

Gmina Trzcińsko-Zdrój



Audyty finansowy oświaty

Aesco Group 

Warszawa, kwiecień 2018 r.

Spis treści

Streszczenie	3
Wprowadzenie	4
Charakterystyka oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój	6
Wydatki oświatowe w Gminie Trzcianko-Zdrój na tle podobnych gmin	11
Wpływy budżetu związane z oświatą w Gminie	17
Wartość subwencji oświatowej w 2017 roku	18
Przewidywane wartości subwencji oświatowej do 2023 roku	19
Wydatki oświatowe	20
Charakterystyka wydatków na poszczególne typy jednostek oświatowych	21
Wydatki na gminne przedszkole	21
Wydatki na gminne szkoły podstawowe	22
Symulacja rozwoju sytuacji finansowej oświaty w Gminie	25
Możliwości zmian w finansowaniu oświaty w Gminie	26
Przekazanie SP Gogolicach stowarzyszeniu mieszkańców	26
Pełna optymalizacja sieci szkół	28
Wpływ proponowanych rozwiązań na koszty funkcjonowania oświaty	29
Dodatkowe obszary optymalizacji kosztów funkcjonowania oświaty w Gminie	31
Wnioski i rekomendacje	33
Załącznik 1. Wymagania formalne i prawne w zakresie zmian w finansowaniu oświaty w Gminie	34
Tryb likwidacji szkoły publicznej	34
Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej lub fizycznej	35

Streszczenie

Niniejsze opracowanie powstało jako wynik analizy sytuacji finansowej w zakresie zarządzania oświatą w Gminie Trzcińsko-Zdrój.

W ramach przeprowadzonych działań audytowych stwierdzono znaczny „deficyt oświatowy” w Gminie, charakteryzujący się wysoką nadwyżką wydatków na oświatę w stosunku do otrzymywanej subwencji oświatowej z budżetu państwa. Poziom wydatków oświatowych i wartość zadań oświatowych finansowanych ze środków własnych Gminy jest wysoka nie tylko w odniesieniu do budżetu jakim dysponuje Jednostka, ale również na tle grupy porównywalnych gmin z województwa zachodnio-pomorskiego.

Przeprowadzona symulacja rozwoju sytuacji w zakresie wydatków i wpływów związanych z działalnością oświatową w Gminie do roku 2023 wykazała, że przy obecnej organizacji systemu oświatowego problem deficytu oświatowego nie zostanie rozwiązany. Na podstawie analizy liczby uczniów w szkołach oraz poziomu subwencji oświatowej można przyjąć, że obecna organizacja sieci placówek oświatowych będzie generować nadwyżkę wydatków nad otrzymywaną subwencją na poziomie **od 3,5 miliona złotych do 5,0 milionów złotych** zwiększając się w każdym kolejnym roku.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest sieć szkół niedopasowana do potrzeb Gminy i liczby uczniów uczęszczających do placówek oświatowych. Źródłem deficytu w przypadku Gminy Trzcińsko-Zdrój jest utrzymywanie placówek obsługujących bardzo małe liczby uczniów i generujących ogromne koszty utrzymania.

W celu zapewnienia optymalizacji wydatków oświatowych w wyniku audytu zaproponowano dwa scenariusze postępowania:

- 1) przekazanie najmniejszej szkoły podstawowej SP w Gogolicach stowarzyszeniu,
- 2) scenariusz likwidacji dwóch najbardziej deficytowych placówek SP Gogolice i SP Stołeczna.

Realizacja obu scenariuszy przynosi znaczącą poprawę sytuacji finansowej Gminy ograniczając nadwyżkę wydatków ponoszonych ze środków własnych Gminy ponad środkami z subwencji oświatowej. W przypadku realizacji pierwszego scenariusza korzyści Gminy wyniosłoby **około 900 tysięcy złotych rocznie**, a w przypadku pełnej optymalizacji sieci szkół docelowo nawet **ponad 2 miliony złotych rocznie**.

Łączna skala oszczędności jaką może osiągnąć Gmina Trzcińsko-Zdrój w latach 2019-2023 w wyniku wprowadzenia zmian w Wariancie przekazania szkoły w Gogolicach stowarzyszeniu wynosi 3,4 miliona złotych, natomiast w wariancie likwidacji 2 szkół nawet 7,5 miliona złotych.

Optymalnym rozwiązaniem w przypadku Gminy Trzcińsko-Zdrój byłaby **pełna optymalizacja sieci szkół**. Jest to rozwiązanie rekomendowane jako najbardziej efektywne z punktu widzenia finansów Gminy.

Dodatkowo rekomendujemy również podjęcie działań związanych z zarządzaniem placówkami oświatowymi w Gminie w zakresie optymalizacji zatrudnienia personelu obsługi szkół oraz poprawę procesu planowania w szkołach i przedszkolach.

Rekomendujemy niezwłoczne podjęcie działań optymalizujących działalność oświatową w Gminie, jednak ze względu na wymagania formalno-prawne wynikające z Ustawy o Oświacie działania zmiernające zarówno do przekazania placówek oświatowych osobom prawnym i fizycznym jak i likwidacja placówek będą mogły zostać wdrożone w życie z dniem 1 września 2019 roku.

Wprowadzenie

Działalność oświatowa to jedno z podstawowych zadań każdej gminy w Polsce. W tym zakresie mieści się zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów z wyjątkiem m.in. szkół specjalnych.

Finansowaniu wydatków związanych z oświatą i wychowaniem służy część oświatowa subwencji ogólnej, która należna jest wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, a ustalana corocznie ustawą budżetową. Niestety, dochód z tego tytułu częstokroć nie jest wystarczający na pokrycie wydatków na oświatę w jednostce samorządu. Kwotę kosztów związanych z oświatą przewyższającą dochody z subwencji oświatowej można określić mianem „deficytu oświaty”. Deficyt oświaty musi zostać pokryty przez gminę z własnych środków i dlatego powinien być minimalizowany poprzez optymalizację sieci placówek oraz odpowiednie zarządzanie poszczególnymi jednostkami budżetowymi.

Trzcianko-Zdrój jest gminą miejsko-wiejską położoną w województwie zachodniopomorskim liczącą około 5,5 tysięcy mieszkańców. Podobnie jak inne miejscowości w Polsce Trzcianko-Zdrój boryka się z problemami wynikającymi z niekorzystnych zjawisk demograficznych – zmniejszenia liczby dzieci uczęszczających do placówek oświatowych w Gminie. Utrzymanie się niekorzystnych zjawisk demograficznych (zmniejszająca się liczba uczniów w szkołach spowodowana spadkiem urodzeń) w przyszłości powoduje konieczność podjęcia działań racjonalizujących oraz ewentualną zmianę organizacji pracy przede wszystkim szkół w gminie.

Niniejszy raport ma na celu przeprowadzenie rzetelnej analizy kosztów utrzymania oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój wraz z porównaniem działań Gminy w tym zakresie do grupy porównawczej podobnych gmin. Szczególna uwaga została poświęcona stanowi oraz strukturze dochodów i wydatków związanych z oświatą ogółem w Gminie i poszczególnych placówkach. W dalszej części opracowania przedstawiono symulację rozwoju sytuacji finansowej Trzcianka-Zdroju w zakresie oświaty na najbliższe lata oraz przeanalizowano możliwości dokonania zmian w tej dziedzinie. Wskazane rozwiązania naprawcze oraz optymalizacyjne mają zminimalizować deficyt oświatowy, a przez to zmniejszyć obciążenie budżetu Gminy w 2019 roku i latach następnych.

W celu prawidłowej oceny kosztów oświaty ponoszonych przez Trzcianko-Zdrój i ukazania ich w szerszym kontekście dokonano porównania wydatków oświatowych JST do wybranej grupy gmin o podobnym profilu. Dla celów analizy wybrano gminy posługując się następującymi kryteriami:

- położenie w regionie północno-zachodniej Polski,
- gmina miejsko-wiejska, wiejska,
- liczba mieszkańców zbliżona do liczby mieszkańców Gminy Trzcianko-Zdrój,
- wydatki bieżące gminy zbliżone do Gminy Trzcianko-Zdrój.

Trzcianko-Zdrój to gmina miejsko-wiejska położona w województwie zachodniopomorskim w powiecie gryfińskim. Powierzchnia gminy wynosi 170,5 km², w tym miasto Trzcianko-Zdrój 2,3 km². Powierzchnia Gminy zajmuje ok. 1,34% powierzchni powiatu gryfińskiego. Na terenie Gminy na koniec 2016 roku zamieszkiwało 5 436 mieszkańców.

Wydatki oświatowe stanowią kluczową pozycję w budżecie Gminy Trzcianko-Zdrój. Wartość wydatków oświatowych w 2015 roku w działach 801 i 854, zgodnie z danymi BDL GUS, wyniosła **7 542,8 tysiąca złotych**, a w roku 2016 wartość ta została zrealizowana na poziomie **7 835,5 tysiąca złotych**. Nadwyżka wydatków oświatowych nad subwencją oświatową otrzymaną przez Gminę z budżetu państwa oraz innymi wpływami z tytułu realizacji zadań oświatowych wyniosła w 2016 roku **3 366,4 tysiąca złotych**. W kolejnych latach należy spodziewać się dalszego pogorszenia sytuacji w tym obszarze i zwiększenia obciążeń budżetu Gminy z tytułu realizacji zadań oświatowych – według założeń budżetu Gminy na rok 2017 deficyt oświaty w tym roku przekroczy 3 624 tysięcy złotych, a do roku 2020 wzrośnie do poziomu

około 4 milionów złotych. W celu ograniczenia deficytu i poprawy sytuacji finansowej Gminy konieczne jest podjęcie działań naprawczych i ograniczenie wydatków oświatowych.

Na podstawie wskazanych powyżej kryteriów wskazano następujące gminy do grupy porównawczej:

- Widuchowa,
- Golczewo,
- Gościno,
- Świeszyno.

Charakterystyki poszczególnych gmin prezentuje tabela poniżej.

Tabela 1. Charakterystyka Trzcińska-Zdrój i gmin w grupie porównawczej (dane za 2016 r.)

Gmina	Województwo	Liczba mieszkańców	Wydatki bieżące [zł]	Wydatki bieżące oświatowe (dział 801 i 854) [zł]	Udział wydatków oświatowych w wydatkach bieżących
Trzcińsko-Zdrój	zachodniopomorskie	5 436	19 412 027,08	7 835 485 ,56	40,4%
Widuchowa	zachodniopomorskie	5 507	18 183 468,64	6 313 668,74	34,7%
Golczewo	zachodniopomorskie	5 925	20 752 145,99	7 842 852,43	37,8%
Gościno	zachodniopomorskie	5 161	22 377 548,69	6 432 292,75	28,7%
Świeszyno	zachodniopomorskie	6 978	21 886 635,83	6 860 092,27	31,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Charakterystyka oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój

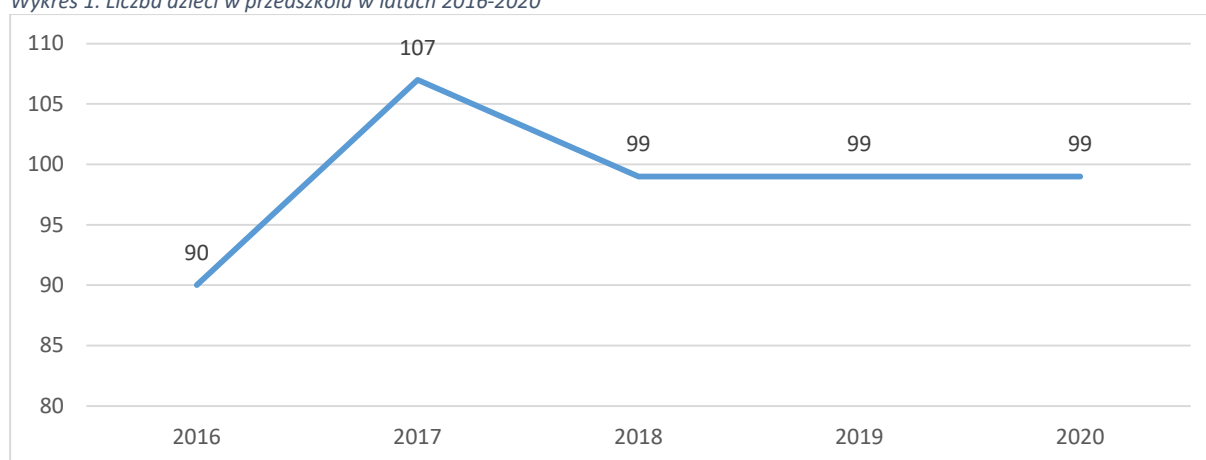
Do jednostek oświatowych zarządzanych przez Gminę Trzcianko-Zdrój zaliczyć należy:

- Przedszkole miejskie,
- 5 szkół podstawowych: SP w Trzcianku-Zdroju im. Żeromskiego, SP Stołeczna, SP Góralice, SP Gogolice, SP dla dorosłych w Trzcianku-Zdroju.

Przedszkole

Poniższy wykres prezentuje liczbę dzieci w przedszkolu podległym Gminie w latach 2016-2018 oraz prognozę ilości dzieci do 2020 r., przy czym np. rok 2016 na wykresie oznacza rok szkolny 2015/2016. Prognoza od 2019 r. została opracowana na podstawie informacji Gminy dotyczących dzieci urodzonych w obwodach szkolnych w odpowiednich latach.

Wykres 1. Liczba dzieci w przedszkolu w latach 2016-2020

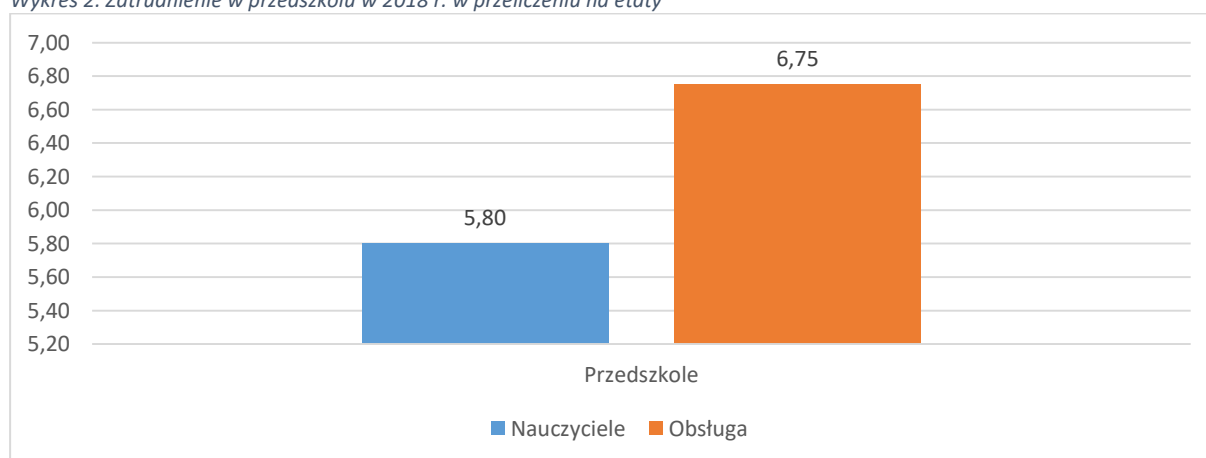


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Jak wynika z wykresu, w latach 2016-2018 średnia liczba dzieci w przedszkolu wynosiła 99. Zgodnie z prognozą, w kolejnych latach liczba dzieci powinna pozostać na zbliżonym poziomie.

Poniższe dwa wykresy przedstawiają zatrudnienie w przedszkolu gminnym w roku szkolnym 2017/2018 – ilość etatów ogółem oraz liczbę dzieci przypadających na jeden etat.

Wykres 2. Zatrudnienie w przedszkolu w 2018 r. w przeliczeniu na etaty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Wykres 3. Zatrudnienie w przedszkolu w 2018 r. w przeliczeniu na ilość dzieci przypadających na etat



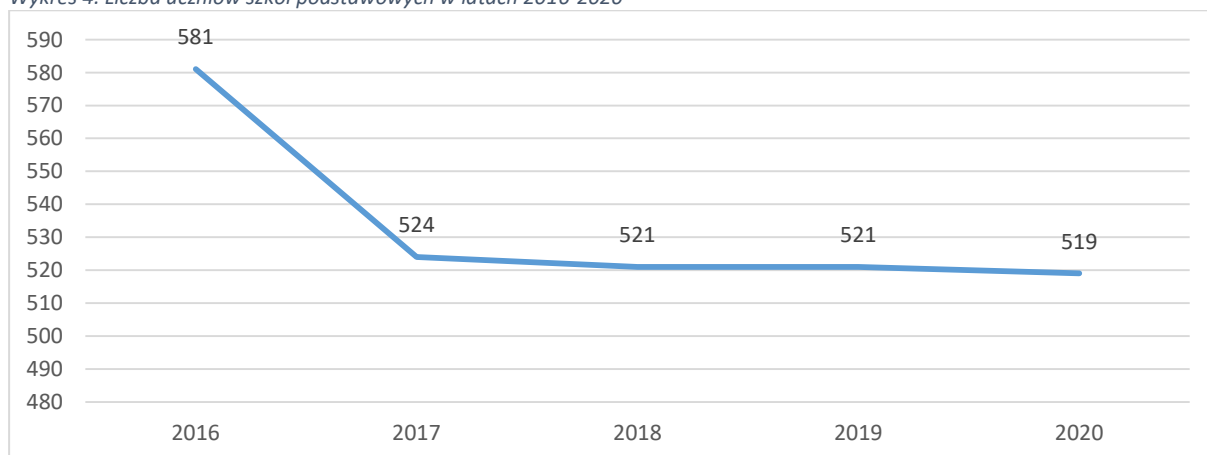
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcieńsko-Zdrój

Przedszkole Gminne zatrudnia nauczycieli łącznie na 5,80 etatu, a personel obsługi łącznie na 6,75 etatu.

Szkoły podstawowe

Poniższy wykres prezentuje liczbę uczniów w szkołach podstawowych na terenie Gminy w latach 2016-2018 oraz prognozę ilości uczniów do 2020 r., przy czym np. rok 2016 na wykresie oznacza rok szkolny 2015/2016. Prognoza od 2018 r. została opracowana na podstawie informacji od Gminy dotyczących dzieci urodzonych w obwodach szkolnych w odpowiednich latach.

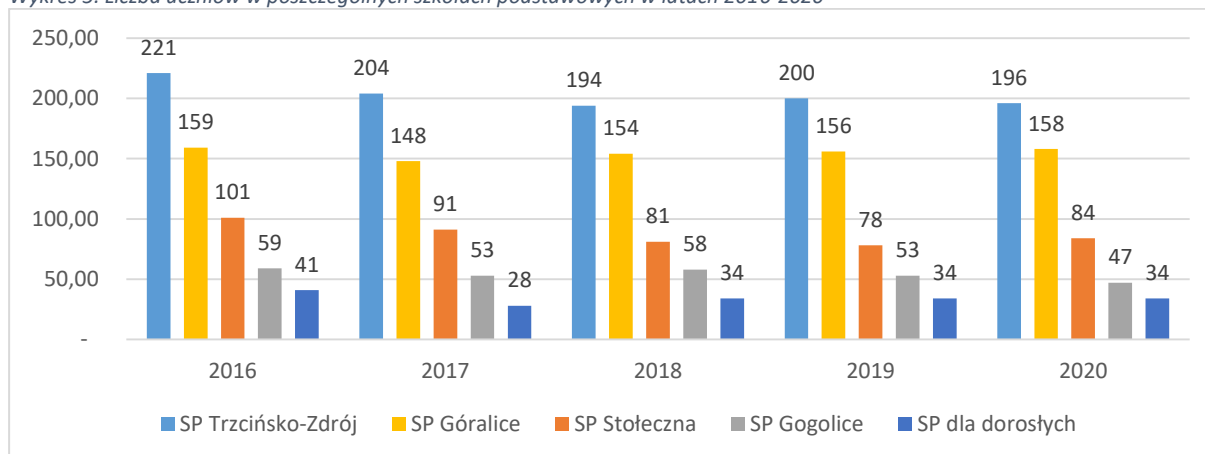
Wykres 4. Liczba uczniów szkół podstawowych w latach 2016-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcieńsko-Zdrój

Jak wynika z wykresu, w latach 2016-2017 średnia liczba uczniów szkół podstawowych wynosiła w przybliżeniu 553, a w 2018 r. spadła do poziomu 521. Zgodnie z prognozą, w 2019 liczba uczniów ma wynieść 521 co stanowi taką samą liczbę w stosunku do roku poprzedniego. W latach następnych liczba uczniów będzie oscylować wokół 519 osób. Następne dwa diagramy przedstawiają tych samych uczniów w rozbięciu na poszczególne placówki w latach 2016-2020 – nominalnie i procentowo.

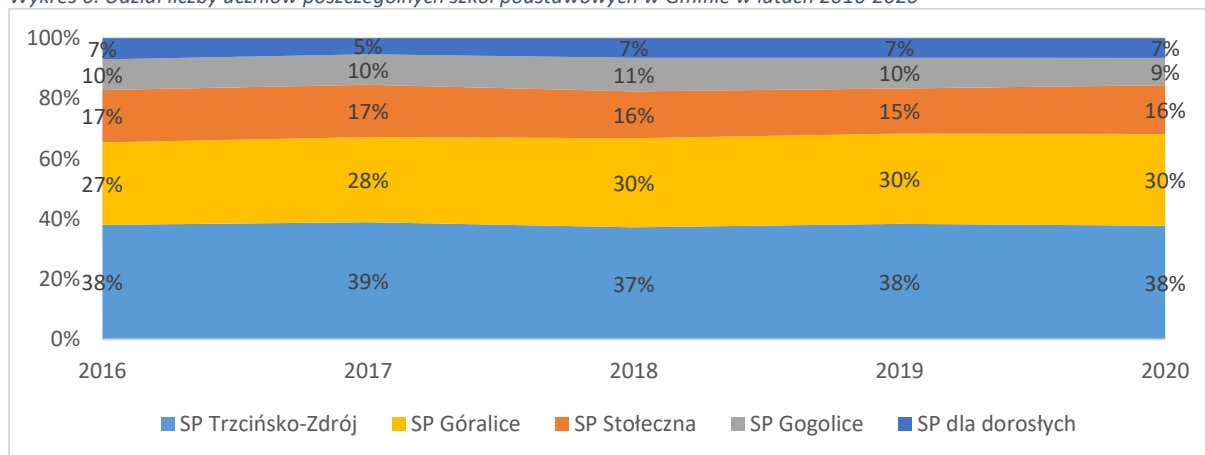
Wykres 5. Liczba uczniów w poszczególnych szkołach podstawowych w latach 2016-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Szkoły przedstawione na powyższym wykresie zostały uporządkowane według liczby wychowanków w 2018 r. – łącznie jest ich w tym roku 521. We wszystkich latach największą placówką Gminy jest SP Trzcianko-Zdrój, z liczbą uczniów w obecnym roku 194. Drugą placówką pod względem wielkości jest SP Góralice, która charakteryzuje się stałą dynamiką wzrostu liczby uczniów w latach przyszłych. Szkołą podstawową o najmniejszej liczbie uczniów jest SP dla dorosłych w Trzcianku-Zdroju.

Wykres 6. Udział liczby uczniów poszczególnych szkół podstawowych w Gminie w latach 2016-2020

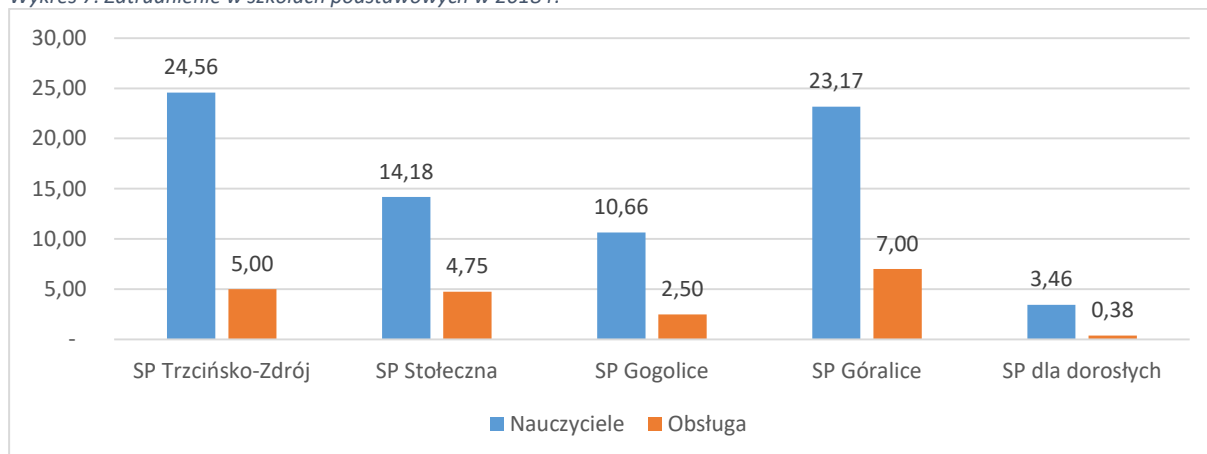


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Największą szkołą podstawową w Gminie Trzcianko-Zdrój jest Szkoła podstawowa dla dzieci w Trzcianku-Zdroju (skupiająca obecnie 38% wszystkich uczniów szkół podstawowych). Jak wynika z prognozy, SP nr 1 będzie utrzymywała pozycję lidera w latach następnych, pomimo spadku liczby uczniów w tej szkole na przestrzeni lat. Najmniejszą placówką jest szkoła podstawowa dla dorosłych obecnie uczy się 34 wychowanków. Udział uczniów uczęszczającej do tej szkoły jest najniższy względem pozostałych szkół i według prognozy nie przekroczy 7% w analizowanych latach.

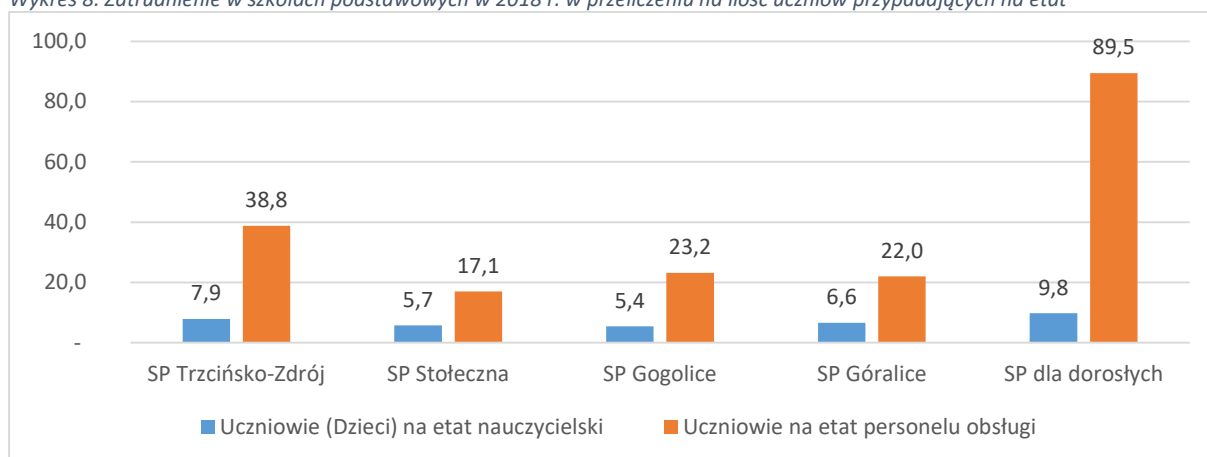
Poniższe dwa wykresy przedstawiają zatrudnienie w szkołach podstawowych Gminy Trzcianko-Zdrój w roku szkolnym 2017/2018 – ilość etatów ogółem oraz liczbę uczniów przypadających na jeden etat.

Wykres 7. Zatrudnienie w szkołach podstawowych w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Wykres 8. Zatrudnienie w szkołach podstawowych w 2018 r. w przeliczeniu na ilość uczniów przypadających na etat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

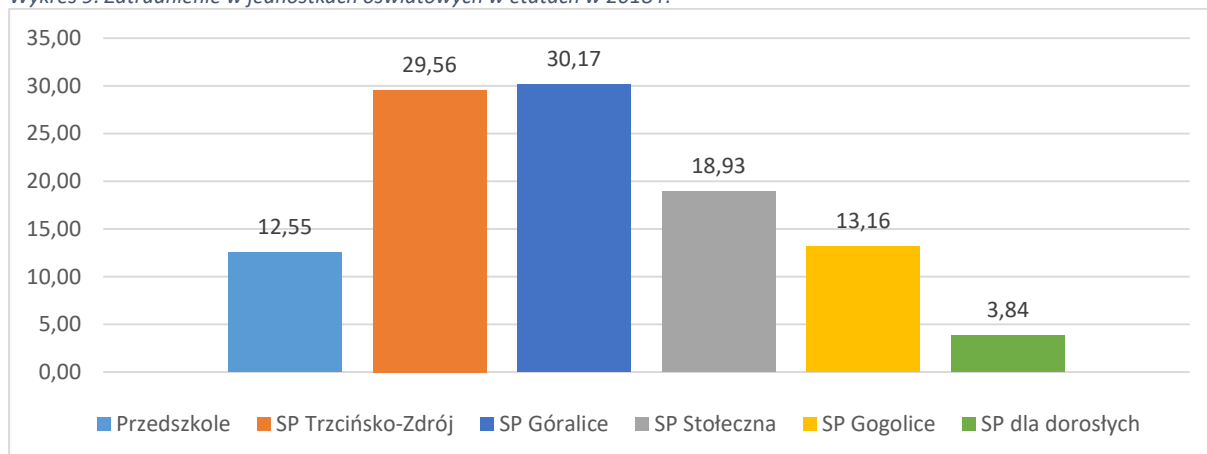
Szkoły podstawowe zatrudniają nauczycieli łącznie na 76,03 etatu. Najwięcej nauczycieli w przeliczeniu na etaty zatrudnia SP dla dzieci w Trzcianku-Zdroju (24,6 etatu). Występuje względnie mała różnica przy zatrudnieniu na etaty między SP w Trzcianku-Zdroju, a SP Góralice pomimo znaczącej różnicy w liczbie uczniów między tymi jednostkami. W liczbie uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski korzystniej więc wypada SP w Trzcianku-Zdroju (7,9 ucznia na etat). Oznacza to, że jest ona pod tym względem najbardziej efektywna ze szkół dla dzieci.

Zatrudnienie personelu obsługi w roku szkolnym 2017/2018 waha się od 0,4 do 7,0 etatu ogółem. Najbardziej efektywna w tym przypadku jest SP dla dorosłych – 9,8 ucznia na etat.

Analiza stanu zatrudnienia w placówkach oświatowych

Poniższe wykresy przedstawiają zatrudnienie nauczycieli oraz personelu obsługi w etatach w jednostkach oświatowych podległych Gminie Trzcianko-Zdrój w roku szkolnym 2017/2018.

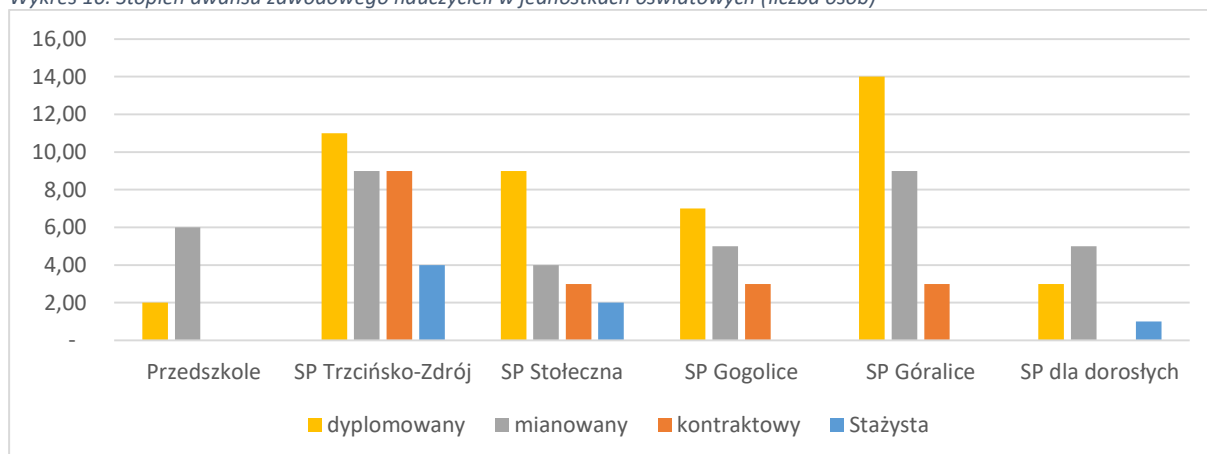
Wykres 9. Zatrudnienie w jednostkach oświatowych w etatach w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Zatrudnienie nauczycieli w jednostkach oświatowych znajduje bezpośrednie przełożenie na liczbę uczniów uczęszczających do poszczególnych jednostek. Najwięcej pracowników w przeliczeniu na pełen etat jest zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Góralicach (30,2 etatu) oraz w SP dla dzieci w Trzcianku-Zdroju (29,6 etatu). Efektywność zatrudnienia kadry nauczycielskiej przedstawiono w dalszej części opracowania.

Wykres 10. Stopień awansu zawodowego nauczycieli w jednostkach oświatowych (liczba osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

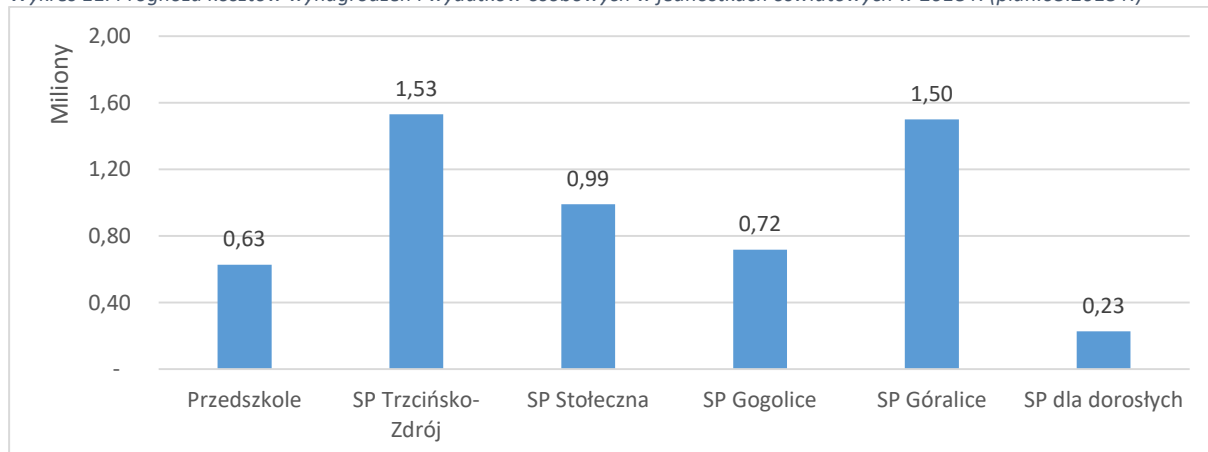
W roku szkolnym 2017/2018 Gmina zatrudnia ogółem 109 nauczycieli. Najwięcej nauczycieli zatrudnionych w Gminie jest w stopniu nauczyciela dyplomowanego – 109 osób, co stanowi ok. 54% zatrudnienia ogółem. Nauczycieli kontraktowych w gminie pracuje 42, co stanowi udział 21% w strukturze zatrudnienia ogółem.

Analiza struktury wynagrodzeń

Poniższe wykresy dotyczą prognoz kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi w jednostkach oświatowych Gminy Trzcianko-Zdrój w podziale na miejsce wystąpienia takich kosztów oraz w rozbiciu na kadre nauczycielską i personel obsługi.

Audyt finansowy oświaty w Gminie Trzcińsko-Zdrój

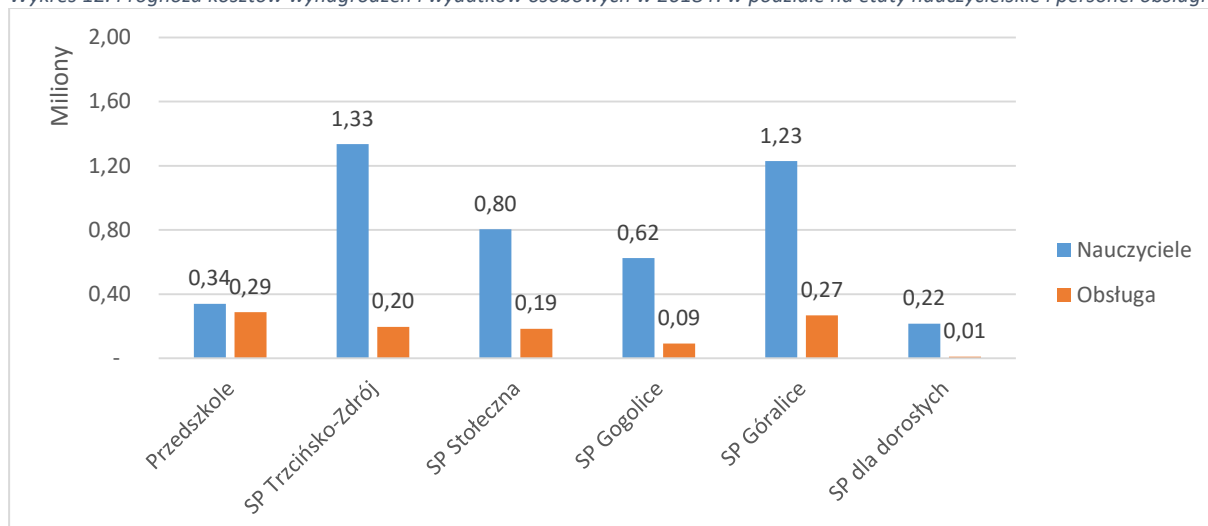
Wykres 11. Prognoza kosztów wynagrodzeń i wydatków osobowych w jednostkach oświatowych w 2018 r. (plan.03.2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcińsko-Zdrój

Zgodnie z wykresem największe koszty generują: SP dla dzieci w Trzcińsku-Zdroju (1,84 mln zł) oraz Szkoła Podstawowa w Góralicach (1,79 mln zł) do których uczęszcza największa liczba uczniów.

Wykres 12. Prognoza kosztów wynagrodzeń i wydatków osobowych w 2018 r. w podziale na etaty nauczycielskie i personel obsługi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcińsko-Zdrój

Powyższy wykres przedstawia rozdzielanie kosztów wynagrodzeń na etaty nauczycieli i personelu obsługi. Struktura tych kosztów nie rozkłada się jednakowo we wszystkich placówkach. W gminnych szkołach koszty wynagrodzeń rozkładają się w taki sposób, że ok. 87% kosztów wynagrodzeń dotyczy nauczycieli, natomiast 13% dotyczy personelu obsługi. W przedszkolu miejskim koszty wynagrodzeń kadry nauczycielskiej stanowią ok. 54% w stosunku do 46% udziału kosztów wynagrodzeń dla personelu obsługi. Warto zwrócić uwagę, że koszty wynagrodzeń nauczycieli w SP Trzcińsko-Zdrój oraz SP Góralice są na zbliżonym poziomie 1,23 – 1,33 mln zł, pomimo wyraźnej różnicy w liczbie uczniów w tych jednostkach (SP Trzcińsko Zdrój – 194 uczniów, SP Góralice 154 uczniów).

Wydatki oświatowe w Gminie Trzcińsko-Zdrój na tle podobnych gmin

Charakterystyka oświaty w Gminie Trzcińsko-Zdrój prezentuje się umiarkowanie na tle grupy porównawczej podobnych jednostek z województwa zachodniopomorskiego. Na podstawie ostatnich dostępnych danych w statystyce publicznej można stwierdzić, że organizacja sieci szkół w Gminie jest bardziej rozproszona niż w innych gminach oraz że liczba uczniów uczęszczających do szkół jest zbliżona

dla analizowanych jednostek. Dla porównania przyjęto liczbę etatów nauczycielskich w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach ogółem za 2016 rok z danych BDL GUS.

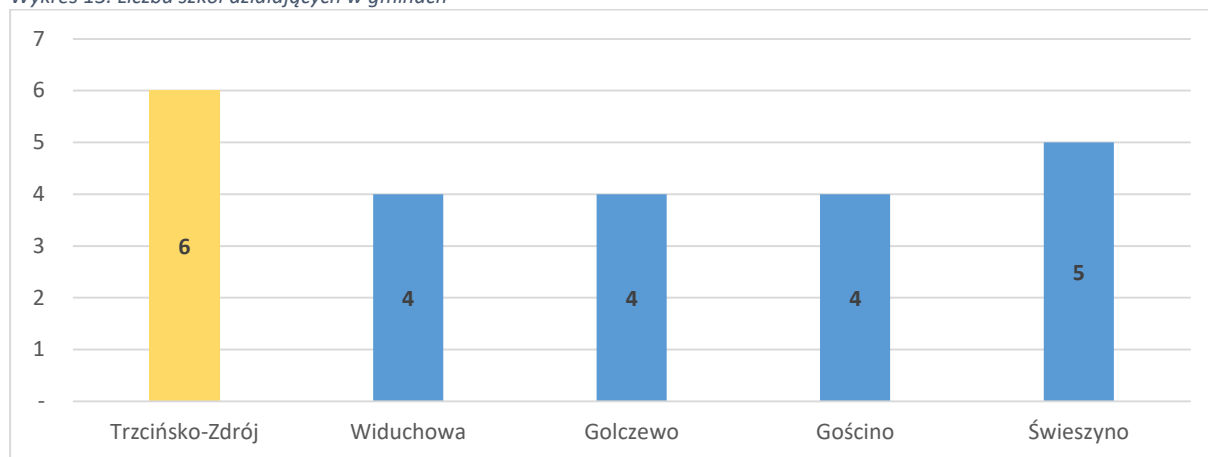
Tabela 2. Gmina Trzciesko-Zdrój na tle innych gmin (2016 r.)

Jednostka terytorialna	Liczba Uczniów	Liczba Jednostek	Etaty nauczycielskie	Uczniowie/etat
Trzciesko-Zdrój	603	6	53,55	11,26
Widuchowa	620	4	44,55	13,92
Golczewo	639	4	48,40	13,20
Gościno	613	4	44,22	13,86
Świeszyno	552	5	39,92	13,83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Niekorzystnie w Gminie Trzciesko-Zdrój wypada liczba uczniów w stosunku do etatów nauczycielskich – najniższa spośród analizowanych gmin. Wielkości te w sposób bezpośredni przekładają się na wysokość wydatków na oświatę ponoszonych przez Gminę.

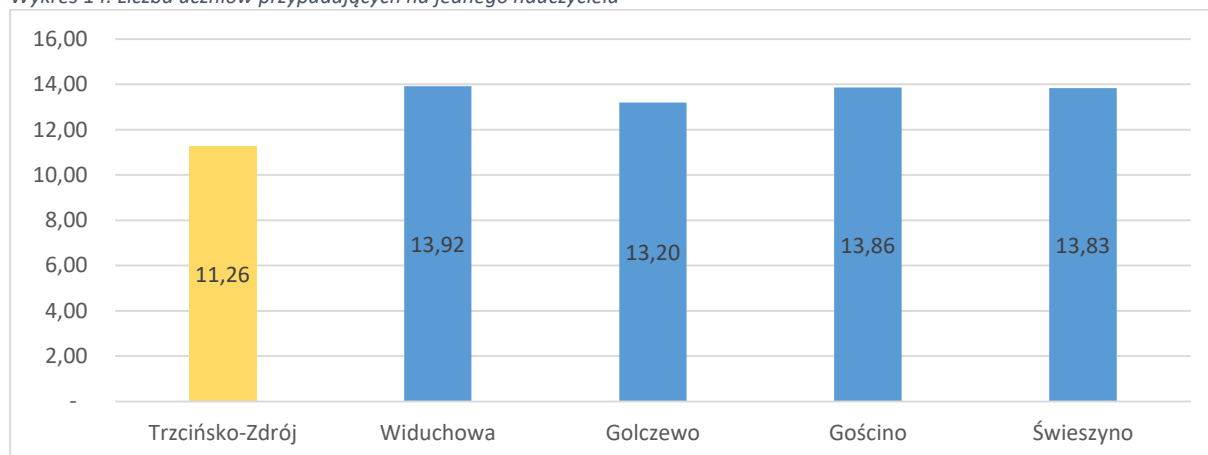
Wykres 13. Liczba szkół działających w gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Gmina Trzciesko-Zdrój charakteryzuje się najmniejszą liczbą uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski niż pozostałe gminy w grupie porównawczej – w Gminie Trzciesko-Zdrój wielkość ta wynosiła 11,26 ucznia w roku 2016/2017, podczas gdy średnia w gminach porównywalnych wyniosła 13,70.

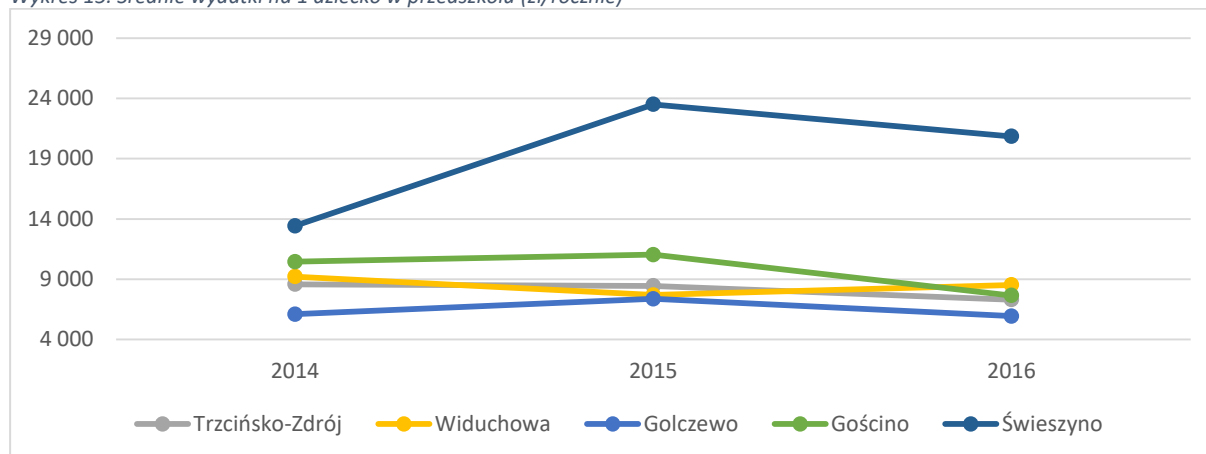
Wykres 14. Liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jeśli chodzi o porównanie kosztów przypadających na jedno dziecko w przedszkolu to Gmina Trzcianko nie odbiega od średniej dla grupy porównawczej. W roku 2016 średnie wydatki na jednego podopiecznego przedszkola w Trzcianku-Zdrój wyniosły ok. 7 300 zł. Zmiany wskaźnika w latach 2014-2016 prezentuje wykres poniżej.

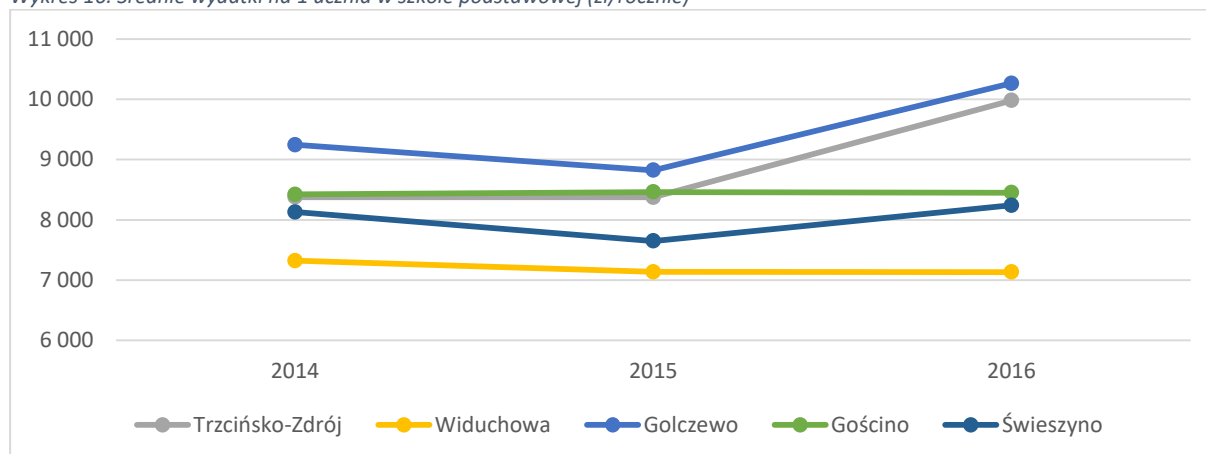
Wykres 15. Średnie wydatki na 1 dziecko w przedszkolu (zł/rocznie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Szczególnie niekorzystnie wypadają koszty funkcjonowania sieci szkół podstawowych w Gminie Trzcianko-Zdrój (analiza nie uwzględnia SP dla dorosłych oraz SP Góralice – dla zachowania porównywalności danych między gminami analizy wspomniane szkoły zostały opisane w dalszej części opracowania pod kategorią „gimnazja”). Koszty te są prawie najwyższe ze wszystkich analizowanych gmin o podobnej wielkości i budżecie. W 2016 roku wartość wydatków na funkcjonowanie szkół podstawowych w większości porównywalnych gmin osiągnęła poziom znacznie niższy niż Gmina Trzcianko-Zdrój.

Wykres 16. Średnie wydatki na 1 ucznia w szkole podstawowej (zł/rocznie)



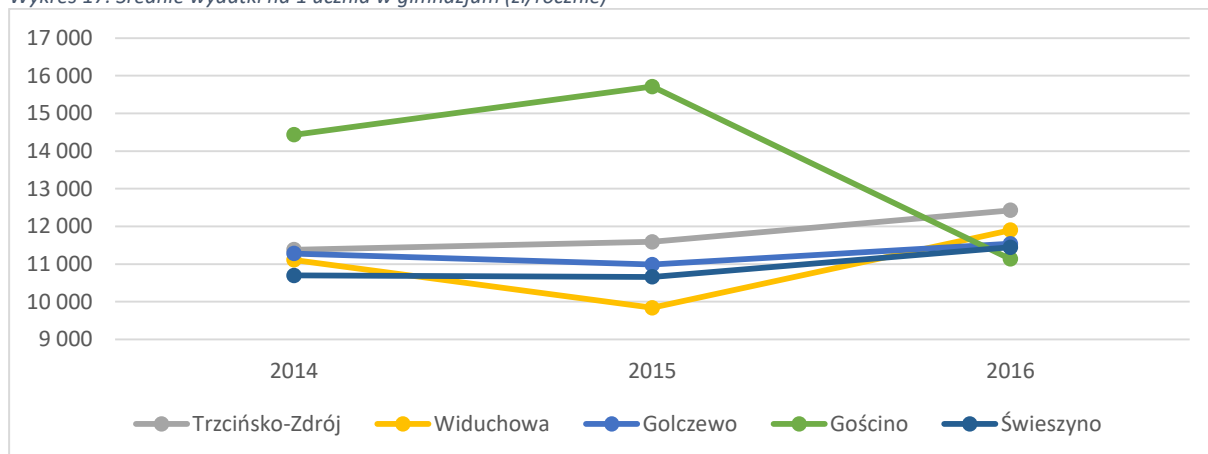
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Średnie wydatki na ucznia między 2014 a 2016 rokiem wzrosły z 8 375,72 zł do 9 978,92 zł, co daje wzrost o 19,1%.

Zgodnie z reformą edukacji, od 1 września 2017 r. gimnazja zostały zlikwidowane i przekształcone lub włączone w inne szkoły. Do momentu reformy w Gminie działały 2 gimnazja obecnie przekształcone w szkoły podstawowe: Gimnazjum dla dorosłych w Trzcianku-Zdroju oraz gimnazjum w Góralicach. Zgodnie z danymi BDL GUS za 2016 r. obie szkoły funkcjonowały jako gimnazja, więc dla właściwego porównania z innymi gminami w tym podrozdziale uznano obie jednostki jako gimnazja. Wydatki na SP dla dorosłych oraz na SP Góralice również wypadają negatywnie na tle grupy porównawczej.

Audyt finansowy oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój

Wykres 17. Średnie wydatki na 1 ucznia w gimnazjum (zł/rocznie)



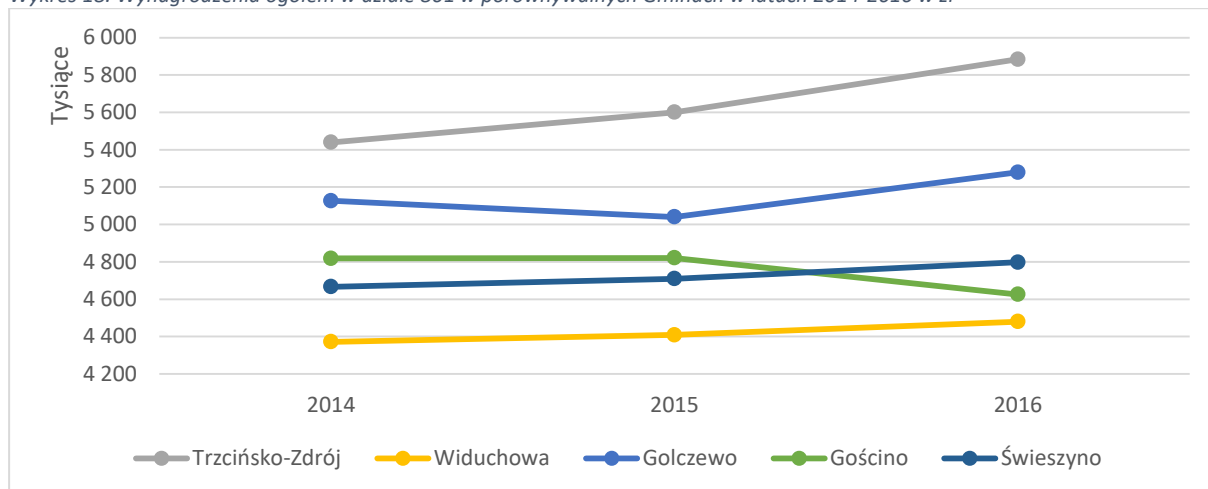
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Gminę Trzcianko-Zdrój charakteryzują najwyższe koszty utrzymania SP dla dorosłych i SP Góralice (tutaj jako gimnazja) spośród wybranych Gmin. W 2016 roku koszt utrzymania 1 ucznia wzrósł o 13% w stosunku do roku 2014.

Porównanie wielkości zatrudnienia i wartości wynagrodzenia do innych gmin Polski i regionu

Gmina Trzcianko-Zdrój wyróżnia się negatywnie na tle grupy porównawczej odnośnie kosztów wynagrodzeń i pochodnych w dziale 801. Poniższe wykresy pokazują koszty wynagrodzeń kadry nauczycielskiej oraz liczbę etatów nauczycielskich w latach 2014-2016.

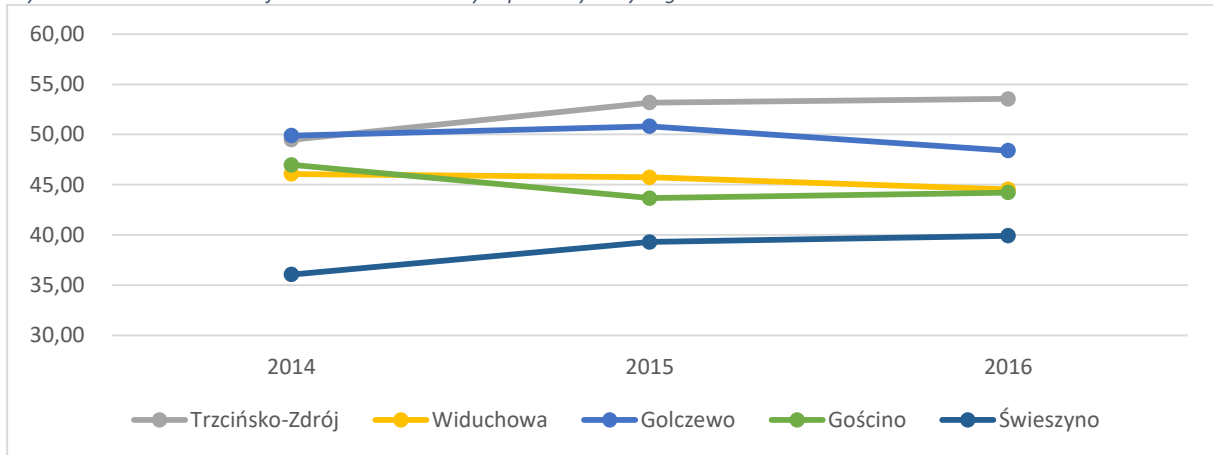
Wykres 18. Wynagrodzenia ogółem w dziale 801 w porównywalnych Gminach w latach 2014-2016 w zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Audyty finansowe oświaty w Gminie Trzciesko-Zdrój

Wykres 19. Liczba etatów w jednostkach oświatowych porównywanych gmin w latach 2014-2016

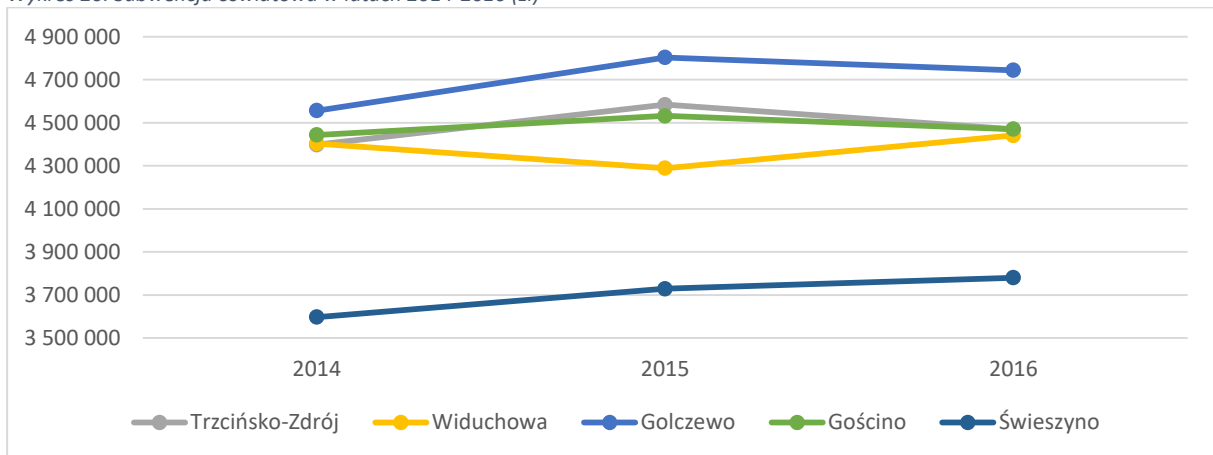


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wydatki na wynagrodzenia w Gminie Trzciesko-Zdrój w analizowanym okresie wahają się w okolicy 5,4 – 5,8 mln zł i we wszystkich analizowanych latach wydatki na wynagrodzenia w Trzciesku-Zdroju są najwyższe wśród gmin z grupy porównawczej. Gmina Golczewo notuje zdecydowanie największe wydatki, lecz wynika to z większej liczby uczniów szkół na terenie Gminy. Liczba etatów nauczycielskich jest skorelowana z wydatkami na wynagrodzenia. Zgodnie z wykresem Gmina Trzciesko-Zdrój zatrudnia najwięcej osób w przeliczeniu na pełne etaty. Analizując oba wykresy można zauważyć, iż koszty wynagrodzeń we wszystkich gminach w analizowanym okresie wykazują tendencję wzrostową, co wynika między innymi ze wzrostu liczby osób zatrudnionych na etaty nauczycielskie.

Dochody z subwencji oświatowej w Gminie Trzciesko-Zdrój kształtują się na podobnym poziomie wśród analizowanych gmin. Na tle grupy pozytywnie wyróżnia się Gmina Golczewo, gdzie wpływy z subwencji kształtują się 10% wyżej niż średnia w pozostałych analizowanych gminach (co wynika z liczby uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjów w gminie).

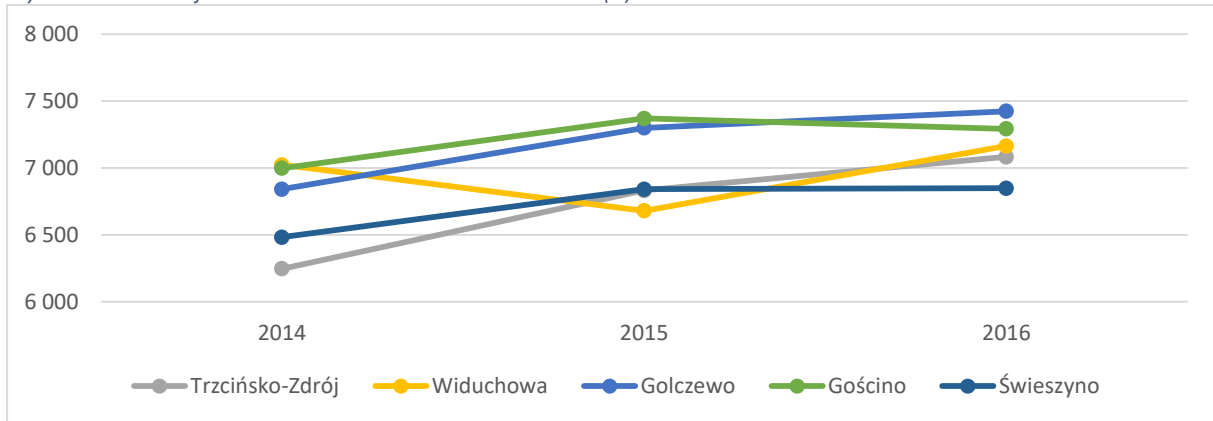
Wykres 20. Subwencja oświatowa w latach 2014-2016 (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Audyt finansowy oświaty w Gminie Trzcińsko-Zdrój

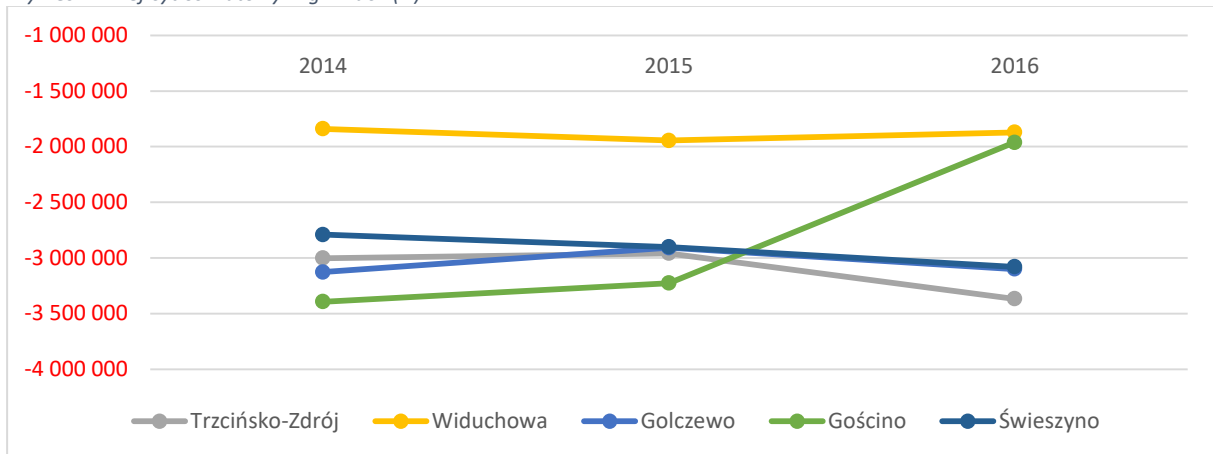
Wykres 21. Subwencja oświatowa na ucznia w latach 2014-2016 (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

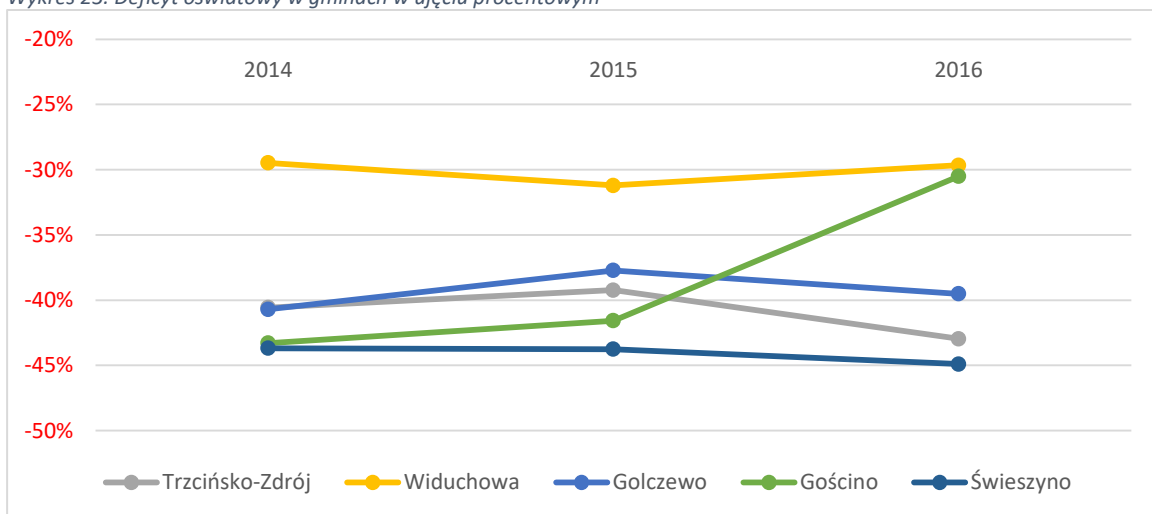
Pomimo pozytywnych tendencji w zakresie wydatków na przedszkola deficyt oświatowy w Gminie Trzcińsko-Zdrój kształtuje się na najwyższym poziomie spośród gmin o zbliżonym budżecie. Poniższe dwa wykresy prezentują deficyt oświatowy w porównywalnych Gminach w ujęciu nominalnym i procentowym.

Wykres 22. Deficyt oświatowy w gminach (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 23. Deficyt oświatowy w gminach w ujęciu procentowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na podstawie analizy porównawczej wydatków i dochodów oświatowych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa zachodniopomorskiego zidentyfikowano wydatki na szkoły podstawowe jako wymagające działań i poprawy efektywności w Gminie Trzcińsko-Zdrój.

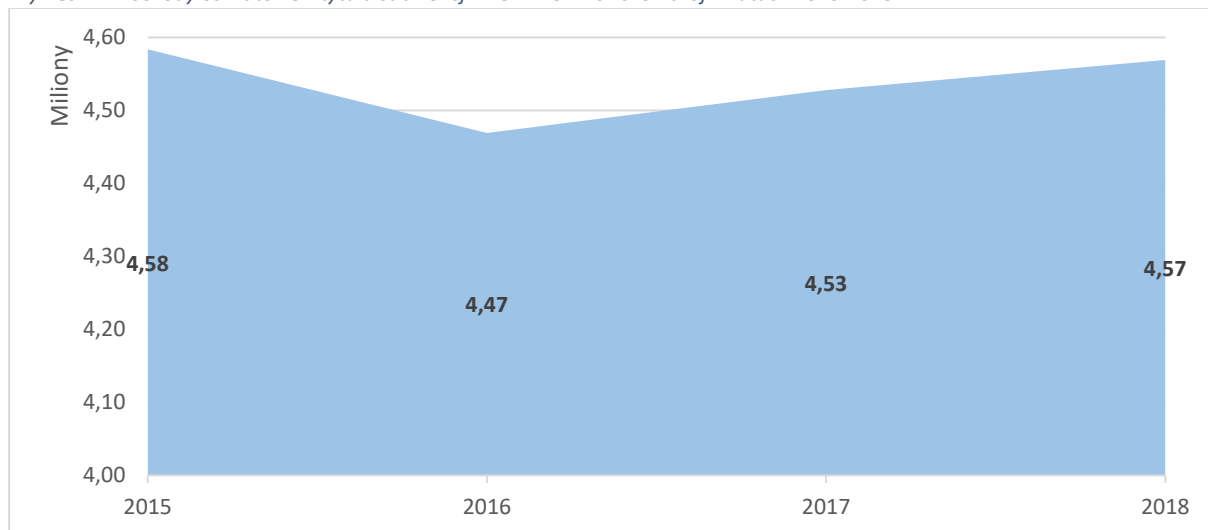
Wpływy budżetu związane z oświatą w Gminie

Podstawowym źródłem dochodów związanych z oświatą w Gminie jest subwencja oświatowa, czyli część oświatowa subwencji ogólnej. Jej wysokość dla całego kraju jest ustalana corocznie ustawą budżetową. Subwencja oświatowa przeznaczona jest na:

- zadania szkolne – związane z: prowadzeniem szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, oddziałów i szkół specjalnych, centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, zakładów kształcenia nauczycieli, kolegiów pracowników służb społecznych, szkół zorganizowanych w podmiotach leczniczych, szkół artystycznych, jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, zapewnieniem warunków do prowadzenia kwalifikacyjnych, kursów zawodowych,
- zadania pozaszkolne – związane z: prowadzeniem przedszkoli specjalnych (w tym oddziałów specjalnych w przedszkolach ogólnodostępnych), oddziałów przedszkolnych specjalnych zorganizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych i specjalnych, placówek doskonalenia nauczycieli, poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego i ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, w zakresie prowadzenia form pozaszkolnych umożliwiających realizację obowiązku nauki, placówek wychowania pozaszkolnego umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego, bibliotek pedagogicznych, świetlic szkolnych dla uczniów i wychowanków, kolonii i obozów oraz udzielaniem pomocy materialnej dla uczniów, prowadzeniem burs i internatów oraz domów wczasów dziecięcych, a także szkolnych schronisk młodzieżowych.

Poniższy Wykres przedstawia dochody Gminy Trzcianko-Zdrój z subwencji oświatowej w latach 2015-2018.

Wykres 24. Dochody oświatowe z tytułu subwencji w Gminie Trzcianko-Zdrój w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Gminy Trzcianko-Zdrój

Jak wynika z wykresu, część oświatowa subwencji ogólnej w latach 2015-2018 wyniosła od 4,47 do 4,58 mln zł.

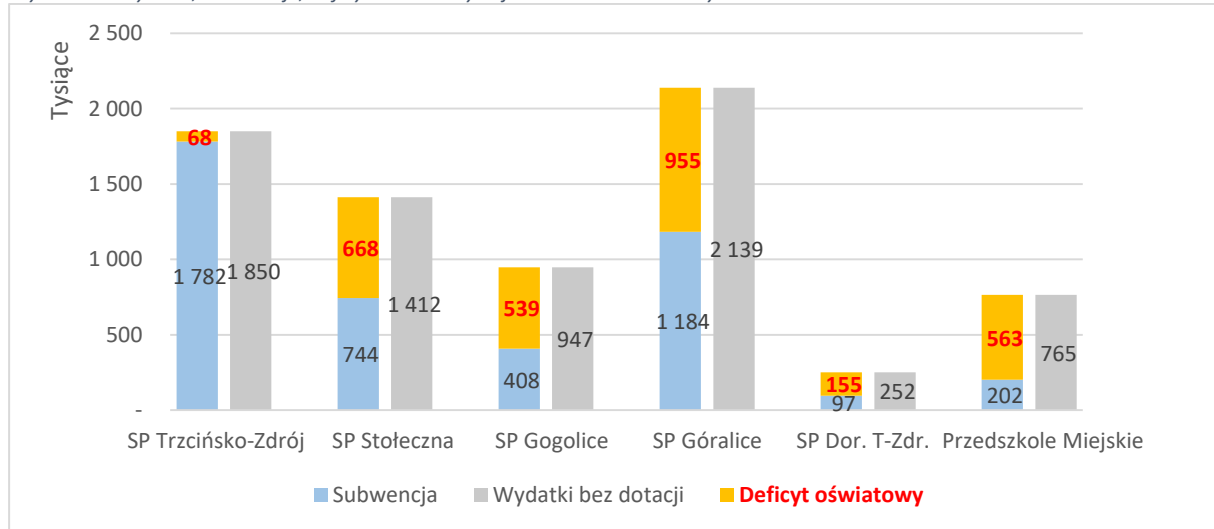
Możliwości dywersyfikacji źródeł i zwiększenia dochodów z oświaty w placówkach publicznych są względnie ograniczone. Publiczne przedszkole i szkoły podstawowe nie czerpią dochodów z podstawowej

działalności operacyjnej. Podstawowym źródłem dochodów finansujących oświatę była, jest i najprawdopodobniej będzie w przyszłości część oświatowa subwencji ogólnej.

Wartość subwencji oświatowej w 2017 roku

Na poniższym wykresie pokazano wartości subwencji, wydatków oraz wyników finansowych (rozumianych jako wynik między subwencją przypadającą na daną jednostkę, a wydatki wykonanie) dla poszczególnych jednostek w 2017 roku.

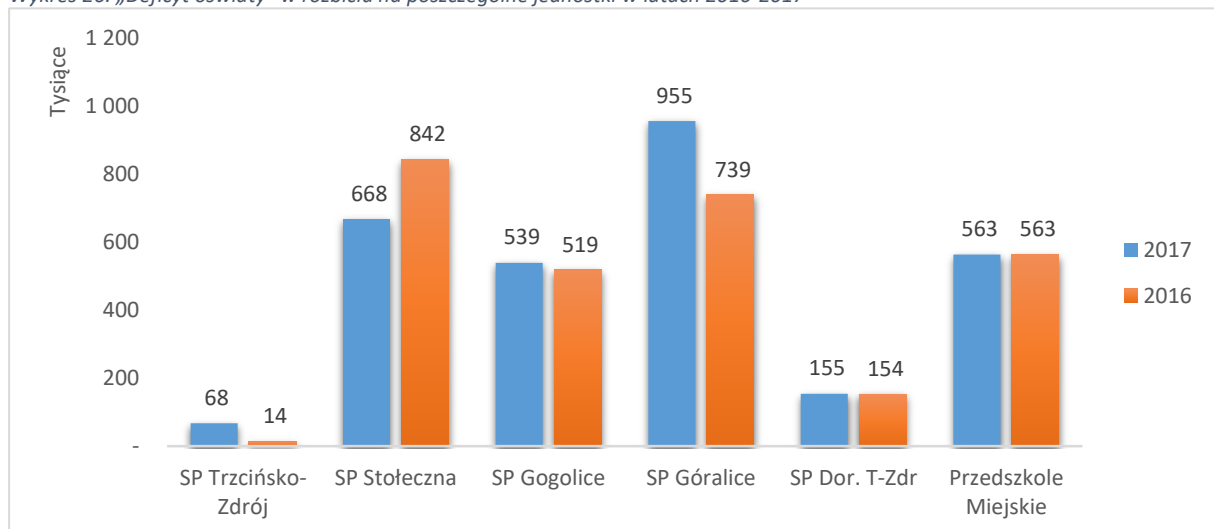
Wykres 25. Wydatki, subwencje, deficyt oświatowy w jednostkach oświatowych w 2017 r.



źródło: opracowanie własne

Zgodnie z wykresem, najwyższe wydatki oświatowe w Gminie generują SP Góralice (ponad 2,1 mln zł) oraz SP dla dzieci w Trzczańsku-Zdroju (1,8 mln zł). Wielkości wydatków nie znajdują bezpośredniego przełożenia na deficyt oświatowy, przykładem może być SP dla dzieci w Trzczańsku-Zdroju, gdzie subwencja oświatowa pokrywa ponad 96% wydatków na tą jednostkę. Kwoty subwencji dla poszczególnych jednostek są niewystarczające do pokrycia swoich wydatków, w związku z tym Gmina musi dofinansowywać te jednostki ze środków własnych. Efektem niskiego poziomu subwencji w stosunku do ponoszonych wydatków na oświatę jest wysoki poziom „deficytu oświatowego” w Gminie. Kluczowe dla jego wielkości są koszty ponoszone na utrzymanie dwóch najmniejszych jednostek oświatowych – SP Stołecznej oraz SP Gogolice. Szkoły te kształcą bardzo małe liczby uczniów stąd nawet zwiększony poziom subwencji nie rekompensuje kosztów ich funkcjonowania. Szkoły te odpowiadają za większość deficytu w Gminie.

Wykres 26. „Deficyt oświaty” w rozbiciu na poszczególne jednostki w latach 2016-2017



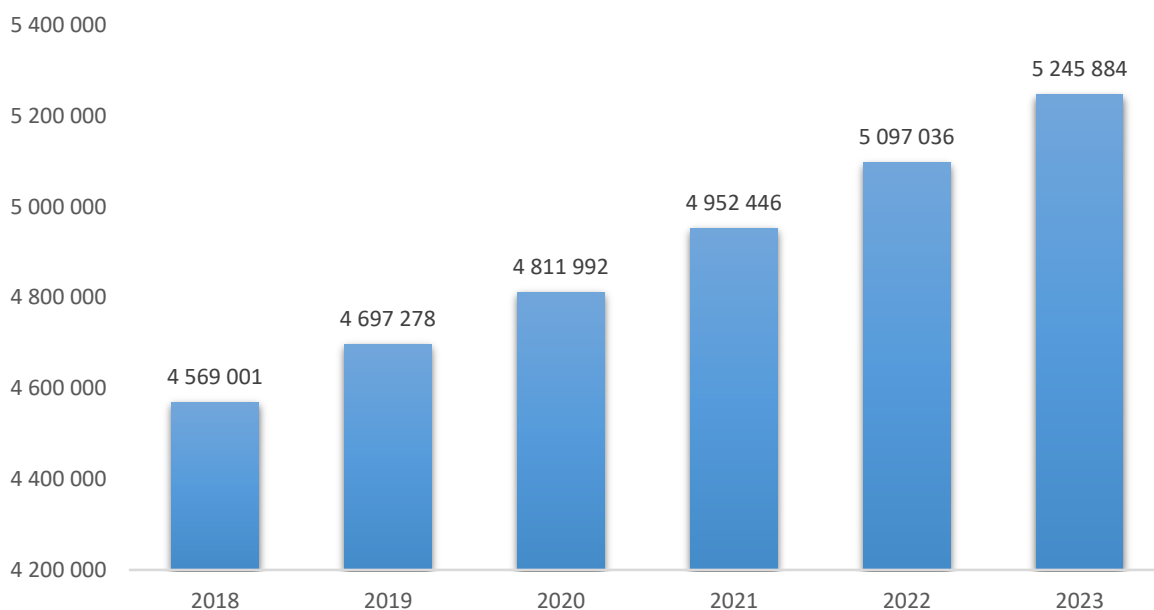
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy

W latach 2016-2017 największy deficyt oświatowy generowały SP w Góralicach (0,8 mln zł) oraz SP w Stołecznej (niemal 1,0 mln zł).

Przewidywane wartości subwencji oświatowej do 2023 roku

Obliczenia prognozujące przewidywane wielkości dochodów z subwencji oświatowej od 2018 do 2023 roku dokonano w oparciu o wartość kwoty bazowej subwencji (finansowy standard A) wyznaczonej na rok 2018, wynoszącej 5 436,00 zł, powiększanej dla lat kolejnych o zachowawcze założenia wzrostu, a także średnią liczbę uczniów w Gminie dla roku kalendarzowego oraz założeń w zakresie należnych kwot uzupełniających subwencji. Wyliczenia subwencji oświatowej dla roku 2019 i lat następnych mają charakter szacunkowy. Zostały one przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres 27. Subwencja oświatowa w Gminie Trzcińsko-Zdrój w latach 2018-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy

Prognoza wielkości części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przewiduje jej stopniowy przyrost do 2023 r. (do 5,25 mln zł). Opisane trendy dotyczą głównie kwoty bazowej na zadania szkolne (SOA). Kwota uzupełniająca na zadania szkolne (SOB) i kwota na zadania pozaszkolne (SOC) zgodnie z prognozą mają stopniowo rosnąć w całym przedstawionym okresie.

Warto zauważyć, iż planowany wzrost subwencji opiera się na zmianach historycznych i nie przekracza w żadnym roku 3,0% wzrostu w stosunku do roku poprzedniego. Biorąc pod uwagę zapowiedziane podwyżki dla nauczycieli (15% w okresie 3 lat) wartość subwencji powinna rosnąć szybciej jednak w roku 2018 pomimo podwyżek Ministerstwo Edukacji nie zwiększyło kwoty subwencji stąd w analizie założono brak dodatkowego wsparcia przez cały okres prognozy. Założenie to skutkuje znaczącym wzrostem „deficytu oświaty” w kolejnych latach prognozy.

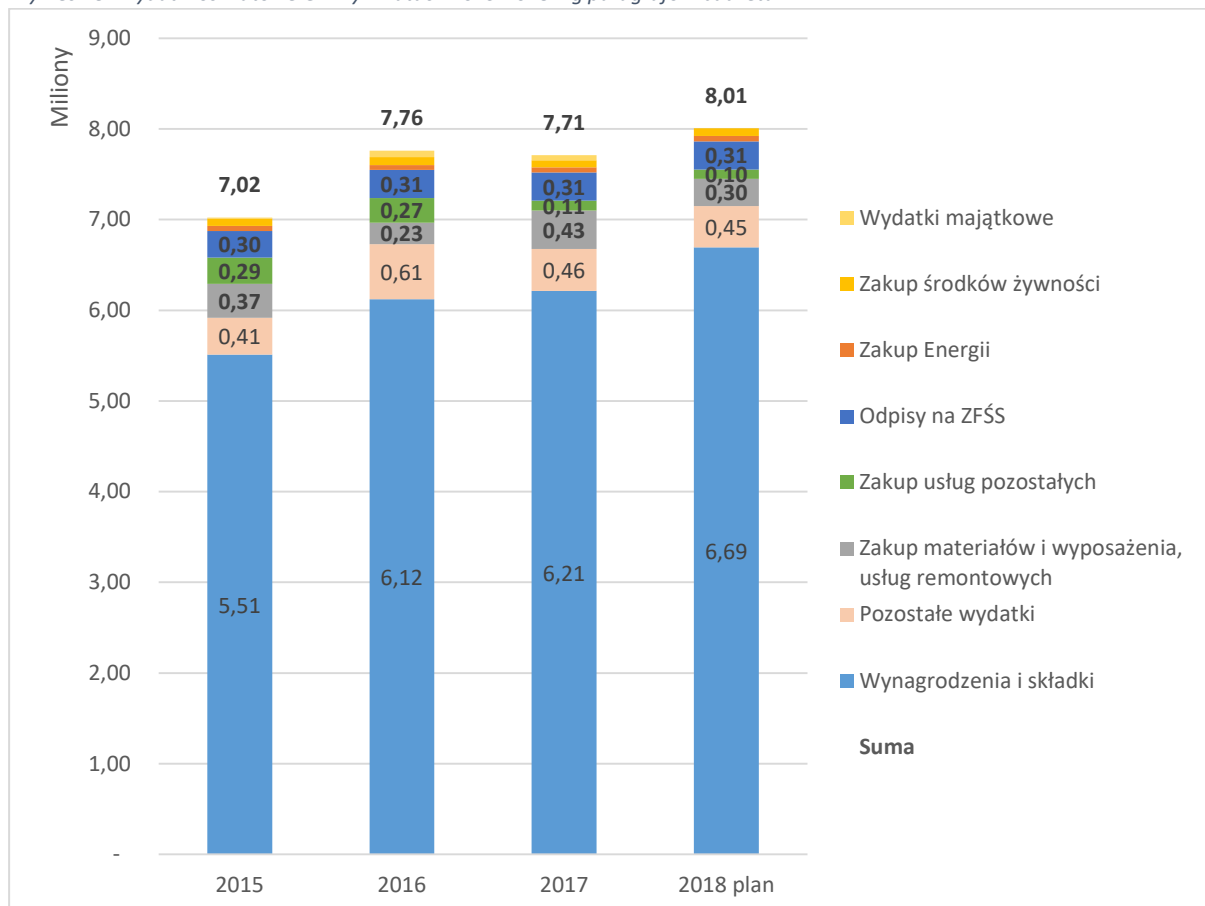
Wydatki oświatowe

Na Wydatki oświatowe Gminy Trzcińsko-Zdrój składają się wydatki w następujących działach budżetu:

- 801 – oświata i wychowanie,
- 854 – edukacyjna opieka wychowawcza,
- 750 – administracja publiczna (dotyczy CUW).

Poniższy wykres przedstawia przegląd wydatków wg paragrafów mieszczących się ww. działach. Kwoty podane za 2018 r. stanowią plan wykonania budżetu na ten rok.

Wykres 28. Wydatki oświatowe Gminy w latach 2015-2018 wg paragrafów budżetu

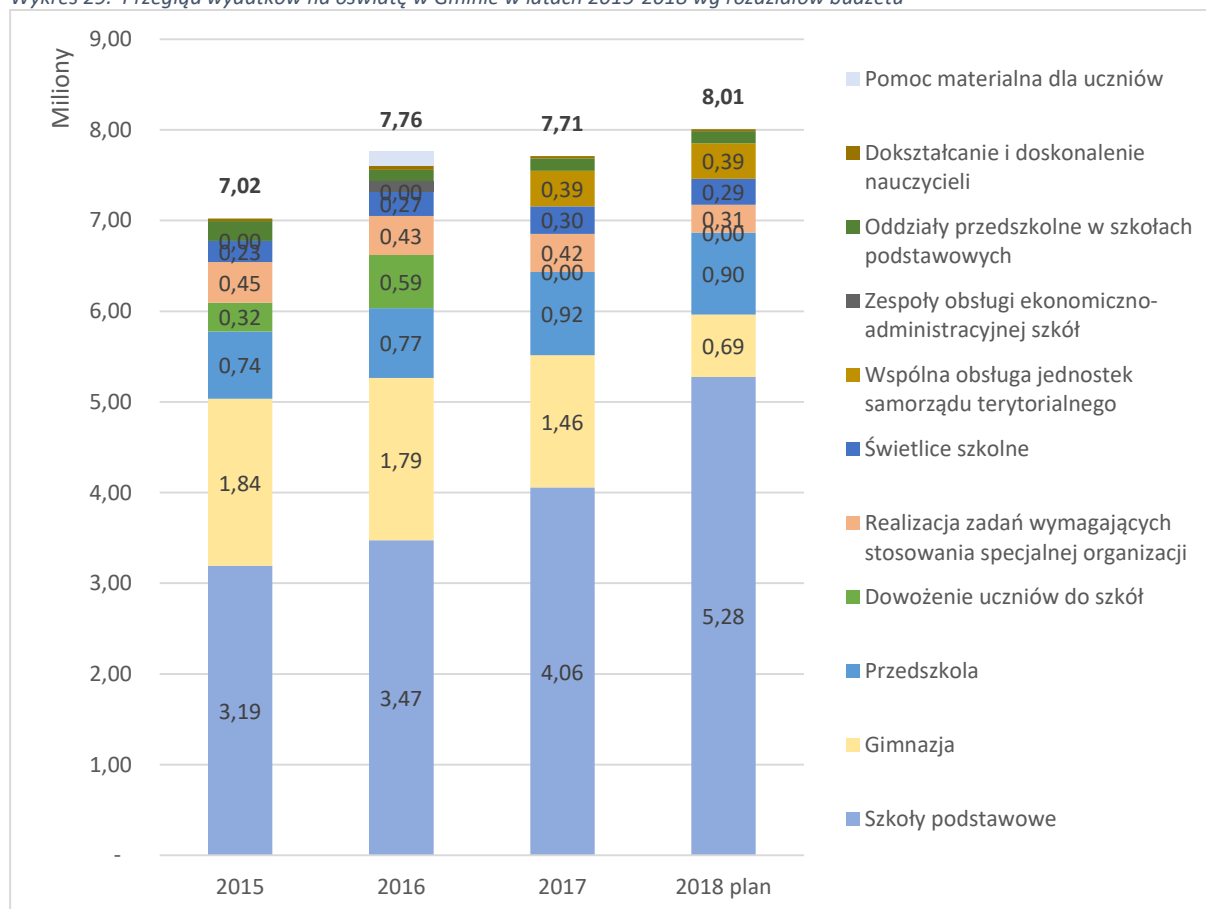


Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcińsko-Zdrój

Wydatki ogółem na oświatę w Gminie Trzcińsko-Zdrój w ostatnich 3 latach wyniosły od 7,02 mln zł (2015 r.) do 7,76 mln zł (2016 r.). Udział wydatków bieżących stanowi ponad 99% w całości wydatków. Jak wynika z powyższego wykresu, większość kosztów funkcjonowania oświaty stanowią koszty z kategorii wynagrodzeń, wydatków osobowych i pochodnych od nich. W latach 2015-2017 utrzymywały się one na poziomie 5,51-6,21 mln zł (średnio **aż 81%** wydatków bieżących). Kolejną pozycją w wydatkach na oświatę jest zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych. Wydatek stopniowo ten kształtuje się na poziomie między 0,23 mln zł a 0,46 mln zł rocznie. Stosunkowo niewielkie środki przeznaczane są na zakup usług pozostałych obejmujący m.in. usługi kominiarskie, wywóz śmieci, usługi drukarskie, transportowe. Wydatki majątkowe stanowią śladowy ułamek w wydatkach oświatowych ogółem, ich wartość nie przekraczała w latach 2015-2017 kwoty 73 tys. zł. W dodatku warto wspomnieć, że wydatki majątkowe Trzcińska Zdrój na oświatę wypadają również negatywnie na tle grupy porównawczej opisanej we wcześniejszym rozdziale.

Kolejny rysunek przedstawia podział wydatków wg rozdziałów budżetu, które dzielą wydatki m.in. wg typu jednostki organizacyjnej, w której się pojawiają

Wykres 29. Przegląd wydatków na oświatę w Gminie w latach 2015-2018 wg rozdziałów budżetu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcieńsko-Zdrój

Średnio prawie 46% wydatków na oświatę w Gminie Trzcieńsko-Zdrój przeznaczane jest na utrzymanie szkół podstawowych (3,19 - 4,06 mln zł w latach 2015-2017). Od 2018 roku będzie to już niemal 70% ze względu na wygaszenie gimnazjów w wyniku reformy oświaty z 2017 roku. Przeciętnie 22% kosztów w latach 2015-2017 stanowiły wydatki na gimnazja (1,46 - 1,84 mln zł), a ok. 10% na przedszkola (0,74 – 0,92 mln zł). Wydatki według rozdziałów budżetowych w tych 3 kategoriach w latach 2015 - 2017 stanowiły średnio 80% całości. Wydatki wg pozostałych rozdziałów nie przekraczały rocznie 0,6 mln zł i w strukturze wydatków ogółem stanowiły niewielki ułamek.

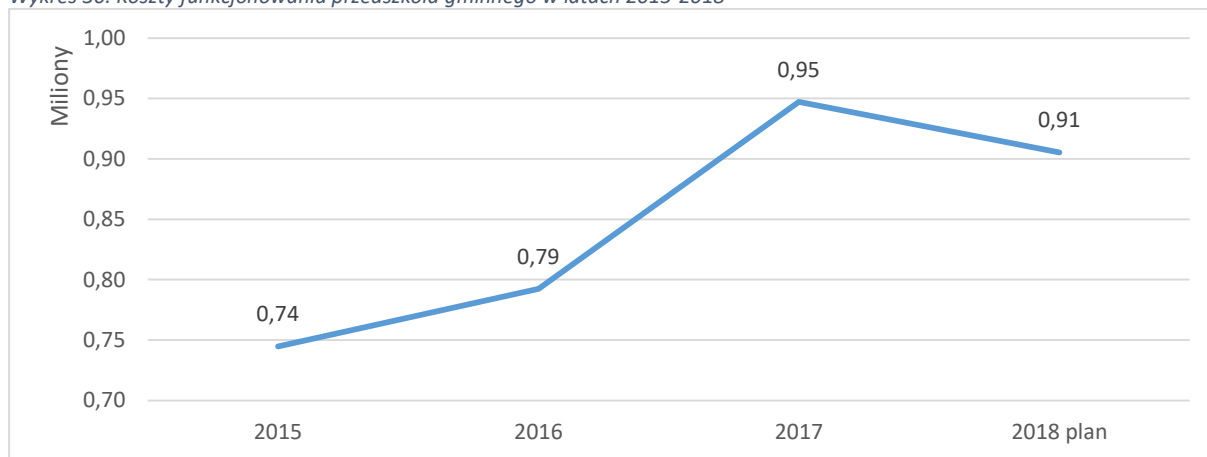
Charakterystyka wydatków na poszczególne typy jednostek oświatowych

W tej części opracowania przedstawione zostały analizy dotyczące wydatków w sprawozdaniach poszczególnych jednostek oświatowych w podziale wg typów. Podane kwoty oznaczają wydatki wg lat budżetowych.

Wydatki na gminne przedszkole

Wydatki na przedszkole będące jednostką organizacyjną Gminy Trzcieńsko-Zdrój w latach 2015-2018, przedstawiono na wykresie poniżej. W pierwszych trzech badanych latach utrzymywały się one na poziomie 0,74-0,95 mln zł, by w planie na 2018 r. nieco obniżyć się do wartości 0,91 mln zł.

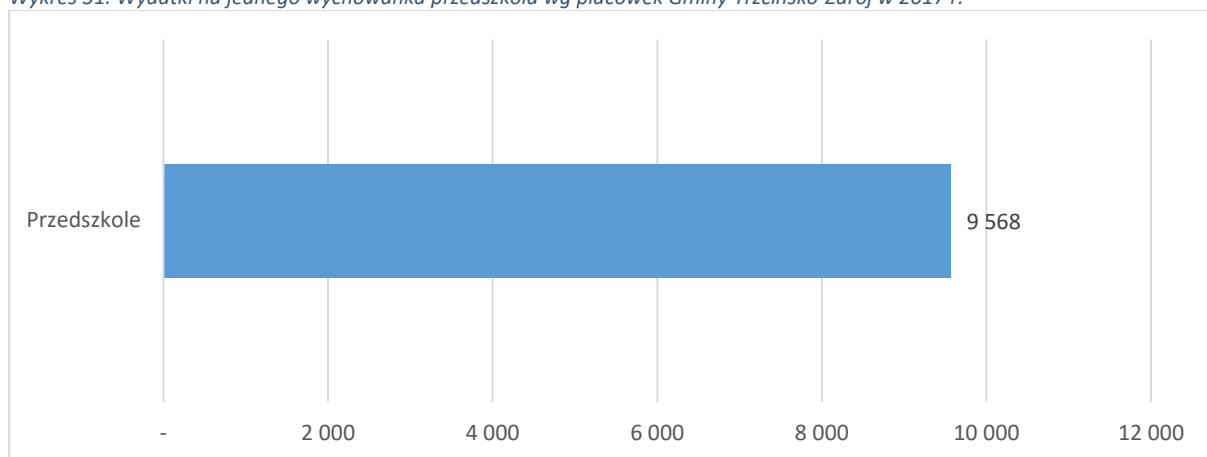
Wykres 30. Koszty funkcjonowania przedszkola gminnego w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcianko-Zdrój

Wykres poniżej przedstawia wybrane wydatki bieżące po przeliczeniu na jednego wychowanka, co pozwoli określić efektywność ekonomiczną przedszkola gminnego w 2017 r.

Wykres 31. Wydatki na jednego wychowanka przedszkola wg placówek Gminy Trzcianko-Zdrój w 2017 r.



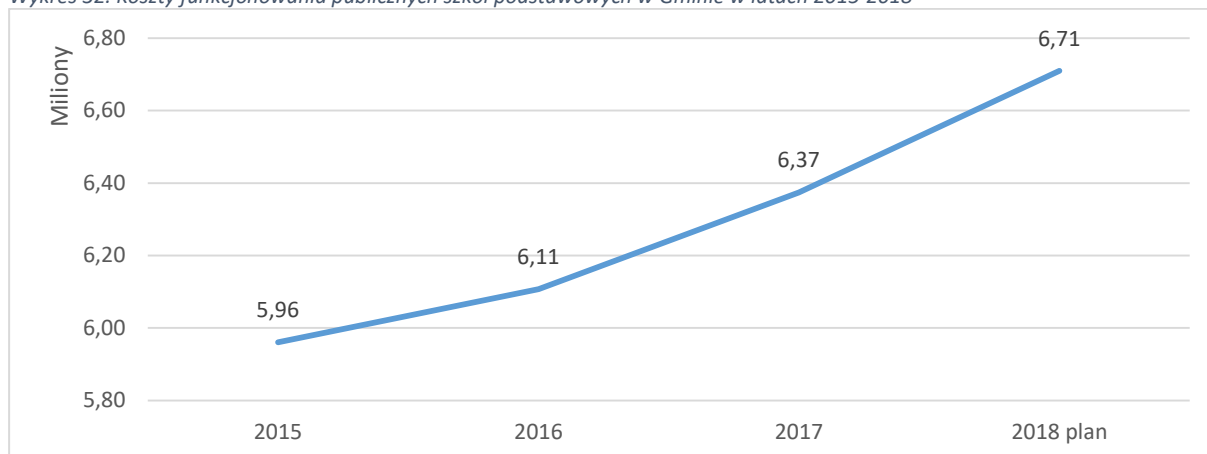
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcianko-Zdrój

Zgodnie z diagramem, wydatki na 1 dziecko w przedszkolu w 2017 wyniosły ok 9.500 zł. Wzrost ten w porównaniu z poprzednimi latami (opisanymi w rozdziale dot. porównania gmin o podobnych cechach) wynika głównie ze spadku liczby dzieci w przedszkolu ze 107 do 99 w roku szkolnym 2017/2018.

Wydatki na gminne szkoły podstawowe

Wydatki na szkoły podstawowe będące jednostkami organizacyjnymi Gminy Trzcianko-Zdrój w latach 2015-2018, przedstawione na wykresie poniżej, kształtują się na poziomie 5,96-6,71 mln zł. Zgodnie z wykresem Gmina co rok ponosi wyższe koszty utrzymania szkół podstawowych. Zestawienie zawiera gimnazja przekształcone w szkoły podstawowe od 2017 r. (gimnazjum dla dorosłych, gimnazjum w Góralicach).

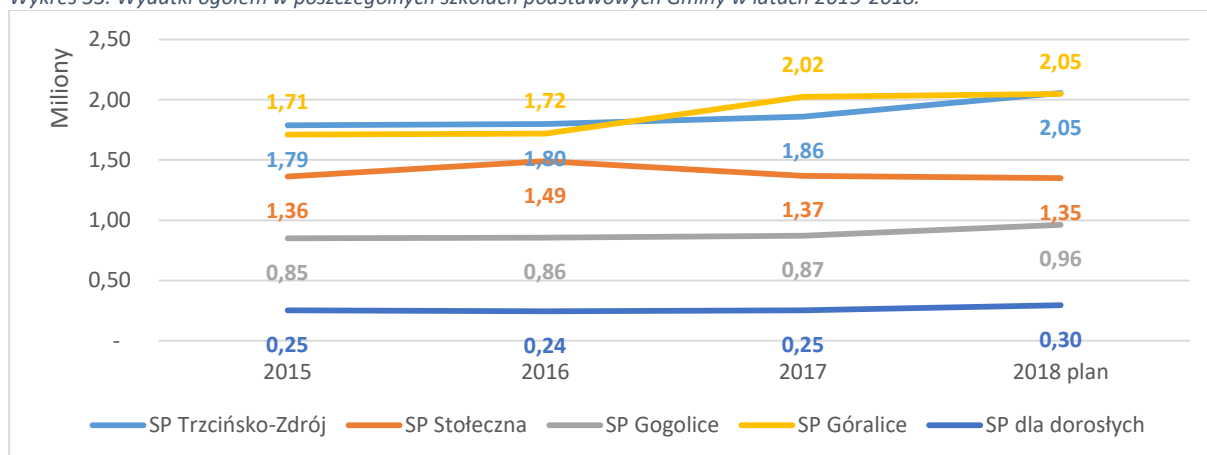
Wykres 32. Koszty funkcjonowania publicznych szkół podstawowych w Gminie w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzczańsko-Zdrój

Następny diagram prezentuje całkowite wydatki z podziałem na poszczególne gminne szkoły podstawowe w latach 2015-2018.

Wykres 33. Wydatki ogółem w poszczególnych szkołach podstawowych Gminy w latach 2015-2018.

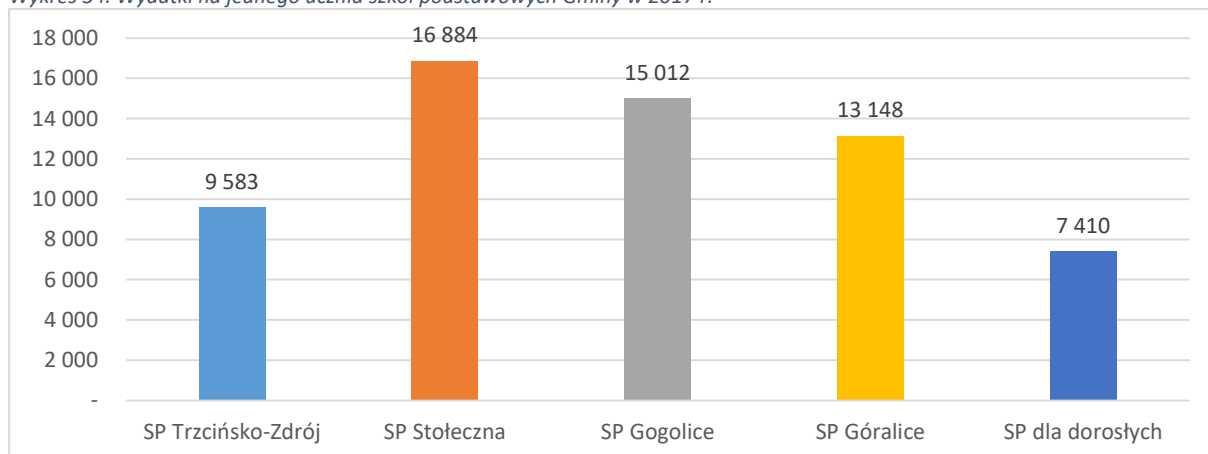


Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzczańsko-Zdrój

Z wykresu można odczytać, jak zmieniały się wydatki ogółem w poszczególnych placówkach w kolejnych latach. W kwotach tych zawierają się także wydatki mogące mieć charakter incydentalny – m.in. zakupy wyposażenia, pomocy dydaktycznych, remonty czy wydatki inwestycyjne. Jednostką o najwyższych kosztach utrzymania są: Szkoła Podstawowa dla dzieci w Trzczańsku-Zdroju oraz SP Góralice. Warto podkreślić, że plan wydatków na 2018 rok dla wspomnianych dwóch szkół jest podobny i wynosi ok. 2,05 mln zł, pomimo tego, że w SP w Trzczańsku-Zdroju uczy się o 40 dzieci więcej niż w SP Góralice.

Wykres poniżej przedstawia wydatki bieżące po przeliczeniu na jednego ucznia, co pozwoli określić efektywność ekonomiczną szkół podstawowych Gminy w 2017 r.

Wykres 34. Wydatki na jednego ucznia szkół podstawowych Gminy w 2017 r.

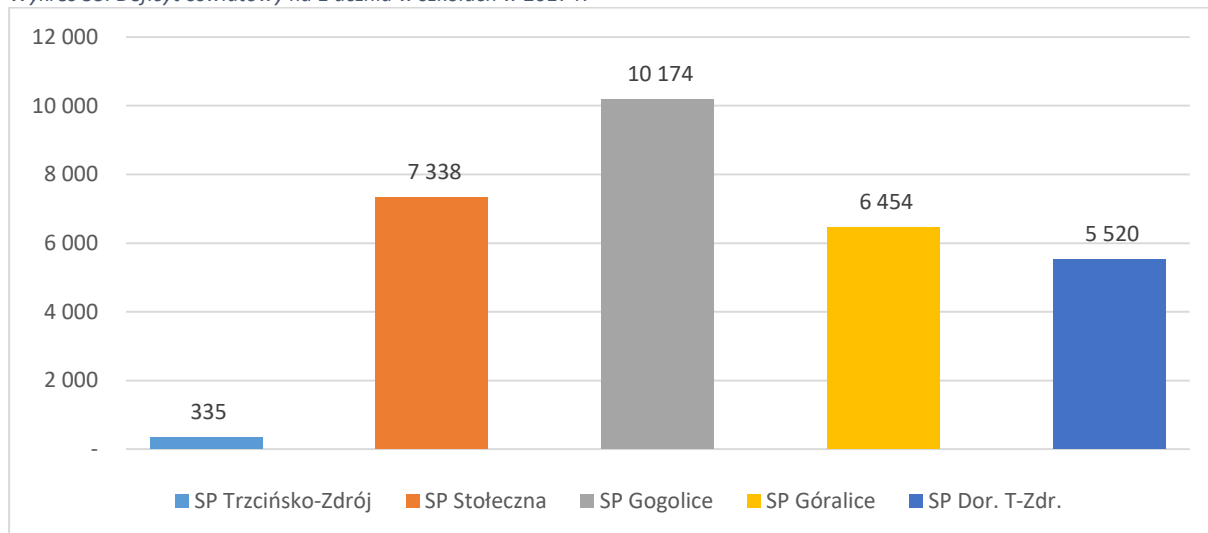


Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcińsko-Zdrój

Zgodnie z diagramem, szkołami najbardziej efektywną ekonomicznie jest Szkoła Podstawowa dla dorosłych, gdzie koszt w przeliczeniu na jednego ucznia obliczony zgodnie wyniósł 7,41 tys. zł. Najniższą efektywnością wg danych z 2017 r. charakteryzuje się Szkoła Podstawowa w Stołecznej, gdzie wydatek na jednego wychowanka wynosi **aż 16,88 tys. zł**. Dane pokazują, że liczba uczniów w szkołach nie ma bezpośredniego przełożenia na efektywność danej jednostki. W SP dla dorosłych uczy się obecnie 34 uczniów i charakteryzuje się ona najlepszą efektywnością ekonomiczną, podczas gdy szkoły o najwyższej liczbie uczniów (SP Trzcińsko-Zdrój i SP Góralice) wcale nie wypadają najźlepiej. SP w Stołecznej i SP w Gogolicach wymagają optymalizacji kosztów ich funkcjonowania dla poprawy sytuacji finansowej oświaty w Gminie.

Poniższy wykres przedstawia deficyt oświatowy w każdej szkole w przeliczeniu na 1 ucznia.

Wykres 35. Deficyt oświatowy na 1 ucznia w szkołach w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy Trzcińsko-Zdrój

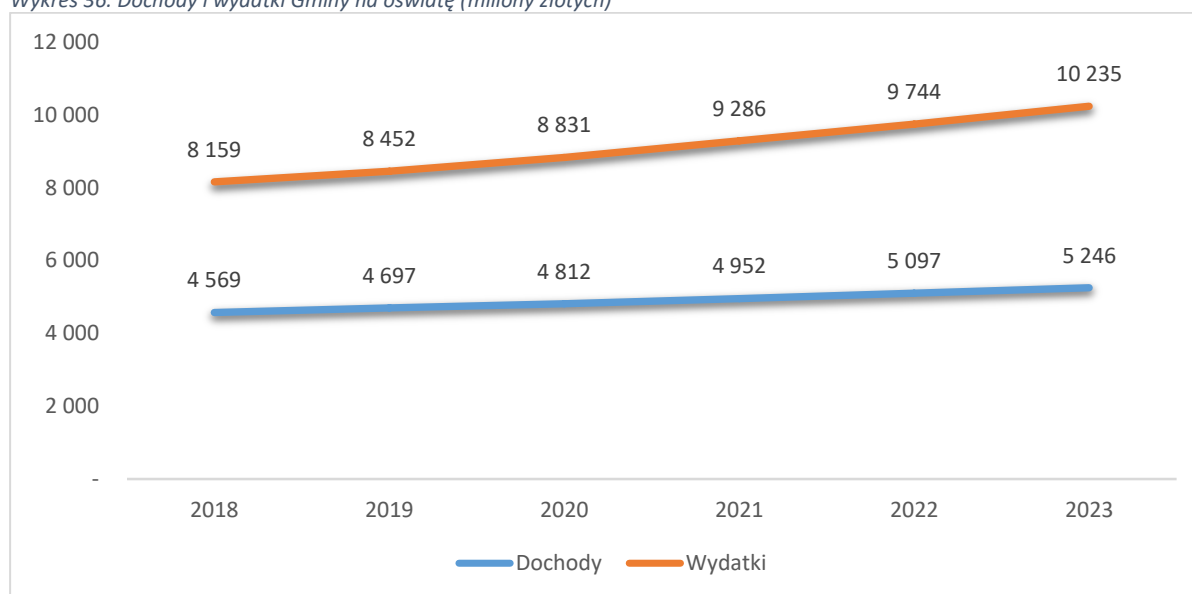
Zgodnie z powyższym wykresem Gmina do utrzymania każdego ucznia musi dopłacać z własnych środków. Najźlepiej w tym zestawieniu wypada SP w Gogolicach, gdzie koszt utrzymania pojedynczego ucznia stanowi ponad 10 tys. zł w deficycie oświatowym dla tej jednostki. Drugą najźlebszą pod tym względem szkołą jest SP w Stołecznej (ponad 7 tys. zł). Na uwagę zasługuje bardzo dobry wynik dla SP dla dzieci w Trzcińsku-Zdrój, gdzie do każdego ucznia Gmina dopłaca tylko 335 zł z własnych środków.

Symulacja rozwoju sytuacji finansowej oświaty w Gminie

Koszty oświaty w Gminie Trzczańsko-Zdrój w 2017 roku wyniosły ponad 7,8 milionów złotych. Wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej ukształtowały się na poziomie 4,5 miliona złotych. Deficyt wydatków oświatowych w Gminie ukształtował się na poziomie 3,34 miliona złotych. Zgodnie z prognozą sytuacji finansowej Gminy w obszarze oświaty opartej na budżecie Gminy na rok 2018 oraz założeniach dotyczących zmian w poziomie subwencji oświatowej deficyt w bieżącym roku ulegnie zwiększeniu do poziomu 3,59 miliona złotych. W kolejnych latach przy zachowaniu obecnej sieci szkół oraz struktury zatrudnienia w oświacie należy spodziewać się dalszego pogorszenia sytuacji finansowej Gminy.

Planowany wzrost subwencji oświatowej oscylować będzie na poziomie około 3,0% rocznie, podczas gdy wydatki na funkcjonowanie oświaty rosnąć będą znacząco szybciej – w tempie około 4,5-5,0% rocznie. Oznacza to, iż różnica między wpływami a wydatkami na funkcjonowanie systemu oświaty w obecnym kształcie będzie się stale powiększać. Ilustruje to wykres poniżej prezentujący prognozę wpływów i wydatków Gminy w latach 2018-2023.

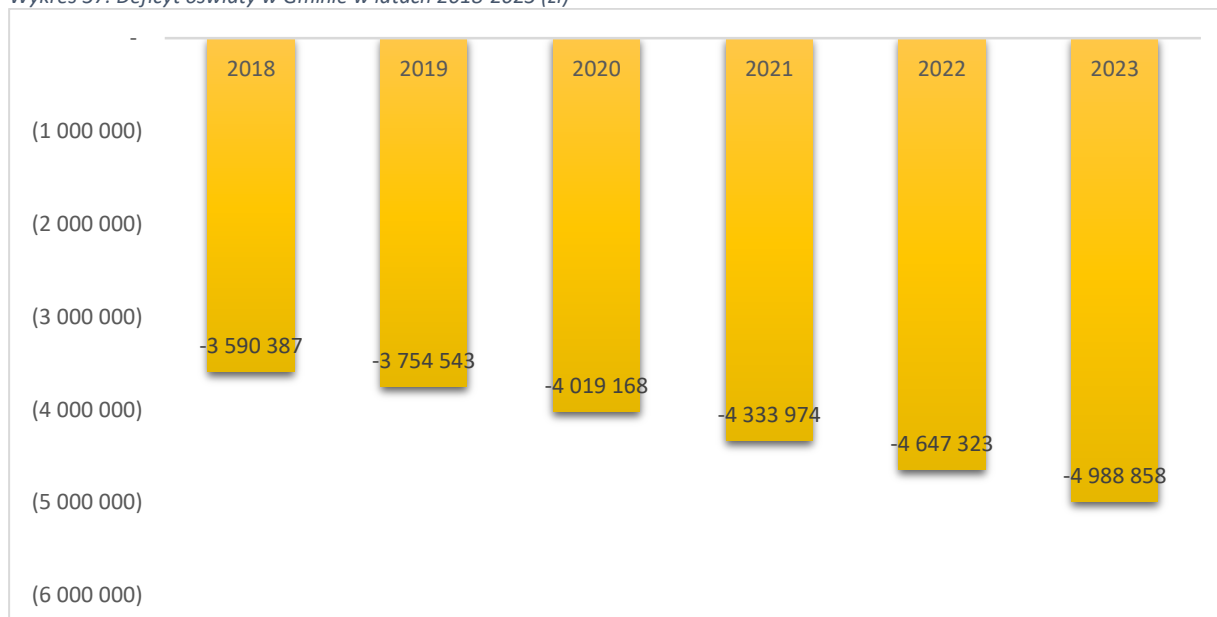
Wykres 36. Dochody i wydatki Gminy na oświatę (miliony złotych)



Źródło: Opracowanie własne

Nadwyżka wydatków Gminy nad wpływami z subwencji oświatowej wynosiła w 2017 roku 3,3 miliona złotych, co oznacza, iż 40% wydatków bieżących na oświatę w Gminie było pokrywane ze środków własnych Gminy. W latach 2018-2023 należy spodziewać się wzrostu nadwyżki wydatkowanej ze środków własnych (deficytu oświaty) Gminy do poziomu 5,0 milionów złotych rocznie (48-49% bieżących wydatków oświatowych).

Wykres 37. Deficyt oświaty w Gminie w latach 2018-2023 (zł)



Źródło: Opracowanie własne

Wydatki oświatowe odpowiadają i będą odpowiadać za 40% wydatków budżetowych Gminy. Poziom środków własnych przeznaczanych na funkcjonowanie placówek oświatowych ponad subwencję oświatową z budżetu państwa w całym okresie prognozy kształtuje się na poziomie 3,7-5,0 mln złotych rocznie, co stanowi ogromne obciążenie dla budżetu Gminy odpowiadające 20-25% wydatków bieżących ogółem. Obecny sposób organizacji szkół i koszty funkcjonowania oświaty silnie negatywnie oddziałują na rozwój Gminy i wymagają radykalnych zmian.

Możliwości zmian w finansowaniu oświaty w Gminie

Zmiany w sposobie organizacji oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój powinny być ukierunkowane na ograniczenie kosztów ponoszonych przez Gminę oraz nadwyżki wydatków oświatowych Gminy nad subwencją oświatową otrzymywaną z budżetu państwa.

W okresie do roku 2023 na terenie Gminy, z uwagi na niski stopień urodzeń, nie należy się spodziewać znacznego wzrostu liczebności uczniów w szkołach. Konieczne jest zatem zweryfikowanie istniejącej sieci szkół i placówek oświatowych oraz sposobu ich organizacji. Proponowana reorganizacja sieci szkół i placówek prowadzonych przez Gminę są efektem poszukiwania optymalnych rozwiązań organizacyjnych uwzględniających w szczególności:

- spadek liczby uczniów,
- rosnące koszty utrzymania szkół oraz nieadekwatną do tych kosztów wysokość subwencji oświatowej.

Na podstawie analizy finansów oświaty w Gminie opracowano dwa scenariusze zmian zmierzających do ograniczenia kosztów oświaty:

- Wariant Stowarzyszenie - przekazanie szkoły w Gogolicach stowarzyszeniu (szkoła niepubliczna)
- Wariant – 2 szkoły - pełna optymalizacja sieci szkół – likwidacja szkół w Gogolicach i SP Stołeczna.

Przekazanie SP Gogolicach stowarzyszeniu mieszkańców

Przekazanie placówki stowarzyszeniu to propozycja stosunkowo ograniczonej zmianę w organizacji oświaty w Gminie. W ramach tego scenariusza Szkoła Podstawowa w Gogolicach (najmniejsza placówka oświatowa Gminy) zostałaby przekazana osobie prawnej lub fizycznej w zarządzanie. Najczęściej

spotykanym rozwiązaniem w tym zakresie jest przekazanie placówki stowarzyszeniu rodziców dzieci uczęszczających do danej placówki, jednak w całym kraju działają także wyspecjalizowane podmioty, które przejmują placówki oświatowe od samorządów. Przekazanie szkoły stowarzyszeniu pozwoli na ograniczenie kosztów jej funkcjonowania przy jednoczesnym zachowaniu obecnej sieci szkół w Gminie. Szkoła utrzymałaby status szkoły publicznej i sposób jej funkcjonowania uległby jedynie nieznacznym zmianom z punktu widzenia uczniów. Rozwiązanie takie jest możliwe w przypadku szkół, w których liczba uczniów nie przekracza 70, po uzyskaniu zgody właściwego Kuratora Oświaty.

Przekazanie szkoły z perspektywy Gminy oznacza ograniczenie bardzo wysokich kosztów funkcjonowania placówki do poziomu średniej wartości kosztów w przeliczeniu na jednego ucznia w pozostałych szkołach tego typu w Gminie. W przypadku placówki w Gogolicach koszty uległyby zmniejszeniu o ponad 30% w porównaniu do obecnego sposobu organizacji szkoły.

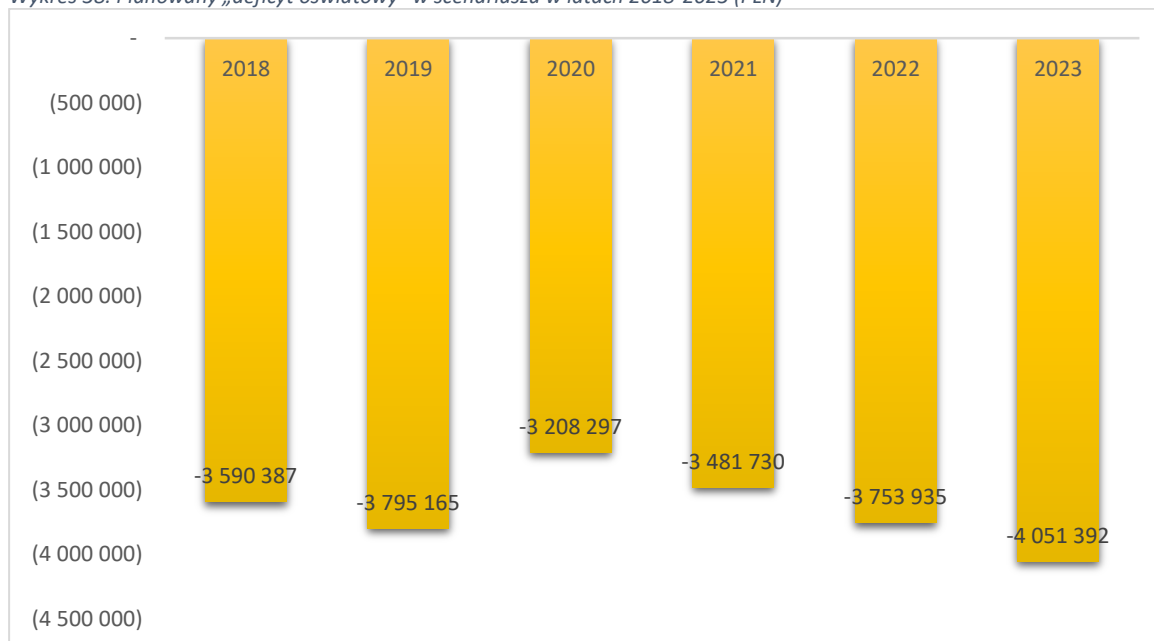
Podmiot przejmujący placówkę oświatową nie jest zobowiązany do stosowania Karty Nauczyciela, co pozwala znacząco ograniczyć podstawową kategorię kosztów w oświacie – wynagrodzenia kadry pedagogicznej. Ze względu na spodziewane zmiany konieczne będzie wręczenie wszystkim zatrudnionym w SP w Gogolicach wypowiedzeń zmieniających warunki pracy. Na podstawie analizy praktyk w tym zakresie należy spodziewać się najbardziej niekorzystnego rozwiązania z punktu widzenia finansów Gminy, to jest nieprzyjęcia nowych warunków przez nauczycieli i wypłaty pełnych, wynikających z Karty Nauczyciela, odpraw. Takie właśnie rozwiązanie zostało wzięte pod uwagę przy szacowaniu wpływu realizacji scenariusza na finanse Gminy.

Zmiana statusu szkoły wpłynie w niewielkim stopniu na subwencję oświatową powodując jej zmniejszenie o około 100 tysięcy złotych rocznie w stosunku do scenariusza bazowego.

Scenariusz ten dodatkowo zakłada niewielkie ograniczenie zatrudnienia w systemie oświaty przewidując redukcję zatrudnienia kadry nauczycielskiej o 0,5 etatu oraz obsługi w szkołach o 2,0 etaty.

Przyjęte założenia pozwolą na zahamowanie wzrostu wydatków własnych Gminy na dopłaty do systemu oświaty i stabilizację „deficytu oświatowego” na obecnym poziomie. Wielkości deficytu dla tego scenariusza w poszczególnych latach prezentuje wykres poniżej.

Wykres 38. Planowany „deficyt oświatowy” w scenariuszu w latach 2018-2023 (PLN)



Źródło: Opracowanie własne

Wartość dopłat Gminy w roku 2019 ze względu na konieczność wypłaty odpraw nauczycielskich jest wyższa niż w scenariuszu bazowym jednak w kolejnych latach ulega znaczącej poprawie. W stosunku do scenariusza zakładającego utrzymanie obecnie funkcjonującego sposobu funkcjonowania oświaty w Gminie korzyści wynoszą od 810 tysięcy złotych w roku 2020 do ponad 930 tysięcy w roku 2023.

Jednocześnie należy zauważyć, iż proponowane rozwiązanie nie poprawi trwale sytuacji finansowej Gminy – pozwoli ono jedynie na konserwację obecnego poziomu wydatków na oświatę, a więc w znaczący sposób ograniczy zdolności inwestycyjne i rozwojowe Gminy Trzcińsko-Zdrój w przyszłości.

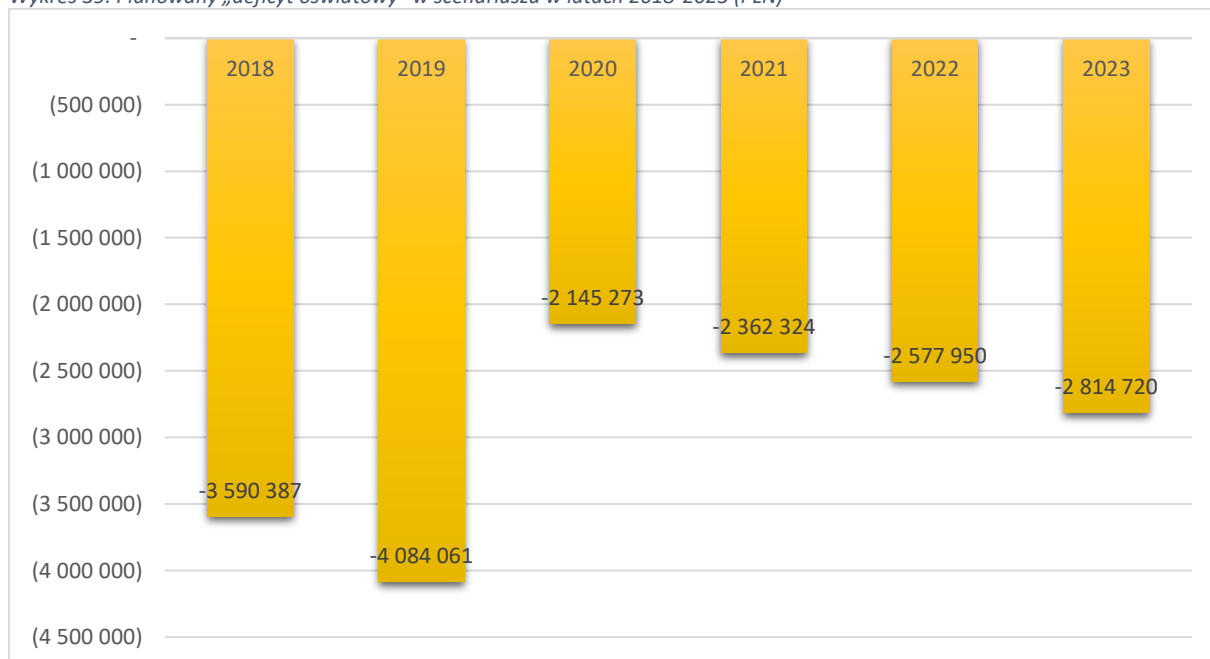
Pełna optymalizacja sieci szkół

Scenariuszem zmian o wyższym potencjale korzyści dla Gminy jest scenariusz pełnej optymalizacji sieci szkół w Gminie Trzcińsko-Zdrój poprzez likwidację placówek SP Stołeczna oraz SP Gogolice. Likwidacja placówek i przeniesienie uczęszczających do nich dzieci do pozostałych szkół publicznych w Gminie pozwoliłaby na uzyskanie bardzo znacznych korzyści wynikających przede wszystkim z redukcji zatrudnienia w likwidowanych szkołach. Obecnie w szkołach tych zatrudnienie sięga prawie 25 etatów nauczycielskich oraz 3,88 etatu obsługi.

W wyliczeniach wpływu realizacji scenariusza na finanse Gminy przyjęto założenie ostrożnościowe (konserwatywne), że reorganizacja sieci szkół pociągnie za sobą zwiększenie zatrudnienia w szkołach w Trzcińsku Zdrój oraz Góralicach ze względu na zwiększoną liczbę kształconych w nich uczniów. Łącznie założono wzrost zatrudnienia w tych placówkach o 8 etatów nauczycielskich.

Efektom zmiany w roku 2019 będzie wzrost kosztów wynikający z konieczności wypłaty odpraw z tytułu rozwiązania umów o pracę ze zwalnianymi nauczycielami. Efekt netto takiego rozwiązania wyniesie około 330 tysięcy złotych. W kolejnych latach nastąpi jednak znacząca poprawa sytuacji finansowej Gminy – redukcja etatów przyniesie obniżenie kosztów zatrudnienia w stosunku do scenariusza bazowego o około 1 500 tysięcy złotych rocznie w roku 2020 i będzie stopniowo wzrastać w kolejnych latach. Dodatkowo redukcji ulegną pozostałe koszty osobowe, a w mniejszym stopniu również koszty energii i materiałów oraz usług obcych. Łącznie deficyt oświaty w tym scenariuszu w latach 2020-2023 nie przekroczy w żadnym roku kwoty 3 milionów złotych.

Wykres 39. Planowany „deficyt oświatowy” w scenariuszu w latach 2018-2023 (PLN)



Źródło: Opracowanie własne

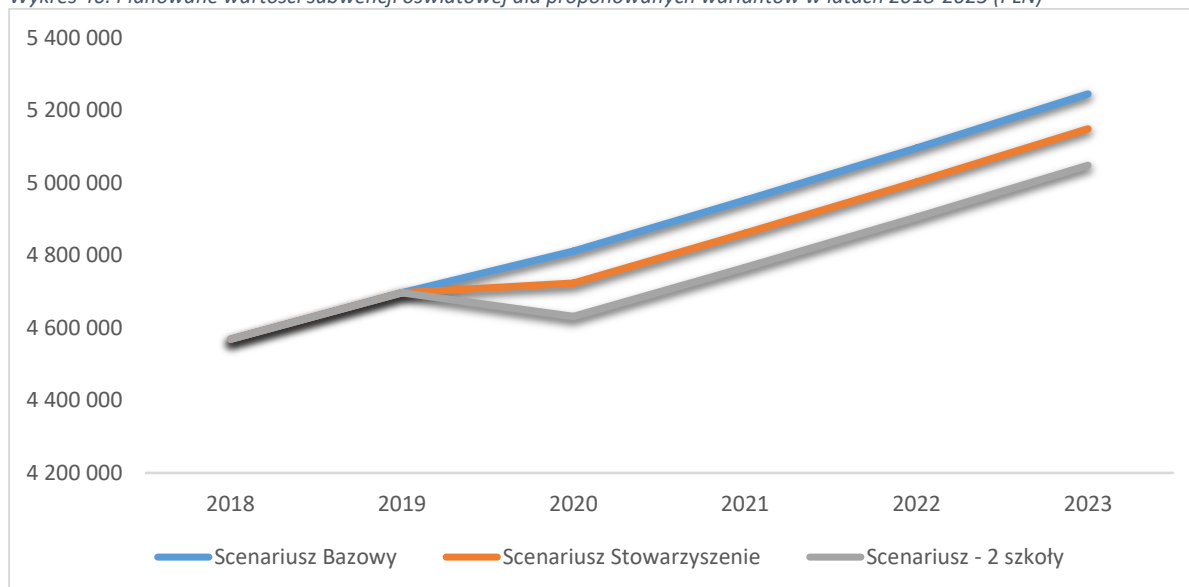
Proponowany scenariusz zmian w systemie oświaty jest optymalny z punktu widzenia Gminy i pozwoli na znaczącą redukcję wydatków bieżących JST do roku 2023. Ograniczenie wydatków bieżących pozwoli na znaczne zwiększenie nadwyżki bieżącej budżetu Gminy i poprawę zdolności realizacji inwestycji.

Wpływ proponowanych rozwiązań na koszty funkcjonowania oświaty

Zaproponowane zmiany będą miały wpływ zarówno na subwencję oświatową jak i na koszty bieżącego funkcjonowania systemu oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój.

Wielkość subwencji oświatowej jest zależna m.in. od charakterystyki stopni awansu zawodowego zatrudnionych nauczycieli. W przypadku realizacji poszczególnych wariantów zmieniają się proporcje nauczycieli stażystów, kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych objętych Kartą Nauczyciela. Wpływ obu scenariuszy na wartość subwencji oświatowej będzie stosunkowo niewielki – wynika to z faktu, iż liczba uczniów w Gminie nie ulegnie zmianie, ulegnie natomiast zmianie struktura ich rozmieszczenia w szkołach małych. Jak pokazuje wykres poniżej niezależnie od scenariusza do roku 2023 subwencja oświatowa powinna wzrosnąć. Jednak skala tego wzrostu będzie różna dla każdego wariantu. W wariantcie pełnej optymalizacji szkół należy spodziewać się subwencji mniejszej o 3,7% w stosunku do scenariusza bazowego (około 200 tys. zł rocznie), a w przypadku realizacji scenariusza zakładającego przekazanie szkoły stowarzyszeniu około 1,8% niższej.

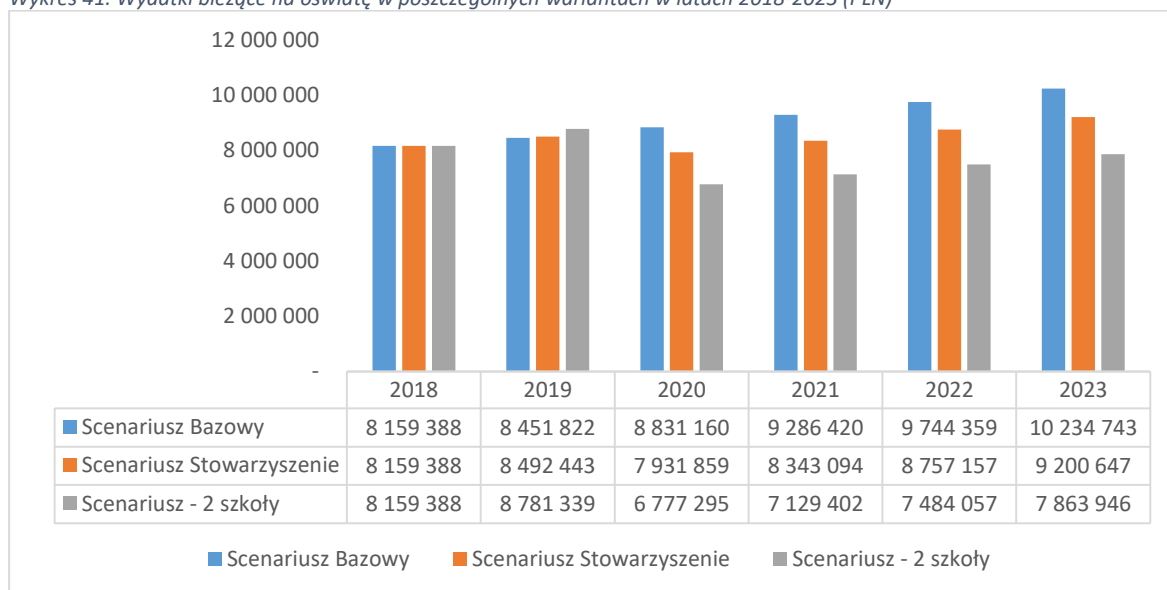
Wykres 40. Planowane wartości subwencji oświatowej dla proponowanych wariantów w latach 2018-2023 (PLN)



Źródło: Opracowanie własne

Dużo bardziej istotny wpływ będzie miała realizacja poszczególnych wariantów sieci oświaty w Gminie będzie miała na wydatki ponoszone przez JST. Przeprowadzona symulacja kosztów funkcjonowania oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój w latach 2019-2023 wskazuje na znaczny potencjał ograniczenia wydatków w wyniku realizacji rekomendowanych zmian. Poniższy diagram przedstawia prognozę wydatków na oświatę w Jednostce w najbliższych latach.

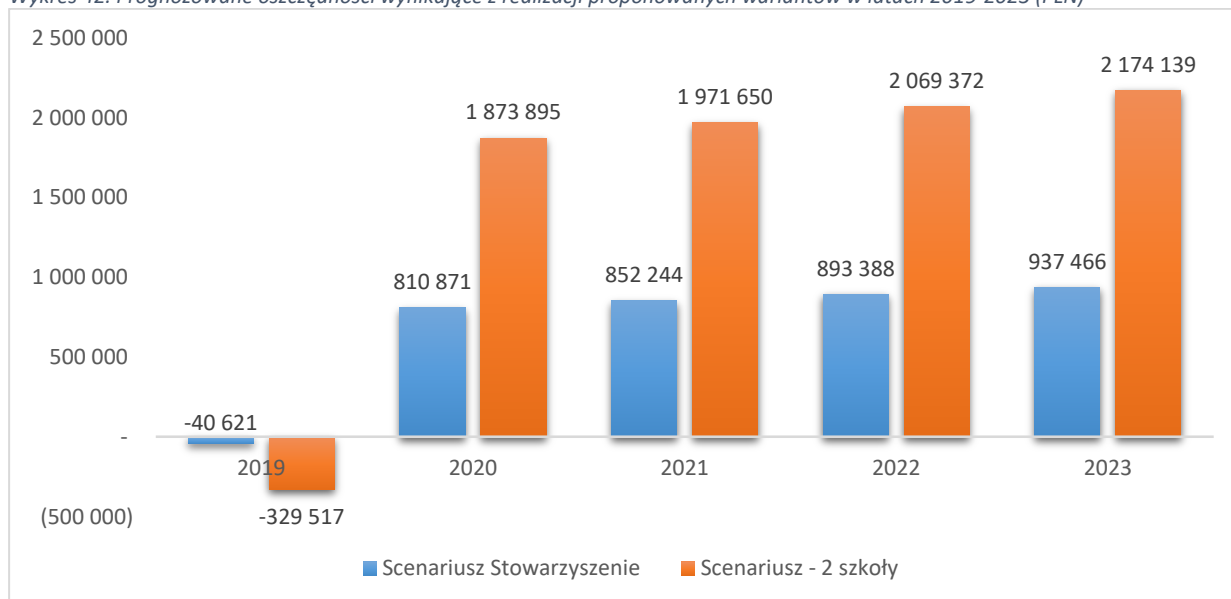
Wykres 41. Wydatki bieżące na oświatę w poszczególnych wariantach w latach 2018-2023 (PLN)



Źródło: Opracowanie własne

Zmniejszenie wydatków przy podobnych poziomach uzyskiwanej subwencji oświatowej wpłynie pozytywnie na wartość deficytu oświatowego ponoszonego przez Trzcianko-Zdrój. Poziom oszczędności Gminy dla poszczególnych wariantów w poszczególnych latach prognozy prezentuje wykres poniżej.

Wykres 42. Prognozowane oszczędności wynikające z realizacji proponowanych wariantów w latach 2019-2023 (PLN)



Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z powyższych wykresów, w długim okresie najbardziej korzystnym dla budżetu Gminy wariantem byłaby optymalizacja kosztów oświaty poprzez likwidację SP Stołeczna i SP Gogolice. W roku wprowadzenia zmian (2019) wydatki wzrosłyby o 0,33 mln zł jako skutek wypłaty odpraw dla nauczycieli z zamykanych placówek, jednak rok później taki krok oznacza oszczędności na kwotę 1,87 mln zł/rok. W przypadku realizacji Wariantu Stowarzyszenie koszty w roku wprowadzenia zmian są znikome (ok. 40 tys. zł), a od 2020 r. wynoszą co najmniej 0,8 mln zł rocznie.

Łączna skala oszczędności jaką może osiągnąć Gmina w latach 2019-2023 w wyniku wprowadzenia zmian w Wariantcie Stowarzyszenie wynosi 3,45 miliona złotych, natomiast w Wariantcie – 2 szkoły nawet 7,76 miliona złotych.

Dodatkowe obszary optymalizacji kosztów funkcjonowania oświaty w Gminie

Analiza stanu finansów oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój wskazuje również na dodatkowe możliwości poprawy przy zastosowaniu działań o mniejszej skali i zakresie. Wśród działań, które zidentyfikowano jako potencjalnie korzystne dla finansów Gminy w analizie zidentyfikowano:

- **Reorganizacja pracy i ograniczenie zatrudnienia w SP w Góralicach** – Porównanie sposobu funkcjonowania SP w Góralicach do innych tego typu placówek wskazuje na znacznie wyższy poziom zatrudnienia zarówno kadry pedagogicznej jak i pozostałego personelu oraz znacząco wyższe koszty funkcjonowania ogółem niż porównywalne placówki w województwie. Wskazane w tej sytuacji wydaje się wykonanie pogłębionych analiz funkcjonowania placówki i zbadanie możliwości poprawy organizacji pracy i ograniczenia kosztów ponoszonych przez Gminę na jej funkcjonowanie.
- **Planowanie i zarządzanie oświatą** – oświata posiada specyfikę związaną z występowaniem w roku kalendarzowym dwóch różnych okresów planowania, co wymaga elastycznego podejścia do sposobu zbierania danych i organizacji procesu planowania. Warto również stosować szereg zasad w zarządzaniu bieżącą działalnością placówek np. efektywne przydzielanie powstałych dodatkowych godzin nauczycielskich (tj. w pierwszej kolejności takie godziny powinny być przypisywane nauczycielom o najniższym możliwym stopniu awansu zawodowego), podobnie powinny być przydzielane godziny zastępstw za nieobecnych nauczycieli. W przypadku przedszkoli, które są w całości finansowane ze środków własnych Gminy należy zatrudniać

nauczycieli o jak najniższym stopniu awansu (stopnie awansu zawodowego nauczycieli przedszkolnych nie wpływają na wartość subwencji oświatowej). Stosowanie tych zasad w planowaniu i zarządzaniu placówkami oświatowymi pozwoli na dalsze ograniczenie kosztów funkcjonowania oświaty.

Ze względu na trudny do oszacowania wpływ przedstawionych powyżej działań na finanse Gminy należy ich wdrożenie poprzedzić każdorazowo pogłębioną analizą efektów poszczególnych rozwiązań i związanych z nimi kosztów i korzyści.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza wykazała, że poziomy wydatków oświatowych w Gminie Trzcianko-Zdrój stanowią znaczące obciążenie budżetu Gminy. Wydatki oświatowe stanowią około 40% wydatków ponoszonych przez Gminę.

Łącznie do placówek oświatowych w Gminie uczęszcza obecnie 620 dzieci, z czego 99 dzieci uczęszcza do przedszkola, 521 dzieci kształci się w szkołach podstawowych. Sytuacja demograficzna Gminy do roku 2023 nie ulegnie znaczącej zmianie. Ogólna liczba dzieci uczęszczających do placówek oświatowych do roku 2023 zmniejszy się o 2 dzieci do 618.

Trzcianko-Zdrój pokrywa z własnych środków około 44% wydatków oświatowych. Wielkość ta uległa stale wzrasta i w roku 2018 po raz kolejny ulegnie powiększeniu. Subwencja oświatowa pokrywa obecnie 56% wydatków oświatowych gminy. W kolejnych latach należy spodziewać się wzrostu subwencji, ale również kosztów realizacji zadań oświatowych. Oznacza to, że bez wprowadzenia zmian do systemu organizacji i zarządzania oświatą w Gminie konieczne będzie dalsze ponoszenie wydatków na poziomie 3,6-4,0 milionów złotych rocznie na funkcjonowanie placówek edukacyjnych ze środków własnych Gminy do roku 2020, a do roku 2023 należy się spodziewać wzrostu środków dokładanych przez Gminę do poziomu nawet 5,0 milionów złotych rocznie.

Sieć placówek oświatowych oraz sposób organizacji oświaty w Gminie Trzcianko-Zdrój wymaga optymalizacji. Szczególnie negatywnie na koszty funkcjonowania oświaty w Jednostce wpływa zbyt rozbudowana sieć szkół podstawowych. Koszty funkcjonowania szkół podstawowych w Gminie są silnie skorelowane z liczbą uczniów, którzy do nich uczęszczają. Wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia w najmniej efektywnych szkołach w Gminie w Gogolicach i SP Stołeczna są ponad 40% wyższe niż w pozostałych placówkach oświatowych.

Rekomenduje się dokonanie znaczących zmian w sieci placówek oświatowych. Proponowane zmiany powinny objąć w pierwszej kolejności Szkołę Podstawową w Gogolicach. Na podstawie analizy prospektywnej sytuacji oświatowej w Gminie zaleca się co najmniej przekazanie placówki oświatowej w Gogolicach do zarządzania osobie prawnej lub fizycznej. Działanie takie pozwoli na ograniczenie wydatków oświatowych Gminy przy jednoczesnym zwiększeniu subwencji oświatowej (z tytułu wzrostu współczynnika Di w skutek zmiany struktury kadry pedagogicznej zatrudnianej przez Gminę). Efektem takiego działania byłoby ograniczenie poziomu wydatków ponoszonych ze środków własnych Gminy na utrzymanie oświaty o około 20% rocznie, to jest w przybliżeniu **800-900 tysięcy złotych rocznie**.

Wprowadzenie zmian o szerszym zakresie, czyli pełna optymalizacja sieci szkół w Gminie poprzez likwidację SP Gogolice i SP Stołeczna, przyniosłoby znacząco wyższe oszczędności na poziomie nawet **2,1 miliona złotych rocznie**.

Optymalnym rozwiązaniem w przypadku Gminy Trzcianko-Zdrój byłoby rozwiązanie obejmujące likwidację 2 placówek. Jest to rozwiązanie rekomendowane jako najbardziej efektywne z punktu widzenia finansów JST.

Dokonanie rekomendowanych zmian w organizacji i zarządzaniu oświatą pozwoli, w przekonaniu autorów niniejszego opracowania, w znaczący sposób poprawić sytuację finansową Gminy – ograniczenie wydatków oświatowych na bezpośredni i krytyczny wpływ na całość budżetu Gminy, jak również na wpłynąć pozytywnie na poziom kształcenia w placówkach oświatowych w Gminie.

Rekomendujemy niezwłoczne podjęcie działań optymalizujących działalność oświatową w Gminie, jednak ze względu na wymagania formalno-prawne wynikające z Ustawy o Oświacie działania zmierzające zarówno do przekazania placówek oświatowych osobom prawnym i fizycznym jak i likwidacja placówek będą mogły zostać wdrożone w życie z dniem 1 września 2019 roku.

Załącznik 1. Wymagania formalne i prawne w zakresie zmian w finansowaniu oświaty w Gminie

Tryb likwidacji szkoły publicznej

Likwidacja szkoły publicznej odbywa się w myśl art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹:

- Szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie.
- Szkoła publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Procedura likwidacji szkoły publicznej:

1. Organ prowadzący szkołę publiczną podejmuje uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły. Jest to kompetencja odpowiednio: rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa.
2. Organ prowadzący zawiadamia co najmniej na 6 miesięcy przed końcem roku szkolnego (termin ten upływa 28 lutego, a w roku przestępnym 29 lutego tego roku kalendarzowego, który został wyznaczony jako rok likwidacji) o zamiarze likwidacji szkoły:
 - a. rodziców (opiekunów prawnych) uczniów lub uczniów, w przypadku szkoły dla dorosłych,
 - b. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego,
 - c. kuratora oświaty.
3. W przypadku szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego organ prowadzący zobowiązany jest zasięgnąć opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (kuratora oświaty) w sprawie likwidacji szkoły. Do wniosku o wyrażenie opinii należy dołączyć uchwałę intencyjną oraz uzasadnienie likwidacji szkoły.
4. Kurator oświaty wyraża opinię w sprawie likwidacji szkoły, biorąc pod uwagę:
 - a. zasadność zmian w kontekście polityki oświatowej, planowanych przez MEN zmian w ustroju szkolnym w Polsce, z uwzględnieniem docelowej sieci szkolnej,
 - b. zgodność działań podejmowanych przez organ prowadzący z zapisami ustawy o systemie oświaty,
 - c. zapewnienie uczniom zlikwidowanej szkoły możliwości kontynuowania nauki w szkole publicznej,
 - d. prognozy demograficzne dla likwidowanej szkoły,
 - e. porównanie warunków nauki (stan obecny i przyszły),
 - f. zapewnienie uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie dowożenia do szkoły.
5. Po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny organ prowadzący może podjąć uchwałę w sprawie likwidacji szkoły z końcem roku szkolnego, tj. z dniem 31 sierpnia.
6. Dokumentację zlikwidowanej szkoły przejmuje organ prowadzący szkołę, z wyjątkiem dokumentacji przebiegu nauczania, którą przekazuje się organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny.
7. Likwidacja szkoły prowadzonej przez osobę prawną lub fizyczną zgodnie z art. 84 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie wymaga opinii kuratora oświaty.

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej lub fizycznej

Przekazanie prowadzenia szkoły publicznej osobie prawnej lub fizycznej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego odbywa się w myśl art. 5 ust. 5g-5r ustawy o systemie oświaty:

- na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (kuratora oświaty),
- szkoła może liczyć maksymalnie 70 uczniów,
- w drodze umowy.

Procedura przekazania szkoły publicznej:

1. Organ prowadzący występuje do kuratora oświaty o opinię w sprawie przekazania szkoły, dołączając uzasadnienie zawierające w szczególności informacje dotyczące:
 - a. liczby uczniów,
 - b. prognozy demograficznej,
 - c. statusu osoby prawnej lub fizycznej, której szkołę przekazuje.
2. Organ prowadzący szkołę publiczną podejmuje uchwałę o przekazaniu szkoły osobie prawnej lub fizycznej po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.
3. Organ prowadzący zawiadamia w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, pracowników szkoły oraz zakładową organizację związkową o terminie przekazania szkoły, jego przyczynach; prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy.
4. Przekazanie następuje w drodze umowy, która określa:
 - a. w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum - wskazanie, czy szkole ustala się obwód, a jeżeli szkole nie ustala się obwodu - warunki przyjmowania uczniów do szkoły,
 - b. warunki korzystania z mienia przejętej szkoły lub placówki,
 - c. tryb kontroli przestrzegania warunków umowy,
 - d. tryb przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w ust. 5j i 5k ustawy,
 - e. warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.
5. Osoba prawna lub fizyczna, która przejęła do prowadzenia szkołę publiczną na podstawie umowy, nie może jej zlikwidować. Może wystąpić z wnioskiem do jednostki samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę, o przejęcie jej w trybie określonym w umowie.
6. Jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana przejąć prowadzenie szkoły przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej w przypadkach określonych w ustawie, jeżeli osoba prowadząca szkołę:
 - a. nie wykonała polecenia usunięcia uchybień (w art. 34 ust. 1 lub 2 ustawy),
 - b. narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły lub placówki określone w umowie.Wówczas umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego.