomoc materialną dla młodzieży wiejskiej, na wdrażanie reformy systemu oświaty, wyrównywanie szans edukacyjnych, zapewnić kształcenia praktycznego²³. Dotacje celowe dla j.s.t. muszą być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Są one dla władz państwowych bardzo dogodnym i skutecznym instrumentem wpływania na politykę samorządu terytorialnego²⁴.

Ponieważ samorządy wydają subwencję oświatową zwykle w całości na zadania bieżące, duże nadzieje na wsparcie oświatowych zadań inwestycyjnych wiążą ze środkami gromadzonymi w rezerwie celowej²⁵. W budżecie państwa przewidziany został cały szereg takich rezerw mających na celu m.in. zabezpieczenie realizacji prowadzonych przez rząd programów. Część spośród wspomnianych rezerw, ustanowiona została z myślą o przedsięwzięciach ze sfery oświaty (np. rezerwa celowa na zakup gimbusów czy pracowni internetowych²⁶). Znaczna część rezerw celowych, których dysponentem jest Minister Edukacji Narodowej,

²²Zob. art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526).

²³Zob. A. Bordo, op. cit., s. 206. Zob. Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 111; T. Lubińska, M. Będzieszak, Własny

potencjał inwestycyjny jako miara pozycji wydatkowej gmin w latach 2004 i 2005 [w:] Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata, pod red.

T. Lubińskiej, Warszawa 2005.

²⁴Zob. Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej.

Finanse publiczne, red. S. Owsiak, t. I, Kraków 2004, s. 388–389; M. Korolewska,

Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa [w:] Budżet państwa – teoria a praktyka parlamentarna, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2005.

²⁵Zob. H. Kuzińska, op. cit., s. 68.

²⁶Por. H. Kuzińska, op. cit., s. 72 i in.; U. Smółkowska, Rezerwa ogólna i rezerwy celowe [w:] Budżet państwa – teoria a praktyka parlamentarna, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2005.

Paulina Przybycień

dotyczy pomocy materialnej dla uczniów (Narodowy Program Stypendialny). Od 2004 r. środki przekazywane z rezerwy są komponowane ze środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej. Tworząc je, nie przesądza się o dokonaniu wydatków, gdyż nie ma obowiązku ich stuprocentowej realizacji i dlatego w części mogą pozostać niewykorzystane²⁷.

Wydatki na utrzymanie szkół wyraźnie wzrosły w ostatnich latach i stało się to w znacznym stopniu dzięki samorządom terytorialnym, które otrzymały kwotę subwencji dodatkowo zwiększając

środki pochodzące ze źródeł własnych²⁸. A więc oprócz subwencji, dotacji celowych zadania oświatowe finansowane mogą być także ze środków budżetu gminy²⁹. Dochody własne są najczęściej analizowane w literaturze przedmiotu, ponieważ to one decydują o samodzielności gmin podczas realizowania zadań publicznych. Niosą one także ze sobą najwięcej kontrowersji, gdyż nie zostały zdefiniowane w żadnej ustawie³⁰. Samodzielność gminy w zakresie kształtowania poziomu swoich dochodów jest w sposób istotny ograniczona. Konstytucja zastrzegła bowiem zarówno ustawowe określenie źródeł dochodów publicznych, jak i sposób gromadzenia środków finansowych. Zatem możliwość wpływu na poziom dochodów sprowadza się do:

ustalania stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielenia ulg i zwolnień,

tworzenia własnych podatków lokalnych (samoopodatkowanie),

pozyskiwania środków o charakterze zwrotnym (kredyty, pożyczki),

²⁷Zob. U. Smołkowska, op. cit., s. 45.

²⁸Zob. Oświata – informacje niedostępne gdzie indziej, Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” 2009, nr 34, s. 16; A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Prawo finansów publicznych, Warszawa 2011.

²⁹Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 339.

³⁰Zob. W. Misterek, Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2009, s. 24.

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

uzyskiwania dochodów z gospodarowania mieniem,

ustalania opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urządzeń użyteczności publicznej³¹.

J.s.t. mają procentowo ustaloną część (udział) we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Warto wskazać, iż najważniejszym czynnikiem wpływającym na dochody gmin jest sytuacja gospodarcza kraju. Wynika to z bardzo silnego, w polskim systemie finansów samorządowych, powiązania gmin – poprzez udziały w podatkach dochodowych, subwencje i dotacje celowe – z budżetem państwa, którego wielkość jest z kolei bardzo silnie uzależniona od koniunktury gospodarczej³².

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej programowanie rozwo-

ju edukacji uzyskało niespotykany wcześniej impuls – możliwość wykorzystania dodatkowych środków na rozwój edukacji z funduszy europejskich. Jednostki samorządów terytorialnych tworzą największą pod względem wartości grupę beneficjentów funduszy pochodzących z Unii Europejskiej³³. W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej większość uwagi skoncentrowano na poprawie i unowocześnianiu bazy informatycznej szkół i placówek oświatowych, a także na utworzeniu bazy danych instytucji akredytowanych. Nie mniej pilną sprawą, jak informatyzacja systemu oświaty, była potrzeba tworzenia bazy materialnej dla stopniowo wdrażanego systemu egzaminów zewnętrznych. Trzecia grupa zadań finansowanych również ze środków unijnych dotyczy doskonalenia nauczycieli³⁴. Programy pomocowe Unii Europej-

³¹Zob. B. Dolnicki, op. cit., s. 310.

³²Zob. Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 238.

³³Zob. R. Szymański, Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego – szanse i zagrożenia [w:] Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, t. 2, pod red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Szczecin 2006, s. 279.

³⁴Zob. H. Kuzińska, op. cit., s. 81; A. Ochocki, Wydatki publiczne na zdrowie, edukację i świadczenia rodzinne. Polska i wybrane kraje Unii Europejskiej [w:]

Paulina Przybycień

skiej, ze szczególnym wskazaniem na te wspierające edukację, spośród funduszy strukturalnych, to Europejski Fundusz Społeczny (w ramach ZPORR oraz SPO RZL). Rozwojowi edukacji w państwach Unii sprzyja również współpraca międzynarodowa w ramach programów edukacyjnych, tj.: Socrates, Leonardo da Vinci oraz Młodzież³⁵.

III

Przechodząc do charakterystyki gminy Osiek Jasielski, na przykładzie której opiera się niniejsza analiza, należy zauważyć, że jest ona jedną z mniejszych gmin powiatu jasielskiego. Położona jest na terenach podgórskich w dorzeczu górnej Wisłoki i ma typowo rolniczy charakter. Gmina z uwagi na położenie i swoistą charakterystykę, nazywaną „różą wiatrów”, jest wyjątkowa ze względu na usytuowane na jej terenie farm wiatrowych (w miejscowości Pielgrzymka). Rozwój aktywności społecznej mieszkańców gminy zapewniają działające na jej terenie instytucje kulturalne i kluby sportowe³⁶.

Ludność gminy Osiek Jasielski to mieszkańcy ośmiu miejscowości: Osieka Jasielskiego, Czekaja, Mrukowej, Pielgrzymki, Samo-klęsk, Świerchowej, Załęża, Zawadki Osieckiej.

Kierunki działań w Polsce na rzecz równowagi praca – życie – rodzina, pod red.

C.Sadowskiej-Snarskiej, Białystok 2008.

³⁵Zob. A. Wankiewicz-Heise, M. Joras, D. Obidniak, Polityka oświatowa Unii Europejskiej. Przewodnik, Warszawa 2003, s. 17; Organizacja systemu edukacji w Polsce 2009/2010, Warszawa 2010.

³⁶Zob. Gmina Osiek Jasielski, red. S. Mendelowski, Krosno 2010, s. 46 i n.

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

Wykres 1. Ludność gminy Osiek Jasielski (stan z 2009 r.)

5%
Osiek Jasielski

15%
13%

Czekaj

12%

12%
Mrukowa

11%

Pielgrzymka

14%
Samoklęski

18%

Świerchowa

Załęże

Zawadka Osiecka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)³⁷.

Według danych GUS z 2009 r. miejscowością najbardziej zaludnioną są Samokłęski, które plasują się także w czołówce pod względem zajmowanej powierzchni. Najmniejszą liczbę ludności stanowi Czekaj (5% ogółu ludności w gminie).

Analiza wieku mieszkańców gminy Osiek Jasielski wskazuje, że najliczniejszą grupę (utrzymującą swą pozycję w latach 2007–2010) tworzą ludzie w wieku od 20–29 lat (ok. 20%). Drugie miejsce zajmują dzieci i młodzież w przedziale wiekowym 10–19 lat (ok. 15%). Osoby starsze w wieku 70 lat i więcej to grupa ok. 10% mieszkańców gminy, utrzymująca się w omawianych latach na tym samym poziomie. W ostatnich latach w gminie Osiek Jasielski obserwowany jest także wzrost liczby osób w „wieku produkcyjnym” (18–59 lat dla kobiet oraz 18–64 lat dla mężczyzn), których udział w ogólnej populacji gminy w omawianych latach wynosi ponad połowę (średnio 65%). Społeczeństwo gminy można więc określić jako młode.

W mieszkańcy utrzymują się głównie z rolnictwa, dlatego znajduje się tu 3200 gospodarstw indywidualnych wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej i roślinnej. Jedną z dodatkowych form działalności jest prowadzenie gospodarstw agroturystycznych, gdyż walory przyrodniczo-krajobrazowe i mało zanieczysz-

³⁷http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

103

Paulina Przybycień

czone przez człowieka środowisko stwarzają korzystne warunki ich rozwoju.

W rejestrze REGON w roku 2010 zarejestrowanych było 265 podmiotów gospodarczych, w tym 245 podmiotów prywatnych. Widoczny więc staje się fakt, że ciągłe zmiany w gospodarce spowodowały wzrost znaczenia sektora prywatnego w stosunku do sektora publicznego.

Problem bezrobocia w gminie dotyczy zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Z danych udostępnionych przez GUS wynika, że liczba bezrobotnych zarejestrowanych w gminie nie ulegała zbyt drastycznym zmianom. Widoczny spadek bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy odnotowany został jedynie w 2008 r. (z 401 do 330 osób). Pamiętać należy, iż rzeczywista liczba osób pozostających bez pracy może być większa, gdyż nie każdy bezrobotny zgłosił chęć zarejestrowania. Zgodnie z danymi (por. wykres poniżej) liczba kobiet przewyższała liczbę mężczyzn. Sytuacja ta mogła wynikać z faktu, że kobietom trudniej jest znaleźć pracę, więc dłużej posiadały status bezrobotnych.

Wykres 2. Bezrobotni zarejestrowani w gminie Osiek Jasielski

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Stosunek liczby bezrobotnych „zarejestrowanych” do liczby ludności w wieku produkcyjnym w latach 2007–2009 nie prze-

104

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

kracza 15%. Utrzymuje się tu nadal przewaga bezrobotnych kobiet nad bezrobotnymi mężczyznami (średnio

o 11,43%).

Przechodząc do analizy problemów gminnej oświaty, wskazać należy, że organem prowadzącym szkoły i placówki oświatowe jest gmina Osiek Jasielski. W badanym okresie (2007–2010) do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych uczęszczało ponad 3000 uczniów i wychowanków. Gmina obecnie prowadzi 2 przedszkola (oba z oddziałami integracyjnymi), 5 oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych, 7 szkół podstawowych (w tym dwie z oddziałami integracyjnymi), 1 gimnazjum – prowadzące oddział integracyjny.

Do jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie upowszechniania kultury, oświaty i wychowania, należy zaliczyć także Gminny Ośrodek Kultury (GOK). Współpracuje on ze szkołami podstawowymi i gimnazjum, organizując różne akademie okolicznościowe, turnieje tenisa stołowego, wiedzy pożarniczej, znajomości przepisów o ruchu drogowym i wiedzy ekologicznej. Celem takich przedsięwzięć było zagospodarowanie wolnego czasu młodzieży i zaangażowanie jej w powiększanie dorobku kulturalnego gminy. GOK jest swoistym „łącznikiem międzypokoleniowym” w przekazywaniu tradycji i zwyczajów gminy.

Niskie nakłady państwa na oświatę i wzrost kosztów prowadzenia placówek oświatowych, spowodowany stale rosnącymi wydatkami płacowymi, zmuszają do racjonalizacji wydatków oświatowych. Kształtowanie się dochodów i wydatków na oświatę w latach 2007–2010 w gminie Osiek Jasielski przedstawiają poniższe wykresy i tabele. Głównym dochodem własnym gminy są podatki³⁸. W badanym okresie najwyższe wpływy gmina osiągała z udziału podatku dochodowego od osób fizycznych, który znacząco przewyższa pozostałe

³⁸Zob. art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526) i są to wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych (opłacanego w formie karty podatkowej), od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; dodatkowo udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT).

105

Paulina Przybycień

dochody własne we wszystkich omawianych latach. Dochody gminy stanowiły także w mniejszym stopniu: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych i dochody pozostałe³⁹.

Wykres 3. Dochody własne gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010

– informacje szczegółowe dotyczące wybranych kategorii dochodów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

39Więcej informacji w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Osiek Jasielski.

106

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

Tabela 1. Struktura wydatków w gminie Osiek Jasielski
w latach 2007–2010 (w zł)

WYDATKI

LATA

2007

2008

2009

2010

Rolnictwo i łowiectwo

30 028,37

46 424, 73

53 869, 08

64 254, 45

Leśnictwo

470, 70

1 561, 52

0, 00

54, 41

Wytwarzanie i zaopa-

trywanie w energię

elektryczną, gaz i wodę

64 966,67

113 447, 26

77 191, 96

59 865, 55

Transport i łączność

1 118 182,85

788 417, 96

691 738, 57

1 421 791, 71

Gospodarka mieszka-

niowa

117 246, 81

168 883, 27

219 919, 30

794 737, 66

Działalność usługowa

31 450, 40

12 174, 00

13 300, 00

0, 00

Administracja publicz-

na

1 368 443, 95

1 393 809, 89

1 464 774, 05

1 616 115, 07

Urzędy naczelnych org.

władzy państw., kon-

troli i ochrony prawa

oraz sądownictwa*

15 120, 44

12 733, 97

10 271, 11

28 572, 32

Bezpieczeństwo pu-

bliczne i ochrona

przeciwpożarowa

198 457, 35

81 362, 06

283 085, 52

1 214 453, 86

Dochody od osób

praw., fiz., i innych jedn.

nieposiadających

osobowości prawnej

oraz wydatki związane

z ich poborem

11 339, 83

9 695, 47

8 318, 50

6 899, 88

Obsługa długu publicz-

nego

1 488, 71

0, 00

45 738, 58

179 984, 84

Oświata i wychowa-

nie

4 668 226, 33

6 170 667, 56

5 063 568, 60

5 995 266, 74

Ochrona zdrowia

48 135, 73

50 793, 89

59 102, 41
62 753, 68

Pomoc społeczna
2 424 445, 43
2 615 521, 07
2 525 896, 87
2 735 355, 41

Edukacyjna opieka

wychowawcza

207 593, 00

414 520, 42

552 409, 78

538 871, 92

Gospodarka komunal-

na i ochrona środowi-

ska

336 104, 74

1 622 540, 98

12 282 764, 53

587 318, 15

Kultura i ochrona

dziedzictwa narodo-

wego

167 000, 00

192 450, 00

246 000, 00

354 028, 12

Kultura fizyczna i sport

10 254, 11

25 310, 00

118 263, 40

940 853, 07

Wydatki gminy

ogółem

10 818 955,42

13 720 260,05

24 716 203,26

16 601 176,84

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

*Dotyczy wydatków związanych z organizacją wyborów m.in. wybory prezydenta RP, wybory do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego czy wybory gminne (do rady gminy, wójta oraz referenda gminne).

107

Paulina Przybycień

Wydatki ponoszone na finansowanie zadań oświatowych w gminie Osiek Jasielski stanowią znaczną część wydatków budżetowych. Najwyższy ich udział, w ogólnej kwocie wydatków budżetowych w omawianych latach, odnotowany został w 2008 r. (48%); najniższy z kolei wystąpił w 2009 r. (23%). Średni udział analizowanych wydatków z zakresu oświaty w wydatkach ogólnych gminy w tym przedziale opiewał na 36%. Wydatki z tej kategorii to głównie sprawy bieżące, takie jak: wynagrodzenia, środki czystości i pomoce naukowe oraz doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Tabela 2. Źródła finansowania zadań w zakresie oświaty gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010 (w zł)

Dochody

Rok

2007

2008

2009

2010

Środki wła-

sne gminy

1 428 211, 33

2 687 395, 56

1 530 591, 60

2 404 565, 74

Subwencja

oświatowa

3 210 015, 00

3 483 272, 00

3 532 977, 00

3 590 701, 00

Dotacje celo-

we

281 949, 00

395 629, 00

216 737, 40

231 353, 62

Środki unijne

0, 00

170 206, 94

334 736, 38

244 737, 69

Razem

4 920 175, 33

6 736 503, 50

5 615 042, 38

6 471 358, 05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

Jak wynika z tabeli 2. dochody gminy Osiek Jasielski przeznaczone na oświatę wzrastały głównie dzięki subwencjom i dotacjom. Jednak, pomimo dysponowania większymi środkami publicznymi, w kolejnych latach działalności osieckiego samorządu gminnego zmniejszała się niezależność finansowa gminy. Początkowo bowiem gminy finansowały swoje zadania przede wszystkim dochodami własnymi – bowiem najlepszym miernikiem ich zasobności są właśnie dochody własne.

Porównując dane liczbowe tabel 1. i 2. można stwierdzić, że stosunek dochodów gminy na oświatę i wydatków z tego zakresu początkowo (lata 2007 i 2008) był dodatni, więc gmina w pełni pokrywała wydatki związane z oświatą, a pozostała nadwyżka

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

mogła być przekazana na wydatki innego rodzaju. Jednak z czasem stosunek ten nieco się odwrócił i to wydatki przewyższyły dochody: w 2009 różnica wyniosła 0,02%, a w 2010 niecały 1%.

Zgodnie z danymi⁴⁰ udział subwencji w wydatkach oświatowych wynosił zawsze ponad 50%. Wzrosty i spadki udziału subwencji w wydatkach oświatowych są efektem tego, że jej wysokość zależy od liczby uczniów w szkole i w klasie, liczby nauczycieli oraz od ustalonych przez Ministerstwo Edukacji parametrów. Wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w omawianych latach są bardzo zróżnicowane. Największe wydatki na oświatę poniesione zostały w roku 2008 (6 585 187,98 zł), niewiele mniejsze odnotowano w 2010 (5 615 978,38 zł), najmniejsze z kolei w 2007 r. (4 875 819,33 zł).

Biorąc pod uwagę udział wydatków na zadania własne z zakresu oświaty można stwierdzić, iż o ile w latach 2007 i 2008 wynosił on ponad 40%, to w latach kolejnych udział ten zmniejszał się i tak w roku 2009 wynosił jedynie 23%, a w roku 2010 – 39%. Patrząc z kolei na udział wydatków na zadania w zakresie oświaty w wydatkach na wszystkie zadania własne, widzimy, iż w latach 2007 i 2008 odnotowano, że wydatki te stanowiły ponad 50%. W roku 2009 zauważalny jest drastyczny spadek udziału wydatków na zadania własne z zakresu oświaty w wydatkach na zadania własne o ponad połowę (z 55% do 24%). W 2010 r. jest już odnotowany ich wzrost do prawie 50% (z 24% do 46%).

W kolejnej tabeli (3) zamieszczone zostały indeksy dynamiki zmian wybranych kategorii dochodów i wydatków. Tempo zmian dochodów pochodzących z subwencji wskazuje w poszczególnych latach wzrost jej kwoty o 8%, następnie 1% i na koniec o 2%. Porównanie kwoty subwencji oświatowej z roku 2010 do 2007 daje wynik 112%, czyli wzrost tych środków o 12%. Natomiast dynamika wzrostu dochodów ogółem odnotowana została w zestawieniu dochodów z 2009 i 2008 (o 56%), 2010/2007 (o 17%). Spa-

⁴⁰Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

109

Paulina Przybycień

dek dochodów odnotowany został w zestawieniach 2008/2007 (o 4%) i 2010/2009 (o 22%).

Zestawiając dane dotyczące ogólnych wydatków w gminie, zauważyć można wzrost: porównując rok 2008 i 2007 (o 27%) oraz 2009/2008 (o 80%). Biorąc pod uwagę wydatki z 2010 r. do 2009 r., widoczne jest ich ograniczenie o 33%. Dynamika wzrostu wszystkich wydatków poniesionych przez gminę, porównując te z

roku 2010 do 2007, wyniosła 53%.

Wydatki na zadania z zakresu oświaty w roku 2008 wzrosły o 35% (więcej niż tempo wzrostu wydatków ogółem – 27%), ale już w roku 2009 zostały ograniczone o 15%. Ostateczna dynamika wydatków na zadania oświatowe 2010/2007 (34%) jest niższa niż wydatków ogółem (53%) o 19%. Dynamika wzrostu wydatków 2010/2007 w dziale Oświata i Wychowanie to 28%, inaczej zaś jest w dziale Edukacyjna Opieka Wychowawcza, gdzie wzrost ten wyniósł aż 160%.

Tabela 3. Dynamika zmian w dochodach gminy Osiek Jasielski, dochodach na zadania własne (subwencja) oraz wydatkach na zadania własne z zakresu oświaty na lata 2007–2010 (w zł)

2007

2008

2009

2010

Dynamika

2008/2007

Dynamika

2009/2008

Dynamika

2010/2009

Dynamika

2010/2007

Wyszczególnienie

wykonanie
wykonanie
wykonanie
wykonanie

Dochody ogółem

13 126 557,76

12 604 582,85

19 613 209,70

15 360 314,14

96%

156%

078%

117%

Dochody zadania

własne – subwen-

108%

101%

102%

112%

cja oświatowa

3 210 015,00

3 483 272,00

3 532 977,00

3 590 701,00

Wydatki ogółem

10 818 955,42

13 720 260,05

24 716 203,26

16 601 176,84

127%

180%

67%

153%

Wydatki – na

zadania z zakresu

135%

85%

116%

134%

oświaty, w tym:

4 875 819,33

6 585 187,98

5 615 978,38

6 534 138,66

Wydatki z działu

Oświata i Wycho-

132%

82%

118%

128%

wanie

4 668 226,33

6 170 667,56

5 063 568,60

5 995 266, 74

Wydatki z działu

Edukacyjna opieka

200%

133%

96%

260%

wychowawcza

207 593, 00

414 520, 42

552 409, 78

538 871, 92

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010 oraz kwartalnych sprawozdań gminy Osiek Jasielski o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami na lata 2007–2010.

110

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

Wykres 4. Łączne środki przekazane na zadania oświatowe gminy Osiek Jasielski z lat 2007–2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

Głównymi środkami wydatkowymi gminy Osiek Jasielski na oświatę i edukację w latach 2007–2010, jak w przypadku większości gmin w Polsce, są dotacje celowe, subwencja oświatowa i środki własne gminy. Jak pokazuje powyższy wykres, zadania oświatowe gminy w największym stopniu finansowane były z części oświatowej subwencji ogólnej, która wynosiła 58% ogółu środków przeznaczonych na oświatę. Zadania te w 5% pokrywane były z otrzymywanych dotacji celowych i w 3% ze środków unijnych. Wkład własny gminy w finansowanie zadań związanych z oświatą wyniósł 34%.

Wykres 5. Środki przekazane na zadania oświatowe w gminie Osiek Jasielski w latach 2007–2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010.

Jak widać na wykresie 6., subwencja oświatowa odgrywa naj-większą rolę w finansowaniu zadań związanych z oświatą i z każdym kolejnym rokiem wzrasta. Najwyższa kwota subwencji oświatowej przekazana została gminie w 2010 r. i wyniosła 3 590 701 zł.

Dotacje celowe, przekazywane z budżetu państwa, występują tu jako środki wspierające realizację owych zadań, lecz jako źródło finansowania również są ważne. Najwyższa przekazana została w 2008 r. (395 629 zł). Udział środków własnych gminy w realizacji swych zadań oświatowych w stosunku do otrzymanych środków z budżetu państwa (subwencji) jest dosyć niski. W roku 2010 udział środków własnych gminy w stosunku do uzyskanej subwencji oświatowej wyniósł 67%, natomiast w roku 2007 nie osiągnął nawet 50% (wyniósł 44%).

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

Znaczącym, choć nie tak dochodowym jak subwencja oświatowa, jest także źródło środków unijnych, czyli budżet Unii Europejskiej. Unia wspiera swymi funduszami wszelkie działania i programy mające na celu rozwój gospodarczy czy rozwój kapitału ludzkiego. Najwyższą dotację unijną gmina otrzymała w 2009 r. i wynosiła ona 334 736,38 zł.

Wykres 6. Wydatki gminy Osiek Jasielski na zadania z zakresu oświaty w latach 2007–2010 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu gminy Osiek Jasielski na lata 2007–2010.

Wartość wydatków ponoszonych na zadania oświatowe w głównej mierze dotyczy szkół podstawowych, gdyż to one stanowią największą część wydatków oświatowych. Powodem tak dużej kwoty może być liczba takich szkół w gminie. Można zauważyć, że wydatki na szkoły podstawowe rosły; i tak wydatki z 2010 r. w relacji do roku 2007 były wyższe o 21%. Z kolei drugą placówką, na którą ponoszone przez gminę wydatki są znaczące to gimnazjum, gdzie różnica wydatków roku 2010 w stosunku do 2007

Paulina Przybycień

wyniosła 19%. Natomiast wydatki związane z dowożeniem uczniów do szkół w roku 2010 spadły o 21% w porównaniu z rokiem 2007.

Najmniejszy wydatek gmina poniosła na doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli. Jednak po krótkiej analizie zauważyć można, że w 2008 r., w porównaniu do poprzedniego, wydzielone zostały dodatkowe środki na doksztalcenie nauczycieli, a więc ważne stało się nie tylko odpowiednie wykształcenie gminnej młodzieży, lecz również osób przekazujących jej wiedzę. Wzrost znaczenia doskonalenia nauczycieli ma swoje odzwierciedlenie również w roku 2010, kiedy to środki wydzielone na ten cel wzrosły w stosunku do 2007 r. o 25% i są wciąż brane pod uwagę przy wykonywaniu planu budżetowego na kolejne lata.

Wykres 7. Wydatki gminy Osiek Jasielski na Gimnazjum w Osieku Jasielskim w latach 2007–2010 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Gminnego Zespołu Obsługi Finansowej Szkół Gminy Osiek Jasielski na lata 2007–2010.

Jak wynika z wykresu 7. i przedstawionego poniżej wykresu 8., wydatki na szkoły wzrastały z każdym kolejnym rokiem, co wskazuje na ciągłą inwestycję w wyposażenie i starania władz gminy, by poziom nauczania na jej terenie był na wysokim poziomie, a także na stale rosnące koszty utrzymania tych placówek.

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

Wykres 8. Wydatki Gminy Osiek Jasielski na szkoły podstawowe wraz z oddziałami przedszkolnymi i przedszkolami w poszczególnych miejscowościach w latach 2007–2010 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania rocznego Gminnego Zespołu Obsługi Finansowej Szkół gminy Osiek Jasielski na lata 2007–2010.

Wydatki budżetu gminy sklasyfikować można pod względem przeznaczenia jako:

wydatki bieżące, które zapewniają prawidłowe funkcjonowanie obiektów i urządzeń oraz zaspokajanie bieżących potrzeb wynikających z realizacji zadań gmin;

wydatki inwestycyjne (majątkowe), związane z podwyższaniem standardów i zakresu usług oraz szerokim rozmiarem rozwojem gminy.

Paulina Przybycień

Wykres 9. Wydatki bieżące i wydatki majątkowe w zakresie zadań oświatowych gminy Osiek Jasielski w latach 2007–2010 (dział 801+854) (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy Osiek Jasielski na lata 2007–2010.

Do wydatków bieżących⁴¹ zaliczamy: wynagrodzenia i uposażenia oraz składki od nich naliczane, zakup towarów i usług, jak również inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich statutowych zadań. Wydatki bieżące gminy Osiek Jasielski stanowią większość wydatków ogólnych na oświatę, wydatki majątkowe stanowią tu nieznaczną część. W budżecie gminy w roku 2010 wydatki bieżące były najwyższe spośród omawianych ram czasowych i wyniosły 5 807 503,36 zł; najniższe wydatki bieżące, wg zestawionych na wykresie 9. danych, były w roku 2007 – 4 193 772,65 zł. Poza realizowaniem bieżących zadań oświatowych gmina Osiek Jasielski część swojego budżetu przeznaczają na remonty szkół i ich unowocześnianie. Największe wydatki inwestycyjne gmina poczyniła w 2008 r.,

41Art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 r., nr 157, poz. 1240).

116

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

przeznaczając 685 157,13 zł na remonty, w tym remont generalny ZS w Osieku Jasielskim.

Tabela 4 prezentuje stosunek wydatków na bieżące utrzymanie szkół (bez inwestycji) do ilości środków dostarczanych przez sub-wencję oświatową, które w całości powinny pokrywać wydatki związane z oświatą. Gmina sumiennie realizuje nałożone na nią zadania, lecz pozostawiona sama nie jest w stanie poradzić sobie z pochłaniającymi coraz to większe nakłady finansowe obowiązkami. Dlatego też państwo, przekazując gminom zadania z zakresu oświaty, zobowiązało się, przekazywać im subwencje, które w pełni zre-kompensują koszty prowadzenia szkół. Czy obietnicy tej dotrzyma-no?

Tabela 4. Wydatki gminy Osiek Jasielski na bieżące

utrzymanie szkół w stosunku do subwencji oświatowej

2007

2008

2009

2010

Wydatki

bieżące

gminy

4 193 772,65

5 305 030,62

5 101 306,37

5 807 503,36

Subwencja

oświatowa

3 210 015,00

3 483 272,00

3 532 977,00

3 590 701, 00

Stosunek

wydatków

bieżących

131%

152%

144%

162%

do subwen-

cji oświato-

wej

Jasielski na lata 2007–2010.

Jak widać środki płynące do gminy z części oświatowej subwencji ogólnej nie wystarczają na ponoszone przez nią koszty bieżącego utrzymania szkół. By w pełni pokryć wszystkie te wydatki, gmina musi dodatkowo pozyskać nawet, jak to miało miejsce w 2010 r., ponad połowę kwoty otrzymanej subwencji oświatowej (62%). Oczywiście wspierana jest dotacjami i środkami unijnymi, dzięki którym możliwe jest pełne sfinansowanie owych zadań. Konieczność dopłacania do realizowania zadań oświatowych wynika w szczegól-

117

Paulina Przybycień

ności ze wzrastających kosztów edukacji, kluczowe stają się tu wydatki związane z wynagrodzeniami nauczycieli. Innymi czynnikami oddziałującymi na wysokość kosztów wykonywania zadań oświatowych są wielkość oddziałów szkolnych – im mniejsze klasy, tym wyższe wydatki, liczba uczniów przypadająca na nauczyciela, a także wydatki na dowożenie uczniów do szkół.

IV

Kończąc niniejsze opracowanie, podkreślić należy fakt, że prowadzenie placówek oświatowych przez gminy zazwyczaj rozumiane jest jako konieczność finansowania ich na swoim terenie. Jednakże, jak to pokazują ostatnie lata, samorządy zaczęły koncentrować się na zwiększeniu jakości nauczania, poszerzając tym samym szanse edukacyjne uczniów, a także bardziej troszcząc się o jakość nauczania. Można więc pokusić się o stwierdzenie, iż zwiększająca się świadomość, jak również oczekiwania rodziców co do wyników kształcenia ich dzieci, będą stanowiły silny nacisk społeczny i polityczny na to, by samorządy podnosiły jakość gminnej oświaty⁴². Coraz częściej też potrzeby edukacyjne odczytywane są przez władze samorządowe nie tylko jako prowadzenie placówek oświatowych, ale również kulturalnych, sportowych czy rekreacyjnych, co zwiększa ofertę dla uczniów i pozostałych mieszkańców.

Sieć szkół i placówek oświatowych w gminie Osiek Jasielski w pełni zaspokaja obecnie potrzeby mieszkańców gminy, jednak w trzech szkołach zaznaczyły się problemy z niewystarczającą liczbą uczniów, a co za tym idzie – zbyt duże koszty ich utrzymania. Dotyczą one Szkoły Podstawowej w Świerchowej, Szkoły Podstawowej w Załężu, a przede wszystkim Szkoły Podstawowej w Mrukowej, w której liczba dzieci w stosunku do innych szkół podstawowych była najniższa i malała z każdym kolejnym rokiem, przez co szkoła stawała się coraz bardziej nierentowna. Gmina, tłumacząc się niżem demograficznym, a także szukając oszczędności, rozważa możliwość likwidacji tych placówek. W sprawie zamknięcia szkół toczyły się

⁴²Por. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, op. cit., s. 47.

Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie...

długie dyskusje i spory między władzą gminną a rodzicami uczniów nierentownych placówek. Wójt gminy tłumaczy swoją decyzję w następujący sposób: „Wydatki na oświatę w gminie Osiek Jasielski kształtują się na poziomie 50% budżetu całej gminy. Jest to wydatek największy, jaki gmina płaci rocznie z budżetu. Głównym czynnikiem reorganizacji jest spadająca ilość dzieci. Subwencja w przeliczeniu na 2010 rok wynosi na ucznia 7900 zł. Wydawałoby się bardzo dużo”⁴³, jednak – jak się okazuje – jest to kwota niewystarczająca. Wiele osób wnioskowało za pozostawieniem tych szkół i zastanowieniem się nad innymi rozwiązaniami, w związku z czym wójt wstrzymał się z ostateczną decyzją rozstrzygającą losy tych placówek. Władze gminy, pozostawiając tę sprawę bez ostatecznego rozstrzygnięcia lub nawet decydując się na dalsze prowadzenie tych szkół, będą zmuszone dopłacać do ich utrzymania. Wniosek jest taki, że utrzymanie tych szkół odbędzie się kosztem zaniedbania innych realizowanych przez gminę zadań, tzn. środki przeznaczone na sfinansowanie pozostałych zadań gminy zostaną uszczuplone o te przekazane na prowadzenie wspomnianych szkół.

Polityka, jaką kierują się kolejne rządy w obszarze oświaty, skutkuje wielkimi obciążeniami budżetów samorządowych. Stanowi to ogromne ograniczenie ich rozwoju, a w najgorszym wypadku rujnuje finanse samorządowe, co grozi ich niewypłacalnością.

Coraz częściej potrzeby edukacyjne odczytywane są przez władze samorządowe, nie tylko jako zapotrzebowanie placówek oświatowych, ale również kulturalnych, sportowych czy rekreacyjnych, co zwiększa ofertę dla uczniów i pozostałych mieszkańców. Na chwilę obecną polityka oświatowa powinna być nastawiona na próby osiągnięcia wyższych poziomów równowagi. Nie chodzi tu o kolejne reformy, wręcz przeciwnie: o rozważne działania, niekiedy żmudne korekty i doskonalenie regulacji już istniejących reform. Konieczne są także zmiany sposobów i zasad finansowania zadań oświatowych, ponieważ jest to kwestia naszych finansów publicznych i ich efektywnego wykorzystania.

43 Czy dojdzie do zamknięcia trzech szkół w gminie Osiek Jasielski? <http://www.jaslo4u.pl/>.