

Tabela 16. Liczebności uczniów w oddziałach-Szkoła Podstawowa w Bryńsku

Szkoła Podstawowa w Bryńsku

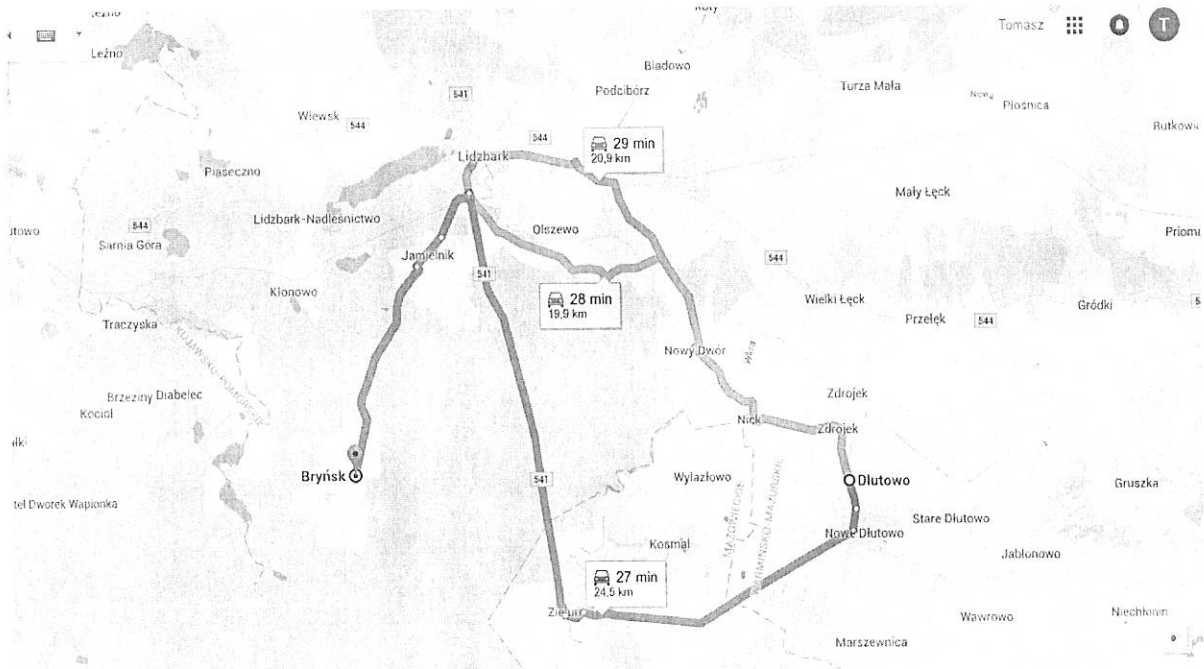
Klasa		Liczba godzin lekcyjnych tygodniowo	Liczba uczniów w klasie
I	a	22	14
II	a	23	10
III	a	23	8
IV	a	28	16
V	a	28,5	8
VI	a	29,5	11

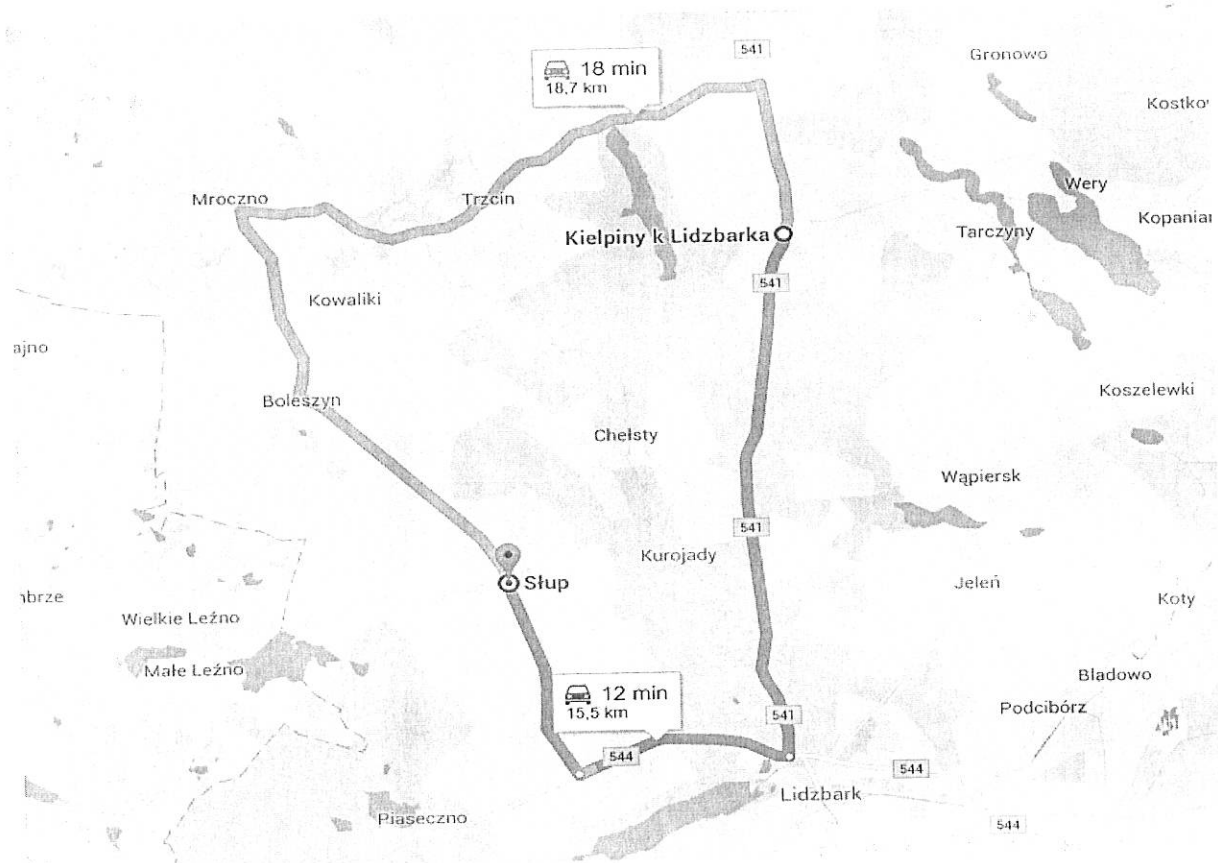
W przypadku Gimnazjum z oddziałami dwujęzycznymi w Lidzbarku możliwe byłoby zmniejszenie liczby oddziałów w każdej z klas o jeden mniej (w tym przypadku zmniejszenie w klasach I i III z sześciu do pięciu oddziałów, a w klasie II z siedmiu do sześciu). W takiej sytuacji również automatycznie można wygenerować mniejszą liczbę etatów co oczywiście zmniejsza koszty funkcjonowania szkoły. Natomiast wzrasta w takiej sytuacji liczba uczniów w oddziałach. W klasach pierwszych do 28,8, w klasach drugich do 26,6 i w klasach trzecich do 25,2. Natomiast w pozostałych szkołach tj. Szkole Podstawowej w Dłutowie, Gimnazjum w Dłutowie oraz Szkole Podstawowej w Bryńsku trudno o jakiegokolwiek zmiany dotyczące liczebności uczniów, gdyż w większości klas w/w szkół funkcjonuje jeden, maksymalnie dwa oddziały każdej klasy.

Również w toku czynności audytowych poddano analizie kwestie ewentualnego łączenia szkół. Szczególnie na podstawie powyżej przedstawionego zestawienia można by było przyjąć, iż zasadne byłoby połączenie dwóch szkół wiejskich tj. w Dłutowie i Bryńsku. Natomiast zrozumiałym jest, iż w związku z odległością dzielącą niniejsze szkoły tj. ok. 25 km

byłoby to nie celowe z uwagi na dobro dzieci tj. czas dowozu (pomijając w tym miejscu wzrost kosztów dowozu) jaki powstałby po ewentualnym połączeniu.

Poniżej zobrazowanie odległości pomiędzy poszczególnymi szkołami.





Trudno wskazać na wszelkie możliwości zarządzania algorytmem subwencji oświatowej, gdyż zbyt rozległe byłyby wówczas szczegółowe analizy (a tym samym pytanie czy zasadne z praktycznego punktu widzenia). Niemniej warto wskazać w opinii audytora na zasadność rozważania przejęcia szkół przekazanych do prowadzenia stowarzyszeniom i ewentualne ich połączenie po przejęciu (np. połączenie w jedną szkołę obecne szkoły w Wąpiersku, Słupie i Kiełpinach).

Również zasadne byłoby rozważanie możliwości utworzenie zespołów szkół:

- szkoły podstawowej i gimnazjum w Dłutowie,
- szkoły podstawowej i gimnazjum w Lidzbarku.

W przypadku racjonalnych połączeń w takich sytuacjach zawsze można uzyskać oszczędności wynikające z administracji i obsługi szkół włączanych do zespołu.

Wracając jednocześnie do kwestii wysokości nadpłaty (czy też dopłaty) do subwencji na poziomie gminnym w wysokości ok. 20% w oparciu o powyżej przedstawione dane należy wskazać, że jest to tendencja charakterystyczna w zasadzie nie zmieniająca się przynajmniej do 2007 roku.

Również w opinii audytora należałoby rozważyć kwestię potencjału edukacyjnego młodzieży. Dla przykładu gdyby udało się utworzyć szkołę o profilu muzycznym przy założeniu, że liczba uczniów uczęszczających do szkół muzycznych wzrosłaby do 102 wówczas subwencja przy obecnych parametrach wzrosłaby o 564 672,81 zł tj. do kwoty 11 441 569 zł. Por. tabela poniżej.

Tabela 17.

Finansowy standard A podziału subwencji					5 278,0717
	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota	
SOC					
(P37)	7	4,00	29,077567765	153 473,49	
(P45)	1	9,50	9,865603349	52 071,36	
(P47)	1	0,84	0,872327033	4 604,20	
(P48)	1527,000	0,001	1,585765928	8 369,79	
Razem SOC			41,401264074	218 518,84	
SOA					
Uczn.staty. szkół publ./np...-młodzież	1 527,000	1,00	1 585,765927739	8 369 786,27	
Uczn.staty. szkół publ.-dorośli	0	0,70	0,000000000	0,00	
Uczniowie	1 527,000	X	1 585,765927739	8 369 786,27	
Razem SOA			1 585,765927739	8 369 786,27	
SOB					
(P1)	386	0,40	160,342016531	846 296,66	
(P2)	69	0,27	19,346967409	102 114,68	
(P3)	168	0,18	31,403773186	165 751,37	
(P4)	17	1,40	24,715932600	130 452,46	
(P5)	4	2,90	12,046420931	63 581,87	
(P6)	7	3,60	26,169810988	138 126,14	
(P7)	9	9,50	88,790430139	468 642,26	
(P8)	0	0,80	0,000000000	0,00	
(P20)	102	1,01	106,984679683	564 672,81	
(P17)	88	0,20	18,277328309	96 469,05	
(P31)	26	0,17	4,590101769	24 226,89	
(P32)	499	0,04	20,728151878	109 404,67	
(P35)	582,00	0,05	27,197910706	143 552,52	
Razem SOB			540,593524128	2 853 291,38	
SOA+SOB+SOC			2 167,760715942	11 441 596	

Jednocześnie pozostając przy kwestiach zarządzania subwencją oświatową na poziomie gminnym warto rozważyć kwestię wpływu struktury zatrudnienia na wysokość subwencji oraz być może wykorzystać miejsko- gminny charakter j.s.t. do zwiększenia efektywności wykorzystania subwencji.

Tabela 18. Wskaźniki zatrudnienia dla poszczególnych szkół dotyczące nauczycieli i pracowników administracji i obsługi.

	SP Lidzbark	SP Bryńsk	SP Dłutowo	GM Dłutowo	GM Lidzbark
ETATY ADM P / 10 UCZNIÓW	0,19	0,15	0,32	0,14	0,23
ETATY NAUCZ P / 10 UCZNIÓW	0,82	1,49	1,34	2,00	1,02
RAZEM PODST	1,01	1,64	1,65	2,14	1,26

Źródło: opracowanie własne.

Dla porównania stanu zatrudnienia pracowników administracji i obsługi przyjęto również wskaźniki zatrudnienia dla poszczególnych szkół biorąc jako miernik liczby etatów pracowników administracji i obsługi na 10 uczniów oraz liczbę etatów nauczycielskich na 10 uczniów. Wyniki działań zostały zobrazowane w tabeli powyżej.

Niniejsza tabela jest podsumowaniem procesu audytowego dotyczącego analizy wskaźników zatrudnienia dla nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi.

Przyjęto przelicznik dla poszczególnych kategorii zatrudnienia dla każdej ze szkół (na 10 uczniów).

Również to porównanie stanowić może bazę wyjściową dla kierownika jednostki do analizy przyczyn rozbieżności oraz ich zasadności.

W opinii audytora warto również rozważyć kwestię utworzenia zespołu szkół podstawowych i gimnazjum w Lidzbarku i Dłutowie.

Niewątpliwie w odniesieniu do funkcjonowania ZEAS należy uwzględnić ostatnie zmiany ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, mogą działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Pomijając cały wywód logiczny niniejszej zmiany należy wskazać, że jednostkom samorządu terytorialnego, gdzie funkcjonują ZEAS pozostają następujące możliwości:

- dostosowanie ZEAS do nowych przepisów,
- likwidacja dotychczasowych ZEAS i powołanie CUW,
- utworzenie obok ZEAS CUW i następnie ich połączenie.

Na podstawie przedłożonych przez audytowaną jednostkę dokumentów wynika, że zaplanowano w 2016 r. kwotę 416983,58 zł na wydatki związane z zespołami obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół.

Jednocześnie w toku czynności audytowych dokonano porównania ww. wydatków z wydatkami porównywanej co do wielkości gminie.

Kryterium	Lidzbark	porównywalna jednostka
Liczba mieszkańców	ok. 14500	ok. 14500
Budżet wydatki	44124444	43543914,25
wydatki związane z obsługą ekonomiczno-administracyjną szkół	416983,58 (w tym kwota odprawy emerytalnej pracownika)	259966,84
liczba szkół	11 (trzy szkoły podstawowe, 2 gimnazja, 1 przedszkole (prowadzone przez gminę), 3 szkoły podstawowe prowadzone przez Stowarzyszenia oraz 2	7

	przedszkola(dotyczy naliczenia w wypłaty dotacji)	
Kwota na którą prowadzona jest obsługa finansowa	16857927,22 zł	14280000 zł

W porównywanej jednostce obsługa dotyczy całości działalności przypisanej tradycyjnie do zespołów ekonomiczno-administracyjnych szkół (tj. obsługa kadrowa, księgowo – w szkołach nie ma dodatkowych stanowisk księgowych). Tak więc są to wszelkie czynności związane z prowadzeniem spraw z zakresu oświaty a w szczególności: podejmowanie czynności organizacyjnych związanych z tworzeniem i przekształcaniem sieci publicznych szkół podstawowych na terenie Miasta i Gminy, podejmowanie czynności organizacyjnych związanych z tworzeniem i przekształcaniem obwodu szkolnego, zakładanie prowadzenie i likwidacja publicznych szkół podstawowych, zakładanie, prowadzenie i likwidacji przedszkoli, podejmowanie czynności zmierzających do zapewnienia 6-latkom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego, organizowanie dożywienia, dowożenia uczniów do szkół podstawowych i zapewnienia opieki w czasie dowozu oraz organizowanie wypoczynku, nadzór i dysponowanie środkami transportu będącymi w posiadaniu gminy przeznaczonymi do dowozu dzieci do szkół dbanie o prawidłową eksploatację, sprawność i stan techniczny środków transportu, nadzór nad wykonaniem terminowych przeglądów i napraw środków transportu, podejmowanie działań celem zapewnienia odpowiednich warunków lokalnych, kadrowych i organizacyjnych prowadzonych przez gminę szkołom i placówkom wychowawczo-opiekuńczym, organizowanie konkursów celem wyłaniania kandydatów na dyrektorów szkół i przedszkoli, w tym celu podejmowanie czynności związanych z powołaniem Komisji Konkursowej oraz przygotowanie projektu regulaminu jej pracy, opracowywanie opinii w sprawie powołania i odwołania wicedyrektorów, organizowanie zebrań, konsultacji z kadra kierowniczą szkół i przedszkoli, podejmowanie czynności związanych z uchynieniem uchwał Rad Pedagogicznych w zakresie stwierdzenia ich zgodności z przepisami prawnymi, współdziałanie z dyrektorami szkół i przedszkoli w opracowywaniu planów i programów rozwoju oświaty, sieci placówek wyposażenia szkół i przedszkoli w sprzęt, pomoce dydaktyczne i inne.

Również w ramach czynności audytowych dokonano porównania wysokości kosztów związanych z dowożeniem uczniów do szkół.

Kryterium	Lidzbark	Porównywalna jednostka
Okres przetargu	1 luty 2016 – 30.06.2017	III-XII 2016
Liczba dzieci podlegających	592	568

obowiązkowi dowozu		
kwota	435120 zł	383340 zł
Stawka za miesiąc	25595,29 zł	38334 zł

W porównywanej jednostce kwestia obsługi dowozu uczniów sprowadza się do weryfikacji faktury składnej miesięcznie przez wykonawcę dowozu (w ramach usługi dowozu realizowana jest również usługa opieki na dziećmi podczas dowozu).

Z uwagi na efektywnościowy charakter niniejszego zadania w opinii audytora warto przed podjęciem decyzji o formie realizacji danego zadania rozważyć również inne możliwości tj. chociażby wynikające z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie przesądzając oczywiście w tym momencie o efektywności którejkolwiek z opcji. Tym bardziej, że tego rodzaju przedsięwzięcia były już realizowane w praktyce. Podsumowując z uwagi na zakres niniejszego zadania wypada wskazać na pozytywne aspekty takich rozwiązań tj.:

- wykorzystanie know-how partnera prywatnego,
- dialog konkurencyjny umożliwiający doprecyzowanie praw i obowiązków stron przyszłej umowy,
- możliwość dywersyfikacji zamówienia i efektywniejszej realizacji zadania.

4.WSKAZANIE SŁABOŚCI KONTROLI ZARZĄDCZEJ ORAZ ANALIZA ICH PRZYCZYN

W odniesieniu do analizowanego obszaru słabość kontroli zarządczej może wynikać z wielu czynników. Niemniej na wstępie należy wyodrębnić przynajmniej trzy zagadnienia.

1. Zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych przez Burmistrza jako kierownika danej j.s.t.
 2. Optymalizacji organizacji systemu oświaty.
 3. Czynniki społeczne pozostające często w opozycji do racjonalizacji wydatków oświatowych.
- Ad. 1.

W zasadzie pytanie o przyczyny ewentualnej dopłaty przez daną j.s.t. do przekazywanej subwencji powinien w sposób szczególny zadawać sobie każdy kierownik j.s.t. przy zatwierdzaniu tzw. arkuszy organizacyjnych szkół. Wydatną pomoc merytoryczną winien otrzymywać w zależności od zorganizowania zarządzania oświatą w danej j.s.t. tj. w tym przypadku od Dyrektora Zespołu Ekonomiczno- Administracyjnego Szkół i Przedszkoli.

Zatwierdzenie arkuszy organizacyjnych jest kluczowe z punktu widzenia zarządzania, gdyż ich szczegółowa analiza pozwala na określenie:

- optymalności liczby uczniów w oddziałach,
- racjonalności organizacji obwodów szkolnych,
- racjonalności aktualnej liczby szkół w danej j.s.t.
- racjonalności liczby etatów nauczycielskich oraz administracji i obsługi

w oparciu o następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz.U.2014. poz. 191 t.j.),
- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. 1991 nr 95 poz. 425),
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 (Dz. U .z 2015 r., poz. 2294), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r.

Dopiero racjonalna analiza aktualnego stanu zarządzania algorytmem subwencji oświatowej w oparciu o założenia tych aktów prawnych może być podstawą do dyskusji w kwestii społecznych konsekwencji ewentualnych zmian w organizacji oświaty danej j.s.t.

Ad.2

Przyjęte i utrwalone w mentalności lokalnej społeczności zasady organizacji oświaty są często uznawane jako niezmiennie, a tym czasem generują nieuzasadnione przez pryzmat zarządzania zadłużeniem publicznym obciążenia finansowe dla danej j.s.t.

Skracając powyższy tok myślenia bardzo często polityka rozumiana jako utrzymanie interesów grup społecznych zwycięża z racjonalną ekonomią.

Wskazane wyniki działań audytowych pozwalają na określenie obszarów, którym można się dokładniej przyjrzeć.

Jak wskazano obszarami tymi są przede wszystkim kwestie liczebności uczniów w poszczególnych oddziałach i dyscyplina finansowa w zakresie tworzenia arkuszy organizacyjnych i tzw. szkolnych planów nauczania na podstawie ramowych planów nauczania.

Ad.3

Wszelkie argumenty stanowiące rzekome racjonalne uzasadnienie przeciwko zmianom w zasadzie po głębszej analizie nie wytrzymują konfrontacji.

W obszarze objętym niniejszym zadaniem szczególne znaczenie w zakresie standardów kontroli zarządczej mają standardy dot. mechanizmów kontroli. W szczególności **mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych**. W tym zakresie Minister Finansów wskazują, że powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,
- b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,
- c) podział kluczowych obowiązków,
- d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Odnosząc się do wspomnianej i analizowanej ścieżki audytu w zakresie efektywności zarządzania subwencją oświatową na poziomie gminy stwierdzić należy, iż te standardy są spełnione.

Również sposób nadzorowania przekazywaniem części kwot subwencji do poszczególnych szkół wpisuje się w standard nadzoru definiowany przez Ministerstwo Finansów jako prowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Z przekazywanych przez audytowaną jednostkę tabel dla poszczególnych szkół audytor stwierdza, iż w audytowanym obszarze monitorowane są skutecznie poszczególne elementy systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów (w ten sposób wypełniany jest standard 19 kontroli zarządczej).

6.Zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień.

Rekomenduje się coroczną analizę wielkości subwencji oświatowej oraz wydatków w rozdziale oświata w oparciu o kryteria jak w niniejszym sprawozdaniu z audytu.

Podstawą do wszelkich dyskusji w zakresie organizacji systemu finansowania oświaty są odpowiednie akty prawne oraz racjonalne zarządzanie zadłużeniem publicznym przez pryzmat interesu wszystkich mieszkańców, a więc budżetu całej gminy.

7.Opinia audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętego zadaniem zapewniającym.

W oparciu o podjęte czynności audytowe tj.: analizy dokumentów, zastosowane narzędzia audytorskie, spotkania i rozmowy z kierownictwem Urzędu stwierdzić należy, że w zakresie objętym zadaniem audytowym funkcjonuje skuteczna, adekwatna i efektywna kontrola zarządcza. Osoby zarządzające posiadają wiedzę o czynnikach determinujących wysokość subwencji przypadającej na daną j.s.t. co ma bezpośrednie zastosowanie w organizacji poszczególnych szkół.

W powyższe rozważania doskonale wpisuje się refleksja, która może posłużyć za puentę w niniejszym punkcie sprawozdania.

*„Do tej pory samorzędy pozwalały sobie na coraz wyższe wydatki oświatowe w znacznym stopniu dlatego, że było je na to stać. Przyspieszenie gospodarki kraju znalazło bowiem swoje odbicie we wzroście dochodów własnych JST. Jednak w sytuacji, gdy gospodarka kraju wyhamowuje i w nieodległej perspektywie prawdopodobny jest spadek realnych dochodów jednostek samorządowych, nieefektywnie zorganizowana oświata może stać się bardzo trudnym obciążeniem dla ich budżetów. Trzeba bowiem pamiętać, że okres od podjęcia decyzji o wprowadzeniu oszczędności w organizacji oświaty do rzeczywistego spadku wydatków musi być dość długi. Np. decyzje o zmianach w organizacji szkół, podjęte pod koniec roku 2008, dadzą się w pełni odczuć dopiero w wydatkach budżetu na rok 2010. Na domiar złego gwałtowne, podejmowane pod naciskiem bieżących ograniczeń budżetowych, działania oszczędnościowe są zwykle mało efektywne, a przy tym negatywnie wpływają na pracę szkół. Wobec tego warto zdawać sobie sprawę, że **najlepszym sposobem trzymania wydatków oświatowych w ryzach jest wprowadzenie lokalnych standardów zatrudnienia** (np. tzw. bonu organizacyjnego), czyli mechanizmów, które niejako automatycznie będą dopasowywać organizację szkół do zmieniających się warunków demograficznych. Rzecz jasna w wielu wypadkach konieczne będzie także podjęcie bardzo trudnych i spotykających się z oporem społecznym decyzji o likwidacjach szkół tak małych, że ich organizacji w żaden sposób nie da się zracjonalizować. Decyzje takie są zwykle wysoce kosztowne politycznie i dlatego władze JST podejmują je bardzo niechętnie, zwłaszcza w perspektywie zbliżających się wyborów na nową kadencję. Trzeba jednak pamiętać, że jeśli dochody własne samorządów spadną, nie da się szybko ograniczyć wydatków oświatowych i wtedy konieczne może być radykalne ograniczenie inwestycji, co także będzie kosztowne politycznie.”¹*

8. GMINA LIDZBARK NA TLE RAPORTU Z BADAŃ SAS.

¹Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007 Mariusz Tobor Poznań – Wrocław– Nysa 2008.s.24.

„Zmniejszaniu liczebności szkół podstawowych i gimnazjów towarzyszy spadek elastyczności organizacyjnej tych szkół. Oznacza to, że w coraz większej liczbie jednostek tych typów nie ma możliwości kształtowania wielkości oddziałów. Ich liczebność spada więc wraz ze zmniejszającą się z powodu niżu demograficznego liczbą uczniów. Jednak zmniejszanie wielkości oddziałów następuje także w elastycznych organizacyjnie szkołach podstawowych i gimnazjach oraz w szkołach ponad gimnazjalnych, w których możliwe jest względnie swobodne określanie liczby przyjmowanych uczniów. W tych jednostkach spadek wielkości oddziałów wiąże się ze zjawiskiem bezwładności organizacyjnej szkół. Polega ono na tendencji do powielania rozwiązań organizacyjnych z poprzednich lat. Jeśli więc w danej szkole w poprzednich latach tworzono 4 oddziały klasy pierwszej, to w kolejnym roku również tworzy się 4 oddziały, chociaż łączna liczba pierwszoklasistów jest z roku na rok coraz mniejsza.”²

„Trzeba jednak pamiętać, że na wysokość tego wskaźnika duży wpływ mają również inne czynniki – przede wszystkim algorytm podziału subwencji oświatowej oraz możliwości finansowe poszczególnych samorządów. Na przykład dodatkowe kwoty przydzielane przez algorytm subwencyjny na uczniów szkół wiejskich, są zapewne główną przyczyną, dzięki której gminy wiejskie znajdują się na przedostatnim miejscu pod względem przeciętnej wysokości nadwyżki wydatków nad subwencją, choć mają najdrożej zorganizowane szkoły”³

Warto w tym miejscu wskazać co prawda już na historyczne dane jednak mające jakże istotne znaczenie dla zobrazowania krajowej skali problemu.

Jak wskazuje Raport w tym w szczególności wykres 3 wspomnianego raportu:

- w przeciętnym samorządzie wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją wynosił ponad 20% (średnia 24,2%, mediana 21,2%),
- w poszczególnych rodzajach gmin kształtowanie się tego wskaźnika zostało zobrazowane w tabeli poniżej.

²Ibidem, s. 84.

³Ibidem.s.16 i 17.

Tabela 19. Wskaźniki nadwyżki wydatków nad subwencją w 2007 r. – grupy JST różnych rodzajów.

percentyl	gmina m	gmina w	gmina mw
90	68	41	54
75	55	29	41
50	41	20	29
25	31	12	16
10	20	6	9

Źródło: opracowanie na podstawie Raportu Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007 s.17

Odnotować można również w odniesieniu do gmin miejskich wzrost wskaźników organizacji dla szkół gmin miejskich.

Odnoszone do liczb uczniów osobowe koszty kształcenia w szkołach podstawowych rosną we wszystkich rodzajach JST, których zadaniem jest prowadzenie tych szkół, czyli w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich oraz miastach na prawach powiatu.⁴

Utrzymanie jednego ucznia gimnazjum podrożało w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. Jedynie w miastach na prawach powiatu nastąpiły takie wahania poziomu wskaźników organizacji, które nie dają jednoznacznego obrazu.⁵

Po uśrednieniu zasadniczych wskaźników organizacji sześciu analizowanych typów szkół na poziomach całych JST okazuje się, że we wszystkich grupach samorządów nastąpił w ostatnich latach wzrost liczb nauczycielskich etatów przeliczeniowych przypadających na 100 uczniów.

Zauważalny w ostatnich latach wzrost nadwyżki wydatków nad subwencją tak wyraźnie koreluje ze wzrostem zasadniczych wskaźników organizacji, że można postawić tezę, iż **znaczna część owego wzrostu wydatków wynika ze skutków zwiększania się zasadniczych wskaźników organizacji**. Z kolei zwiększanie się wskaźników organizacji wynika przede wszystkim z tego, że w polityce samorządów daje o sobie znać tendencja do niezmnijszania liczb etatów zatrudnionych nauczycieli proporcjonalnie do spadających liczb uczniów.⁶

⁴ Ibidem, s.18.

⁵ Ibidem, s.18.

⁶ Ibidem, s.22.

Świadczy o tym m.in. porównanie zmian przeciętnych wskaźników nadwyżek wydatków nad subwencją ze zmianami przeciętnych zasadniczych wskaźników organizacji.⁷ „Trzeba więc sobie zadać pytanie, z czego to wynika? Czy jest to skutek świadomej polityki władz tysięcy JST, które postanowiły poprawić komfort pracy i nauki w szkołach, zmniejszając liczebności oddziałów, zwiększając (w stosunku do liczby uczniów) liczbę etatów wsparcia, finansując dodatkowe zajęcia pozalekcyjne itp.? Czy też jest to raczej efekt swego rodzaju oportunistycznego owych władz, które po prostu zgodziły się na to, by organizacja szkół nie była dopasowywana do zmniejszających się w warunkach niżu demograficznego liczb uczniów? Niestety, wiele wskazuje na to, że znaczna część JST nie przeciwdziałała w dostatecznym stopniu bezwładności organizacyjnej podległych sobie szkół. W efekcie w warunkach postępującego niżu demograficznego rosną wskaźniki organizacji, a tym samym zwiększają się jednostkowe koszty kształcenia, co powoduje wzrost nadwyżki wydatków nad subwencją.⁸

Tabela 20. Liczby i odsetki samorządów (gmin miejskich), w których wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją był mniejszy lub równy 0.

rodzaj j.s.t./rok	2004		2005		2006		2007	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
gminy miejskie	6	2,5	12	5	7	2,9	5	2,1

Źródło: opracowane na podstawie Raportu Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007 s.42 (wycinek z tabeli 11).

Tabela 21. Wskaźniki nadwyżki wydatków nad subwencją w 2007 r. – gminy miejskie.

rodzaj jst	średnia	percentyl 10%	percentyl 25 %	mediana	percentyl 75 %	percentyl 90 %
gminy miejskie	43,30%	19,90%	30,80%	42,20%	54,90%	68,10%

Źródło: opracowane na podstawie Raportu Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007 s.43 (wycinek z tabeli 12).

Tabela 22. Zmiany wskaźników nadwyżki wydatków nad subwencją – gminy miejskie.

⁷ Ibidem, s.23.

⁸ Ibidem, s.23 i 24.

rok	średnia	percentyl 10 %	percentyl 25 %	mediana	percentyl 75 %	percentyl 90 %
2004	31,40%	11,60%	19,70%	28,40%	40,10%	57,90%
2005	36,80%	14,50%	26,40%	35,20%	47,80%	61,80%
2006	40,50%	18,00%	28,70%	39,90%	51,80%	65,30%
2007	43,30%	19,90%	30,80%	42,20%	54,90%	68,10%

Źródło: na podstawie Tabeli 15 Raportu Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007 s.46.

Powyższa tabela doskonale obrazuje oczywistą tendencję wzrostową nadwyżki wydatków nad subwencją w okresie ostatnich czterech lat, którego to zjawiska przyczyny zostały już wskazane w niniejszym sprawozdaniu (odnosi się do raportu z 2007 r.).

Subwencja oświatowa a wydatki na utrzymanie oświaty – podsumowanie (Raport).

- Więcej niż 95% jednostek samorządu terytorialnego współfinansuje bieżące utrzymanie oświaty z własnych środków.
- W przeciętnym samorządzie wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją wynosi ponad 20%.
- Subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu zaspokaja potrzeby jednostek samorządu terytorialnego związane z utrzymaniem oświaty. Świadczy o tym m. in. wzrost mediany wskaźnika nadwyżki wydatków nad subwencją.

Tabela 23. Zmiany wielkości oddziałów ogólnodostępnych w gimnazjach w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców.

spis	średnia	percentyl 10 %	percentyl 25 %	mediana	percentyl 75 %	percentyl 90 %
2005-09-15	26,16	23	24,69	26,28	27,83	29,26
2006-09-15	25,96	22,67	24,33	26	27,7	29,1
2007-09-30	25,53	22,07	23,91	25,61	27,27	28,82

Źródło: na podstawie Tabeli Raportu: „Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007” s.72.

9. REKOMENDACJE

Audytorka wskazuje, że najważniejszą kwestią, która powinna być wykorzystywana w procesie zarządzania subwencją oświatową jest akceptacja arkuszy organizacyjnych – przygotowywanych jedynie według określonych wcześniej kryteriów.

Wydatną pomoc merytoryczną organ wykonawczy winien otrzymywać w zależności od zorganizowania zarządzania oświatą w danej j.s.t. od Dyrektora Zespołu Ekonomiczno-

Administracyjnego Szkół i Przedszkoli. Zatwierdzenie arkuszy organizacyjnych jest kluczowe z punktu widzenia zarządzania, gdyż ich szczegółowa analiza pozwala na określenie:

- optymalności liczby uczniów w oddziałach,
- racjonalności organizacji obwodów szkolnych,
- racjonalności aktualnej liczby szkół w danej j.s.t.
- racjonalności liczby etatów nauczycielskich oraz administracji i obsługi.

Narzędziem które można wykorzystać w procesie zarządzania oświatą jest również planowanie w oparciu o pokazane narzędzia:

- wydatków poszczególnych szkół – podstawą powinna być subwencja przypadająca na daną szkołę,
- liczby oddziałów i ich liczebności w oparciu o liczbę urodzonych w danym roczniku uczniów z uwzględnieniem corocznych wahań – podstawą powinno być wyliczanie potrzebnych etatów do „obsługi” oddziałów.

Z punktu widzenia przeprowadzonego zadania uzasadniony jest również przegląd zatrudnienia pracowników obsługi i administracji.

10. PODSUMOWANIE I OCENA

Przeprowadzony proces audytu jest wystarczający, aby dać zapewnienie Burmistrzowi, że badany obszar funkcjonuje prawidłowo. W zasadzie nie stwierdzono istnienia nieprawidłowości w badanym systemie. Audytor zarekomendował natomiast wprowadzenie narzędzi, które udoskonalą zarządzanie subwencją przez organ prowadzący.

Niniejsze sprawozdanie kładzie nacisk na potencjalne ryzyka i zagrożenia, które mogą wystąpić w przyszłości, a także na potrzebę wzmocnienia kontroli zarządczej w odniesieniu do badanego zadania. Dlatego też audytor wskazuje na potrzebę aktywnego i bieżącego monitorowania procesu związanego z finansowaniem i organizacją oświaty. Jednocześnie w przedmiotowym sprawozdaniu w sposób szczególny wyartykułowano mechanizmy i narzędzia, które winny zostać wykorzystane w procesie zarządzania oświatą. To w oparciu o te zasady i reguły powinien być budowany system, który zapewni wykorzystanie subwencji oświatowej w sposób efektywny i optymalny, przy jednoczesnej redukcji wydatków.

Należy też wyraźnie wskazać, iż z natury rzeczy podjęty proces audytu nie jest w stanie wyczerpać wszelkich możliwych do przeprowadzenia analiz. Podjęte natomiast zostały w niniejszym sprawozdaniu analizy tych obszarów które w pierwszym rzędzie są najistotniejsze przy zarządzaniu subwencją oświatową na poziomie j.s.t.

ROZDZIAŁ III

1. WYKAZ ADRESATÓW SPRAWOZDANIA

1. Burmistrz Gminy Lidzbark.

2. LICZBA EGZEMPLARZY SPRAWOZDANIA

Sprawozdanie sporządzono w 1 egzemplarzu.

AUDYTOR WEWNĘTRZNY
Tomasz Górczycki

Bibliografia:

I. Pozycje zwarte

1. Ministerstwo Finansów(2003), *Podręcznik Audytu Wewnętrznego*, Warszawa.
2. Mariusz Tobor (2008), *Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty samorządowej w Polsce Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2007*, Poznań, Wrocław, Nysa.

II. Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z j.t.).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. 2156).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 (Dz.U. z 2015 poz.2294).