

GRZEGORZ SIWEK

Dużo dzieci, duży kłopot. Finansowanie oświaty w perspektywie dynamicznego przyrostu naturalnego

„Mało dzieci – mały kłopot, dużo dzieci – duży kłopot” – parafraza utartego powiedzenia niech posłuży nam do zobrazowania sytuacji samorządów, w których występuje dynamiczny przyrost liczby urodzeń oraz dodatnie saldo migracji wewnętrznej.

Wtelewizji słyszymy o przypadkach zamykania szkół z powodu zbyt małej liczby – kilku lub kilkunastu – uczniów, którzy mieliby do nich uczęszczać, i łączeniu ich w placówki, w których uczą się dzieci z większego obszaru. Tego typu zamknięcia dotyczą najczęściej terenów wiejskich¹ i odbijają się głośnym echem w ogólnopolskich mediach.

Jest jednak równie wiele gmin, które borykają się z odmiennym kłopotem, a mianowicie – z nadmiarem uczniów w stosunku do posiadanej bazy oświatowej.

Problem występuje w dzielnicach Warszawy, takich jak Wilanów czy Białołęka, a także w gminach z aglomeracji warszawskiej. Przykładem takiej podwarszawskiej gminy jest miasto Ząbki.

NAJMŁODSZE MIASTO W POLSCE

Ząbki, zajmujące 11 km², położone są 7 kilometrów na północny wschód od Warszawy. W statystykach GUS Ząbki lokują się od ponad dekady w gronie gmin zarówno z najwyższym przyrostem naturalnym, jak i z najwyższym dodatnim saldem migracji wewnętrznej². Prawdopodobnie są obecnie najmłodszym miastem w Polsce – 25% mieszkańców nie ukończyło jeszcze 18 roku życia³.

Źródeł dynamicznego przyrostu ludności w Ząbkach należy upatrywać w połączeniu dwóch czynników. Pierwszy z nich to ogólny trend migracji ludności z obszarów

wiejskich do dużych aglomeracji, który w wypadku Ząbek został dodatkowo spotęgowany przez liberalne zapisy planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego na początku wieku. Dopuszczały one możliwość budownictwa wielorodzinnego, wielokondygnacyjnego, bez zapewnienia mieszkańcom wystarczająco dużej powierzchni biologicznie czynnej. Konsekwencją planu, relatywnie niskich cen gruntów i bliskości Warszawy było powstanie gęstej zabudowy. Liczba mieszkań oddawanych do użytku w Ząbkach z roku na rok rosła, dochodząc w 2016 r. do liczby 882 lokali. Lokale te zaludniane były i są przez dwudziesto- lub trzydziestolatków z małymi dziećmi lub planami na ich posiadanie. Popyt na mieszkania, połączony z dużą podażą, spowodował gwałtowny przyrost liczby ludności. Przed boomem demograficznym w mieście funkcjonowały trzy szkoły podstawowe i dwa gimnazja.

WZROST A ROZWÓJ

Większość miast chce zwiększać liczbę mieszkańców, promuje się i zachęca do osiedlania.

Nowy mieszkaniec to nowe pomysły, nowe możliwości stworzenia kolejnej firmy, kawiarni czy stowarzyszenia. Nowy mieszkaniec to kolejne wpływy do budżetu miasta, ale też – dodatkowe oczekiwania związane ze świadczeniem usług publicznych.

W obliczu występującego w minionych latach w Polsce spadku liczby ludności bez wątplenia należy cieszyć się z nowych mieszkańców miast i obywateli Rzeczypospolitej. Problemem nie jest więc samo zwiększanie się liczby mieszkańców, lecz dynamika tego przyrostu.

Kluczowe dla niniejszego artykułu będzie rozróżnienie pomiędzy wzrostem

1 Zobacz: <https://dziennikzachodni.pl/awantura-o-male-wiejskie-szkoly-i-przedszkola-gminy-nie-chca-ich-utrzymywac/ar/12375106> [dostęp: 23.09.2018] lub <https://nowosci.com.pl/dzieci-rodzice-i-nauczyciele-nie-chca-likwidacji-malej-szkoly-w-siemoniu/ar/10823424> [dostęp: 23.09.2018]

2 Por. http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie/portrety_gmin/wolominski/1434031_zabki.pdf [dostęp: 23.09.2018]

3 Tamże.

a rozwojem. Pojęcia te w języku potocznym mogą występować zamiennie, jednak przy głębszej analizie należy zwrócić uwagę, że wzrost ma charakter ilościowy, natomiast rozwój – charakter jakościowy. Dynamicznemu wzrostowi liczby mieszkańców Ząbek nie towarzyszy równie dynamiczny rozwój gminy. Nie towarzyszy, ale też – według mnie – towarzyszyć nie może.

JAK W RODZINIE

Dla lepszego ukazania sytuacji miasta takiego jak Ząbki posłużmy się przykładem rodziny, w której na świat przyszły

właśnie pięcioraczki. Sytuacja, w której nagle pojawia się pięcioro nowych domowników, jest dla rodziców bardzo trudna, choćby pod względem finansowym. Z dnia na dzień trzeba zapewnić pieluchy, jedzenie dla całej piątki, pięć wózków, pięć łóżeczek i nowy samochód. Pięcioraczki dla rodziców to na pewno ogromne szczęście, wiele radości, gdy dorosną, ale też duży ból głowy, aby dzieciom zapewnić wszystko, czego potrzeba do dobrego rozwoju. Rodzina z piątką dzieci, które rodzą się w odstępach czasowych, może skorzystać z doświadczenia zdobytego przy wychowywaniu pierwszego dziecka, używać zakupionych wcześniej ubrań czy



liczyć na pomoc starszych dzieci w opiece nad młodszymi. Rodzina z pięcioraczkami wszystkiego potrzebuje „na już”.

Do takiej właśnie rodziny porównać można Ząbki, gdzie – zachowując wszelkie proporcje – wszystko potrzebne jest „na już”.

W szkołach podstawowych i gimnazjach w 2015 r. uczyło się tu 4524 dzieci, w 2017 r. – 4828. W wieku przedszkolnym (oddziały przedszkolne oraz klasa „0”) w 2015 r. było 1981 dzieci, a w 2017 r. już 2623. Ogólnie więc liczba dzieci, którym należy zapewnić miejsce w przedszkolu lub szkole, wzrosła w latach 2015–2017 z 6505 do 7451, co stanowi wzrost o prawie 15%.

Sytuację komplikuje dodatkowo wprowadzenie obowiązku przedszkolnego, co skutkuje uruchamianiem klas „0” w szkołach podstawowych, a nie w przedszkolach, a także wprowadzony dla jednego rocznika obowiązek szkolny dla sześciolatków.

WYDATKI, WYDATKI, WYDATKI...

Wydatki gminy możemy podzielić na dwie główne kategorie: majątkowe i bieżące. W obrębie oświaty do pierwszej kategorii zakwalifikować możemy wydatki na budowę oraz rozbudowę szkół i przedszkoli. Do wydatków bieżących – wynagrodzenia nauczycieli i pochodne od nich, zakup sprzętu dydaktycznego i utrzymanie szkoły.

W 2017 r. wydatki bieżące w Ząbkach wyniosły niemal 135 mln zł, z czego 65 mln stanowiły środki na cele związane z oświatą (co stanowi 48% wydatków bieżących miasta). Jednocześnie dotacje i subwencje wyniosły zaledwie 33 mln zł, pokrywając 51% wydatków. Pozostałe środki, które gmina powinna dostać od Ministerstwa Edukacji Narodowej, muszą zostać uzupełnione z budżetu miasta, uszczuplając tym samym wydatki w innych obszarach, takich

jak utrzymanie zieleni czy budowa dróg lub budynków użyteczności publicznej.

W literaturze przyjmuje się, że zdolność jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia inwestycji związana jest z wypracowywaniem tzw. nadwyżki operacyjnej, czyli przewagi dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Łatanie budżetu oświaty środkami własnymi miasta powoduje, że znacząco ogranicza się możliwości inwestycyjne, które niezbędne są... w oświacie.

Opisywany wcześniej przyrost liczby uczniów spowodował, że dotychczasowe budynki szkół rozbudowywane są do granic możliwości. Obecnie do każdej z nich uczęszcza ponad 1500 dzieci, uczących się w systemie dwuzmianowym. W rejonie, w którym liczba ludności rośnie najbardziej dynamicznie, od początku było wiadomo, że rozbudowywana placówka okaże się zbyt mała. Jej uzupełnieniem są także pomieszczenia tworzone z modułów. Szkoły modułowe ustawione na terenie bieżni czy parkingu doraźnie poprawiają sytuację lokalową, jednak charakteryzują się prowizorycznością, dlatego niezbędne są kolejne inwestycje. Za kwotę 17 milionów złotych miasto zakupiło działkę pod budowę kolejnej szkoły podstawowej, która obecnie znajduje się w fazie projektowania, a na której powstanie w perspektywie dwóch lat trzeba będzie wyasygnować kolejne środki.

ZAMIESZKANIE A ZAMELDOWANIE

Na kondycję finansową miasta wpływ mają także problemy z odprowadzaniem podatków w miejscu zamieszkania.

Według Urzędu Miasta na dzień 12 września 2018 r. w Ząbkach zameldowanych

było 33497 mieszkańców. Natomiast według szacunków rzeczywista liczba mieszkańców może się okazać nawet dwukrotnie wyższa. Pojawia się więc jeszcze kwestia zapewnienia usług oświatowych dla wszystkich mieszkańców (nie trzeba być zameldowanym, aby uczęszczać do szkoły), a finansowania ich – ze środków osób zameldowanych. Taki stan powoduje dalsze powiększanie się różnicy pomiędzy koniecznymi nakładami finansowymi i odpowiadającymi im dochodami gminy.

Problem pogłębia obecna struktura demograficzna, w której 25% populacji miasta stanowią mieszkańcy w wieku przedprodukcyjnym. Grupa ta wymaga wysokich nakładów finansowych związanych z zapewnieniem odpowiedniego poziomu edukacji, nie wypracowując jednocześnie dochodów.

PROGNOZY NA PRZYSZŁOŚĆ

Obecnie rozpoczęte inwestycje w ramach budownictwa wielorodzinnego spowodują w najbliższych latach oddanie do użytkowania kolejnych kilkuset lokali. W perspektywie dalszy wzrost liczby mieszkańców zostanie jednak prawdopodobnie zahamowany ze względu na brak terenów inwestycyjnych.

Sytuacja demograficzna prawdopodobnie się ustabilizuje. Obecne zastępy młodych mieszkańców miasta, po zdobyciu wykształcenia i rozpoczęciu pracy zawodowej, spowodują poprawę sytuacji finansowej miasta.

Rozwiązaniem obecnie występujących problemów byłoby zapewnienie ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej odpowiedniej wysokości nakładów finansowych, które pokrywałyby wydatki bieżące na utrzymanie placówek oświatowych. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogłyby posłużyć do zapewnienia

wyższego poziomu świadczenia usług publicznych w innych obszarach lub do pokrycia kosztów dodatkowych inwestycji, w tym także – obiektów oświatowych.

Narzędziem wykraczającym poza obecnie funkcjonujące rozwiązania byłoby utworzenie funduszu dedykowanego gminom, które charakteryzują się wysokim przyrostem naturalnym. Środki z funduszy mogłyby być wydatkowane na budowę nowych szkół, przedszkoli czy żłobków.



Grzegorz Siwek – radny miasta Ząbki, przewodniczący Komisji Społecznej. Doktorant w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Absolwent socjologii na Uniwersytecie Warszawskim oraz administracji na Politechnice Warszawskiej. Zawodowo związany z koleją i branżą energetyczną. Absolwent drugiej edycji Szkoły Przywództwa Instytutu Wolności.