

R a p o r t

**„Ocena wpływu zmian organizacyjnych w oświacie na
koszty jej funkcjonowania.”**

Gmina Ryglice

Opracowanie:

Magdalena Marszałek

Mariusz Ryś

Październik - listopad 2015 r.

Spis treści

I. Informacje wstępne.....	3
1. Podstawa i przedmiot badania.....	3
2. Nazwa i adres jednostki badanej	3
3. Termin realizacji	4
4. Cel przeprowadzonego badania.....	4
5. Zakres przedmiotowy zadania	4
6. Podjęte działania i kryteria oceny	4
7. Otoczenie prawne	5
II. Ocena stanu faktycznego.....	6
1. Charakterystyka systemu oświatowego w gminie	6
2. Analiza wysokości części oświatowej subwencji ogólnej	7
3. Analiza wydatków na oświatę i dopłat do subwencji	12
4. Propozycje zmian w sieci szkolnej Gminy Ryglice i ich wpływ na poziom finansowania zadań oświatowych	19
6. Wpływ zmian w organizacji szkół Gminy Ryglice na koszty funkcjonowania oświaty	25
III. Podsumowanie, rekomendacje, wnioski końcowe	29

I. Informacje wstępne

1. Podstawa i przedmiot badania

Jednym z podstawowych zadań własnych gminy zgodnie z par. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) jest edukacja publiczna. Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów a także przekazywanie dotacji dla podmiotów prowadzących podobne placówki publiczne i niepubliczne. Stworzenie właściwej sieci placówek oświatowych ma niewątpliwie duży wpływ na funkcjonowanie całego systemu oświatowego, jakość oraz warunki edukacji i wychowania, ale także na poziom realizacji innych zadań gminy, gdyż w większości przypadków nakłady na oświatę stanowią największą pozycję w budżecie, często przekraczającą połowę wszystkich wydatków. Nie bez znaczenia jest również system subwencjonowania zadań oświatowych polegający na przekazywaniu środków na ucznia oraz pogłębianie się niekorzystnych zjawisk demograficznych, objawiających się drastycznym spadkiem urodzeń, a przez to spadkiem liczebności klas i oddziałów.

Przedmiotem niniejszego opracowania dla Gminy Ryglice jest zatem: **„Ocena wpływu zmian organizacyjnych w oświacie na koszty jej funkcjonowania”**, która ma pomóc w ewentualnej racjonalizacji sieci szkół i usprawnieniu zarządzania placówkami oświatowymi.

2. Nazwa i adres jednostki badanej

Gmina Ryglice, ul. Rynek 9, 33-160 Ryglice.

Badaniem objęto placówki oświatowe:

- Zespół Szkolno – Przedszkolny w Zalasowej
- Zespół Szkół w Lubczy
- Publiczne Gimnazjum nr 1 w Ryglicach im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- Szkoła Podstawowa w Ryglicach im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- Szkoła Podstawowa w Joninach im. Jana Pawła II
- Szkoła Podstawowa w Woli Lubeckiej
- Szkoła Podstawowa w Kowalowej.

3. Termin realizacji

Badanie przeprowadzono w okresie październik - listopad 2015 r.

4. Cel przeprowadzonego badania

Celem zadania jest dostarczenie organowi prowadzącemu niezależnej, rzetelnej informacji na temat jakości zarządzania siecią szkół w gminie, efektywności wykorzystania przydzielonej subwencji oświatowej oraz kosztów funkcjonowania placówek szkolnych w gminie. Ponadto przedstawienie symulacji wpływu proponowanych zmian organizacyjnych na wysokość wydatków na oświatę oraz ich racjonalność.

5. Zakres przedmiotowy zadania

Badanie objęło swoim zakresem następujące obszary:

- Efektywność zarządzania w zakresie przydzielonej jednostce samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej.
- Analiza kosztów funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych w tym efektywności zatrudnienia i kosztów kształcenia w poszczególnych placówkach.
- Analiza proponowanych wariantów zmian w gminnym systemie organizacji sieci oświatowej i strukturze wewnętrznej szkół.
- Symulacja potencjalnych oszczędności po zmianach organizacyjnych w oświacie.

6. Podjęte działania i kryteria oceny

W toku realizacji zleconego zadania oceniający podjęli w szczególności następujące działania:

- Przygotowanie ankiet dotyczących organizacji szkół dla dyrektorów placówek.
- Zapoznanie się z dokumentacją dostarczoną przez badany podmiot.
- Uzyskanie wyjaśnień od kierownictwa urzędu w zakresie prowadzonej polityki oświatowej i kierunków zaplanowanych działań.
- Porównanie i sprawdzenie rzetelności uzyskanych zbiorów danych.
- Wykonanie analiz i zbiorczych danych na podstawie zebranych informacji.

- Opracowanie symulacji wpływu zmian organizacyjnych na koszty funkcjonowania placówek oświatowych.
- Prezentacja możliwych rozwiązań racjonalizujących zarządzanie i organizację systemu oświaty w gminie.

Podstawowym kryterium oceny stanu faktycznego była zgodność z przepisami prawa oraz regulacjami wewnętrznymi gminy. Ponadto przeanalizowano wysokość subwencji oświatowej na tle struktury wszystkich wydatków oświatowych z rozbiem na poszczególne placówki. Dodatkowo ważnym kryterium był wpływ proponowanych rozwiązań organizacyjnych w oświacie na możliwość prawidłowego funkcjonowania placówek oświatowych przy obecnych zasadach ich finansowania.

7. Otoczenie prawne

Przepisy prawa będące podstawą opracowania audytu oświaty w gminie:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. 2015 r. poz. 513).
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 191).
5. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 139, poz. 814 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz. U. Nr 2014, poz. 1977).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 204 z późn. zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 czerwca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 922).

II. Ocena stanu faktycznego

1. Charakterystyka systemu oświatowego w gminie

Gmina Ryglice położona jest we wschodniej Małopolsce przy granicy z Województwem Podkarpackim, w odległości około 24 kilometrów na południowy wschód od miasta Tarnowa. Geograficznie leży na Pogórzu Ciężkowicko – Rożnowskim, a w jego południowej części znajduje się Park Krajobrazowy Pasma Brzanki. Administracyjnie należy do Powiatu Tarnowskiego. Powierzchnia ogólna gminy wynosi blisko 117 km², a zamieszkuje w niej ponad 11,5 tysiąca mieszkańców. W jej skład wchodzi **miasto Ryglice oraz wsie: Bistuszcza, Joniny, Kowalowa, Lubcza, Uniszowa, Wola Lubecka oraz Zalasowa.**

Na terenie gminy działają następujące jednostki oświatowe:

- Zespół Szkół w Lubczy złożony ze szkoły podstawowej, gimnazjum i punktu przedszkolnego.
- Zespół Szkolno-Przedszkolny w Zalasowej w skład, którego wchodzi szkoła podstawowa, gimnazjum i przedszkole.
- Publiczne Gimnazjum w Ryglicach.
- Szkoła Podstawowa w Ryglicach.
- Szkoła Podstawowa w Joninach.
- Szkoła Podstawowa w Woli Lubeckiej.
- Szkoła Podstawowa w Kowalowej.
- Publiczne Przedszkole w Ryglicach.

Dla tych placówek organem prowadzącym jest **Gmina Ryglice**, a ich obsługą administracyjną zajmuje się Urząd Miejski w Ryglicach.

Dodatkowo funkcjonuje Publiczna Szkoła Podstawowa wraz z punktem przedszkolnym w Bistuszczej, którą prowadzi Stowarzyszenie Bistuszczoan i Uniszowian.

Według sprawozdań SIO składanych zgodnie z ustawą z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 139, poz. 814 z późn. zm.), w roku szkolnym 2014/2015 do szkół w gminie uczęszcza **1263** uczniów z tego **832** do szkół podstawowych i **431** do gimnazjów. **159** wychowanków uczy się w szkołach podstawowych, w których liczba uczniów nie przekracza 70, a więc od roku 2015 mieszczą się w kategorii placówek dodatkowo subwencionowanych. Natomiast zgodnie z danymi z arkuszy organizacyjnych na rok szkolny 2015/2016 w szkołach, w gminie jest **1252** uczniów z tego w szkołach podstawowych **816**, a w gimnazjach **436**. Oznacza to dalszy spadek liczby uczniów mimo, że obowiązek szkolny objął od września 2015 roku całą populację sześciolatków. W szkołach panują dobre warunki nauki i wychowania. Budynki są w większości wyremontowane i dobrze wyposażone,

część z nich jest z pełnym zapleczem rekreacyjno - sportowym. Kadra pedagogiczna posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe – zdecydowanie największy odsetek zatrudnionych ma stopień awansu nauczyciela dyplomowanego. Jak w większości jednostek samorządu terytorialnego problemem staje się demografia, a konkretnie spadająca liczba uczniów. W konsekwencji następuje realny spadek wysokości subwencji oświatowej przy utrzymujących się, a nawet wzrastających kosztach funkcjonowania szkół.

Ze względu na powyższe uwarunkowania, w minionych latach władze gminy podjęły działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków niżu demograficznego przez likwidację Szkoły Podstawowej w Bistuszowej i utworzenie w jej miejsce Publicznej Szkoły Podstawowej prowadzonej przez inny podmiot niż gmina. Dalsze nasilenie się niekorzystnych zjawisk demograficznych powoduje konieczność podjęcia kolejnych działań racjonalizujących istniejącą sieć szkolną oraz ewentualną zmianę organizacji pracy przede wszystkim szkół w gminie. W wyborze najlepszego rozwiązania ma pomóc ten raport, określający stan oświaty w gminie i wskazujący kierunki działania na najbliższy okres. Sporządzony on został w oparciu o obiektywne dane i prezentuje symulację skutków podjęcia ewentualnych decyzji.

2. Analiza wysokości części oświatowej subwencji ogólnej

a. Zmiany w rozporządzeniu MEN w sprawie podziału subwencji oświatowej

Podstawą funkcjonowania placówek oświatowych w gminie jest część oświatowa subwencji ogólnej, którą otrzymuje każda jednostka samorządu terytorialnego na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału subwencji oświatowej, corocznie wydawanego w oparciu o art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. 2015 r. poz. 513). Na rok 2015 takie rozporządzenie zostało wydane 15 grudnia 2014 r. (Dz. U. Nr 2014, poz. 1977). Rozporządzenie zawiera szczegółowe informacje dotyczące podziału środków z uwzględnieniem w szczególności liczby uczniów, struktury zatrudnienia oraz złożoności realizowanych zadań określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). W ślad za Rozporządzeniem, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują metryczkę subwencji oświatowej na dany rok, w której wyliczona jest konkretna kwota subwencji dla określonej gminy, powiatu czy województwa. Podstawą jej obliczenia są dane przekazywane przez placówki oświatowe w ramach Ustawy o systemie informacji oświatowej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 139, poz. 814 z późn. zm.).

Analizując powyższe Rozporządzenie można jednoznacznie stwierdzić, że co roku wprowadzane są w nim zmiany, które z jednej strony dopasowują wysokość subwencji do zmieniającej się sytuacji w systemie, ale z drugiej nie wpływają korzystnie na prowadzenie stabilnej polityki edukacyjnej w jednostkach samorządu

terytorialnego. Wywołują bowiem sporą dozę niepewności co do wysokości ostatecznej kwoty subwencji oświatowej, a samorzady dowiadują się o niej już po obowiązkowym terminie przyjęcia przez nie uchwały budżetowej na dany rok. Nie inaczej jest w bieżącym roku, gdyż Minister Edukacji Narodowej dokonał szeregu istotnych zmian mających wpływ na wyliczenie kwoty bazowej subwencji.

Zmiany ważne dla gmin polegają między innymi na:

- Zmianie sposobu subwencjonowania uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na wsi i miastach do 5000 mieszkańców przez wyłączenie z wagi P1 uczniów gimnazjów i ustalenie dla nich nowej wagi P2 o wartości 0,27 – dotychczas wszyscy uczniowie tego typu placówek objęci byli jedną wagą P1 o wartości 0,38. Równocześnie podniesiono wartość wagi P1 dla uczniów szkół podstawowych na wsi i miastach do 5000 do poziomu 0,40. Utworzono nową wagę P3 o wartości 0,18 dla małych szkół podstawowych, w których liczba uczniów nie przekracza 70. Ma to zwiększyć kwotę subwencji w tego typu placówkach o około 1000 zł na ucznia. Pociąga to za sobą również zmianę numeracji wag o 2 począwszy od wagi P2.
- Ustaleniu wartości wskaźnika wydatków rzeczowych i wydatków płacowych dla pracowników administracji i obsługi na poziomie 0,25 (dotychczas 0,2). Ma on wpływ na wartość wskaźnika korygującego Di obliczanego indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.
- Zwiększeniu z poziomu 3,1% do 3,4% wskaźnika używanego przy wyliczaniu niektórych liczebności uczniów. Ma to między innymi zapewnić dodatkowe środki na pokrycie kosztów edukacji 6-latków przyjmowanych do szkół oraz dostosowanie placówek do przyjęcia zwiększonej liczby uczniów.
- Zmianie wskaźnika używanego do przeliczenia wagi P33 z wartości 1,50 na 1,26. Waga ma uwzględnić zwiększenie liczby uczniów w klasach pierwszych, a od września 2015 także uczniów klas drugich szkół podstawowych.

Inne zmiany w rozporządzeniu w mniejszym stopniu dotyczą gminnych placówek oświatowych, dlatego nie zostały uwzględnione w niniejszym opracowaniu.

b. Wyliczenie subwencji oświatowej w Gminie Ryglice

Podział subwencji oświatowej na rok 2015 dokonany został w oparciu o Rozporządzenie MEN z 15 grudnia 2015 r. (Dz. U. Nr 2014, poz. 1977). Na jego podstawie gminy otrzymały tzw. metryczkę podziału subwencji oświatowej, w której wyliczono kwoty przypadające danej gminie na finansowanie zadań oświatowych w bieżącym roku. Zawiera ona także zasady obliczania wysokości kwot przypadających danej jednostce samorządu terytorialnego. Podstawą wszelkich wyliczeń jest **Standard A** podziału subwencji oświatowej, jednolity w całym kraju. W roku 2015 został on określony na poziomie **5.258,6754**, gdy tymczasem w rozporządzeniu oszacowano go w wysokości 5.304,35. Obniżenie nastąpiło na podstawie danych statystycznych przekazanych przez podmioty prowadzące placówki oświatowe w

sprawozdaniach SIO z 30.09 i 10.10.2014 r., w wyniku czego skorygowano liczbę uczniów i etatów nauczycieli w skali kraju. Wzrost Standardu A wynosi zatem około **15,37 zł** tj. 0,29% w porównaniu do roku 2014 (5.243,31).

Subwencję oświatową (SO) dla gminy oblicza się wg wzoru:

$$SO = SOA + SOB + SOC$$

- SOA wyliczana jest na podstawie kwoty bazowej określonej w metryczce, przemnożonej przez liczbę uczniów przeliczeniowych w gminie i określa poziom finansowania zadań szkolnych.
- SOB oznacza kwotę uzupełniającą subwencji oświatowej na zadania szkolne przeliczoną wagami P1 – P33. Poszczególne wagi oznaczają między innymi uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów na wsi, uczniów w szkołach podstawowych liczących nie więcej niż 70 uczniów, uczniów uczęszczających do gimnazjów ogółem, uczniów niepełnosprawnych różnych stopni oraz uczniów klas pierwszych i drugich szkół podstawowych.
- SOC to z kolei kwota na zadania pozaszkolne przeliczona wagami P34 – P47. Poszczególne wagi oznaczają między innymi wychowanków niepełnosprawnych w przedszkolach, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju oraz zadania pozaszkolne gminne.

W Gminie Ryglice w roku 2015, kwota bazowa subwencji oświatowej (SOA) wynosi: **7.539.895,43 zł**. Kwota uzupełniająca (SOB): **3.406.992,82 zł**. Kwota na zadania pozaszkolne (SOC): **72.820,48 zł**. Tym samym wyliczona całkowita kwota części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 (SO), zaokrąglona do pełnych złotych wyniosła: **11.019.709 zł**.

Szczegółowe wyliczenie subwencji oświatowej dla Gminy Ryglice przedstawiono w Tabeli nr 1.

Istotne znaczenie przy określaniu przeliczeniowej liczby uczniów ma również wskaźnik korygujący **Di** obliczany indywidualnie dla gminy według wzoru:

$$Di = Wr + (1-Wr) * Wa,i$$

Gdzie wskaźnik **Wr** określono na poziomie 0,25 (w roku poprzednim 0,2). Uwzględnia on wartość wydatków rzeczowych oraz płace pracowników administracyjno-obsługowych w skali kraju. **Jego podniesienie jest niekorzystne szczególnie dla gmin mających dobrą strukturę zatrudnienia, a do takich należą Ryglice, gdyż obniża wysokość wskaźnika korygującego Di.**

Płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia **Wa,i** wyliczany jest indywidualnie dla każdej gminy z uwzględnieniem:

- Stopni awansu zawodowego nauczycieli w gminie w stosunku do wskaźników w kraju jak również średnich zarobków nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu.

- Ilości nauczycieli zatrudnionych na terenach wiejskich i miastach do 5 tys. mieszkańców w skali kraju - wskaźnik R w wysokości 0,12 (jednolity w całym kraju).
- Liczby uczniów uczących się na wsi w stosunku do liczby w całej gminie - Lw,i/Li.

Dla Gminy Ryglice wskaźnik Wa,i wynosi: 1,1471536052. A wyliczony według przedstawionego powyżej wzoru wskaźnik Di: **1,1103652039**.

Szczegółowe zasady wyliczenia wskaźnika korygującego Di dla Gminy Ryglice został przedstawiony w Tabeli nr 1a.

Przy ustalaniu statystycznej liczby uczniów zwiększa się o 3,4 % liczebność uczniów w szkołach podstawowych w wagach P1, P3, P45. Zastosowanie tego wskaźnika ma zapewnić gminie środki na pokrycie kosztów nauczania dla około połowy populacji 6-latków w okresie od września do grudnia 2015 r. Ma także za zadanie wsparcie działań samorządów zmierzających do przygotowania szkół na wprowadzenie od 1 września 2015 obowiązku szkolnego dla całego rocznika dzieci urodzonych w 2009 r. w tym opieki świetlicowej. Szczególnie w gminach, w których wzrost liczby uczniów będzie niższy od założonego. Ponadto zwiększa się o 26 % liczebność uczniów klas pierwszych i drugich, określonych wagą P33. Do klas I i II uczęszcza w roku bazowym 261 wychowanków, więc ich statystyczna liczba wyniesie: **328,86**. Ten wskaźnik ma uwzględnić wyższą liczebność klas pierwszych w roku szkolnym 2014/2015, a od września 2015 także drugich.

W Gminie Ryglice rzeczywista liczba uczniów według sprawozdania SIO wynosi **1263** z tego **431** uczęszcza do gimnazjum. Po zwiększeniu o 3,4 % liczby uczniów w szkołach podstawowych mamy **1291,288** uczniów statystycznych. Jest to gmina miejsko-wiejska z miastem do 5 tysięcy mieszkańców więc wszyscy uczniowie objęci są wagami P1 i P2. **159** uczniów uczęszcza do szkół o liczebności poniżej 70, podlegających przeliczeniu wagą P3, co po przemnożeniu wskaźnikiem 1,034 daje **164,406** uczniów statystycznych. Do ostatecznego wyliczenia subwencji na ucznia i dla poszczególnych placówek używa się pojęcia ucznia przeliczeniowego, a jest nim iloczyn ucznia statystycznego i przysługującej wagi przemnożony przez wskaźnik korygujący Di.

Rzeczywista liczba uczniów oraz liczba uczniów statystycznych z uwzględnieniem zwiększenia o 3,4 % i 26 % z podziałem na poszczególne szkoły, została przedstawiona w Tabeli nr 1b.

c. Wyliczenie subwencji na poszczególne placówki

Dane przedstawione w metryczce pozwalają na dokładne obliczenie wysokości subwencji oświatowej przysługującej poszczególnym placówkom z uwzględnieniem zadań szkolnych i pozaszkolnych, a także wag określających typ szkoły, jej wielkość i usytuowanie w mieście lub na wsi oraz obecność uczniów o różnych stopniach

niepełnosprawności. Dodatkowo subwencja przysługuje placówkom przedszkolnym o charakterze integracyjnym, do których uczęszczają wychowankowie niepełnosprawni (waga P34 i P42), a także dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju (waga P44). W Ryglicach mamy trójkę takich wychowanków, przy czym jedno z tych dzieci, objęte wagą P42 uczęszcza do punktu przedszkolnego w Bistuszowej, który jest prowadzony przez inny podmiot niż gmina.

Nowością tegorocznej metryczki subwencji oświatowej jest osobna kalkulacja kwoty na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Dotyczy to uczniów o różnych stopniach niepełnosprawności. Wysokość kwot wyliczono na identycznych zasadach jak przy kalkulacji subwencji oświatowej dla jednostek samorządu terytorialnego ($SO=SOA+SOB+SOC$). W przypadku audytowanej gminy powyższym objęto **116,8477721357** uczniów przeliczeniowych, co daje kwotę po zaokrągleniu: **614.465 zł**. Oczywiście została ona wcześniej uwzględniona w całej kwocie subwencji oświatowej przypadającej gminie.

Podział subwencji oświatowej w 2015 roku na poszczególne placówki oświatowe funkcjonujące w Gminie Ryglice został przedstawiony w Tabeli nr 1c.

W tabelach 1, 1b i 1c uwzględniono tylko wagi wpływające na wysokość subwencji w Gminie Ryglice, inne pominięto jako nieistotne. Ponadto nie zostały wymienione placówki oświatowe, jak na przykład przedszkola, nie objęte metryczką oświatową na 2015 rok.

Z analizy tabel wynika, że zmiana wysokości wagi P1 oraz wprowadzenie nowych wag P2 i P3 nie wpłynęło znacząco na wysokość subwencji dla gminy obniżając ją o około **3,5 tys. zł**. Tak więc dodanie dodatkowej wagi dla szkół liczących do 70 uczniów zostało zneutralizowane zwłaszcza obniżeniem wagi dla gimnazjów. Mniejszą subwencję o około **73 tys. zł** generuje także podniesienie wskaźnika Wr do poziomu 0,25. Jednak najbardziej niekorzystne dla wszystkich gmin jest znikome zwiększenie finansowego Standardu A, który ma największy wpływ na wysokość subwencji oświatowej otrzymywanej przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza arkuszy organizacyjnych szkół i w ślad za nimi metryczki subwencji oświatowej dla gminy, a także przeprowadzona symulacja, jednoznacznie wskazują na bardzo dobrą strukturę zatrudnienia. W szkołach Gminy Ryglice jest zatrudnionych w etatach przeliczeniowych:

- Stażystów – 3,12
- Kontraktowych – 13,15
- Mianowanych – 26,23
- Dyplomowanych – 87,01

Razem: 129,51 etatów.

Z powyższego wynika, że nauczyciele dyplomowani stanowią 67,18 % ogółu zatrudnionych w miejscowych szkołach, podczas gdy średnia w kraju wynosi 59,24 %. Takie proporcje mają bardzo istotne znaczenie, gdyż podnoszą wysokość wskaźników Wa,i oraz Di, a tym samym kwotę otrzymywanej subwencji oświatowej.

Wpływ struktury zatrudnienia nauczycieli na wysokość subwencji dla Gminy Ryglice przedstawia Tabela nr 1d.

Zawarte w niej obliczenia wskazują, że najwyższą kwotę subwencji gmina otrzymałaby, gdyby wszyscy nauczyciele mieli stopień awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego. Wyniosłaby ona wtedy **11.919.266 zł**. W takim przypadku po zabezpieczeniu potrzeb płacowych (bez pochodnych od wynagrodzeń i odpisu na ZFŚS) na pozostałe wydatki oświatowe pozostałoby **4.148.091 zł**. Natomiast dla przykładu, przy samych stażystach byłoby to **3.387.073 zł**. Symulacja potwierdza również dobrą strukturę zatrudnienia nauczycieli w audytowanej gminie, ponieważ przy obecnym stanie zatrudnienia pozostająca kwota to **3.989.209 zł**.

Przy obliczeniach przyjęto uśrednione stawki na poszczególnych stopniach awansu, nie wzięto także pod uwagę płac pracowników obsługi, ale głównym celem oceniających było pokazanie wpływu struktury zatrudnienia nauczycieli na wysokość subwencji otrzymywanej przez gminę. Tutaj jednoznacznie widać, że im więcej pedagogów z niskim stopniem awansu, tym mniej pozostaje na utrzymanie szkół i dotacje dla placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty. Należy więc zachęcać nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji i zdobywania kolejnych stopni awansów zawodowych.

Jednak otrzymywana z budżetu państwa subwencja oświatowa, co jest zjawiskiem powszechnym, nie wystarcza na wydatki w oświacie, objęte katalogiem subwencionowanych. Oprócz środków na zadania własne, takie jak przedszkola, oddziały przedszkolne, dowożenie uczniów czy pomoc materialną, gmina musi również uzupełniać kwoty subwencji oświatowej z uzyskiwanych dochodów własnych.

3. Analiza wydatków na oświatę i dopłat do subwencji

Zrealizowany w 2014 roku budżet gminy, zgodnie ze sprawozdaniem RB-28S po stronie wydatków wyniósł: **37.185.760,06 zł** z tego wydatki bieżące stanowiły: **30.658.806,99 zł**. Kwota wydatków na realizację wszystkich zadań oświatowych wyniosła: **17.233.537,16 zł** w tym wydatki bieżące: **16.000.681,51 zł**. Tak więc oświata to **46,34 %** wszystkich wydatków gminy, a odsetek bieżących wydatków oświatowych do takowych ogółem jest jeszcze wyższy i wynosi **52,19 %**.

Strukturę wydatków na oświatę obrazuje załączona tabela:

Budżet gminy, z tego:	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
37.185.760,06	30.658.806,99	6.526.953,07
Zadania oświatowe, z tego:	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
17.233.537,16	16.000.681,51	1.232.855,65
46,34%	52,19%	18,89%

Powyższe dane wskazują na pilną potrzebę podejmowania działań zmierzających do racjonalizacji sieci szkolnej. W innym przypadku w następnych latach odsetek udziału wydatków oświatowych będzie dalej wzrastał, zagrażając całemu budżetowi, w tym płynnej realizacji innych zadań własnych gminy. Ograniczy to również możliwości rozwojowe przez konieczność obniżenia poziomu nakładów inwestycyjnych. Racjonalnym wydaje się, aby wydatki bieżące na oświatę zeszły przynajmniej kilka procent poniżej połowy wszystkich wydatków bieżących. Wtedy można mówić o właściwej ich strukturze.

Analizę ogólną wydatków bieżących na zadania oświatowe w Gminie Ryglice przedstawia Tabela nr 2.

Wydatki oświatowe zostały podzielone na:

- wydatki przeznaczone na utrzymanie szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- planowane wydatki na dotacje dla placówek prowadzonych przez inne podmioty,
- dowożenie i pomoc materialną dla uczniów.

Spośród wszystkich wydatków na oświatę sporą grupę stanowią zadania finansowane z subwencji oświatowej. Należą do nich:

- prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych,
- obsługa administracyjna szkół,
- doszkąlanie i doskonalenie nauczycieli,
- odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych nauczycieli emerytów,
- stołówki szkolne,
- wydatki na edukację dzieci i uczniów niepełnosprawnych.

W sumie w audytowanej jednostce samorządu terytorialnego wydatki na zadania oświatowe subwencionowane wynoszą: **13.924.450 zł**, a to oznacza, że Gmina Ryglice dopłaca do nich ze środków własnych: **2.497.938,85 zł**.

Do zadań własnych gminy w oświacie, a więc finansowanych bezpośrednio z budżetu, w przypadku Ryglic należą:

- prowadzenie oddziałów przedszkolnych i przedszkoli,
- dowożenie uczniów do szkół,
- pomoc materialna dla uczniów,
- dotacje dla punktu przedszkolnego prowadzonego przez inny podmiot,
- zwrot kosztów za dzieci uczęszczające do przedszkoli w innych gminach.

Całość nakładów na te zadania wynosi: **2.941.826 zł**. W tej kwocie największą pozycją jest utrzymanie oddziałów przedszkolnych przy szkołach i przedszkolach oraz samych przedszkoli, w tym również punktu przedszkolnego prowadzonego przez stowarzyszenie. Są one zaplanowane w wysokości **2.612.631 zł**. Gmina pokrywa je ze środków własnych z tym, że od 2014 roku otrzymuje dotację z budżetu państwa na wydatki związane z wychowaniem przedszkolnym. W 2015 rok gmina otrzymała na ten cel **443.004 zł**.

W sumie wydatki oświatowe gminy to: **16.866.276 zł**. Gdy odejmiemy subwencję oświatową, otrzymane dotacje celowe na wychowanie przedszkolne, a także tak zwany „wsad do kotła” na stołówkach i opłaty godzinowe w przedszkolach, okazuje się, że z budżetu Gmina Ryglice wydaje na finansowanie zadań oświatowych: **4.723.548,69 zł**. czyli blisko 30% wszystkich wydatków oświatowych jest finansowana ze środków własnych. Z tego blisko 2,5 mln zł dopłaca się do zadań przewidzianych w subwencji oświatowej, a powinno dążyć się do sytuacji, w której 100% tych wydatków pokrywane jest z subwencji. Powoduje to, jak wyżej wspomniano, znaczące obciążenie dla budżetu, wpływające negatywnie na możliwości inwestycyjne i rozwojowe gminy.

Analizując szczegółowo wydatki na zadania oświatowe należy zwrócić baczniejszą uwagę na koszty funkcjonowania poszczególnych szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę.

Analizę wydatków bieżących na oświatę w szkołach prowadzonych przez Gminę Ryglice - według planu na 2015 rok przedstawia Tabela nr 2a.

Przeprowadzona w niej analiza kosztów prowadzenia szkół i przedszkoli obejmuje wyłącznie jednostki prowadzone przez Gminę Ryglice. Zatem nie uwzględnia szkoły i punktu przedszkolnego w Bistuszowej, które są prowadzone przez inny podmiot.

Do powyższej analizy przyjęto dane z planów finansowych tych jednostek, według stanu na 30 września 2015 roku. Zgodnie z otrzymanymi informacjami od organu prowadzącego, plany finansowe wydatków zabezpieczają wszystkie potrzeby jednostek, co daje podstawę do oceny, że obliczenia ujęte w niniejszym audycie są realne. Natomiast wysokość subwencji dla poszczególnych szkół obliczono zgodnie z danymi umieszczonymi w metryczce na 2015 rok. Podobnie ustalono liczbę uczniów, weryfikując ją dodatkowo na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół na rok szkolny 2014/2015 (przeniesienie z tab. nr 1).

Przedstawiona analiza wskazuje jakie są faktyczne koszty kształcenia jednego ucznia w poszczególnych placówkach, a tym samym ile gmina dopłaca do subwencji oświatowej w rozbiciu na szkoły oraz na ucznia w każdej z nich.

Najwyższe koszty kształcenia występują w SP Wola Lubecka i wynoszą na ucznia **18.636,04 zł** rocznie oraz w SP Joniny – **17.272,35 zł**. Stosunkowo wysokie są również w SP Kowalowa – **12.899,63 zł**. Natomiast najniższe występują w ZSP Zalasowa – **9.019,28 zł** i ZS Lubcza – **9.182,30 zł** rocznie na ucznia. W ślad za tym dopłaty do subwencji w szkołach, licząc od najwyższej do najniższej kształtują się następująco:

- PG Ryglice – **537.691,47 zł**
- SP Wola Lubecka – **488.686,66 zł**
- SP Ryglice – **432.934,48 zł**
- SP Joniny – **359.479,47 zł**
- SP Kowalowa - **259 865,14 zł**
- ZSP Zalasowa – **183.420,22 zł**
- ZS Lubcza – **166.754,83 zł**

Gimnazjum i szkoła podstawowa w Ryglicach są szkołami ze stosunkowo dużą liczbą uczniów w porównaniu ze szkołami w Woli Lubeckiej i Joninach, dlatego lepszy obraz kosztów funkcjonowania szkół daje wysokość dopłaty do subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia, która kształtuje się następująco:

- SP Wola Lubecka – **9.049,75 zł**
- SP Joniny – **7.336,32 zł**
- SP Kowalowa – **3.609,24 zł**
- PG Ryglice – **2.906,44 zł**
- SP Ryglice – **2.175,55 zł**
- ZS Lubcza - **557,71 zł**
- ZSP Zalasowa - **525,56 zł**

Powyższe dane wyraźnie pokazują, że szkoły w Woli Lubeckiej i Joninach generują najwyższe koszty dla gminy w ujęciu jednostkowym na ucznia. Natomiast niewielkie dopłaty występują w zespołach, w Lubczy i Zalasowej. To najbardziej miarodajny wskaźnik dla oceny kosztów funkcjonowania oświaty, zważywszy na fakt, że w taki właśnie sposób naliczana jest subwencja oświatowa dla jednostek samorządu terytorialnego.

Nadmienić jednak należy, że w Szkole Podstawowej w Woli Lubeckiej funkcjonuje stołówka szkolna, która obsługuje dzieci i uczniów z macierzystej szkoły oraz SP w Joninach i SP w Kowalowej. Koszty funkcjonowania całej stołówki są przypisane do SP w Woli Lubeckiej. Biorąc pod uwagę liczbę uczniów korzystających ze stołówki, z każdej szkoły: SP w Woli Lubeckiej - 58, SP w Kowalowej - 93 i SP w

Joninach 63 wychowanków - zarówno ze szkoły podstawowej jak i z oddziału przedszkolnego, roczny koszt jej funkcjonowania, po odliczeniu opłat za wsad do kotła, rozkłada się w następującej proporcji pomiędzy jednostki:

- SP w Joninach - **43.556,19 zł** na szkołę podstawową i **12.444,63 zł** na oddział przedszkolny,
- SP w Kowalowej - **64.889,84 zł** na szkołę podstawową i **17.778,04 zł** na oddział przedszkolny,
- SP w Woli Lubeckiej - **42.667,29 zł** na szkołę podstawową i **8.889,02 zł** na oddział przedszkolny.

Uwzględniając w szkołach w Joninach, Kowalowej i Woli Lubeckiej faktyczne wydatki stołówki ponoszone na uczniów z poszczególnych szkół, zmieni się w nich dopłata do subwencji. W SP w Joninach zwiększy się z **359.479,47 zł** do **403.035,66 zł**. W tym przypadku dopłata w przeliczeniu na jednego ucznia zmieni się z **7.336,32 zł** na **8.225,22 zł**. W SP w Kowalowej dopłata zwiększy się z **259.865,14 zł** do **324.754,98 zł** co w przeliczeniu na ucznia da wzrost z **3.609,24 zł** do **4.510,49 zł**. Natomiast w SP w Woli Lubeckiej przyniesie zmniejszenie dopłaty z **488.686,66 zł** do **341.128,95 zł**, a więc w przeliczeniu na ucznia obniży się z **9.049,75 zł** do **6.317,20 zł**.

Do wydatków nie finansowanych z subwencji zalicza się utrzymanie oddziałów przedszkolnych przy szkołach i przedszkolach oraz przedszkoli. Gmina pokrywa je ze środków własnych z tym, że od 2014 roku otrzymuje dotację z budżetu państwa na wydatki związane z wychowaniem przedszkolnym. W 2015 rok otrzymała na ten cel kwotę **443.004 zł**. Należy zwrócić uwagę na znaczne rozbieżności w wydatkach na jedno dziecko w oddziałach przedszkolnych - od **3.025,81 zł** w SP w Kowalowej, aż do **8.257,09 zł** w SP w Woli Lubeckiej. Wysokie koszty utrzymania wychowanka w Woli Lubeckiej wynikają w głównej mierze z małej liczebności oddziału – tylko 11 dzieci. Tutaj także należy uwzględnić podział faktycznych kosztów stołówki w wyniku czego nastąpi również zmiana w wydatkach bieżących w oddziałach przedszkolnych tych szkół. W SP w Joninach wydatki bieżące "zerówki" zwiększą się z **58.928,00 zł** do **71.372,63 zł** co w przeliczeniu na dziecko da zmianę z **3.273,79 zł** na **3.965,15 zł**. W SP w Kowalowej wydatki bieżące zwiększą się z **78.671,00 zł** do **96.449,04 zł**, a w przeliczeniu na dziecko zmienią się z **3.025,81 zł** na **5.080,59 zł**. Z kolei w SP w Woli Lubeckiej wydatki bieżące zwiększą się z **90.828 zł** do **99.717,02 zł**, dając w przeliczeniu na dziecko zmianę z **8.257,09 zł** na **9.065,18 zł**. Niemniej jednak, niezmiennym pozostaje fakt, że szkoły w Woli Lubeckiej i Joninach są w najtrudniejszej kondycji finansowej.

Analizę wielkości dopłat do subwencji w Gminie Ryglice z podziałem na szkoły zawiera Tabela nr 2b.

Dane w tabeli są podsumowaniem analizy zawartej w tabeli 2a. Widać w niej jakie szkoły generują najwyższe koszty dla gminy, a tym samym największe dopłaty jednostkowe do subwencji oświatowej. Są to dwie placówki: Szkoła Podstawowa w

Woli Lubeckiej i Szkoła Podstawowa w Joninach. Nieco lepsza sytuacja jest w Szkole Podstawowej w Kowalowej. Natomiast najlepsza występuje w zespołach szkół w Lubczy i Zalasowej gdzie dopłata do subwencji na ucznia niewiele przekracza **500 zł**.

W wymienionych zespołach szkół warto zwrócić uwagę na rozdział kosztów funkcjonowania pomiędzy szkołę podstawową i gimnazjum.

Analiza wydatków bieżących na oświatę w zespołach szkół prowadzonych przez Gminę Ryglice - według planu na 2015 rok zawiera Tabela 2c.

Z danych wynika, że koszty kształcenia ucznia w szkołach wchodzących w skład zespołów kształtują się następująco:

- SP Lubcza – koszty kształcenia **8 884,90 zł**, przy subwencji **9 164,56 zł**
- PG Lubcza – koszty kształcenia **9 405,44 zł**, przy subwencji **7 913,00 zł**
- SP Zalasowa – koszty kształcenia **8 925,23 zł**, przy subwencji **8 571,89 zł**
- GP Zalasowa – koszty kształcenia **9 042,54 zł**, przy subwencji **8 338,71 zł**

Koszt kształcenia w gimnazjach, między innymi ze względu na większą ilość godzin w poszczególnych klasach, wynikających z ramowych planów nauczania, jest wyższy niż w szkołach podstawowych. Wprowadzona przy tym nowa waga na uczniów gimnazjum - P2, została obniżona z dotychczasowych 0,38 do 0,27. Jednocześnie podniesiono wagę P1 na ucznia w szkole podstawowej z 0,38 na 0,40, co doprowadziło do sytuacji, że stawka subwencji na ucznia w gimnazjum jest niższa od tej w szkole podstawowej. Powyższa zmiana w sposobie naliczania subwencji oświatowej spowodowała, że gminy otrzymują jednostkowo na ucznia w gimnazjum o około **800 zł** mniej w porównaniu do takowych w szkołach podstawowych, co generuje w nich wyższe dopłaty do subwencji przy niezmiennych kosztach utrzymania. W zespołach szkół brak jest również wyodrębnionych kosztów funkcjonowania sali gimnastycznych, mimo korzystania z nich przez obie placówki tworzące zespół. Między innymi to powoduje, że przy najwyższych kosztach utrzymania i najniższej subwencji w gimnazjum w Lubczy dopłata do ucznia wynosi **1.492,44 zł**. W jakimś stopniu niweluje to fakt, że koszt kształcenia ucznia w szkole podstawowej w Lubczy jest o **279,66 zł** niższy od przysługującej kwoty subwencji. Wobec powyższego średnia dopłata do ucznia w zespołach kształtuje się na poziomie niespełna **500 zł**. Wyliczając rzeczywiste koszty funkcjonowania szkół w zespołach zastosowano klucze podziału kosztów stołówki, doksztalcenia nauczycieli oraz odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla nauczycieli emerytów (tab. 3a). Stąd występowanie pewnych różnic w porównaniu z danymi w tabelach 2a i 2b gdzie podstawą obliczeń był plan finansowy tych jednostek na dzień 30 września 2015 roku.

Pamiętać również należy, że przedstawione analizy opierają się na konkretnym roku bazowym, a więc dotyczą kosztów funkcjonowania i wysokości subwencji dla danego roku. Specyfika funkcjonowania oświaty powoduje, że w przypadku pojawienia się w danej placówce zdarzeń jednostkowych takich jak urlop dla poratowania zdrowia, nagroda jubileuszowa lub odprawa, nastąpi lekkie zaburzenie struktury wydatków w tej szkole. Podobnie różnica w liczbie uczniów

niepełnosprawnych w kolejnych latach spowoduje zmianę w wysokości subwencji dla danej jednostki. Nie ma to jednak aż tak wielkiego wpływu na obraz kosztów funkcjonowania całego systemu oświaty w gminie.

Przedstawione powyżej analizy wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań racjonalizujących sieć szkolną w gminie, gdyż wysoki, znacznie ponad 50 procentowy udział wydatków bieżących na oświatę w stosunku do wszystkich wydatków bieżących w budżecie Gminy Ryglice, budzi zaniepokojenie i może ograniczać możliwości rozwojowe. Wiadomo przy tym, że największe koszty generują wydatki osobowe. Nie inaczej jest w audytowanej gminie.

Analizę struktury wydatków bieżących szkół i przedszkoli w Gminie Ryglice zawiera Tabela nr 2d.

Do wydatków osobowych zaliczono w zestawieniu wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne, dodatek wiejski oraz odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych - w tym dla emerytowanych nauczycieli.

Z analizy struktury wydatków wynika, że prawie 91 % stanowią wydatki osobowe, przy czym w szkołach podstawowych i gimnazjach są one jeszcze wyższe i wynoszą około 93 %. Tylko niecałe 9 % to pozostałe wydatki, w tym prawie 3,5 % media i ponad 2,5 % produkty żywnościowe na stołówkach. Pozostałe koszty, takie jak zakup usług zdrowotnych, remontowych, licencje na programy itp., zakup materiałów i pomocy dydaktycznych, stanowią zaledwie 3,35 % ogółu wydatków. Przy takiej strukturze kosztów nie ma praktycznie możliwości wygenerowania oszczędności bez wprowadzenia zmian organizacyjnych, których konsekwencją będą ograniczenia w zatrudnieniu. Przedstawione wyliczenia pokazują również, że obniżenie wydatków osobowych w oświacie tylko o 1 % dadzą oszczędności blisko **140.000 zł**.

Jako że wydatki osobowe tak naprawdę decydują o rzeczywistych kosztach funkcjonowania placówek oświatowych to porównanie wskaźników odnoszących się do zatrudnienia w stosunku do liczby uczniów i oddziałów w szkole, daje obraz czynników wpływających na generowanie tych kosztów.

Zestawienie wskaźników wpływających na koszty funkcjonowania szkół w Gminie Ryglice zawiera Tabela nr 2e.

Przedstawione w tabeli wskaźniki zostały wyliczone na podstawie ankiet wypełnionych przez dyrektorów szkół (załączniki do raportu). Do porównań użyto następujących wskaźników:

- Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym.
- Przeciętna liczba uczniów przypadających na etat przeliczeniowy nauczyciela.
- Przeciętna liczba przeliczeniowych etatów nauczycielskich, przypadających na oddział.
- Przeciętna liczba etatów niepedagogicznych w przeliczeniu na oddział.

- Przeciętna liczba etatów niepedagogicznych w przeliczeniu na etat nauczycielski.

Porównanie trzech pierwszych wskaźników w szkołach podstawowych potwierdza, że placówki w Woli Lubeckiej i Joninach wykazują znacząco gorsze wyniki od pozostałych. Mają one najniższą przeciętną liczbę uczniów w oddziałach jak i przypadającą na etat przeliczeniowy nauczyciela. W tych szkołach jest też najwyższa liczba etatów nauczycielskich na oddział. Natomiast w gimnazjach nie ma tak drastycznych różnic przy porównywaniu tychże wskaźników między szkołami.

Przy analizie liczby etatów niepedagogicznych w przeliczeniu na oddział i etat nauczycielski, sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana. Po pierwsze, ze względu na rozproszoną księgowość w gminie, a więc osobną dla każdej jednostki, wskaźniki są dość wysokie. Po drugie różnice wynikają także z faktu prowadzenia stołówki szkolnej nie we wszystkich placówkach, co determinuje konieczność zatrudnienia jej obsługi. Niemniej jednak wymienione wyżej jednostki, a zwłaszcza Szkoła Podstawowa w Woli Lubeckiej, ma te wskaźniki wysokie. Pozostałe kwestie dotyczące zatrudnienia oraz wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi, w tym także wewnętrznych przepisów, zwłaszcza dotyczących zasad organizacji szkół prowadzonych przez Gminę Ryglice, wymagają indywidualnej analizy ze strony Kierownictwa Gminy.

4. Propozycje zmian w sieci szkolnej Gminy Ryglice i ich wpływ na poziom finansowania zadań oświatowych

Obecny stan prawny daje możliwość likwidacji gminnych jednostek oświatowych, a w ich miejsce mogą powstać placówki publiczne lub niepubliczne, prowadzone przez osoby fizyczne bądź stowarzyszenia. W związku z sytuacją demograficzną władze Gminy Ryglice podjęły wcześniej taką właśnie decyzję dotyczącą Szkoły Podstawowej w Bistuszowej, która jest obecnie prowadzona przez Stowarzyszenie Bistuszowian i Uniszowian. W 2009 roku pojawiła się jeszcze jedna formuła, dotycząca szkół liczących nie więcej niż 70 uczniów. Gmina może przekazać taką szkołę do prowadzenia innym podmiotom, bez konieczności likwidacji. Jednak przy określaniu liczebności uczniów w takich szkołach bierze się pod uwagę również dzieci uczęszczające do oddziału przedszkolnego.

Zważywszy na fakt, że koszty osobowe w szkołach stanowią często ponad 90% wszystkich wydatków, w tym przede wszystkim związane z finansowaniem wynagrodzeń kadry pedagogiczno-wychowawczej, koszty przekształceń dotyczą najbardziej właśnie tę kadre. Natomiast zmiany nie powinny wpływać negatywnie na proces nauczania i wychowania, a tym samym być odczuwalne przez rodziców, ani tym bardziej uczniów i wychowanków. Istotą tych przekształceń jest nieobowiązanie w nowopowstałych szkołach niektórych zapisów Karty Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 191), a wszyscy pracownicy zatrudniani są na

podstawie kodeksu pracy. W razie decyzji o likwidacji szkół, gmina musi wypłacić wszystkim zatrudnionym odprawy, niezależnie czy znajdą oni zatrudnienie w nowych placówkach czy też nie. W przypadku nauczycieli jest to odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego na danym stopniu awansu zawodowego, zgodnie z Art. 20 Karty Nauczyciela. To spowoduje, że ich efekt w postaci oszczędności zostanie przesunięty w czasie. Pamiętać jednak należy, iż będzie to wydatek jednorazowy, a potencjalne oszczędności będą zjawiskiem długofalowym. Z drugiej strony podmioty, które będą prowadzić placówki otrzymają pełną swobodę w doborze kadry, a przez to rzeczywisty wpływ na poziom kształcenia i wychowania. Inaczej jest w przypadku przekazania szkół do prowadzenia w myśl art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Wtedy gmina wypłaca odprawy tylko tym, którzy nie zgodzą się na nowe warunki pracy i płacy. Zaś nowy organ prowadzący musi zatrudnić osoby, które owe warunki zaakceptują. Łatwiejsza jest też sama procedura przekształcenia, gdyż nie ma w niej fizycznej likwidacji istniejących dotychczas placówek. Pisząc o tak zwanych oszczędnościach, audytorzy mają na myśli racjonalizację wydatków na oświatę, bo ten cel powinien przyświecać władzom gminy. Oznacza to, że środki na oświatę nie zostaną zaoszczędzone, ale efektywniej wydawane. Przekształcone placówki publiczne otrzymują dotację z budżetu gminy na zasadach określonych w art. 80 Ustawy o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), którego zapis brzmi: *„szkoły, o których mowa ... otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego”*. Istnieje również możliwość przekształcenia szkół i przedszkoli w placówki niepubliczne. Wtedy otrzymywałyby dotację zgodnie z art. 90 wyżej wymienionej Ustawy, w brzmieniu: *„dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego”*. Dodać należy, że w tym przypadku dotacja dla przedszkola wynosi 75% kosztów utrzymania dziecka w podobnych prowadzonych przez gminę. Oczywiście gmina może taką dotację zwiększyć, ale to spowoduje obniżenie planowanych oszczędności wynikających z przekształcenia jednostek. Pamiętać trzeba przy tym o nowelizacji Ustawy o systemie oświaty, a zwłaszcza Art. 90. Zmiany te wprowadzane od września 2015 r. dają możliwość uzyskania wyższych dotacji przez niepubliczne placówki oświatowe, po spełnieniu przez nie określonych wymagań i ogłoszeniu przez gminę otwartego konkursu ofert na ich prowadzenie. Powyższa nowelizacja również może mieć wpływ na poziom potencjalnych oszczędności wynikających z racjonalizacji sieci szkolnej.

W niniejszym opracowaniu audytorzy przeanalizowali zaproponowany przez władze Gminy Ryglice wariant przekazania do prowadzenia innym podmiotom szkół w Joninach i Woli Lubeckiej, zgodnie z Art. 5 ust. 5g Ustawy o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), a więc tych, w których

występują najwyższe koszty kształcenia, a tym samym generują największe dopłaty do subwencji oświatowej.

Analizę wysokości dotacji na ucznia i wychowanka w szkołach i przedszkolach obecnie i po przekształceniu szkół zawierają Tabele nr 3 i 3b.

Do obliczenia stawek dotacji dla szkół i przedszkoli przyjęto liczbę uczniów i dzieci w roku szkolnym 2015/2016. Przy obecnym kształcie sieci szkół w gminie, wysokość stawki dla szkół publicznych, zgodnie z art. 80 ustawy o systemie oświaty wynosi **11.233,49 zł** na ucznia rocznie. Wydatki bieżące na jednego ucznia przewyższają stawkę wynikającą z subwencji oświatowej na 2015 rok, w związku z tym gmina pokrywa ze środków własnych występującą różnicę czyli około **2.600 zł** rocznie na ucznia dla szkoły prowadzonej przez inny podmiot niż gmina. Natomiast stawka dotacji na dzieci w oddziałach przedszkolnych przy szkołach wynosi **5.285,06 zł**, a na dzieci w przedszkolach publicznych - **7.807,50 zł**. Z kolei punkty przedszkolne otrzymują **3.903,75 zł** na dziecko (tab.3).

Po przekształceniu szkół w Joninach i Woli Lubeckiej, stawka dotacji w szkole podstawowej na jednego ucznia ulegnie zmniejszeniu z **11.233,49 zł**, do **10.202,66 zł**, czyli będzie niższa o ponad **1.000 zł**. Dotacja w oddziale przedszkolnym na dziecko ulegnie zmniejszeniu z **5.285,06 zł** do **5.078,44 zł**, a więc o ponad **200 zł**. Stawki dla przedszkoli i punktów przedszkolnych nie ulegną zmianie (tab. 3b).

Dla zachowania wysokiego stopnia porównywalności danych, do obliczeń stawki dotacji na wychowanka w szkołach i przedszkolach, przed i po przekształceniach, zastosowano dokładnie takie same klucze rozliczenia kosztów stołówek, odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych nauczycieli emerytów, wydatków na doksztalanie i doskonalenie nauczycieli oraz kształcenia uczniów niepełnosprawnych.

Klucze do podziału niektórych kosztów stosowane w Gminie Ryglice przy wyliczaniu dotacji zawierają Tabele nr 3a i 3c.

Przy obliczaniu stawki dotacji dla szkół i przedszkoli, dokonano podziału kosztów stołówek w zespołach szkół oraz szkołach podstawowych w Woli Lubeckiej i Ryglicach, dzieląc je na liczbę korzystających uczniów w poszczególnych stopniach kształcenia i wychowania. Podobnego podziału dokonano w przypadku ZFŚS dla nauczycieli emerytów oraz wydatków na doksztalanie i doskonalenie nauczycieli. Dodatkowo rozdzielono koszty kształcenia dzieci niepełnosprawnych w ZS w Lubczy na szkołę podstawową i gimnazjum. Ma to istotne znaczenie ze względu na fakt, iż wydatki w gimnazjach nie są liczone w dotacjach dla szkół prowadzonych przez inne podmioty, gdyż nie prowadzą one tego typu placówek. Ponadto w tab. 3c nie uwzględniono już stołówki w Woli Lubeckiej, a więc również żywionych tam uczniów ze szkół w Joninach i Kowalowej.

Po przekształceniu wymienionych wyżej szkół będą one otrzymywać dotację na ucznia i dziecko według stawek wyliczonych w tab. 3b.

Wysokość dotacji dla szkół prowadzonych przez inne podmioty niż Gmina Ryglice zawiera Tabela nr 4.

Przyjęte zmiany w sieci szkolnej wpłyną również na wysokość dotacji dla wcześniej przekształconej szkoły. W ich wyniku ulegnie zmniejszeniu dotacja roczna dla Publicznej Szkoły Podstawowej i punktu przedszkolnego w Bistuszej w sumie o **62.272 zł** rocznie, co oznacza oszczędności dla gminy Ryglice w takiej samej wysokości, zgodnie z tabelą w pkt. 1.

W przypadku nowo przekształconych szkół porównano wysokość przysługującej im dotacji na ucznia w szkole i dziecko w oddziale przedszkolnym w stosunku do dotychczasowych kosztów utrzymania wynikających z planów finansowych, wyliczonych w tab. 2a. W Szkole Podstawowej w Joninach różnica ta wyniesie **339.923,66 zł** i stanowi oszczędności dla Gminy Ryglice w takiej samej wysokości, zgodnie z tabelą w pkt 2. Natomiast w Szkole Podstawowej w Woli Lubeckiej sięgnie **490.367,72 zł**. Tym samym oszczędności z tytułu przekształceń tych dwóch szkół mogą oscylować blisko kwoty **890 tys. zł** rocznie. Oczywiście przedstawione liczby mają charakter szacunkowy i opierają się na danych, dla których bazowym jest rok 2015. Zmiana jakichkolwiek parametrów będących podstawą wyliczeń, w tym przede wszystkim liczby uczniów lub sposobu naliczania subwencji oświatowej, ale także systemu zarządzania salą gimnastyczną w Woli Lubeckiej, może te wysokości zmienić. Niemniej jednak reorganizacja sposobu funkcjonowania tych placówek bez wątpienia znacząco wpłynie na poziom wydatków bieżących na oświatę w audytowanej gminie.

Pamiętać również należy, że przyjęta już nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadza od 1 września 2016 roku obligatoryjność tworzenia zespołów szkolno – przedszkolnych tam, gdzie funkcjonuje oddział przedszkolny przy szkole podstawowej. Dzisiaj jeszcze nie wiadomo czy wpłynie to na sposób wyliczania kosztów funkcjonowania „zerówek”, a tym samym wysokość dotacji na nie dla innych podmiotów prowadzących szkoły w gminie. Interpretacje w sprawie zasad naliczania dotacji wielokrotnie się zmieniały w ostatnich latach, dlatego należy uważnie śledzić informacje na ten temat, aby uniknąć ewentualnych uchybień.

Na podstawie powyższych wyliczeń można przeprowadzić symulację kosztów funkcjonowania przekształconych szkół.

Szacunkowe koszty funkcjonowania jednostek po przekształceniu w szkoły publiczne prowadzone przez inny podmiot zawierają Tabele 4a i 4b.

Przy opracowaniu symulacji przyjęto tygodniową liczbę godzin lekcyjnych w roku szkolnym 2015/2016 na podstawie danych z arkuszy organizacyjnych jednostek. Natomiast przy wyliczeniu kosztów osobowych jednostki po przekształceniu, przyjęto w wariantcie pierwszym (tab. 4a) następujące założenia:

- zatrudnienie kadry pedagogicznej zgodnie z Kodeksem Pracy nie Kartą Nauczyciela,

- dla nauczycieli tygodniowa liczba godzin przypadająca na jeden pełny etat ulegnie zmianie z 18 na 25,
- wynagrodzenie nauczyciela przyjęto na poziomie zbliżonym do średniej płacy nauczyciela mianowanego z 20 letnim stażem pracy,
- wynagrodzenie pracowników obsługi przyjęto na poziomie nieco wyższym od minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r,
- nie nalicza się odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, dodatków wiejskich, dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli oraz 13-tej pensji.

Pozostałe koszty funkcjonowania jednostek (media, zakup usług, zakup materiałów biurowych i pomocy dydaktycznych) zaplanowano na takim samym poziomie, jak przewiduje plan finansowy jednostki w 2015 roku. W tym wariantcie zatrudnienie pracowników administracyjno – obsługowych pozostawiono w takim samym wymiarze jak dotychczas. Przy takich założeniach szkoła w Joninach wykazuje bilans dodatni, ale szkoła w Woli Lubeckiej dość znacząco ujemny, bo brakuje na jej utrzymanie ponad **165 tys. zł** rocznie. Powodem jest przede wszystkim różnica w liczbie etatów pracowników administracji i obsługi. W pierwszej jest 2,75, a w drugiej 8,5 etatu, przy zbliżonej liczbie uczniów. Tak duża rozpiętość spowodowana jest funkcjonowaniem stołówki, a także dodatkowej obsługi sali gimnastycznej.

Wobec powyższego audytorzy przeprowadzili drugi wariant symulacji przyjmując dodatkowe założenia zmieniające strukturę organizacyjną szkół:

- wyłączenie ze struktury organizacyjnej szkoły w Woli Lubeckiej sali gimnastycznej, wraz z obsługą i pozostawienie jej na utrzymaniu gminy,
- przekształcenie stołówki w punkt wydawania posiłków, wyłącznie dla uczniów szkoły w Woli Lubeckiej,
- obniżenie kosztów energii, materiałów i usług w związku z wyłączeniem stołówki i sali gimnastycznej,
- redukcja etatów niepedagogicznych w Joninach o 1, a Woli Lubeckiej o 6.

Pozostałe założenia określono jak w pierwszym wariantcie. Przyjmuje się również, że obsługa księgową zostanie zlecona do biura rachunkowego. Przy takich założeniach bilans obydwu szkół będzie dodatni, a tym samym mogą one funkcjonować i realizować swoje zadania tak samo, a nawet lepiej niż gdy pozostawały w strukturze szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina. Mowa tutaj między innymi o kwestii łączenia klas. Jednak te decyzje, jak i inne racjonalizujące sferę wydatków w tych placówkach, pozostaną już w gestii nowego organu prowadzącego szkoły.

Należy również zwrócić uwagę, że przy drugim wariantcie, a więc pozostawienia sali gimnastycznej na utrzymaniu gminy, zmniejszą się oszczędności wynikające z przekształcenia szkół wykazane w tab. 4, właśnie o koszty jej funkcjonowania.

Kierownictwo Gminy Ryglice rozważa również połączenie Szkoły Podstawowej i Publicznego Gimnazjum w Ryglicach w Zespół Szkół. Jest to projekt ze wszech miar

stusznym i racjonalnym, zwłaszcza z punktu widzenia jakości zarządzania placówką. Aby jednak mieć pełny obraz skutków tej decyzji, poddano analizie wpływ takiego rozwiązania na koszty funkcjonowania tych jednostek, a tym samym na finanse gminy.

Analizę skutków finansowych połączenia Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Ryglicach w Zespół Szkół zawierają Tabele nr 5 i 5a.

W analizie audytorzy uwzględnili tylko kwestie osobowe, jako że one rzutują najbardziej na sprawy kosztów utrzymania szkół. Wzięto przy tym pod uwagę Zarządzenie nr 66/15 Burmistrza Ryglic, z dnia 17 marca 2015 roku: „W sprawie organizacji szkół podstawowych, gimnazjów oraz przedszkoli prowadzonych przez gminę”. W tym bowiem zarządzeniu określone zostały normy zatrudnienia na niektórych stanowiskach pedagogicznych oraz pracowników administracyjno – obsługowych w zależności od wielkości szkół.

Po połączeniu nastąpi likwidacja jednego stanowiska dyrektora szkoły, a w ślad za tym wystąpią ograniczenia w niższe godzin przewidzianych dla nauczycieli pełniących funkcje kierownicze. Spowoduje to zmniejszenie o 0,33 etatu nauczycieli w szkole, tym samym oszczędności rzędu **26 tys. zł** rocznie. Może również nastąpić zmiana w wysokości dodatków funkcyjnych, tego jednak nie uwzględniono w analizie, gdyż istnieją duże rozpiętości w możliwych wysokościach tychże dodatków. Ostateczna decyzja w tym względzie należy więc do Burmistrza.

Zgodnie z powyższym zarządzeniem, na stanowisku bibliotekarza wystąpi zwiększenie o 0,03 etatu czyli jedną godzinę. Szacunkowe, dodatkowe koszty z tego tytułu wyniosą ponad **2 tys. zł**. Natomiast na stanowiskach administracji i obsługi wystąpią zarówno zwiększenia jak i zmniejszenia etatów. Biorąc pod uwagę wszystkie zmiany tej grupy pracowników, szacunkowe oszczędności z tego tytułu wynoszą około **50 tys. zł**. W sumie uzyskane oszczędności mogą być rzędu około **74 tys. zł** (Tab.5).

Audytorzy przeanalizowali także drugi wariant (Tab. 5a), który przewiduje niewielkie zmiany w przywołanym wcześniej zarządzeniu. Proponuje się w przypadku bibliotekarza w paragrafie 5 dołożyć punkt 4 w brzmieniu: **„W zespole szkół liczącym nie więcej niż 400 uczniów - 1 etat bibliotekarza”** Natomiast w paragrafie 6, który dotyczy między innymi norm zatrudnienia w administracji, sugeruje się dokonać zmian w tabeli – pkt. 2a, kolumna 1, wiersz 3: **„151 – 400”** i wiersz 4: **„ponad 400”**. Takie zapisy spowodują, że po utworzeniu zespołu nie wystąpi konieczność wzrostu zatrudnienia na niektórych stanowiskach i zostaną one na tym samym poziomie co obecnie, gdy działają one jako oddzielne jednostki. Zachowane zostaną natomiast wszystkie oszczędności wynikające z pozostałych zapisów zarządzenia. W konsekwencji tych zmian oszczędności wynikające z połączenia szkół mogą wynieść nawet ponad **120 tys. zł**.

Podkreślić należy, że zaproponowane zmiany w żaden sposób nie wpłyną negatywnie na jakość funkcjonowania placówki, a tym bardziej na prawidłową realizację procesu nauczania i wychowania.

6. Wpływ zmian w organizacji szkół Gminy Ryglice na koszty funkcjonowania oświaty

Racjonalizacja wydatków oświatowych to nie tylko proces przekształcania szkół i oddawania ich w ręce innych podmiotów. To także przestrzeganie właściwej organizacji pracy poszczególnych placówek oświatowych oraz dostosowywania jej do zmieniających się warunków funkcjonowania. Taki stały monitoring zmian i szybkie reagowanie w określonych sytuacjach jest miarą efektywności procesu zarządzania oświatą w gminie. Trzeba przy tym brać pod uwagę fakt, że koszty osobowe jak wielokrotnie podkreślano w niniejszym opracowaniu, stanowią często ponad 90 % wszystkich wydatków szkół, więc działania optymalizujące zatrudnienie mogą przynieść najlepsze efekty.

Mówiąc o dobrej organizacji pracy szkół zwrócić należy uwagę na liczbę uczniów w klasach i oddziałach. Wiadomo, że w środowiskach wiejskich, przy szkołach jednooddziałowych, trudniej osiągnąć optymalną liczbę uczniów w klasach, ale w tym przypadku można również podejmować działania wpływające na osiągnięcie jak najlepszych wskaźników.

Analizę efektywności zatrudnienia w stosunku do liczby uczniów w klasie obrazuje Tabela nr 6.

Wskaźnik efektywności zatrudnienia jest liczony jako iloczyn liczby uczniów w klasie i liczby etatów nauczycielskich na danym poziomie nauczania wynikający z Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 204 z późn. zm.)

W pierwszym etapie nauczania czyli edukacji wczesnoszkolnej, najwyższy wskaźnik efektywności zatrudnienia kształtuje się przy 25 uczniach w klasie. Do takiej maksymalnej liczby ograniczają przepisy Ustawy o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Jej nowelizacja dopuszcza co prawda zwiększenie liczebności, ale ze względu na konieczność zatrudniania dodatkowo asystenta w klasach powyżej 25 uczniów, następuje znaczący wzrost kosztów osobowych. Nie należy zatem, tworzyć klas o liczebności powyżej 25 uczniów.

W drugim etapie nauczania - edukacja w klasach IV - VI, najwyższy wskaźnik efektywności zatrudnienia kształtuje się przy 31 i 32 uczniach w klasie. Przy 24 uczniach osiąga on poziom 16,00, po czym ponownie spada poniżej tego poziomu przy liczebności w klasie 25 - 30 uczniów. Spadek efektywności wskaźnika przy ilości 25 - 30 uczniów, wynika ze zwiększenia godzin nauczycielskich języka angielskiego,

niemieckiego, informatyki i zajęć wychowania fizycznego, w związku z koniecznością podziału klasy na grupy. Zgodnie bowiem z ramowym planem nauczania na zajęciach z języka obcego i informatyki, przy liczbie uczniów powyżej 24, należy dzielić klasę na grupy, a w przypadku zajęć wychowania fizycznego, taka konieczność występuje przy liczebności powyżej 26. Aby utrzymać wysoki stopień efektywności zatrudnienia nauczycieli, należałoby tworzyć klasy o liczbie pomiędzy 22 a 30 uczniów. Co prawda przy liczebności uczniów 31 i 32 wskaźnik efektywności zatrudnienia kształtuje się nawet powyżej 16,00, jednak tak duża liczba uczniów w klasie może mieć negatywny wpływ na jakość procesu nauczania i komfort pracy nauczycieli. Oddziały o takiej liczbie powinny powstawać w przypadku, gdy w jednym roczniku jest od 61 do 64 uczniów. Wtedy lepiej stworzyć dwa oddziały po 31 - 32 uczniów, niż trzy po 21-24 uczniów, ponieważ pozwala to na osiągnięcie znaczących oszczędności w jednostce.

Podobne zjawisko, z tych samych przyczyn, występuje w trzecim etapie nauczania, czyli w gimnazjum. Wskaźnik efektywności jest tutaj co prawda niższy, ale to wynika z ilości godzin w klasie, zgodnie z ramowym planem nauczania. Mamy w związku z tym wyższą liczbą etatów nauczycielskich przypadających na oddział.

Dążenie do odpowiedniej liczebności klas i oddziałów, a przez to osiągnięcie najwyższej efektywności zatrudnienia nauczycieli powinno odbywać się na etapie zatwierdzania arkuszy organizacyjnych szkół.

Analizie poddano również zatrudnienie pracowników administracji i obsługi w szkołach. W przywołanym wcześniej Zarządzeniu Burmistrza nr 66/15 z 17 marca 2015 roku określono normy zatrudnienia tych pracowników w zależności od liczby uczniów i oddziałów, a w przypadku sprzątających od powierzchni. W gminie zastosowano tak zwaną administrację rozproszoną a więc obsługa księgowo – kadrowa znajduje się bezpośrednio w placówkach. Zatrudnienie w tym dziale wynosi ogółem: **11,75** etatu, są to sekretarze, księgowi, referenci, specjaliści do spraw płac i kasjerzy. Ilościowe normy zatrudnienia są w zasadzie przestrzegane, chociaż nie wszystkie stanowiska znajdują dokładne odzwierciedlenie w swoim nazewnictwie. Można zauważyć również znaczną rozpiętość w wysokości wynagrodzenia w poszczególnych placówkach na porównywalnych stanowiskach.

Pracownicy obsługi to ogółem **49,76** etatów, są to sprzątający, woźni, konserwatorzy, obsługa sali sportowych i pracownicy stołówek. W tym przypadku mamy również do czynienia z rozbieżnościami w wysokości wynagrodzeń między szkołami.

Zgodnie z sugestiami Kierownictwa Gminy, poddano analizie możliwość zlecenia firmie zewnętrznej sprzątania w budynkach pięciu szkół, które po przekształceniach pozostaną pod auspicjami samorządu. Przygotowano specyfikację dla poszczególnych placówek, w której określono powierzchnię z podziałem na pomieszczenia, rodzaj nawierzchni jak i częstotliwość podejmowanych czynności (załączniki do raportu). Rozesłano ją do trzech firm działających w regionie, które wcześniej wyraziły chęć realizacji takiego zlecenia. Dwie z nich złożyły ofertę o charakterze ryczałtowym z rozbiciem miesięcznych kosztów sprzątania na każdą ze

szkół. Trzecia oferta jest mało precyzyjna, nie ma w niej podanych kosztów usługi, a jedynie cena za metr kwadratowy jednorazowej czynności wyceniona na **0,16 zł**. Można na tej podstawie tylko w wielkim przybliżeniu podać przewidywane kwoty mnożąc ją przez ilość dni sprzątnięcia w miesiącu (załączniki do raportu).

Analizę porównawczą kosztów sprzątnięcia w wybranych placówkach oświatowych Gminy Ryglice zawiera Tabela 6a.

Z danych przekazanych w ankietach przez dyrektorów szkół wynika, że roczne koszty sprzątnięcia w szkołach wynoszą zbiorczo: **700.893,71 zł** z tego koszty osobowe stanowią: **675.656,93 zł**, a pozostałe: **25.236,78 zł**.

Pierwszy z oferentów zaproponował miesięczną wartość usługi, sumarycznie dla wszystkich szkół w wysokości: **81.180,00 zł**, co w skali roku oznacza wydatki rzędu: **974.160,00 zł** brutto. Dodatkowo cena nie obejmuje zakupu materiałów sanitarnych (mydło w płynie, papier toaletowy, ręczniki papierowe), których zakup będzie refakturowany według miesięcznego zużycia.

Drugi oferent wycenił wartość usługi miesięcznie na poziomie **40.098,00 zł**, co oznacza roczny koszt w wysokości: **481.176,00 zł** brutto. Podobnie jak w pierwszym przypadku dodatkowo szkoły będą musiały dopłacić za niektóre materiały sanitarne według ich zużycia.

Na podstawie informacji przekazanych przez trzeciego oferenta można oszacować, że miesięczny koszt sprzątnięcia w wytypowanych szkołach wyniesie **61.312,43 zł**, czyli rocznie **735.749,10 zł**.

Przedstawione dane wskazują na dużą rozbieżność cenową między ofertami usług sprzątnięcia szkół. Pierwsza i trzecia są wyższe od dotychczasowych kosztów ponoszonych przez gminę, przy czym jedna jest znacząco wyższa, a druga przybliżona, ale jak wskazano powyżej, może być obciążona błędem ze względu na mało precyzyjną wycenę. Natomiast druga oferta jest tańsza w stosunku do obecnie ponoszonych kosztów, a tym samym może dać oszczędności w wydatkach szkół ponad **200 tys. zł** rocznie. Oczywiście przy założeniu, że ostateczna specyfikacja istotnych warunków zamówienia nie zmieni się znacząco w stosunku do tej przedstawionej w niniejszej analizie i nie pojawią się w niej dodatkowe elementy cenotwórcze. Ponadto trzeba zaznaczyć, że do złożenia ofert zaproszono firmy sprawdzone, świadczące na rynku swoje usługi w tym zakresie od dość dawna i mające już utrwaloną markę.

Przedstawione w przedłożonym opracowaniu analizy i symulacje pozwalają ocenić korzyści wynikające z przekształceń i zmian organizacyjnych w systemie oświaty audytowanej gminy. Są to przede wszystkim korzyści finansowe oznaczające racjonalizację wydatków w tym dziale, ale także podnoszące efektywność zarządzania siecią szkół.

Podsumowanie szacunkowych oszczędności z tytułu przekształceń i zmian organizacyjnych w szkołach Gminy Ryglice zawiera Tabela nr 7.

Przedstawione w niej koszty funkcjonowania jednostek przed przekształceniem opracowano na podstawie planów finansowych szkół na dzień 30 września 2015 rok. Natomiast wysokość dotacji przysługującej placówkom oświatowym po przekształceniu wynika z metryczki subwencji oświatowej na 2015 rok oraz z wyliczenia stawki dotacji na jednego ucznia w szkole. W przypadku gdy wysokość wydatków bieżących na ucznia w szkole jest niższa od stawki w metryczce oświatowej, stosuje się stawkę z metryczki. W odwrotnej sytuacji stosuje się stawkę wyliczoną na podstawie wydatków bieżących w szkole. W Gminie Ryglice koszty utrzymania ucznia są wyższe dlatego zastosowano stawkę wyliczoną w Tab. 3b. W oddziale przedszkolnym stawka dotacji wynika z wysokości wydatków bieżących na jedno dziecko.

Różnica pomiędzy kosztami funkcjonowania jednostek w chwili obecnej, a wysokością dotacji dla placówek oświatowych po zmianach, stanowi szacunkowe oszczędności Gminy Ryglice, powstałe w wyniku przeprowadzonej reorganizacji w sieci szkół. Przy przekształceniu szkół w Woli Lubeckiej i Joninach oraz oddaniu ich do prowadzenia innym podmiotom, różnica między dotychczasowymi kosztami ich prowadzenia, a należną im dotacją wyniesie około **830 tys. zł** rocznie. Pociągnie to za sobą również zmniejszenie dotacji dla wcześniej przekształconej szkoły w Bistuszwowej o około **62 tys. zł**.

Utworzenie Zespołu Szkół ze szkoły podstawowej i gimnazjum w Ryglicach, przy wariacie ze zmianami niektórych zapisów Zarządzenia Burmistrza Nr 66/15 z dnia 17 marca 2015 r. „W sprawie zasad organizacji szkół podstawowych, gimnazjów oraz przedszkoli prowadzonych przez Gminę Ryglice” przyniesie zmniejszenie kosztów funkcjonowania tych szkół o ponad **120 tys. zł**.

W sumie analizowane zmiany w sieci szkół mogą przynieść oszczędności przekraczające **1 mln zł** rocznie. Taki poziom jest uwarunkowany przeprowadzeniem sumarycznie planowanych zmian organizacyjnych w sieci szkół w gminie. Modyfikacja przyjętych założeń, polegająca na rezygnacji z przekształcenia jakiegokolwiek z wymienionych placówek, pociągnie za sobą zmniejszenie kwot oszczędności. Pamiętać należy również o pozostawieniu sali gimnastycznej w Woli Lubeckiej w gestii samorządu co również wpłynie na wysokość potencjalnych oszczędności.

Ostatni z analizowanych wariantów zmian zakładał oddanie sprzętania szkół firmie zewnętrznej. Przeprowadzona analiza rynku wykazała, że jest możliwe osiągnięcie oszczędności także w tym zakresie, mimo że szkoły jako jednostki organizacyjne gminy nie mogą odliczać podatku od towarów i usług, który stanowi dla nich koszt usługi. Wyliczone oszczędności z tego tytułu mogą wynieść nawet ponad **200 tys. zł**. Tak więc przy konsekwentnie podejmowanych decyzjach dotyczących racjonalizacji sieci szkolnej oraz zmianach organizacyjnych w szkołach Gmina Ryglice może osiągnąć oszczędności przekraczające **1,2 mln zł** rocznie.

Wszystkie przedstawione warianty przekształceń i modyfikacji mają zastosowanie do działań podejmowanych w przyszłości. Przyjęcie któregośkolwiek z

nich, a tym bardziej wszystkich propozycji, będzie miało efekt długofalowy i wpłynie na zwiększenie racjonalności wykorzystania subwencji oświatowej.

III. Podsumowanie, rekomendacje, wnioski końcowe

Zaproponowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania dla Gminy Ryglice, racjonalizujące sieć szkolną i zmieniające organizację pracy niektórych placówek oświatowych wydają się w świetle analizowanej dokumentacji najbardziej optymalne. Przeprowadzone analizy i symulacje wykazały możliwości zmian w systemie o różnorodnym charakterze, które mogą przynieść korzyści dla gminy i wpłynąć na jakość zarządzania trudnym obszarem należącym do zadań własnych gminy jakim jest oświata. Ostateczną decyzję w sprawie zakresu zmian podejmie Zarządzający biorąc pod uwagę koszty społeczne, możliwości organizacyjno - finansowe i aktualne potrzeby. Niemniej jednak praktycznie wszystkie rozwiązania opierają się na weryfikacji zatrudnienia, czyli tak naprawdę jego ograniczeniu.

Przyjęty przez gminę wariant tak zwanej rozproszonej administracji generuje zwykle wyższe koszty zarządzania nią, ale daje korzyści w postaci zwiększenia odpowiedzialności dyrektorów za wszystkie aspekty kierowania placówką i czytelnie pokazuje faktyczne koszty jej funkcjonowania.

Wewnętrzne przepisy wydawane w postaci uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń Burmistrza jasno określają zasady funkcjonowania placówek oświatowych. Należy jednak na bieżąco je weryfikować i dostosowywać do zmieniającej się sytuacji prawnej, zjawisk demograficznych i możliwości finansowych gminy.

Pisząc o efektywnym i racjonalnym zarządzaniu tak wielkim działem jakim jest oświata w gminie, zwrócić należy uwagę na **konieczność wydania zarządzenia lub wytycznych Burmistrza dotyczących zasad sporządzania arkuszy organizacyjnych przez dyrektorów jednostek oświatowych**. Taki instrument ułatwi nie tylko nadzór nad szkołami, ale da pewność organowi prowadzącemu, że polityka oświatowa kreowana przez niego, będzie skutecznie realizowana w podległych mu placówkach i w zdecydowany sposób ograniczy dowolność w tym zakresie. Równocześnie odpowiednio formułując niektóre zapisy, można w zasadniczy sposób wpływać na politykę zatrudnienia w szkołach, a nawet ograniczyć wysokość wypłacanego nauczycielom tak zwanego wyrównania do średniej płacy, na poszczególnych stopniach awansu. Dodatek ten jest bolączką zdecydowanej większości gmin w Polsce.

Na bieżąco należy monitorować liczebność klas i oddziałów, a przynajmniej przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych w maju i w czasie ich aneksowania, przede wszystkim przed rozpoczęciem roku szkolnego. W przywołanym wyżej zarządzeniu rozważyć należy wprowadzenie zapisu ograniczającego możliwość

przyjmowania do szkoły dzieci z poza obwodu, jeśli powodowałyby to dodatkowy podział na grupy lub oddziały.

Prowadząc skuteczną i efektywną politykę oświatową w gminie, należy dążyć do zatrudniania nauczycieli ze stopniem awansu zawodowego – nauczyciel dyplomowany lub też zachęcać pedagogów do szybkiego uzyskiwania kolejnych stopni awansu. Im wyższy odsetek takich nauczycieli w stosunku do pozostałych, wzrasta poziom wskaźnika D_i , który rzutuje na ogólną liczbę, tak zwanych uczniów przeliczeniowych, a tym samym na wysokość subwencji. Z punktu widzenia czysto ekonomicznego, ale też jakości realizacji procesu nauczania, ideałem byłoby, gdyby wszyscy zatrudnieni posiadali właśnie taki stopień awansu zawodowego.

Podczas przekształceń placówek, w przypadku konieczności zwolnień wśród nauczycieli, w pierwszej kolejności należy wypowiadać umowy pedagogom, którzy uzyskali już uprawnienia emerytalne. To samo dotyczy pracowników administracji i obsługi. Wtedy skutki społeczne tych decyzji, które z natury rzeczy mają negatywny oddźwięk, zostaną w jakimś stopniu ograniczone.

Przy zleceniu usługi sprzątnięcia dla firmy zewnętrznej powinno się zapewnić zatrudnienie dla wszystkich pracowników nie mających uprawnień emerytalnych nawet kosztem wysokości ich wynagrodzenia, tak jak to jest w przypadku nauczycieli w szkołach oddawanych do prowadzenia innym podmiotom.

Należy rozważyć wprowadzenie elektronicznych wzorów arkuszy organizacyjnych dla szkół. Poza faktem, że ręczne wypełnianie arkuszy ma charakter anachroniczny, to taka zmiana ułatwi pracę zatwierdzającemu dając równocześnie pełny obraz jednostek w każdym czasie oraz usprawni sprawozdawczość oświatową. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednolitego, aktywnego wzoru arkusza, nie tylko dotyczącego przydziału zajęć nauczycielom. Zdecydowanie ułatwiłoby to także ich sporządzanie dyrektorom szkół i przedszkoli.

Oświata jest materią bardzo złożoną i nie można jej funkcjonowania rozpatrywać tylko w aspekcie ekonomicznym. Istotniejsza wydaje się rola gminy, zapewniająca odpowiednie warunki do kształcenia i wychowania. Ten czynnik właśnie, powinien dominować przy podejmowaniu jakichkolwiek decyzji, zwłaszcza dotyczących zmian w sieci szkół i przedszkoli. Z drugiej strony błędne jest mniemanie, że jedyną dobrą formułą jest edukowanie młodego pokolenia w placówkach publicznych i to prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wysoki standard edukacji i wychowania występuje również w jednostkach niepublicznych, na co mamy dowody w całym kraju. Natomiast system dotowania, który wykrystalizował się w ostatnich latach oznacza, że nie można tych placówek traktować jak oświatę prywatną, gdzie potencjalni uczniowie płacą czesne. Gmina poza tym nie traci całkowitej kontroli nad tymi jednostkami i ma dzięki temu wpływ na ich dalsze funkcjonowanie. Dlatego tak istotną rolę odgrywa komunikacja społeczna, zwłaszcza na linii gmina – nauczyciele – rodzice. Rzetelne powiadomienie wszystkich stron o istocie przemian, nawiązanie dialogu i wysłuchanie racji, nawet gdyby były mało ważne i nie mające wpływu na proponowane przekształcenia, ograniczy zarzewie

potencjalnych konfliktów. Nikt bowiem nie lubi zmian, a tym bardziej być nimi zaskakiwanym. Szkoła, głównie w środowiskach wiejskich, jest ważnym czynnikiem kulturotwórczym i przez sporą rzeszę mieszkańców w tym przede wszystkim rodziców tak jest postrzegana. Warto o tym pamiętać, programując zmiany i racjonalizując system oświaty w gminie.