



**LEŚNY & WSPÓLNICY**  
KANCELARIA PRAWNA

**PROFESJONALIZM, RZETELNOŚĆ, DOŚWIADCZENIE**

**Sprawozdanie  
z audytu wewnętrznego**

**Funkcjonowanie oświaty**

*Efektywność zarządzania w zakresie organizacji i finansowania oświaty w Gminie Chodecz.*

# **SPIS TREŚCI**

## **Rozdział I**

- 1.1. Tytuł zadania audytowego.
- 1.2. Data sporządzenia.
- 1.3. Nazwa i adres jednostki audytowanej.
- 1.4. Cel przeprowadzenia zadania audytowego.
- 1.5. Zakres przedmiotowy zadania audytowego.

## **Rozdział II**

- 2.1. Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania zadania.
- 2.2. Kryteria oceny stanu faktycznego oraz klasyfikacja wyników dla poszczególnych kryteriów.
- 2.3 Ustalenie stanu faktycznego oraz jego ocena w zakresie wyznaczonych kryteriów.
- 2.4. Rekomendacje.

## **Rozdział III**

- 3.1. Wykaz adresatów sprawozdania.

# **ROZDZIAŁ I**

## **1.1. TYTUŁ ZADANIA AUDYTOWEGO**

Funkcjonowanie oświaty – Efektywność zarządzania w zakresie organizacji i finansowania oświaty w Gminie Chodecz.

## **1.2. DATA SPORZĄDZENIA**

15 kwietnia 2013r.

## **1.3. NAZWA I ADRES JEDNOSTKI AUDYTOWANEJ**

Gmina Chodecz – Urząd Miejski.

Audyt wewnętrzny objął również swoim zakresem funkcjonowanie jednostek organizacyjnych – oświatowych, w tym:

- SAMORZĄDOWY ZESPÓŁ PLACÓWEK OŚWIATOWYCH W CHODCZU;
- SZKOŁA PODSTAWOWA W CETTACH;
- SZKOŁA PODSTAWOWA W ZALESIU;
- ZESPÓŁ OBSŁUGI PLACÓWEK OŚWIATOWYCH MIASTA I GMINY CHODECZ.

## **1.4. CEL PRZEPROWADZENIA ZADANIA AUDYTOWEGO**

Podstawowym celem audytu jest dostarczenie kierownikowi jednostki samorządu terytorialnego – Burmistrzowi Chodcza niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na temat:

- Zarządzania siecią szkół w mieście, dla których Burmistrz jest organem prowadzącym.
- Efektywności wykorzystania przydzielonej Gminie części oświatowej subwencji ogólnej.
- Ewentualne wskazanie możliwych do zastosowania ulepszeń w zakresie organizacji oświaty.

## **1.5. ZAKRES PRZEDMIOTOWY ZADANIA AUDYTOWEGO**

### **W zakresie przedmiotowym audyt objął:**

1. Badanie efektywności zarządzania w zakresie przydzielonej j.s.t. części oświatowej subwencji ogólnej w odniesieniu do każdej szkoły.
2. Analizę organizacji oświaty w badanej j.s.t. przez pryzmat optymalnych rozwiązań z uwzględnieniem specyfiki demograficznej i założonych celów organizacyjnych.
3. Analizę wskaźników efektywności zatrudnienia.
4. Analizę możliwych do zastosowania wariantów organizacji systemu oświaty w Gminie Chodecz przez pryzmat efektywnego zarządzania przydzieloną subwencją oświatową.

## **ROZDZIAŁ II**

### **2.1. PODJĘTE DZIAŁANIA I ZASTOSOWANE TECHNIKI PRZEPROWADZENIA ZADANIA**

Podczas przeprowadzania zadania audytowego wykorzystano następujące techniki i dokumenty robocze audytu:

*testy przeglądowe* - identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
- uzyskanie wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o rozmowy i wywiady z pracownikami.

*testy zgodności* - analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów (na podstawie przepisów prawa),
- sprawdzanie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną.

*testy rzeczywiste-legalności* (atrybutów) czyli sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania podsystemów ze wskazaniem szacunkowego udziału błędnych operacji.

*benchmarking* (badania porównawcze lub analiza porównawcza) polega na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez podmioty podobne oraz uważane za najlepsze w analizowanej dziedzinie.

Ponadto uzyskiwanie wyjaśnień i informacji od pracowników Urzędu, w którym był przeprowadzany audyt wewnętrzny.

## **2.2. KRYTERIA OCENY STANU FAKTYCZNEGO ORAZ KLASYFIKACJA WYNIKÓW DLA POSZCZEGÓLNYCH KRYTERIÓW.**

### **Oceny stanu faktycznego dokonano w oparciu o następujące kryteria:**

1. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012, w tym w szczególności:

a. analiza wielkości subwencji oświatowej (warianty dotyczące zatrudnienia i rodzajów szkół),

b. szczegółowa analiza algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. w odniesieniu do badanej gminy,

c. szczegółowa analiza subwencji (z uwzględnieniem wydatków gminnych budżetowych) dla poszczególnych szkół w gminie.

2. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2002 nr 15 poz.142 ze zm.), w tym w szczególności:

a. racjonalność w uwzględnieniu liczby oddziałów w szkołach,

b. liczby uczniów w poszczególnych oddziałach,

c. liczby godzin, ilości etatów i stopnia awansu zawodowego nauczycieli w oparciu o ramowe plany nauczania wynikające z obowiązujących przepisów.

**Przyjęto następujący sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów:**

1. Analiza wysokości przydzielonej danej j.s.t. wielkości subwencji oświatowej w oparciu o algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2012.
2. Analiza wielkości wydatków budżetowych w dziale Oświata przez zastosowanie metody porównawczej.
3. Szczegółowa analiza danych dotyczących obliczenia wysokości ostatecznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla audytowanej j.s.t. zawartych w tzw. metryczce.
4. Rozpoznawcze badanie danych uzyskanych od pracowników jednostki poprzez testy: zgodności, przeglądowe i rzeczywiste.
5. Zastosowanie kryteriów służących do ustalenia przez Ministerstwo Finansów wysokości subwencji w oparciu o Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 do różnych koncepcji zatrudnienia.
6. Analiza liczebności uczniów w poszczególnych klasach szkół badanej j.s.t. przez pryzmat ramowych planów nauczania określonych przywołanym rozporządzeniem Ministra.
7. Zastosowanie szczegółowych danych niezbędnych do obliczenia wysokości subwencji ogólnej na 2012 dla danej j.s.t. do każdej ze szkół.
8. Rekomendacje co do możliwych do zastosowania działań efektywnościowych w postaci szczegółowych analiz danej koncepcji przy zastosowaniu kryteriów stosowanych do obliczenia wysokości subwencji dla danej j.s.t. na podstawie Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku.

### **2.3. USTALENIE STANU FAKTYCZNEGO ORAZ JEGO OCENA W ZAKRESIE WYZNACZONYCH KRYTERIÓW**

Temat oświaty jest tematem bardzo złożonym. W związku z powyższym istniała potrzeba wyodrębnienia z tego zadania obszarów, które zdaniem audytora wewnętrznego najbardziej odpowiadać będą celom realizowanego zadania, potrzebom jednostki, a także najbardziej efektywnie pokażą narzędzia i mechanizmy, które mogą zostać wykorzystane do budowy kontroli zarządczej w tym systemie. W tej części zadania audytor przedstawia sytuację jednostki, dokonuje analizy stanu faktycznego i jednocześnie pokazuje jak poszczególne elementy tego systemu mogą się zmieniać i co ta zmiana powoduje. Wobec złożoności zadania konstrukcja ta wydaje się najbardziej czytelna i praktyczna, gdyż na bieżąco można porównywać stan zastany ze stanem hipotetycznym czy pożądanym.

Zakresem audytu objęto następujące tematy:

- 1. Analiza wysokości przydzielonej danej j.s.t. wielkości subwencji oświatowej w oparciu o algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2012.**
- 2. Analiza wielkości wydatków budżetowych w dziale Oświata dla Gminy Chodecz.**
- 3. Szczegółowa analiza danych dotyczących obliczenia wysokości ostatecznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla Gminy Chodecz oraz poszczególnych jednostek oświatowych.**
- 4. Czynniki kształtujące wysokość subwencji i wysokość wydatków oświatowych w Gminie Chodecz.**
- 5. Analiza możliwych do osiągnięcia oszczędności w wydatkach na oświatę (przykłady).**

**Ad 1. Analiza wysokości przydzielonej danej j.s.t. wielkości subwencji oświatowej w oparciu o algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2012.**

W tej części zadania audytor wewnętrzny w sposób szczegółowy przeanalizował czy subwencja oświatowa została naliczona w sposób prawidłowy, zgodny ze stanem faktycznym i zgodnie z danymi podanymi przez jednostkę. Weryfikacji poddano dane zawarte w tzw. metryczce subwencji oświatowej. Analizy dokonano w oparciu o Rozporządzenie Ministra

Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012. Istotne jest również podkreślenie, że część oświatowa subwencji ogólnej na rok 2012 jest dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Subwencja oświatowa obliczana jest według algorytmu określonego w załączniku do rozporządzenia.

### **ALGORYTM PODZIAŁU CZĘŚCI OŚWIATOWEJ SUBWENCJI OGÓLNEJ DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ROK 2012**

Subwencja oświatowa (**SO**) składa się z:

**SOA** - kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOA = \sum_{i=1}^N SOAi = \sum_{i=1}^N SOAi = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{r,i} \cdot D_i$$

**SOB** - kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOB = \sum_{i=1}^N SOB_i = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{u,i} \cdot D_i$$



**SOC** - kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOC = \sum_{i=1}^N SOC_i = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{z,i} \cdot D_i$$

**Całkowita kwota subwencji oświatowej (SO)** ustalana jest według wzoru:

$$SO' = \sum_{i=1}^N SO_i = \sum_{i=1}^N (SOA_i + SOB_i + SOC_i)$$

**SOA** - kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOA = \sum_{i=1}^N SOA_i = \sum_{i=1}^N SOA_i = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{r,i} \cdot D_i$$

Standard finansowy A na rok 2012 na jednego ucznia przeliczeniowego = **4 942,4245**

$U_{r,i} = 610,249$

$D_i = 1,0851648843$

$SOA_i = 4\,942,4245 \times 610,249 \times 1,0066309895 = 3.272.976$

**SOB** - kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOB = \sum_{i=1}^N SOB_i = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{u,i} \cdot D_i$$

Standard finansowy A na rok 2012 na jednego ucznia przeliczeniowego = **4 942,4245**

$U_{u,i} = 304,33462$

$$D_i = 1,0851648843$$

$$SOB_i = 4\,942,4245 \times 304,33462 \times 1,0851648843 = 1.632.252$$

**SOC** - kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych ustalana jest według wzoru:

$$SOC = \sum_{i=1}^N SOC_i = \sum_{i=1}^N A \cdot U_{z,i} \cdot D_i$$

Standard finansowy A na rok 2010 na jednego ucznia przeliczeniowego = **4 942,4245**

$$U_{z,i} = 10,49025$$

$$D_i = 1,0851648843$$

$$SOC_i = 4\,942,4245 \times 10,49025 \times 1,0851648843 = 56.263$$

$$SO' = \sum_{i=1}^N SO_i = \sum_{i=1}^N (SOA_i + SOB_i + SOC_i)$$

$$SOA_i = 3.272.976$$

$$SOB_i = 1.632.252$$

$$SOC_i = 56.263$$

$$SO_i = 4.961.491$$

**Subwencja dla Gminy Chodecz na rok 2012 wynosi 4.961.491 zł**

#### **Podsumowanie:**

Dokonana szczegółowa analiza potwierdziła prawidłowość naliczenia subwencji oświatowej przez Ministerstwo Finansów. Co więcej dane wskazane w Systemie Informacji Oświatowej były zgodne ze stanem faktycznym w poszczególnych szkołach oraz zgodne z danymi wskazanymi w metryczce.

## Ad 2. Analiza wielkości wydatków budżetowych w dziale Oświata dla Gminy Chodecz.

Tabela 1. Analiza wydatków w dziale Oświata Gmina Chodecz

Dział	Rozdział	Oświata i wychowanie	7 264 472,45	
801	80101	Szkoły podstawowe	3 574 579,50	
	80110	Gimnazja	1 995 417,08	
	80114	ZOEA	174 422,77	
	80146	Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	30 320,98	
	80195	Pozostała działalność	24 331,72	
	80103	Oddziały przedszkolne w SP	274 317,91	
	80104	Przedszkola	623 861,48	
	80113	Dowożenie uczniów	282 600,90	
	80148	Stołówki szkolne	284 620,11	
Analiza wydatków Gminy Chodecz na 2012r. na podstawie RB 28S (dział 801)	Razem z subwencji		5 799 072,05	to powinno być finansowane w 100% z subwencji
	Razem z budżetu gminy		1 465 400,40	ze środków własnych
	Subwencja na rok 2012		4 961 490,78	
	"Dopłata" do subwencji		837 581,27	16,88%
854	Edukacyjna opieka wychowawcza		539 435,37	
	"Dopłata" do subwencji		1 377 016,64	27,75%

Z przeprowadzonej analizy wydatków oświatowych dla Gminy Chodecz wynika, że do subwencjonowanych wydatków budżetowych w rozdziale Oświata w wysokości **5.799.072,05** zł z budżetu gminnego wyasygnowana jest dodatkowa kwota **1.465.400** zł, natomiast wysokość subwencji dla Gminy Chodecz w 2012 wynosiła **4.961.490,78** zł. Ostatecznie więc wysokość dopłaty do subwencjonowanych wydatków wynosiła **837.581,27**zł. tj.16,88 % (wielkości subwencji).

## **Podsumowanie:**

Tak więc już na tym etapie analizy jednoznacznie wynika, że subwencja oświatowa dla Gminy nie wystarcza na pokrycie kosztów funkcjonowania oświaty w analizowanej jednostce. Co więcej środki z subwencji nie wystarczają nawet na pokrycie wydatków subwencionowanych. W dalszej części sprawozdania przedstawiono głębszą analizę przyczyn takiego stanu, włącznie z przedstawieniem sytuacji poszczególnych jednostek oraz czynników, które na ten stan rzeczy mają wpływ. Biorąc pod uwagę ogólną sytuację finansową Gminy dopłata w kwocie ponad 800 tysięcy złotych jest kwotą bardzo dużą.

### **Ad 3. Szczegółowa analiza danych dotyczących obliczenia wysokości ostatecznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012r. dla Gminy Chodecz oraz poszczególnych jednostek oświatowych.**

Dokonano w oparciu o dostarczone dokumenty, w tym w szczególności na podstawie tzw. metryczki subwencji oświatowej dla Gminy Chodecz na 2012 r. szczegółowej analizy danych do obliczenia ostatecznej kwoty subwencji oświatowej dla audytowanej j.s.t. Przy dokonywaniu przedmiotowej analizy posłużono się własnymi narzędziami audytorskimi.

Poniżej w wersji tabelarycznej przedstawiono analizę w odniesieniu dla całej gminy. Jest ona również tabelarycznym przedstawieniem wyliczenia wysokości subwencji oświatowej dla Gminy Chodecz na podstawie załącznika do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 określanego jako algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2012 w odniesieniu do Gminy Chodecz.

**Tabela 2. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla Gminy Chodecz**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (593)</b>				
Łączna liczba uczniów w gminie	610,249	1,00	662,220785491	3 272 976
Razem SOA			662,220785491	3 272 976
<b>SOB</b>				
(P1)	610,249	0,38	251,643898487	1 243 731
(P2)	9	1,40	13,673077542	67 578
(P3)	0	2,90	0,000000000	0
(P4)	2	3,60	7,813187167	38 616
(P5)	4	9,50	41,236265604	203 807
(P6)	7	0,80	6,076923352	30 035
(P26)	226	0,04	9,809890554	48 485
Razem SOB			330,253242707	1 632 252
<b>SOC</b>				
(P28)	1	4,00	4,340659537	21 453
(P37)	0	0,02	0,000000000	0
(P38)	7	0,84	6,380769520	31 536
(P39)	610,249	0,001	0,662220785	3 273
Razem SOC			11,383649843	56 263
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>4 961 491</b>

Tabela powyżej jest w zasadzie przeniesieniem algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Chodecz w ujęciu tabelarycznym. Ujęcie tabelaryczne pozwala prosto i czytelnie przedstawić w jaki sposób potwierdzono zgodność danych przyznanej Gminie Chodecz przez Ministerstwo Finansów subwencji oświatowej ze stanem faktycznym wynikającym z informacji podanych przez pracowników Urzędu i jednostki oświatowe, a stanem z metryczki. Przedstawiona w przedmiotowej tabeli metoda analityczna dla całej gminy znajduje również zastosowanie przy analizie wielkości subwencji dla poszczególnych szkół gminy. Spójność analityczna czynności audytu efektywnościowego niniejszego zadania audytowego znajduje odzwierciedlenie w uniwersalności i spójności metodologii, która z powodzeniem może być zastosowana zarówno na poziomie gminy, jak i szkoły. Zatrzymując się jedynie na chwilę (z uwagi na cel niniejszego zadania) nad aspektem spójności owej metodologii można stwierdzić, iż wynika on z faktu sprawdzalności prawidłowości przyznanej wielkości subwencji oświatowej dla danej gminy z wielkościami subwencji jakie przy jej zastosowaniu przypadająby poszczególnym szkołom w gminie poprzez porównanie

wielkości subwencji przyznanej danej j.s.t. z sumą wielkości subwencji szkół danej gminy. Nadto wypada w tym miejscu zasygnalizować co jest jakże istotne przy zarządzaniu zadłużeniem publicznym, iż przedmiotowa metodologia stanowić może (zarówno dla organów wykonawczych jak i stanowiących) przydatne narzędzie obiektywnej oceny finansowania poszczególnych oświatowych jednostek organizacyjnych gminy.

Tak więc kontynuując aspekt praktyczny powyżej zasygnalizowanego zagadnienia w celu dokonania głębszej analizy wykorzystania przyznanej subwencji oświatowej dla Gminy Chodecz przeprowadzono analizy wielkości subwencji oświatowej w podziale na poszczególne szkoły. W ten sposób otrzymane wielkości subwencji oświatowej dla danej szkoły audytor wewnętrzny porównał z wielkościami wydatków budżetowych poszczególnych szkół. Analizę przedstawiono w formie tabelarycznej w odniesieniu do każdej ze szkół.

**Tabela 3. Analiza wielkości subwencji oświatowej dla SP Zalesie**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (53)</b>				
Łączna liczba uczniów w gminie	55,491	1,00	60,216884596	297 617
Razem SOA			60,216884596	297 617
<b>SOB</b>				
(P1)	55,491	0,38	22,882416146	113 095
(P2)	2	1,40	3,038461676	15 017
(P3)	0	2,90	0,000000000	0
(P4)	0	3,60	0,000000000	0
(P5)	1	9,50	10,309066401	50 952
(P26)		0,04	0,000000000	0
Razem SOB			36,229944224	179 064
<b>SOC</b>				
(P28)	0	4,00	0,000000000	0
(P37)	0	0,02	0,000000000	0
(P38)	0	0,84	0,000000000	0
(P39)	55,491	0,001	0,060216885	298
Razem SOC			0,060216885	298
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>476 979</b>

**Tabela 4. Analiza wielkości subwencji oświatowej dla SP Cetty**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (59)</b>				
Łączna liczba uczniów w gminie	61,773	1,00	67,033890399	331 310
Razem SOA			67,033890399	331 310
<b>SOB</b>				
(P1)	61,773	0,38	25,472878352	125 898
(P2)	1	1,40	1,519230838	7 509
(P3)	0	2,90	0,000000000	0
(P4)	0	3,60	0,000000000	0
(P5)		9,50	0,000000000	0
(P6)		0,80	0,000000000	0
(P26)		0,04	0,000000000	0
Razem SOB			26,992109190	133 406
<b>SOC</b>				
(P28)		4,00	0,000000000	0
(P37)	0	0,02	0,000000000	0
(P38)	1	0,84	0,911538503	4 505
(P39)	61,773	0,001	0,067033890	331
Razem SOC			0,978572393	4 837
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>469 553</b>

**Tabela 5. Analiza wielkości subwencji oświatowej dla SP Chodecz**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (255)</b>				
Łączna liczba uczniów w gminie	266,985	1,00	289,722746640	1 431 933
Razem SOA			289,722746640	1 431 933
<b>SOB</b>				
(P1)	266,985	0,38	110,094643723	544 134
(P2)	2	1,40	3,038461676	15 017
(P3)	0	2,90	0,000000000	0
(P4)	0	3,60	0,000000000	0
(P5)	1	9,50	10,309066401	50 952
(P6)	0	0,80	0,000000000	0
(P26)	0	0,04	0,000000000	0
Razem SOB			123,442171800	610 104
<b>SOC</b>				
(P28)	0	4,00	0,000000000	0
(P37)	0	0,02	0,000000000	0
(P38)	0	0,84	0,000000000	0
(P39)	266,985	0,001	0,289722747	1 432
Razem SOC			0,289722747	1 432
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>2 043 468</b>

**Tabela 6. Analiza wielkości subwencji oświatowej dla Gimnazjum Chodecz**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (226)</b>				
Łączna liczba uczniów w gminie	226,000	1,00	245,247263856	1 212 116
Razem SOA			245,247263856	1 212 116
<b>SOB</b>				
(P1)	226,000	0,38	93,193960265	460 604
(P2)	4	1,40	6,076923352	30 035
(P3)	0	2,90	0,000000000	0
(P4)	2	3,60	7,813187167	38 616
(P5)	2	9,50	20,618132802	101 904
(P6)	7	0,80	6,076923352	30 035
(P26)	226	0,04	9,809890554	48 485
Razem SOB			143,589017493	709 678
<b>SOC</b>				
(P28)	0	4,00	0,000000000	0
(P37)	0	0,02	0,000000000	0
(P38)	0	0,84	0,000000000	0
(P39)	226,000	0,001	0,245247264	1 212
Razem SOC			0,245247264	1 212
<b>Subwencja ogółem: 4 961 491 zł</b>				<b>1 923 006</b>

Poniżej w tabelach i na wykresach zawarto analizę wielkości subwencji oświatowej jaka przypada na poszczególne szkoły. Audytor wewnętrzny kierował się założeniami przyjętymi w Rozporządzeniu. Uwzględnione zostały również "wydatki wykonane" subwencionowane (te, które winny zostać sfinansowane z subwencji oświatowej) z rocznych sprawozdań za rok 2012, a ponadto:

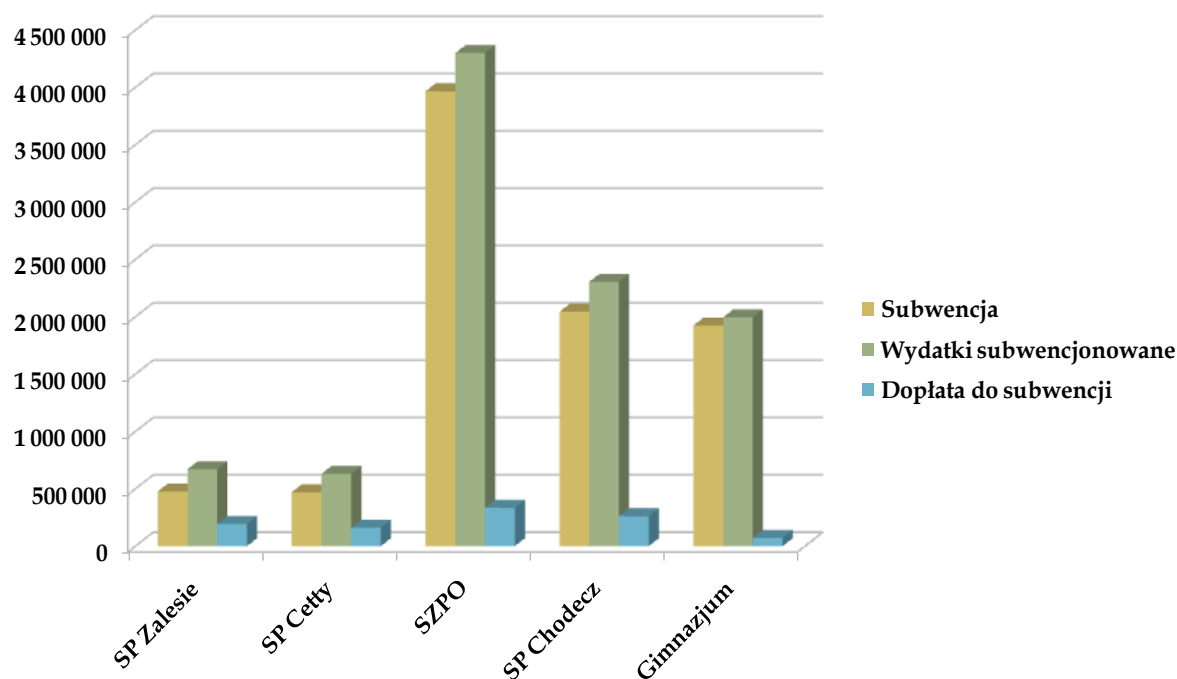
- dopłaty do subwencji,
- koszt nauczania przypadający na jednego ucznia w oparciu o wykonane wydatki,
- wysokość subwencji przypadająca na jednego ucznia,
- dopłata do wysokości subwencji na jednego ucznia.

Dokonując analizy audytor wykorzystał informacje o liczbie uczniów wskazane w metryczce.



**Tabela 7. Analiza wielkości subwencji porównanie szkół – kwoty ogółem**

	SP Zalesie	SP Cetty	SZPO	SP Chodecz	Gimnazjum
<b>Subwencja</b>	<b>476 979</b>	<b>469 553</b>	<b>3 966 474</b>	<b>2 043 468</b>	<b>1 923 006</b>
<b>Wydatki subwencionowane</b>	<b>670 634</b>	<b>630 136</b>	<b>4 299 548</b>	<b>2 304 130</b>	<b>1 995 417</b>
<b>Dopłata do subwencji</b>	<b>193 655</b>	<b>160 583</b>	<b>333 073</b>	<b>260 662</b>	<b>72 411</b>

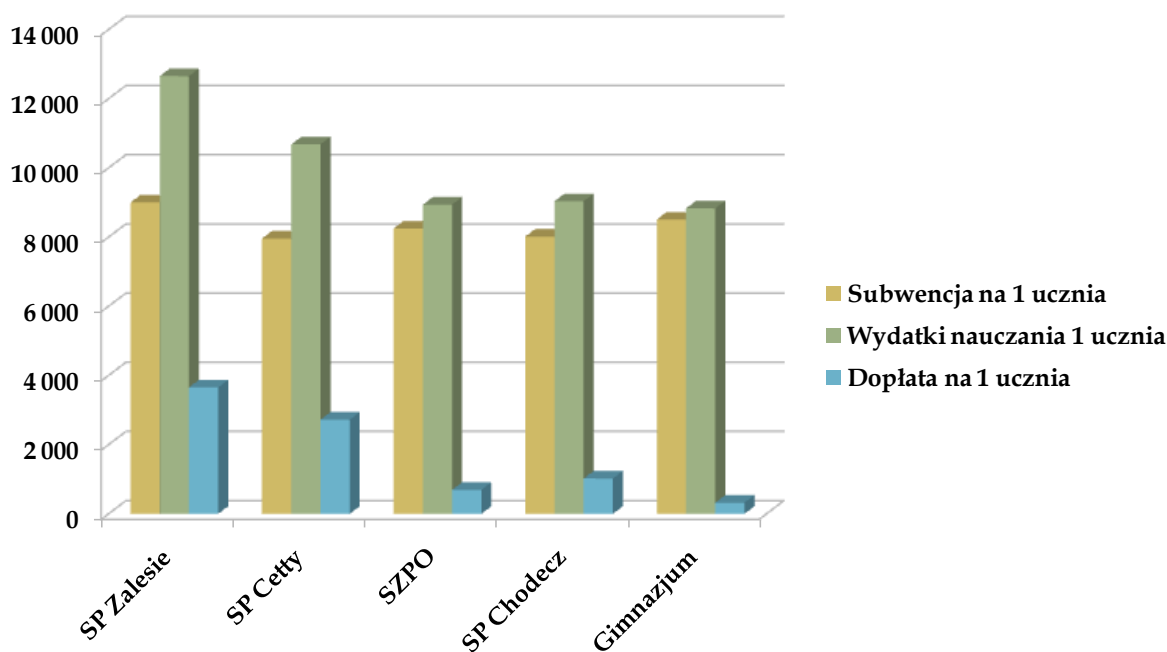


Jak widać powyżej we wszystkich szkołach występuje dopłata do subwencji. W zasadzie dodatkowo jako dopłatę należy potraktować wydatki na Zespół Obsługi Szkół. Dla pewnego uproszczenia przyjąć można, że całe wydatki tej jednostki ok 174 tys. można podzielić przez liczbę uczniów i tym samym można doliczyć dopłatę w wysokości ok 300 zł na każdego ucznia.

Zdaniem audytora istotniejszą miarą efektywności wykorzystania subwencji przypadającej na daną szkołę jest dokonanie porównania jak kształtują się powyższe wielkości – subwencja, wydatki i dopłata (nadwyżka) na jednego ucznia. Taką analizę przedstawia tabela i wykres poniżej.

**Tabela 8. Analiza wielkości subwencji porównanie szkół – kwoty na jednego ucznia**

	SP Zalesie	SP Cetty	SZPO	SP Chodecz	Gimnazjum
Subwencja na 1 ucznia	9 000	7 959	8 246	8 014	8 509
Wydatki nauczania 1 ucznia	12 653	10 680	8 939	9 036	8 829
Dopłata na 1 ucznia	3 654	2 722	692	1 022	320
Liczba uczniów	53	59	481	255	226



Jak widać w przedstawionym zestawieniu największa dopłata w przeliczeniu na jednego ucznia występuje w szkołach najmniejszych. Podkreślić należy, że w tych szkołach subwencja nie wystarcza nawet na wynagrodzenia dla nauczycieli.

### **Podsumowanie:**

Powyższa analiza przedstawia kształtowanie się relacji wielkości subwencji przypadającej na poszczególne szkoły ustalonej na podstawie przyjętej metodologii do wielkości rzeczywistych wydatków przeznaczanych na te szkoły. W Gminie Chodecz we wszystkich placówkach oświatowych wydatki (subwencionowane) przewyższają subwencję przypadającą na te szkoły. Należy wskazać, że powyższe obliczenia (stosunek wysokości subwencji w jednostce do ponoszonych przez nią wydatków) powinny być wykonywane na bieżąco i powinny być podstawą do tworzenia planów finansowych w poszczególnych szkołach. Jest to

jednak zagadnienie wstępne. Pozostawiając niejako za sobą pierwszy etap metodologiczny, tj. analizę wielkości subwencji na poziomie gminy oraz wielkości subwencji jaka przy tych samych założeniach metodologicznych przypadłaby na poszczególne szkoły w celu oddania pełnego obrazu efektywności w zarządzaniu subwencją należy zastanowić się, dlaczego w jednych szkołach wygląda to lepiej, a w innych gorzej. Aby jednak odpowiedzieć sobie na to pytanie należy zastanowić się jakie czynniki determinują wysokość subwencji i wielkość wydatków na realizację zadań gminy w zakresie edukacji publicznej.

#### **Ad 4. Czynniki kształtujące wysokość subwencji i wysokość wydatków oświatowych w Gminie Chodecz.**

Analizując algorytm subwencji oświatowej audytor wewnętrzny wyodrębnił trzy główne czynniki kształtujące jej wysokość, a tym samym mające wpływ na wysokość otrzymywanych przez gminę środków. Należą do nich:

- struktura zatrudnienia nauczycieli,
- rodzaj szkoły,
- liczebność w oddziałach.

Poniżej przedstawione zostaną narzędzia zarządzania finansami oświaty, tj. w jaki sposób kształtować czynniki mające wpływ na wysokość subwencji i wysokość wydatków. Poniższa analiza powinna się stać podstawą do podjęcia debaty na temat restrukturyzacji oświaty, a wskazane narzędzia podstawą znalezienia rozwiązań zaproponowanych przez organ prowadzący, które pozwolą lepiej wykorzystać subwencje i znaleźć możliwie największe oszczędności.

#### **STRUKTURA ZATRUDNIENIA NAUCZYCIELI**

Największą część wydatków na realizację zadania własnego gminy w zakresie edukacji publicznej stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne, które w większości dotyczą wynagrodzeń pracowników pedagogicznych. Konstrukcja algorytmu części ogólnej subwencji oświatowej uzależnia jej wielkość m.in. od liczby zatrudnionych nauczycieli oraz stopnia ich awansu zawodowego. Na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek

samorządu terytorialnego w roku 2012 audytor wewnętrzny wykazał na podstawie analiz zależności wielkości subwencji i wydatków na edukację publiczną w Gminie Chodecz od liczby i stopnia awansu zawodowego nauczycieli.

Podstawą do opracowania poszczególnych analiz – koncepcji jest metodologia przyjęta przy analizie algorytmu podziału części oświatowej subwencji na poziomie gminy na podstawie obecnego stanu faktycznego co przedstawione zostało w poniższej tabeli.

**Tabela 9. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. z uwzględnieniem subwencionowanych wynagrodzeń nauczycielskich.**

<b>Subwencja ogółem: 4 961 491 zł</b>			
<b>Stopień awansu zawodowego</b>	<b>Ilość etatów</b>	<b>Koszt miesięczny</b>	<b>Koszt roczny</b>
<b>Stażysta</b>	<b>1,50</b>	<b>2 651</b>	<b>47 718,00</b>
<b>Kontraktowy</b>	<b>16,94</b>	<b>2 943</b>	<b>598 253,04</b>
<b>Mianowany</b>	<b>14,37</b>	<b>3 818</b>	<b>658 375,92</b>
<b>Dyplomowany</b>	<b>38,35</b>	<b>4 878</b>	<b>2 244 855,60</b>
<b>RAZEM</b>	<b>71,16</b>		<b>3 549 203</b>

	<b>Kwota</b>
<b>Łącznie płace nauczycieli (rocznie)</b>	<b>3 549 203</b>
<b>Nadwyżka pozostająca na utrzymanie szkół</b>	<b>1 412 288</b>

Powyższa Tabela obrazuje analizę stanu obecnego dot. wysokości przyznanej miastu subwencji oświatowej w oparciu o dane uprzednio przekazane Ministerstwu Finansów. Dodatkowo dokonano analizy wysokości wydatków, jakie na poziomie gminy należałoby przeznaczyć na subwencionowane wynagrodzenia nauczycielskie przy podanym ministerstwu stanie zatrudnienia na poziomie gminy. Przy założeniu deklarowanej w SIO struktury zatrudnienia tj.:

- stażyści – 1,50 etatów,
- kontraktowi- 16,94 etatów,
- mianowani- 14,37 etatów,
- dyplomowani- 38,35 etatów.

Na wynagrodzenia w skali roku należałoby przeznaczyć kwotę 3.549.203 zł, co przy subwencji oświatowej dla całej gminy w wysokości 4.961.491 zł pozwoli wygenerować nadwyżkę w wysokości 1.412.288 zł.

Oczywiście należy wskazać, że przedmiotowe wyliczenie nie zawiera zatrudnionych pracowników obsługi i administracji. W niniejszym wyliczeniu kierujemy się kryteriami jakie są brane pod uwagę przez Ministerstwo Finansów przy obliczaniu wysokości subwencji oświatowej. Szczegółowe odniesienie do kosztów związanych z tą kategorią zatrudnionych zawarte będzie w dalszej części sprawozdania.

Najistotniejszym celem niniejszego punktu jest wskazanie na możliwe działania zarządcze na poziomie gminnym szczególnie w zakresie struktury zatrudnienia, które mają wpływ na wysokość przyznanej subwencji oświatowej.

Tak więc można dokonywać w oparciu o dane przekazane Ministerstwu obliczenia wysokości subwencji oświatowej analiz przy zmiennych danych dotyczących różnych możliwych do przyjęcia w procesie zarządzania koncepcji zatrudnienia.

**Tabela 10. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla audytowanej j.s.t. – koncepcja zatrudnienia „stażyści”.**

<b>Subwencja ogółem: 3 495 711 zł</b>			
<b>Stopień awansu zawodowego</b>	<b>Ilość etatów</b>	<b>Koszt miesięczny</b>	<b>Koszt roczny</b>
<b>Stażysta</b>	<b>71,16</b>	<b>2 651</b>	<b>2 263 741,92</b>
<b>Kontraktowy</b>		<b>2 943</b>	<b>0,00</b>
<b>Mianowany</b>		<b>3 818</b>	<b>0,00</b>
<b>Dyplomowany</b>		<b>4 878</b>	<b>0,00</b>
<b>RAZEM</b>	<b>71,16</b>		

	<b>Kwota</b>
<b>Łącznie płace nauczycieli (rocznie)</b>	<b>2 263 742</b>
<b>Nadwyżka pozostająca na utrzymanie szkół</b>	<b>1 231 969</b>

Powyższa tabela obrazuje koncepcję zakładającą zmianę struktury zatrudnienia w Gminie polegającą na zatrudnieniu tylko i wyłącznie nauczycieli stażystów. Pozostałe niezbędne do obliczenia wysokości subwencji oświatowej dane pozostały bez zmian. Oczywiście w związku z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej niejako automatycznie zmianie ulegnie tzw. współczynnik Di. Należy stwierdzić, że w przyjętym założeniu tj. zatrudnienie nauczycieli stażystów w liczbie 71,16 etatów generuje dla Gminy subwencję oświatową w wysokości **3.495.711 zł**, z której to kwoty na wynagrodzenia subwencionowane nauczycielskie (tj. uwzględnianie w algorytmie podziału) przypadłaby kwota 2.263.742 zł, a pozostałaby nadwyżka na utrzymanie szkół w wysokości 1.231.969 zł.

**Tabela 11. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla audytowanej j.s.t. – koncepcja zatrudnienia „kontraktowi”.**

<b>Subwencja ogółem: 3 780 033 zł</b>			
<b>Stopień awansu zawodowego</b>	<b>Ilość etatów</b>	<b>Koszt miesięczny</b>	<b>Koszt roczny</b>
<b>Stażysta</b>		<b>2 651</b>	<b>0,00</b>
<b>Kontraktowy</b>	<b>71,16</b>	<b>2 943</b>	<b>2 513 086,56</b>
<b>Mianowany</b>		<b>3 818</b>	<b>0,00</b>
<b>Dyplomowany</b>		<b>4 878</b>	<b>0,00</b>
<b>RAZEM</b>	<b>71,16</b>		

	<b>Kwota</b>
<b>Łącznie płace nauczycieli (rocznie)</b>	<b>2 513 087</b>
<b>Nadwyżka pozostająca na utrzymanie szkół</b>	<b>1 266 946</b>

Powyższa tabela obrazuje koncepcję zakładającą zmianę struktury zatrudnienia w Gminie polegającą na zatrudnieniu tylko i wyłącznie nauczycieli kontraktowych. Pozostałe niezbędne do obliczenia wysokości subwencji oświatowej dane pozostały bez zmian. Oczywiście w związku z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej wynikającą z załącznika do przywołanego już rozporządzenia - automatycznej zmianie ulegnie tzw. współczynnik Di. Należy stwierdzić, że w przyjętym założeniu tj. zatrudnienie nauczycieli

kontraktowych w liczbie 71,16 etatów generuje dla Gminy subwencję oświatową w wysokości **3.780.033** zł, z której to kwoty na wynagrodzenia subwencionowane nauczycielskie przypadłaby kwota 2.513.087 zł, a pozostałaby nadwyżka na utrzymanie szkół w wysokości 1.266.946 zł.

**Tabela 12. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla audytowanej j.s.t. – koncepcja zatrudnienia „mianowani”.**

Subwencja ogółem: 4 632 024 zł			
Stopień awansu zawodowego	Ilość etatów	Koszt miesięczny	Koszt roczny
Stażysta		2 651	0,00
Kontraktowy		2 943	0,00
Mianowany	71,16	3 818	3 260 266,56
Dyplomowany		4 878	0,00
<b>RAZEM</b>	<b>71,16</b>		

	Kwota
Łącznie płace nauczycieli (rocznie)	3 260 267
Nadwyżka pozostająca na utrzymanie szkół	1 371 758

Powyższa tabela obrazuje koncepcję zakładającą zmianę struktury zatrudnienia w Gminie polegającą na zatrudnieniu tylko i wyłącznie nauczycieli mianowanych. Pozostałe niezbędne do obliczenia wysokości subwencji oświatowej dane pozostały bez zmian. Oczywiście w związku z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej wynikającą z załącznika do przywołanego już rozporządzenia - automatycznej zmianie ulegnie tzw. współczynnik Di. Należy stwierdzić, że w przyjętym założeniu tj. zatrudnienie nauczycieli mianowanych w liczbie 71,16 etatów generuje dla miasta subwencję oświatową w wysokości **4.632.024** zł, z której to kwoty na wynagrodzenia subwencionowane nauczycielskie przypadłaby kwota 3.260.267 zł, a pozostałaby nadwyżka na utrzymanie szkół w wysokości 1.371.758 zł.

**Tabela 13. Analiza danych związanych z obliczeniem wysokości kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2012 r. dla audytowanej j.s.t. – koncepcja zatrudnienia „dyplomowani”.**

<b>Subwencja ogółem: 5 664 151 zł</b>			
<b>Stopień awansu zawodowego</b>	<b>Ilość etatów</b>	<b>Koszt miesięczny</b>	<b>Koszt roczny</b>
<b>Stażysta</b>		<b>2 651</b>	<b>0,00</b>
<b>Kontraktowy</b>		<b>2 943</b>	<b>0,00</b>
<b>Mianowany</b>		<b>3 818</b>	<b>0,00</b>
<b>Dyplomowany</b>	<b>71,16</b>	<b>4 878</b>	<b>4 165 421,76</b>
<b>RAZEM</b>	<b>71,16</b>		

	<b>Kwota</b>
<b>Łącznie płace nauczycieli (rocznie)</b>	<b>4 165 422</b>
<b>Nadwyżka pozostająca na utrzymanie szkół</b>	<b>1 498 729</b>

Powyższa tabela obrazuje koncepcję zakładającą zmianę struktury zatrudnienia w Gminie polegającą na zatrudnieniu tylko i wyłącznie nauczycieli dyplomowanych. Pozostałe niezbędne do obliczenia wysokości subwencji oświatowej dane pozostały bez zmian. Oczywiście w związku z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej wynikającą z załącznika do przywołanego już rozporządzenia - automatycznej zmianie ulegnie tzw. współczynnik Di.

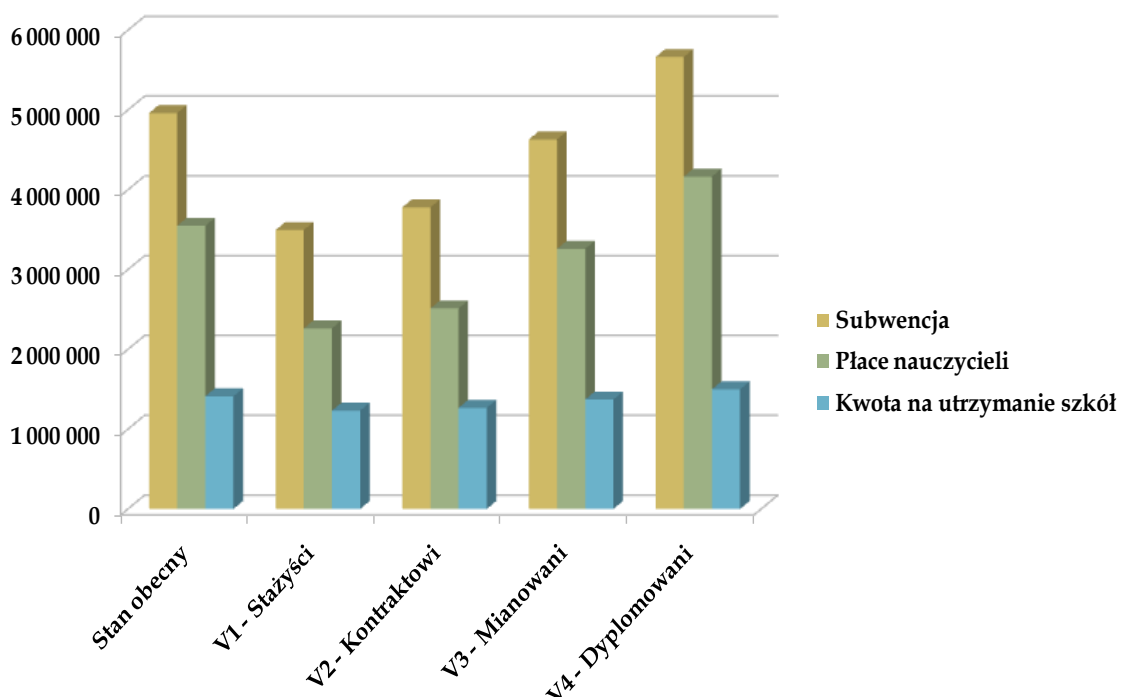
Pozostawiając pozostałe szczegółowe analizy matematyczne uwzględniając zakres audytu należy stwierdzić, że w przyjętym założeniu tj. zatrudnienie nauczycieli dyplomowanych w liczbie 71,16 etatów generuje dla miasta subwencję oświatową w wysokości **5.664.151 zł**, z której to kwoty na wynagrodzenia subwencionowane nauczycielskie przypadłaby kwota 4.165.422 zł, a pozostałaby nadwyżka na utrzymanie szkół w wysokości 1.498.729 zł.

Dokonując podsumowania niniejszej analizy stwierdzić należy, że obecna sytuacja gminy kształtuje się pozytywnie. Struktura awansu nauczycieli sytuuje gminę pomiędzy „nauczycielami” mianowanymi a dyplomowanymi.



Najbardziej opłaca się, z punktu widzenia wysokości subwencji oraz wynagrodzenia nauczycieli w części subwencionowanej, w Gminie Chodecz zatrudniać nauczycieli dyplomowanych, gdyż pomimo iż wysokość ich wynagrodzeń jest najwyższa to jednak generują oni największą subwencję. Kwota pozostająca po opłaceniu wynagrodzeń jest wtedy najwyższa. Porównanie wariantów przedstawiono w tabeli poniżej.

**Wykres: Porównanie wariantów zatrudniania i ich wpływ na wysokość subwencji oświatowej**



**Podsumowując:**

Wzrost różnicy pomiędzy subwencją a wynagrodzeniami subwencionowanymi na korzyść Gminy wraz ze wzrostem stopnia awansu pozostaje w zgodzie z konstrukcją algorytmu subwencji oświatowej co wskazuje na korzystny stosunek pomiędzy nauczycielami a uczniami. Analiza struktury zatrudnienia nauczycieli w Gminie Chodecz prowadzi do wniosku, że nie ma zatrudnienia pracowników pedagogicznych.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że powyższa analiza nie ma na celu pokazania ile Gmina powinna wydawać na wynagrodzenia nauczycieli. Prezentacja tych wielkości ma jedynie

pokazać wpływ struktury zatrudnienia nauczycieli (ich stopnia awansu zawodowego) na wysokość generowanej przez Gminę subwencji. Uwzględnione w sprawozdaniu wynagrodzenia są wielkościami wskazanymi w metryczce subwencji oświatowej i nie uwzględniają wszystkich składników wynagrodzenia. Dodatkowo w powyższej prezentacji nie uwzględniono kosztów wynagrodzeń po stronie pracodawcy - Gminy, gdyż nie ma to wpływu na wysokość generowanej subwencji. Analiza stosunku generowanej subwencji ze względu na stopień awansu zawodowego do rzeczywistych kosztów wynagrodzeń po stronie pracodawcy powinno być badane jako odrębne zagadnienie i wykracza poza zakres tego audytu. Audytor sygnalizuje jedynie w tym miejscu, że można dla uproszczenia założyć, że do wskazanych wynagrodzeń dodamy 20% (w przybliżeniu koszty pracodawcy), wtedy okaże się, że rzeczywiste wydatki związane z wynagrodzeniami będą rosły wraz ze wzrostem stopniu awansu i tym samym w Gminie zostanie mniej pieniędzy na inne wydatki, co obrazuje poniższa tabela:

**Tabela 14. Porównanie wariantów zatrudniania i ich wpływ na wysokość subwencji oświatowej.**

	V1 - Stażyści	V2 - Kontraktowi	V3 - Mianowani	V4 - Dyplomowani
<b>Subwencja</b>	<b>3 495 711</b>	<b>3 780 033</b>	<b>4 632 024</b>	<b>5 664 151</b>
<b>Płace nauczycieli</b>	<b>2 716 490</b>	<b>3 015 704</b>	<b>3 912 320</b>	<b>4 998 506</b>
<b>Kwota na utrzymanie szkół</b>	<b>779 221</b>	<b>764 329</b>	<b>719 704</b>	<b>665 644</b>

## **RODZAJ SZKOŁY**

W tej części sprawozdania audytor wewnętrzny przedstawił zależności dotyczące subwencji oświatowej w zakresie - jak rodzaj szkoły wpływa na wysokość subwencji. Dla zobrazowania tych zależności sporządzono analizy, w których przedstawiono wysokość subwencji przypadającej na jednego ucznia odpowiednio szkoły podstawowej i gimnazjum.

**Tabela 15. Analiza wielkości subwencji oświatowej przypadająca na ucznia szkoły podstawowej**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (1)</b>				
Jeden uczeń	1,047	1,00	1,136167634	5 615
Razem SOA			1,136167634	<b>5 615</b>
<b>SOB</b>				
(P1)	1,047	0,38	0,431743701	2 134
(P26)	0	0,04	0,000000000	0
Razem SOB			0,431743701	<b>2 134</b>
<b>SOC</b>				
(P28)	0	4,00	0,000000000	0
(P39)	1,047	0,001	0,001136168	6
Razem SOC			0,001136168	<b>6</b>
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>7 755</b>

**Tabela 16. Analiza wielkości subwencji oświatowej przypadająca na ucznia gimnazjum**

	Uczniowie	Waga	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota
<b>SOA (1)</b>				
Jeden uczeń gimnazjum	1	1,00	1,085164884	5 363
Razem SOA			1,085164884	<b>5 363</b>
<b>SOB</b>				
(P1)	1	0,38	0,412362656	2 038
(P26)	1	0,04	0,043406595	215
Razem SOB			0,455769251	<b>2 253</b>
<b>SOC</b>				
(P28)	0	4,00	0,000000000	0
(P39)	1	0,001	0,001085165	5
Razem SOC			0,001085165	<b>5</b>
<b>Subwencja ogółem:</b>				<b>7 621</b>

Tabela powyżej wskazuje na wysokość subwencji – 7.755 zł przypadającej na ucznia szkoły podstawowej oraz 7.621 zł przypadającej na ucznia gimnazjum. Jak widać uczeń gimnazjum generuje subwencję niższą o 134 zł.

## LICZEBNOŚĆ UCZNIÓW W ODDZIAŁACH

Istotnym czynnikiem wpływającym na koszty związane z funkcjonowaniem oświaty jest również liczebność uczniów w oddziałach. Liczebność uczniów w oddziałach ma wpływ na wydatki w dwojaki sposób – z jednej strony zwiększając liczbę uczniów w oddziale zmniejszamy ogólną liczbę oddziałów, a z drugiej strony zwiększając liczbę uczniów w oddziale powodujemy konieczność podziału oddziału na grupy. W tej części postaram się odnaleźć równowagę pomiędzy liczbą uczniów z uwzględnieniem podziałów na grupy, a liczbą uczniów pozwalającą na zachowanie wysokiego poziomu nauczania.

W Gminie Chodecz liczba uczniów w poszczególnych oddziałach w szkołach podstawowych kształtowała się następująco:

**Tabela 17. Przedstawienie liczby uczniów w oddziałach 2011/2012 i 2012/2013 – szkoły podstawowe**

<b>SP Chodecz</b>			
<b>Klasa</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2012/2013</b>	
<b>I A</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	
<b>I B</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	
<b>II A</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	
<b>II B</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	
<b>III A</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	
<b>III B</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	
<b>IV A</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>sportowa</b>
<b>IV B</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	
<b>V A</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	
<b>V B</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	
<b>VI A</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	
<b>VI B</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	
	<b>256</b>	<b>254</b>	

<b>SP Cetty</b>		
Klasa	2011/2012	2012/2013
I	7	10
II	12	7
III	9	12
IV	13	10
V	10	13
VI	8	8
	59	60

<b>SP Zalesie</b>		
Klasa	2011/2012	2012/2013
I	4	11
II	10	4
III	10	10
IV	9	10
V	10	10
VI	9	9
	52	54

Tabela 18. Przedstawienie liczby uczniów w oddziałach 2011/2012 i 2012/2013 – gimnazjum

Klasa	2011/2012	2012/2013	
IA	18	18	int.4orz.
IB	20	24	
IC	19	15	
ID	20	0	
IIA	19	18	int.3orz.
IIB	20	21	
IIC	18	20	
IID	19	20	
IIIA	16	18	
IIIB	20	19	
IIIC	18	18	
IIID	19	18	int.3orz.
	226	209	

Aby w pełni (możliwie precyzyjnie i szczegółowo) odpowiedzieć sobie na pytanie czy jest możliwe, aby subwencja oświatowa wystarczała w obecnym stanie na pokrycie kosztów funkcjonowania szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Chodecz należy na tym etapie skoncentrować się na tzw. ramowych planach nauczania, w tym na Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2002 nr 15 poz. 142 ze zm.).

Przyjmując ramowy plan nauczania dla szkoły podstawowej na pierwszym oraz drugim etapie edukacyjnym tj. dla klasy od I-III oraz IV-VI należy odwołać się do załącznika nr 1 przywołanego powyżej rozporządzenia.

Kluczem w efektywnym wykorzystaniu środków pochodzących z subwencji, ale również kluczem do ograniczenia wydatków w jednostce w ogóle jest zoptymalizowanie liczby uczniów w oddziale. Optymalna liczba uczniów w oddziale umożliwi w pełni wykorzystać subwencję oświatową, a ta powinna wystarczyć na subwencionowane wydatki w oświacie. Optymalizacja liczby uczniów w oddziale może się odbywać w ramach szkoły, ale również w ramach gminy (np. likwidacja niektórych szkół).

Należy podkreślić, że mniej oddziałów oznacza mniejszą liczbę potrzebnych do realizacji programu oświatowego etatów nauczycielskich. Z drugiej strony jednak należy pamiętać o jakości nauczania w przepelnionych oddziałach poszczególnych klas. Należy zatem uwzględnić jakość nauczania poprzez pryzmat możliwości finansowych gminy.

Drugi aspekt związany jest z faktem, iż określona liczba uczniów w oddziale to konieczność podziału na grupy. Uwzględniając obowiązujące przepisy (w szczególności ramowe plany nauczania) audytor wewnętrzny sporządził narzędzie pozwalające na obliczenie liczby godzin nauczycielskich określonych tygodniowo w sześcioletnim (dla szkół podstawowych) i trzyletnim (dla gimnazjów) okresie nauczania przypadającą na określoną liczbę uczniów w oddziale w szkole podstawowej i gimnazjum. Bez dokonywania szczegółowego opisu przyjętej metody (to wykracza poza ramy audytu) można sformułować następujące wnioski co do liczby godzin, że:

1. Szkoła podstawowa

- 0 – 24 uczniów = 156 godzin,
- 25 – 26 uczniów = 166 godzin,
- od 27 uczniów = 178 godzin.

nowa

- 0 – 24 uczniów = 154 godzin,
- 25 – 26 uczniów = 166 godzin,
- od 27 uczniów = 178 godzin.

## 2. Gimnazjum

- 0 – 24 uczniów = 97 godzin,
- 25 – 26 uczniów = 113 godzin,
- od 27 uczniów = 125 godzin.

nowa

- 0 – 24 uczniów = 97,5 godzin,
- 25 – 26 uczniów = 113,5 godzin,
- od 27 uczniów = 125,5 godzin.

Wykorzystując narzędzie pokazane powyżej dokonano symulacji optymalnego rozmieszczenia liczby uczniów biorąc pod uwagę wszystkich uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Optymalne rozmieszczenie oraz możliwe do osiągnięcia przy tym oszczędności zaprezentowano poniżej.

**Tabela 19. Analiza oszczędności liczby etatów przy innym rozkładzie uczniów w szkołach Chodecz - gimnazjum i I klasa SP Chodecz**

Licz. oddziałów	Licz. uczniów w oddziałach	Godziny nauczycielskie	Etaty nauczycielskie	Oszczęd. etatów 1 rok
<b>Gim stan obecny 4 oddziały - I klasa</b>	24 i poniżej	388 (4*97)	21,56	
3	25+2*26	339 (3*113)	18,83	0,91
3	27,26,24	335 (97+113+125)	18,61	0,98
<b>Gim stan obecny 4 oddziały - II klasa</b>	24 i poniżej	388 (4*97)	21,56	
3	24+2*26	323 (97+2*113)	17,94	1,20
3	2*24+28	319 (2*97+125)	17,72	1,28
<b>Gim stan obecny 4 oddziały - III klasa</b>	24 i poniżej	679 (4*97)	21,56	
3	25+2*24	307 (2*97+113)	17,06	1,50
			<b>Razem:</b>	<b>3,76</b>

Licz. oddziałów	Licz. uczniów w oddziałach	Godziny nauczycielskie	Etaty nauczycielskie	Oszczęd. etatów 1 rok
<b>I klasa - 2 stan obecny</b>	24 i poniżej	172 (2*87)	9,67	0,00
1	26	97	5,39	1,43
			<b>Razem:</b>	<b>1,43</b>

<b>Razem:</b>	<b>5,19</b>
---------------	-------------

W tabelach przedstawionych powyżej przedstawiono możliwości związane z oszczędnością etatów nauczycielskich w związku ze zmianą liczby uczniów w oddziałach. Jak widać w tabelach powyżej, przy hipotetycznym założeniu stworzenia optymalnej liczby oddziałów z optymalną liczbą uczniów w tych oddziałach to możliwa byłaby oszczędność 3,76 etatu w gimnazjum i 1,43 etatu w SP Chodecz. To pokazuje jak ważnym czynnikiem kształującym wydatki w oświacie jest właśnie rozkład uczniów w oddziale. Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto założenie, iż roczny koszt pracodawcy z tytułu wynagrodzenia nauczycieli kształtuje się następująco:

- - w odniesieniu do nauczyciela stażysty ok 40 tysięcy zł,
- - w odniesieniu do nauczyciela mianowanego ok 45 tysięcy zł,
- - w odniesieniu do nauczyciela kontraktowego ok 51 tysięcy zł.
- - w odniesieniu do nauczyciela dyplomowanego ok 72 tysięcy zł.

Przy takich założeniach kwoty oszczędności mogłyby wynieść, przy optymalnym ułożeniu liczby uczniów w oddziałach (bez łączenia szkół), od 200.000 zł do nawet 350.000 zł.

Podkreślić należy, że do koncepcji przyjęto założenia jak mogłaby być inaczej zorganizowana oświata przy jednoczesnym zaznaczeniu, że powyższe obliczenia mają pokazać pewne reguły i mechanizmy, które mogą być wykorzystywane do organizacji struktury oddziałów w kolejnych latach szkolnych.

Wykorzystanie zaprezentowanego przez audytora narzędzia pozwala zaprojektować wielkość oddziałów w oddziałach w taki sposób, aby ograniczać możliwą liczbę etatów nauczycielskich. Należy wskazać, że nie zawsze najmniejsza liczba oddziałów oznacza najmniejszą liczbę etatów nauczycielskich – sytuacja taka występuje w szczególności w gimnazjach. Należy przeliczyć, czy przy wskazanej liczbie uczniów mniejsza liczba oddziałów oznacza liczniejsze oddziały i konieczność podziału na grupy. Korzystniej w tej sytuacji jest tak zaplanować liczbę uczniów w oddziale, aby tylko w jednym oddziale były podziały na grupy co spowoduje wprawdzie zwiększenie liczby oddziałów, ale w ogólnym rozrachunku pozwoli ograniczyć liczbę etatów nauczycielskich.

W tym miejscu należy też wskazać na dodatkowe wydatki związane z klasami sportowymi, terapeutycznymi czy integracyjnymi, z którymi nie zawsze wiąże się zwiększona subwencja.

Jeśli chodzi o klasy integracyjne to nie generują one dodatkowej subwencji. Każde dziecko niepełnosprawne "generuje" pewną subwencję, a jej wielkość nie zależy od tego czy dziecko będzie uczęszczać do klasy integracyjnej. Wysokość subwencji zależy jedynie od jego



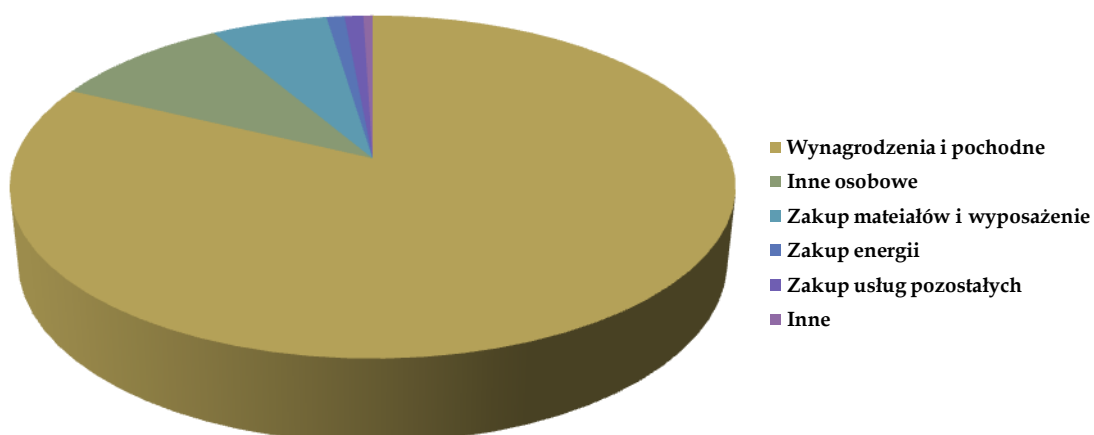
niepełnosprawności - stopnia i rodzaju. Tym samym biorąc pod uwagę jedynie aspekt finansowy, klasy integracyjne wiążą się z dodatkowymi kosztami po stronie nauczyciela wspomagającego. Jednocześnie klasa integracyjna powinna liczyć maksymalnie 20 uczniów. To dodatkowo może tworzyć sytuację w której będzie konieczność utworzenia dodatkowego oddziału np. ogólna liczba uczniów w I klasie będzie wynosiła 52 - utworzenie klasy integracyjnej wymusi utworzenie jeszcze dwóch oddziałów, a przy braku klasy integracyjnej będzie możliwość utworzenia dwóch oddziałów po 26.

Inaczej rzecz kształtuje się przy klasach sportowych i terapeutycznych. W związku z funkcjonowaniem tych klas ustawodawca przewidział dodatkową subwencję. W metryczce subwencji oświatowej na rok 2013 dodatkowe środki na klasę sportową zostały przeznaczone w kwocie 22.743,49 zł. Klasa sportowa generuje dodatkowe koszty w wysokości 6 godzin wychowania fizycznego czyli 1/3 etatu nauczyciela. W zależności jaki jest stopień awansu tego nauczyciela koszty dodatkowe związane z funkcjonowaniem klasy sportowej, to wg wcześniej przyjętego uproszczenia od 13 do ponad 24 tysięcy złotych.

Klasa terapeutyczna w gimnazjum wygenerowała dodatkową subwencję w wysokości 47.761,34 zł. Przy założeniu, że nie generuje ona dodatkowych kosztów w postaci godzin nauczycielskich trzeba zastanowić się jak ograniczenie liczby uczniów w tej klasie kształtuje liczbę uczniów w pozostałych oddziałach. Liczba uczniów w klasie I gimnazjum wynosiły razem 57 uczniów. W ocenie audytora optymalne z punktu widzenia finansowego byłoby powołanie dwóch oddziałów 28 i 29 ,co uniemożliwia klasa terapeutyczna. Wykorzystując wskazane powyżej narzędzia, które umożliwiają policzenie godzin nauczycielskich w zależności od liczby uczniów w oddziale można powiedzieć, że zmniejszenie liczby oddziałów do dwóch przy jednoczesnym uwzględnieniu podziału na grupy pozwoli zaoszczędzić rocznie 0,77 etatu nauczyciela czyli od 30 do ponad 55 tysięcy złotych.

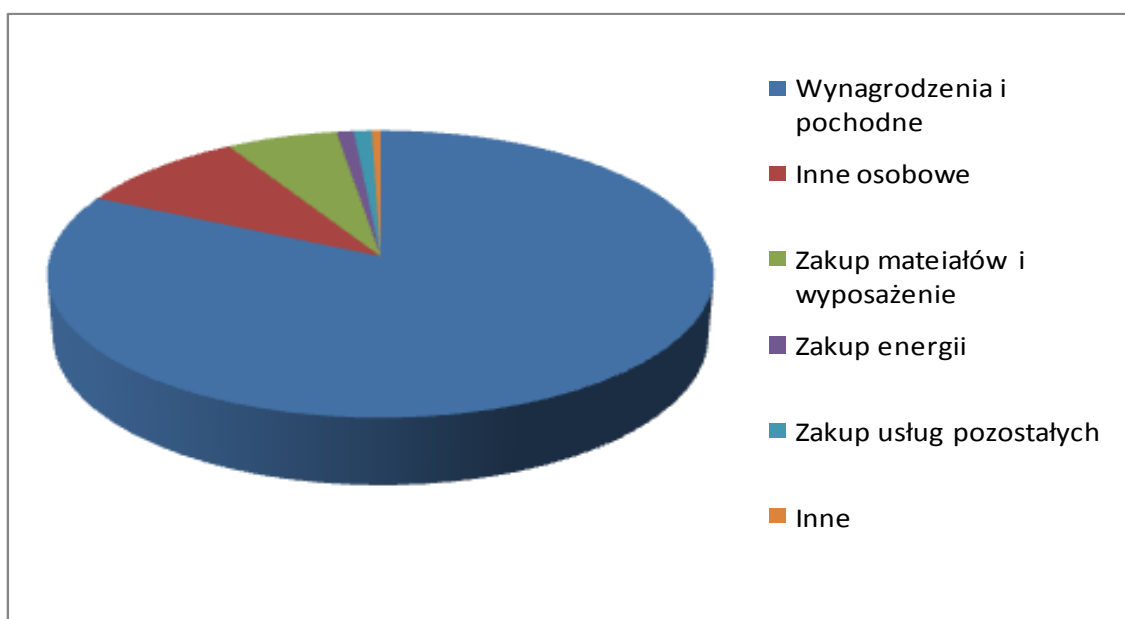
Zdaniem audytora wewnętrznego oszczędności w oświacie można wygenerować tylko poprzez restrukturyzację wydatków na wynagrodzenie. Sytuacja taka jest spowodowana faktem, że struktura wydatków w każdej szkole kształtuje się tak, że ponad 80% wydatków stanowią wynagrodzenia i pochodne. Poniżej przedstawiono analizę wydatków w SP Zalesie, SP Cetty oraz w Samorządowym Zespole Placówek Oświatowych.

**Tabela 20. Tabela oraz wykres struktury wydatków w SP Zalesie**



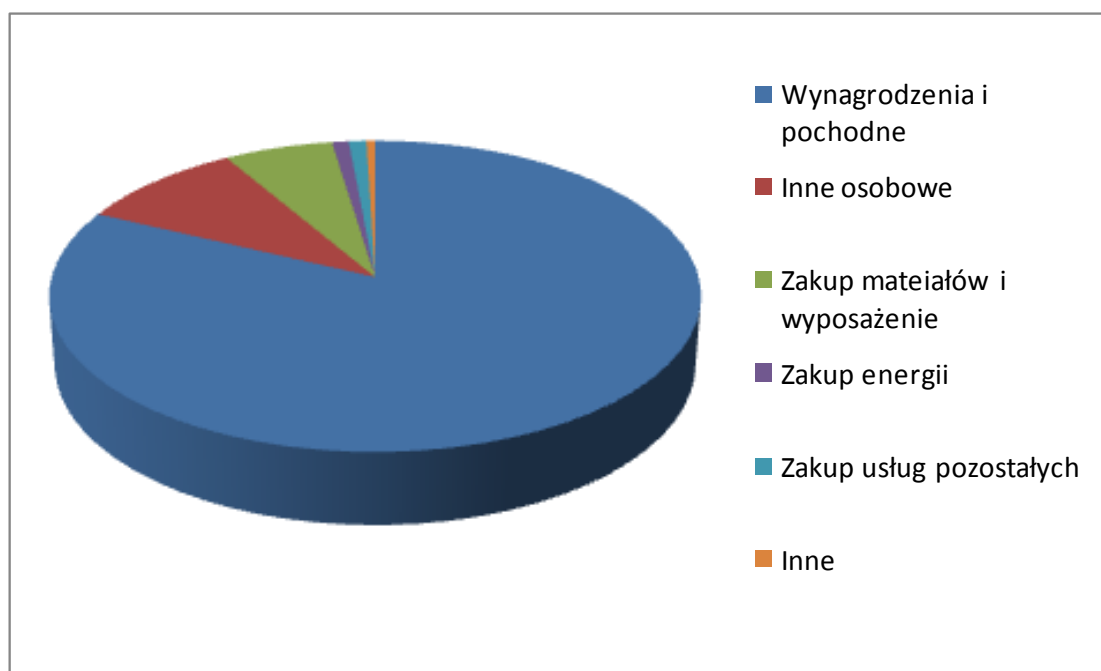
Wynagrodzenia i pochodne	Inne osobowe	Zakup materiałów i wyposażenie	Zakup energii	Zakup usług pozostałych	Inne
82,12%	9,39%	6,08%	0,94%	0,98%	0,48%

**Tabela 21. Tabela oraz wykres struktury wydatków w SP Cetty**



Wynagrodzenia i pochodne	Inne osobowe	Zakup materiałów i wyposażenie	Zakup energii	Zakup usług pozostałych	Inne
84,13%	9,99%	3,85%	0,87%	0,50%	0,68%
592999,24	70391,77	27128,37	6113,28	3493	4760

**Tabela 22. Tabela oraz wykres struktury wydatków w SZPO**



Wynagrodzenia i pochodne	Inne osobowe	Zakup materiałów i wyposażenie	Zakup energii	Zakup usług pozostałych	Inne
82,11%	9,27%	6,25%	0,97%	1,01%	0,82%
36 182 92,85	4 085 21,99	2 760 61,07	4 25 27,41	4 45 35,47	3 59 81,56

### Podsumowanie

Audytor wewnętrzny pragnie podkreślić, że w wpływaniu na liczbę uczniów w oddziale jest zabiegiem bardzo skutecznym. Oczywiście przy planowaniu wielkości oddziałów należy wziąć pod uwagę liczebność roczników uczniów w danych latach i liczbę uczniów w wyznaczonych przez radę obwodach. Należy także wziąć pod uwagę większą liczbę oddziałów związaną z łączeniem sześciu i siedmiolatków. Powinno się także przeprowadzać analizę liczby uczniów w oddziałach, a tym samym liczby oddziałów i na tej podstawie planować wydatki poszczególnych jednostek. Aby zarządzać oświatą we wskazanym zakresie organ prowadzący powinien wydać wytyczne dla dyrektorów szkół odnośnie liczby uczniów w oddziałach. Wytyczne te powinny być restrykcyjnie przestrzegane w szczególności przy tworzeniu klas pierwszych. Tak ukształtowane oddziały w klasach pozwolą na generowanie oszczędności w całym cyklu nauczania przez wszystkie klasy szkoły podstawowej.

Analizując sytuację oświaty w Gminie Chodecz należy stwierdzić, że sieć szkół nie jest dobrze zorganizowana. Nie pozwala ona bowiem na optymalny rozkład uczniów w oddziałach. Zdaniem audytora warto rozważyć dostosowanie liczby szkół prowadzonych przez Gminę do liczby uczniów którzy w najbliższych latach przyjdą do szkół.

**Tabela 23. Demografia w Gminie Chodecz**

<b>Lp.</b>	<b>Rok</b>	<b>Liczba dzieci</b>
1.	1995	96
2.	1996	72
3.	1997	71
4.	1998	75
5.	1999	53
6.	2000	72
7.	2001	74
8.	2002	46
9.	2003	53
10.	2004	57
11.	2005	54
12.	2006	64
13.	2007	51
14.	2008	54
15.	2009	53
16.	2010	53
17.	2011	51
18.	2012	58

Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że od 2007 roku liczba uczniów z Gminy będzie oscylować w granicach do 60, to aby w pełni wykorzystać subwencję oświatową winno się z tych uczniów zorganizować dwa oddziały. Aby to zrobić powinna w Gminie Chodecz funkcjonować jedna szkoła podstawowa i jedno Gimnazjum.

Należy podkreślić, że największe oszczędności w oświacie wiążą się z likwidacją i łączeniem szkół. Oszczędności w tej sytuacji dotyczą:

- etatów nauczycieli – po połączeniu szkół wraz z likwidacją szkoły zatrudnienie zostałoby ograniczone do tych nauczycieli, którzy obsługiwali bezpośrednio oddziały, które przeszły do nowej szkoły,
- etatów obsługi uległoby całkowitemu ograniczeniu w likwidowanej szkole,
- wydatków związanych z utrzymaniem szkoły – ograniczenie likwidowanej.

#### **2.4. REKOMENDACJE**

Obecnie sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest coraz trudniejsza. Państwo nakłada na samorząd coraz więcej obowiązków nie refundując wydatków z tym

związanych. Jednocześnie echa kryzysu odbijają się na jednostkach zmniejszając ich dochody – PIT i CIT. Trzeba podkreślić, że znaczną część środków z budżetu pochłania oświata. Subwencja oświatowa nie wystarczy na ich pokrycie, a ciągły wzrost wydatków i w tej dziedzinie (choćby podwyżki dla nauczycieli) powoduje, że wydatki w dziale 801 dochodzą nawet do 50% wszystkich wydatków. To wszystko zmusza władze JST do przyjrzenia się bliżej zagadnieniom finansów oświaty przez pryzmat jej organizacji.

Argumentem potwierdzającym konieczność restrukturyzacji oświaty jest również fatalna sytuacja finansowa Gminy.

W przedmiotowym zadaniu audytor na bazie stanu oświaty Gminy Chodecz pokazuje co zrobić, aby uzyskać większą subwencję i jak ją lepiej wykorzystać przez wprowadzenia narzędzi zarządzania oświatą. Należy także wziąć pod uwagę, iż zastosowane rozwiązania nie przyniosą korzyści w postaci oszczędności z dnia na dzień. Najczęściej jest to proces długotrwały, którego efekty widać najwcześniej w następnym roku szkolnym, a i to nie zawsze.

Audytor wskazuje, że do najważniejszych narzędzi, które powinny być wykorzystywane w procesie zarządzania oświatą są:

- wprowadzenie wytycznych organu prowadzącego dla dyrektorów szkół obejmujących sposoby organizacji zajęć w szkołach, w tym określenie optymalnej liczby uczniów w oddziałach (24 lub 30),
- akceptacja arkuszy organizacyjnych – stworzonych jedynie według określonych wcześniej kryteriów.

Aby te narzędzia zostały wprowadzone w życie i egzekwowane, nacisk powinien zostać położony na zatwierdzenie i analizę tzw. arkuszy organizacyjnych szkół. Zatwierdzenie arkuszy organizacyjnych jest kluczowe z punktu widzenia zarządzania, gdyż ich szczegółowa analiza pozwala na stwierdzenie:

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

W Gminie Chodecz analiza arkuszy organizacyjnych to jednak nie wszystko. Wobec złożoności sieci szkół poprzez istnienie dwóch małych szkół wiejskich z tak niską liczbą

uczniów w oddziale, zarządzanie oświatą tylko poprzez wytyczne organu prowadzącego i analizę arkuszy organizacyjnych jest niemożliwe. Warto również rozważyć potrzebę zmiany sieci szkół poprzez ich połączenie celem zwiększenia liczby uczniów w oddziałach. Wydaje się nieuchronne, że ostatecznie w Gminie pozostanie jedna szkoła podstawowa i jedno Gimnazjum. Optymalizacja liczby uczniów w oddziałach spowoduje optymalizację liczby nauczycieli i znacznie ograniczy wydatki na oświatę w perspektywie lat. Będzie również możliwe zastosowanie narzędzi w procesie zarządzania oświatą poprzez planowanie wydatków poszczególnych szkół w oparciu o subwencję przypadającą na daną szkołę oraz poprzez planowanie liczby oddziałów i ich liczebności w oparciu o liczbę urodzonych w danym roczniku z uwzględnieniem corocznych wahań – podstawą powinno być wyliczenie potrzebnych etatów potrzebnych do „obsługi” oddziałów.

Na początek warto jednak rozważyć przekazanie prowadzenia szkół wiejskich do stowarzyszeń - do 70 uczniów w drodze umowy. Rozwiązaniem pośrednim jest również pozostawienie na wsiach klas I-III, a klasy IV-VI powinny zostać przeniesione do Chodcza.

## **ROZDZIAŁ III**

### **3.1. WYKAZ ADRESATÓW SPRAWOZDANIA**

1. Burmistrz Gminy Chodecz.

*Michał Pruski*  
  
Audytor wewnętrzny

Copyright by Kancelarii Prawnej Leśny i Wspólnicy all rights reserved.

Prawa autorskie do niniejszej opinii zostały zastrzeżone dla jej autora. Kopiowanie i przetwarzanie możliwe jest po otrzymaniu zgody autora.