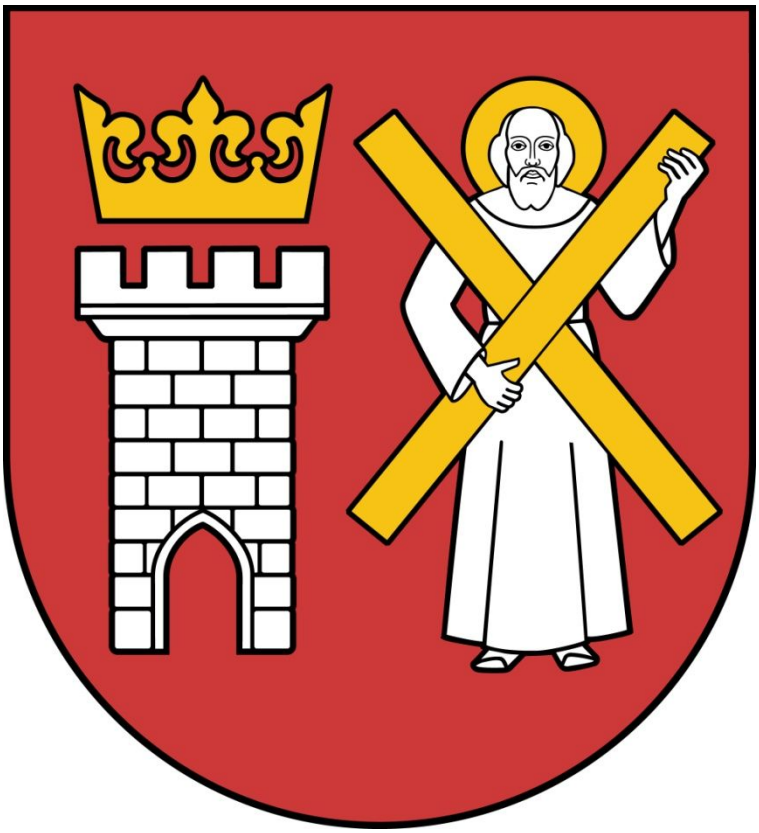


AUDYT OŚWIATOWY W GMINIE SZAFLARY

Analiza funkcjonowania sieci szkół i placówek oświatowych zlokalizowanych na terenie Gminy Szaflary pod kątem ekonomiki i jakości kształcenia oraz potencjału i rezerw tkwiących w gminnym systemie oświaty

POLONIA MARKETING SZCZECIN

Styczeń, 2016

Spis treści:

0. WSTĘP

1. Komentarz do sytuacji demograficznej
   - 1.1 Komentarz do prognozy demograficznej dla Polski
   - 1.2 Komentarz do przewidywanej sytuacji demograficznej w Gminie Szaflary

2. Charakterystyka systemu oświaty w Gminie Szaflary
   - 2.1 Jednostki oświatowe w Gminie
   - 2.2 Liczba uczniów
   - 2.3 Liczba oddziałów
   - 2.4 Pracownicy pedagogiczni
   - 2.5 Pracownicy niepedagogiczni
   - 2.6 Jakość kształcenia
     - 2.6.1 Wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011-2015
     - 2.6.2 Wynik sprawdzianu klas VI w latach 2011-2015
     - 2.6.3 Uwagi uzupełniające

3. Finansowanie systemu oświaty w Gminie Szaflary
   - 3.1 Wydatki na system oświaty a budżet Gminy
   - 3.2 Koszty funkcjonowania jednostek szkolnych na terenie Gminy
   - 3.3 Subwencja oświatowa
   - 3.4 Benchmarking

4. Wnioski i rekomendacje
   - 4.1 Wnioski
   - 4.2 Rekomendacje

Załączniki:

Nr 1 Schemat funkcjonalny sytemu CeSIN i programu MONITOR

Nr 2 Niepubliczny Młodzieżowy Dom Kultury

Nr 3 Niepubliczny Międzyszkolny Ośrodek Sportu

Nr 4 Procedura przekazania szkoły osobie prawnej lub fizycznej

Spis tabel:

Liczba mieszkańców w wieku 0-6 lat (stan do 31.grudnia 2014)

Liczba uczniów w poszczególnych jednostkach szkolnych

Wielkość oddziałów szkolnych

Ilość nauczycieli i etatów w poszczególnych szkołach

Ilość uczniów przypadająca w poszczególnych szkołach na 1 nauczyciela i na 1 etat

Wynik sprawdzianu klas VI w latach 2011-2015

Wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011-2015

Porównanie skumulowanego wyniku egzaminu gimnazjalnego w latach 2011-2015

Promocje z wyróżnieniem i liczba uczniów powtarzających rok szkolny

Wydatki na oświatę w kontekście budżetu Gminy

Wydatki na oświatę wg typu placówki szkolnej (bez inwestycji)

Wydatki na oświatę Pozostałe wg rodzaju

Koszty funkcjonowania jednostek szkolnych na terenie Gminy

Koszty na 1 ucznia z podziałem na jednostki szkolne
Średni koszt na 1 ucznia w Gminie Szaflary
Koszt na 1 ucznia z podziałem na typ jednostki szkolnej
Budżet Gminy Szaflary a wydatki na oświatę i subwencja oświatowa
Porównanie subwencji oświatowej z kosztami w roku 2015
Subwencja oświatowa a koszty na 1 ucznia w roku 2015
Liczba oddziałów w porównywalnej gminie
Liczba uczniów na 1 oddział w porównywalnej gminie

Uwaga: Jeżeli tabela lub wykres nie jest opisany odrębnie, zostały opracowane przez autora Audytu z wykorzystaniem danych i informacji udostępnionych przez Gminę Szaflary, pozyskanych we własnym zakresie lub pochodzących z instytucji publicznych (przede wszystkim Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Edukacji Narodowej)

WSTĘP

Celem niniejszego opracowania jest opis systemu edukacji publicznej w Gminie Szaflary, powiat nowotarski z uwzględnieniem efektywności zarządzania organizacji i finansowania gminnego oświaty.

W zakresie kompetencji gminnego samorządu terytorialnego, w katalogu zadań własnych bezpośrednio i pośrednio związanych z systemem oświaty znajduje się:

edukacja publiczna,
kultura (w szczególności biblioteki gminne),
kultura fizyczna (w tym urządzenia sportowe oraz tereny rekreacyjne),
utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Polsce, od końca ubiegłego wieku, systematycznie spada liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Jest to, obok modernizacji infrastruktury i optymalizacji kosztów jej utrzymania, największe wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego: spadek liczby uczniów pociąga za sobą konieczność zmian sieci placówek szkolnych a w konsekwencji nawet decyzję o likwidacji placówek lub też przekazaniu szkół do prowadzenia podmiotom niepublicznym, w których już nie obowiązują zapisy Karty Nauczyciela.

System subwencji oświatowej pozwalający na częściowe finansowanie lokalnej oświaty z budżetu państwa – a oparty na zasadzie „pieniądze idą za uczniem" – powoduje, że przy:
(1) spadku liczby uczniów uczęszczających do szkół,
(2) stałej liczbie placówek szkolnych,
jednostki samorządu terytorialnego muszą w coraz większym zakresie uzupełniać subwencję oświatową środkami pochodzącymi z podatków i opłat lokalnych.

Tym samym skutkuje to problemami finansowymi oraz ogranicza - poprzez konieczność zapewnienia wkładu własnego do projektów - możliwość realizacji planowanych inwestycji, często

związanych z unowocześnieniem infrastruktury szkół i przedszkoli, oraz obiektów towarzyszących (a dla wielu samorządów terytorialnych perspektywa finansowa 2014-2020 to ostatnia szansa na wykorzystanie dużych środków z programów UE).

Regulacje oświatowe tworzone na szczeblu krajowym a rzadko uwzględniające specyfikę zarządzania lokalną siecią placówek oświatowych to kolejne ograniczenie, z którym przyjdzie zmierzyć się samorządom terytorialnym. Nowa administracja rządowa, zapowiadająca radykalne zmiany w stosunku do obowiązującego porządku prawnego (vide zmiany dotyczące sześciolatków i awizowana dyskusja na temat likwidacji gimnazjum) nie sprecyzowała swoich zamierzeń.

Zapisy Karty Nauczyciela w obowiązującym systemu finansowania oświaty przekładają się - przy spadku liczby uczniów - na coraz wyższe kwoty utrzymania istniejącej sieci placówek edukacji. Jednocześnie tenże dokument znacząco ogranicza zakres negocjacji stron biorących udział w realizacji zadań związanych z edukacją publiczną na poziomie podstawowym (choćby dodatek wyrównawczy, skłaniający samorządy podnoszenia liczby godzin ponadwymiarowych a ograniczający możliwość zatrudnienie młodych nauczycieli).

Podsumowując, pole manewru jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zmian w systemie edukacji publicznej, jest ograniczone a każda decyzja, przy całej swojej wrażliwości politycznej, jednocześnie naruszyć może równowagę lokalnych struktur społecznych.

1. KOMENTARZ DO SYTUACJI DEMOGRAFICZNEJ

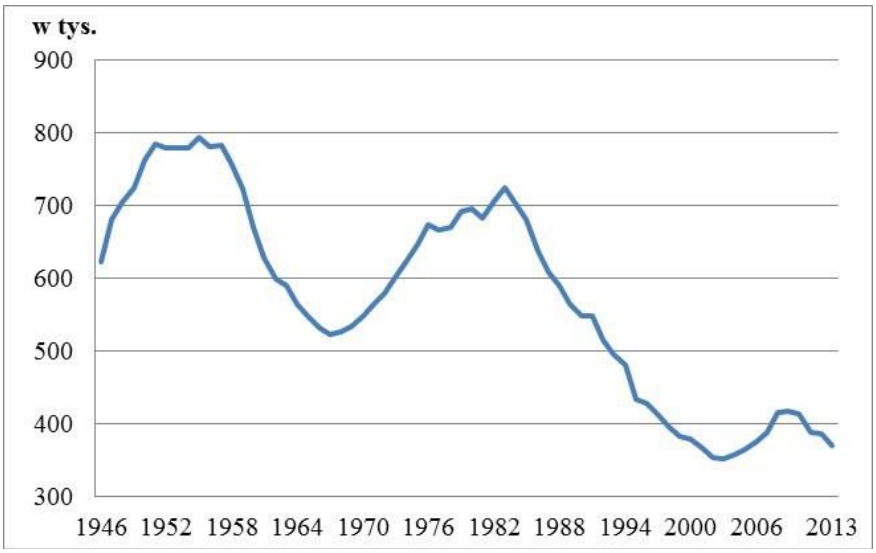
1.1 Komentarz do prognozy demograficznej dla Polski

Szacuje się, że w końcu roku 2014 **ludność Polski** wynosiła **38,484 mln** osób, o 12.000 mniej niż w końcu roku 2013. Był to trzeci rok z rzędu, w którym odnotowano spadek liczby ludności po notowanym wcześniej (tj. w latach 2008-2011) wzroście.

Tempo ubytku ludności w roku 2014 wyniosło **-0,03%** co oznacza, że na każde 10.000 mieszkańców Polski ubyły 3 osoby (w 2013 było to -0,1%, tj. ubyło – odpowiednio – 10 osób). Ogólna liczba ludności kraju jest kształtowana poprzez ruch naturalny i migracje zagraniczne. Zmniejszenie się w roku 2014 liczby ludności było spowodowane **ujemnym saldem definitywnych migracji zagranicznych.** Natomiast **przyrost naturalny** (różnica między liczbą urodzeń żywych i liczbą zgonów) był w minionym roku dodatni w wyniku mniejszej niż w poprzednim roku liczby zgonów oraz niewielkiego wzrostu liczby urodzeń.

(Dane szczegółowe w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego, dalej GUS pt. Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/podstawowe-informacje-o-rozwoju-demograficznym-polski-do-2014-roku,12,5.html - dostęp 24.grudnia 2015)

W pierwszych latach transformacji w Polsce rodziło się około 550.000 dzieci rocznie, a współczynnik urodzeń żywych (na 1000 ludności) wynosił 10,2-10,6‰. Od roku 1992 rozpoczął się spadek liczby urodzeń - w roku 2013 zarejestrowano ich niespełna 370.000 (współczynnik wyniósł 9,6‰), o ponad 16.000 mniej niż w 2012 i 9.000 mniej niż w roku 2000 roku (wykres poniżej).



Źródło: Główny Urząd Statystyczny

Obecnie liczba urodzeń jest prawie o połowę niższa w stosunku do wielkości rejestrowanych podczas ostatniego wyżu demograficznego, tj. w pierwszej połowie lat 80'tych XX wieku (współczynnik urodzeń kształtował się wówczas na poziomie ponad 19‰).

Według Prognozy ludności na lata 2014-2050 przygotowanej przez GUS *(GUS: http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html – dostęp 24.grudnia 2015)* **w roku 2050 liczba ludności rezydującej Polski wyniesie 34.856.000 - oznacza to zmniejszenie liczby ludności o 3.150.000 (tj. o 8,3%) w stosunku do roku 2014.**

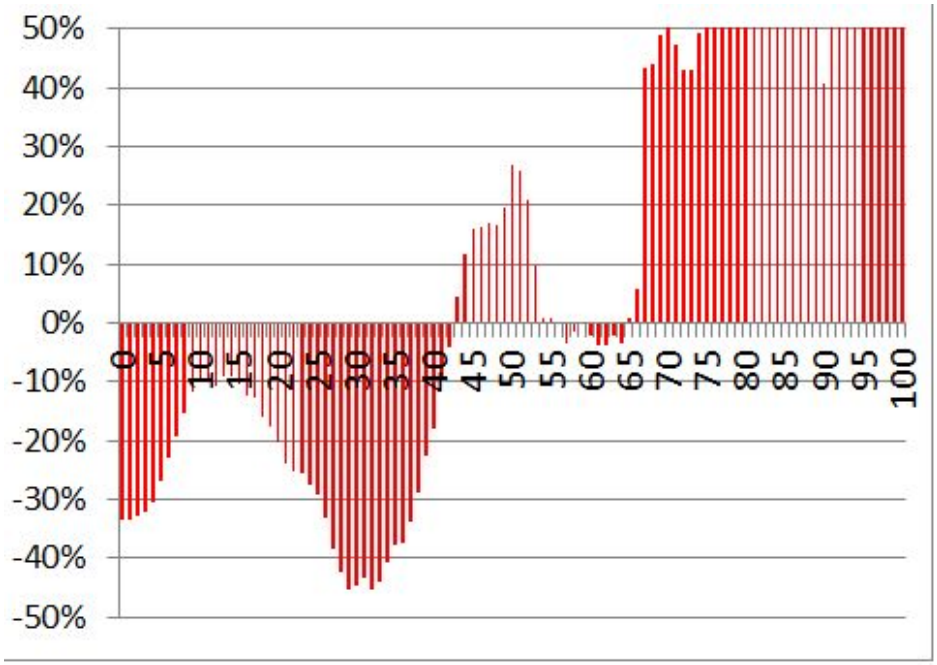
Źródło: Główny Urząd Statystyczny

W konsekwencji niska liczba urodzeń od ponad 20 lat nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Od roku 1990 utrzymuje się okres depresji urodzeniowej, kiedy to wartość współczynnika dzietności spadła do poziomu poniżej 2. W roku 2013 współczynnik dzietności obniżył się do 1,294.

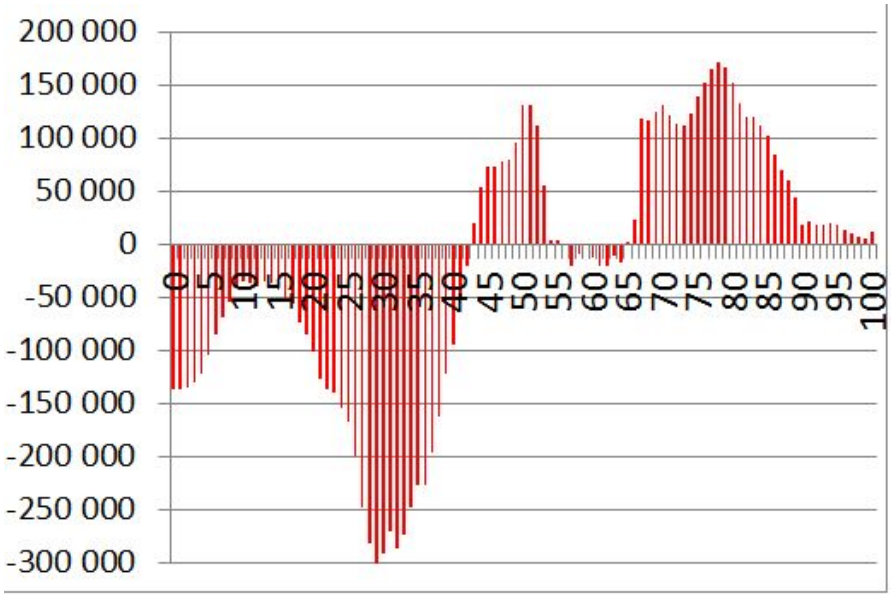
Współczynnik dzietności w Polsce należy do jednych z najniższych na świecie (zestawieniu ONZ znajdujemy się na 212 miejscu na 220 sklasyfikowanych państw).

Interesująco proces zmian (a prognozy GUS w tej materii w ostatnich dwudziestu latach były znacząco przeszacowane) wizualizują poniższy wykresy *(cytowane za: http://www.michalstopka.pl/potega-demografii-cz-1-jak-bardzo-zmieni-sie-polska-w-ciagu-zaledwie-20-lat/ - dostęp 31.grudnia 2015).* I tak:

Liczba ludności w ujęciu procentowym wg wieku 2012-2035:



Zmiana liczby ludności wg wieku 2012-2035:



Wnioskując z tej prognozy, liczba ludności pomiędzy 0-8 lat spadnie dwukrotnie, w przedziale 10-15 lat ustabilizuje się na bardzo niskim poziomie a – w sumie – liczba ludności do 40 roku życia spadnie o 30% (z 20,0 mln do 14,0 mln), natomiast wzrośnie populacja powyżej 65 roku życia (wzrost o 37,5% - z 5,0 do 8,0 mln).

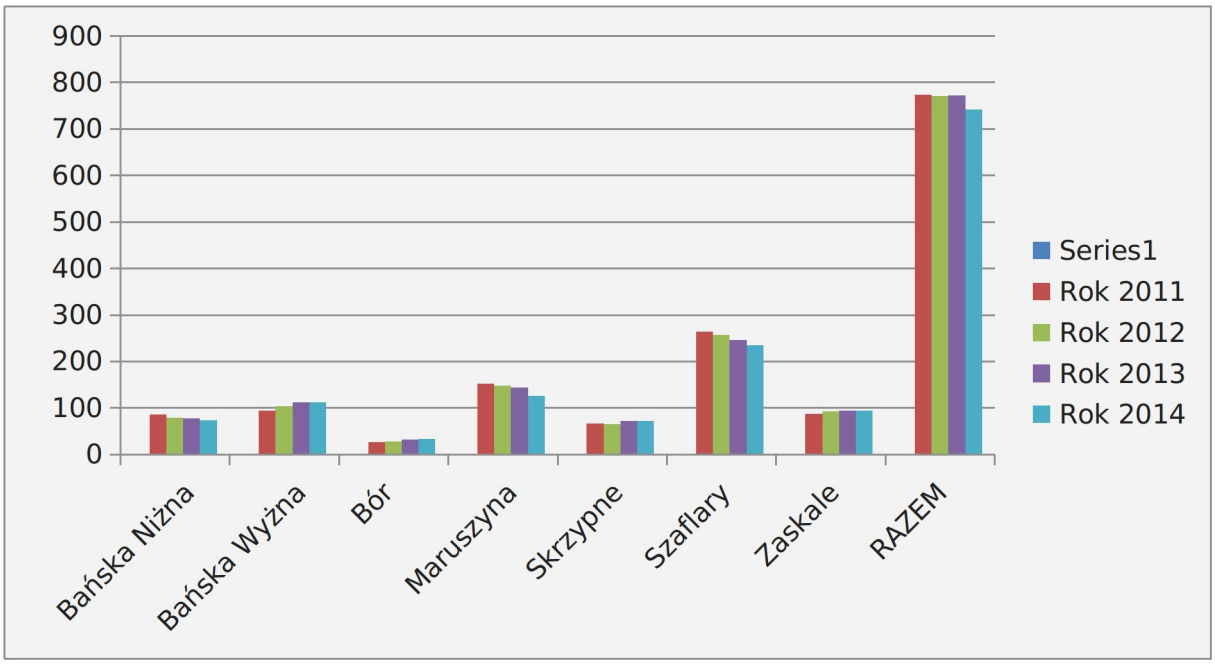
1.2 Komentarz do przewidywanej sytuacji demograficznej Gminy Szaflary

Niestety, nie dysponujemy szczegółową prognozą demograficzną dla Gminy Szaflary. Opierając się jednak na prognozie GUS dla Powiatu Nowotarskiego, założyć możemy, że nawet gdyby ilość mieszkańców była stała, to **według tzw. funkcjonalnych grup wiekowych obserwować będziemy dalsze niekorzystne zmiany w strukturze ludności** według wieku oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym, **a w konsekwencji systematyczne zmniejszenie się populacji objętej obowiązkiem skolaryzacji**.

Jednakże w perspektywie najbliższych 4 latach, przyjmując za bazę do analizy ilość mieszkańców w wieku 0-6 lat, szacowana liczba pierwszoklasistów rozpoczynających naukę w szkołach prowadzonych przez Gminę Szaflary będzie stabilna. Wprawdzie w roku 2014 widać spadek w tej grupie wiekowej o 4% (patrz poniższy wykres), należy jednakże poczekać na dane za lata 2015 i 2016, by stwierdzić, czy jest to trwała tendencja, potwierdzająca wieloletnia prognozę, czy też jedynie chwilowa zmiana, nie przekształcająca się w stabilny trend.

Warto jednakże zwrócić uwagę na znaczną różnicę w tej grupie wiekowej na terenie miejscowości Maruszyna: w roku 2014 spadek o 18,1% w stosunku do roku 2011 przy jednoczesnej stałej

tendencji spadkowej w latach 2011-2014. Zaś w ogólnej liczbie mieszkańców miejscowości nie znajduje to odzwierciedlenia (rok 2011 = 1955, rok 2014 = 1965).



Liczba mieszkańców w wieku 0-6 lat (stan do 31.grudnia 2014)

Miejscowość	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	RAZEM
Bańska Niżna	85	79	77	73	**314**
Bańska Wyżna	93	103	111	111	**418**
Bór	26	27	31	33	**117**
Maruszyna	152	147	143	126	**568**
Skrzypne	66	65	71	71	**273**
Szaflary	264	257	245	234	**1000**
Zaskale	87	92	94	93	**366**
RAZEM	**773**	**770**	**772**	**741**	**3056**

2. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU OŚWIATY W GMINIE SZAFLARY

2.1 Jednostki oświatowe na terenie Gminy Szaflary

Na terenie Gminy Szaflary w latach 2011-2015 prowadzono 18 placówek oświatowych. Gmina Szaflary jest organem prowadzącym dla 16 z nich. I tak:

- 1 przedszkole publiczne,
- 2 przedszkola niepubliczne,
- 8 szkół podstawowych,
- 7 gimnazjów.

Uwaga: Siedem szkół podstawowych i siedem gimnazjów połączonych jest w zespoły szkół podstawowych i gimnazjów.

Uwaga: oddziały przedszkolne prowadzone są w Gminnym Przedszkolu w Szaflarach (1 oddział) oraz w szkołach podstawowych (w sumie 9 oddziałów).

Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Św. Kazimierza Jagiellończyka w Bańskiej Niżnej	Bańska Niżna, ul. Papieska 141
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Św. Wojciecha w Bańskiej Wyżnej	Bańska Wyżna, ul. Szlak Papieski 64
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Św. Jana z Kęt w Maruszynie Dolnej	Maruszyna, ul. Jana Pawła II 83
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Św. Stanisława Kostki w Maruszynie Górnej	Maruszyna, ul. Jana Pawła II 29
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Św. Jadwigi Królowej w Skrzypnem	Skrzypne, ul. Św. Jadwigi Królowej 128
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Augustyna Suskiego w Szaflarach	Szaflary, ul. Szkolna 6
Zespół Szkoły Podstawowej i Gimnazjum im. Kardynała Karola Wojtyły w Zaskalu	Zaskale, ul. Kardynała Wojtyły 51

Szkoła Podstawowa w Borze	Bór, ul. Jana Pawła II 44
Gminne Przedszkole w Szaflarach	Szaflary, ul. Augustyna Suskiego 96
Przedszkole ”Z widokiem” w Zaskalu	Zaskale, ul. Kardynała Karola Wojtyły 19
Przedszkole im. Aniołów Stróżów Zgromadzenia Służebnic Matki Dobrego Pasterza w Szaflarach	Szaflary, ul. Polna 9

Szkoły, według informacji przedstawionej przez Urząd Gminy w Szaflarach, pracują od poniedziałku do piątku w godzinach 07.30 do 16.00 zaś zajęcia dydaktyczne w szkołach rozpoczynają się od 08.00 (od 07.55 w niektórych ze szkół) i trwają średnio do godziny 14.00. Ze względów organizacyjnych dyrektorzy, w wyjątkowych sytuacjach ustalają prowadzenie zajęć w godzinach późniejszych nawet do godziny 16.30.

Każda szkoła i przedszkole zarządzane są przez dyrektora a w szkole w Szaflarach dyrektor ma zastępcę oraz sekretariat, który obsługuje sekretarz szkoły. W pozostałych szkołach sprawami administracyjnymi zajmują się sami dyrektorzy (w czasie nieobecności dyrektora zastępuje go społeczny zastępca).

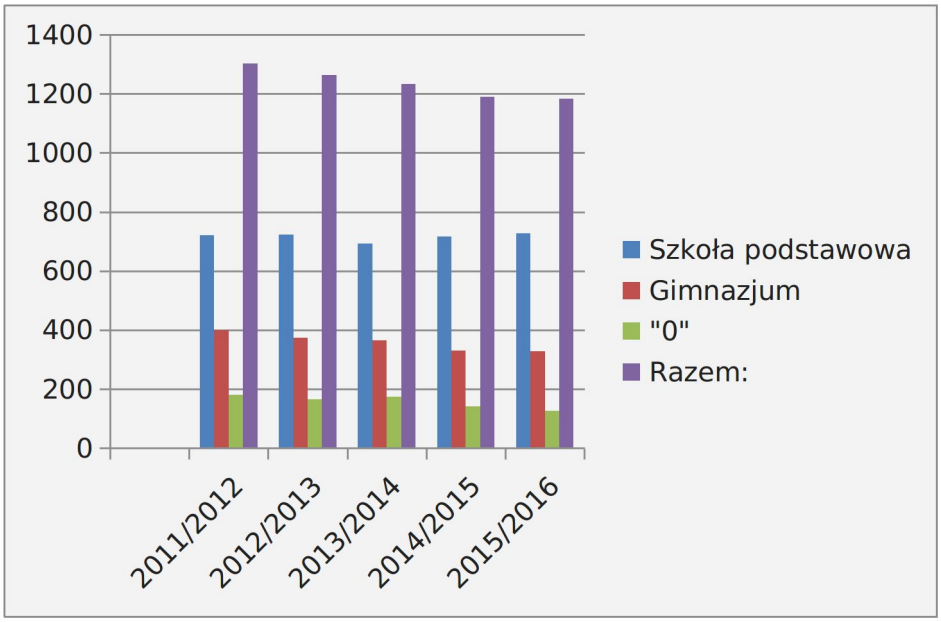
2.2 Liczba uczniów

Łącznie edukacją publiczną w interesującym nas okresie 2011-2015 objęto **6.171 uczniów** (szczegółowe zestawienie z podziałem na roczniki i typ placówki poniżej).

Ogólna liczba dzieci objętych edukacją publiczną	2011	2012	2013	2014	2015	**Razem**
Szkoła podstawowa	721	723	694	717	728	**3583**
Gimnazjum	400	374	366	330	329	**1799**
"0"	181	166	174	142	126	**789**
Razem:	**1302**	**1263**	**1234**	**1189**	**1183**	

Trudno w okresie 5 lat objętych analizą wyznaczyć trend demograficzny określający rozwój wydarzeń na przyszłej perspektywie. Jednak **spadek liczby dzieci w grupie ”0” o 21,55% w roku 2014 oraz o 30,38% w roku 2015** w stosunku do bazowego roku 2011 nakazuje uważną obserwację, czy w kolejnym okresie (rok szkolny 2016/2017) tendencja się utrwali.

Wykres poniżej pozwala nam na wizualizację zachodzących zmian:



W ujęciu szczegółowym, z podziałem na rodzaj placówki, rocznik oraz miejscowość liczba uczniów kształtowała się następująco:

Liczba uczniów w poszczególnych jednostkach szkolnych:

		2011	2012	2013	2014	2015
Bańska Niżna:		**145**	**144**	**140**	**133**	**127**
w tym:	SP	88	85	79	74	71
	Gimnazjum	42	39	40	43	40
	"0"	15	20	21	16	16
Bańska Wyżna:		**106**	**99**	**90**	**91**	**96**
w tym:	SP	59	48	39	43	44
	Gimnazjum	34	35	35	32	32
	"0"	13	16	16	16	20
Bór:		**48**	**44**	**42**	**42**	**44**
w tym:	SP	39	37	36	36	38
	"0"	9	7	6	6	6
Maruszyna Dolna:		**114**	**117**	**113**	**102**	**114**
w tym:	SP	63	70	71	76	72
	Gimnazjum	36	28	25	17	29
	"0"	15	19	17	9	13
Maruszyna Górna:		**137**	**133**	**138**	**126**	**118**
w tym:	SP	71	77	79	77	79
	Gimnazjum	38	37	36	33	29
	"0"	28	19	23	16	10

Skrzypne:		**151**	**173**	**172**	**158**	**159**
w tym:	SP	100	105	99	96	90
	Gimnazjum	48	48	53	47	48
	"0"	3	20	20	15	21
Szaflary:		**389**	**376**	**377**	**376**	**372**
w tym:	SP	213	201	200	221	239
	Gimnazjum	138	134	126	118	108
	"0"	38	41	51	37	25
Zaskale:		**182**	**177**	**162**	**161**	**155**
w tym:	SP	88	100	91	94	95
	Gimnazjum	64	53	51	40	45
	"0"	30	24	20	27	15

SZKOŁA PODSTAWOWA	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Razem**
Bańska Niżna	88	85	79	74	71	**397**
Bańska Wyżna	59	48	39	43	44	**233**
Bór	39	37	36	36	38	**186**
Maruszyna Dolna	63	70	71	76	72	**352**
Maruszyna Górna	71	77	79	77	79	**383**
Skrzypne	100	105	99	96	90	**490**
Szaflary	213	201	200	221	239	**1074**
Zaskale	88	100	91	94	95	**468**
Razem:	**721**	**723**	**694**	**717**	**728**	

GIMNAZJUM	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Razem**
Bańska Niżna	42	39	40	43	40	**204**
Bańska Wyżnia	34	35	35	32	30	**166**
Maruszyna Dolna	36	28	25	17	29	**135**
Maruszyna Górna	38	37	36	33	29	**173**
Skrzypne	48	48	53	47	48	**244**
Szaflary	138	134	126	118	108	**624**
Zaskale	64	53	51	40	45	**253**
Razem:	**400**	**374**	**366**	**330**	**329**	

"0"	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Razem**
Bańska Niżna	15	20	21	16	16	**88**
Bańska Wyżna	13	16	16	16	20	**81**
Bór	9	7	6	6	6	**34**
Maruszyna Dolna	15	19	17	9	13	**73**

Maruszyna Górna	28	19	23	16	10	**96**
Skrzypne	33	20	20	15	21	**109**
Szaflary	38	41	51	37	25	**192**
Zaskale	30	24	20	27	15	**116**
Razem:	**181**	**166**	**174**	**142**	**126**	

Liczba uczniów w szkołach podstawowych jest stabilna (poza wymagającym dodatkowej analizy odchyleniem w roku 2013), jednak systematyczny spadek liczby uczniów na poziomie gimnazjalnym oraz (co ważniejsze) wśród sześciolatków może w najbliższym czasie utrudnić optymalizację kosztów funkcjonowania gminnego systemu oświaty w obecnym kształcie organizacyjno-przestrzennym.

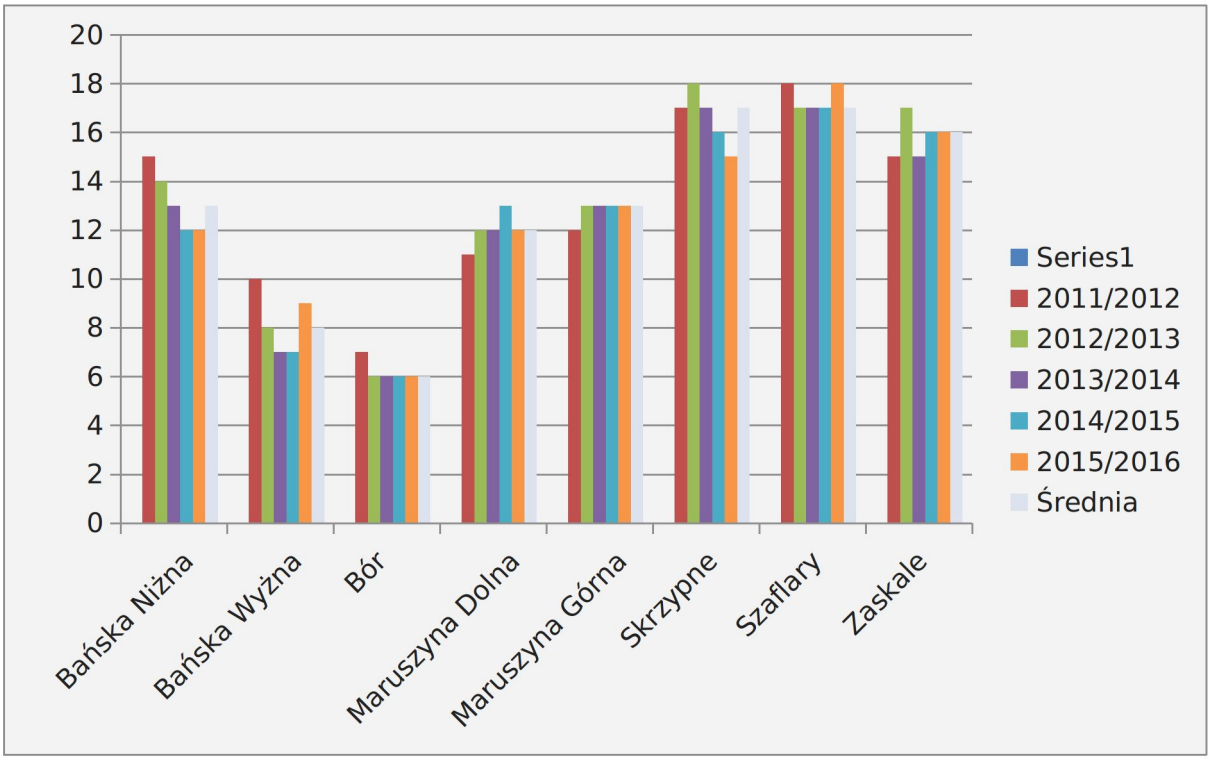
Wg danych udostępnionych przez Gminę Szaflary do szkół poza obwodem lub poza gminą uczęszcza 406 uczniów, co stanowi 25,55% liczby populacji objętej obowiązkiem skolaryzacji: warto zjawisko to poddać bardziej szczegółowej analizie (za granicą przebywa jedynie ¼ tej grupy uczniów).

2.3 Wielkość oddziałów szkolnych

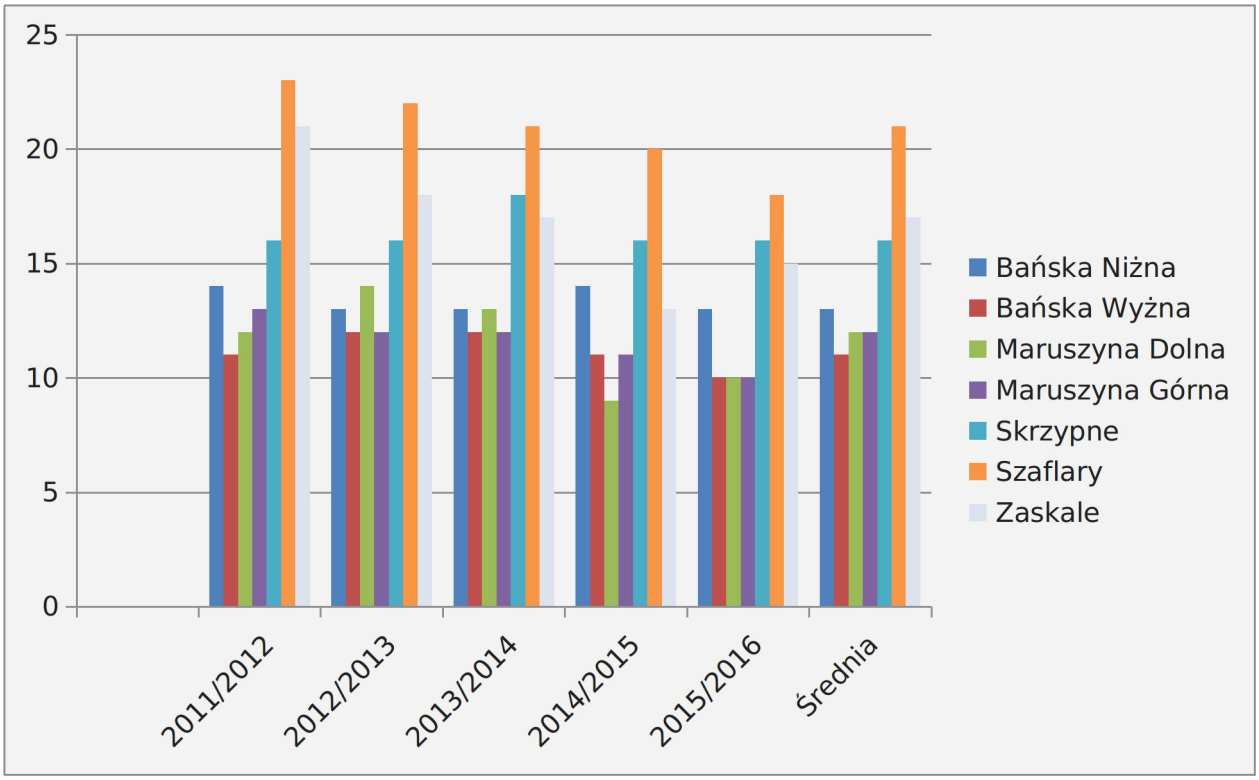
Przeciętną liczbę uczniów w oddziałach możemy przyjąć za podstawowy wyznacznik efektywności systemu oświaty na terenie Gminy: średnia wielkość oddziału szkolnego ma bezpośredni wpływ na koszty funkcjonowania szkół oraz jakość procesu edukacji.

Na terenie Gminy Szaflary wielkość oddziałów w poszczególnych szkołach, z podziałem na typ jednostki, kształtuje się następująco:

SZKOŁA PODSTAWOWA	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia
Bańska Niżna	15	14	13	12	12	13
Bańska Wyżna	10	8	7	7	9	8
Bór	7	6	6	6	6	6
Maruszyna Dolna	11	12	12	13	12	12
Maruszyna Górna	12	13	13	13	13	13
Skrzypne	17	18	17	16	15	17
Szaflary	18	17	17	17	18	17
Zaskale	15	17	15	16	16	16

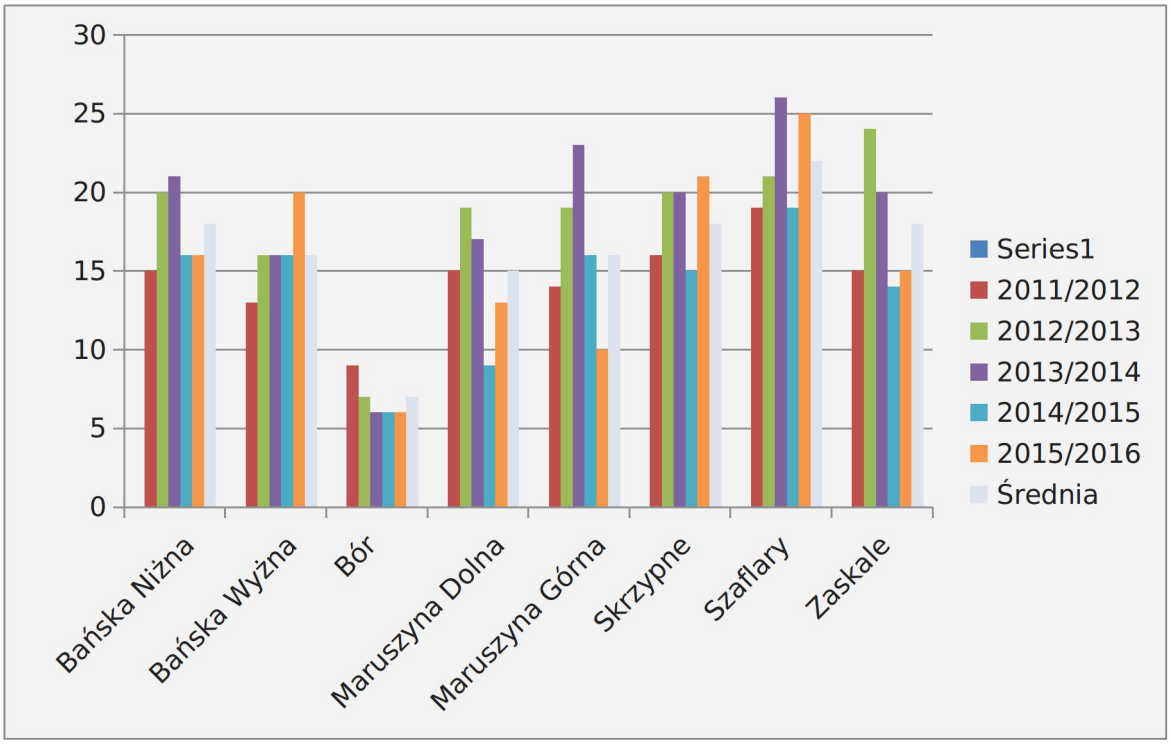


GIMNAZJUM	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia
Bańska Niżna	14	13	13	14	13	13
Bańska Wyżna	11	12	12	11	10	11
Maruszyna Dolna	12	14	13	9	10	12
Maruszyna Górna	13	12	12	11	10	12
Skrzypne	16	16	18	16	16	16
Szaflary	23	22	21	20	18	21
Zaskale	21	18	17	13	15	17



"0"	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia
Bańska Niżna	15	20	21	16	16	18
Bańska Wyżna	13	16	16	16	20	16
Bór	9	7	6	6	6	7
Maruszyna Dolna	15	19	17	9	13	15
Maruszyna Górna	14	19	23	16	10	16
Skrzypne	16	20	20	15	21	18

Szaflary	19	21	26	19	25	22
Zaskale	15	24	20	14	15	18



Bardziej szczegółową analizę tej problematyki, w korelacji z kosztami i lokalizacją szkoły, przedstawimy w części 4 (Wnioski i rekomendacje), jednak już teraz chcielibyśmy zwrócić uwagę, że rekomendowana liczba uczniów w oddziale na obszarze wiejskim to nie mniej jak 18. Niektóre jednostki szkolne w Gminie Szaflary znacząco odstają od tej wartości.

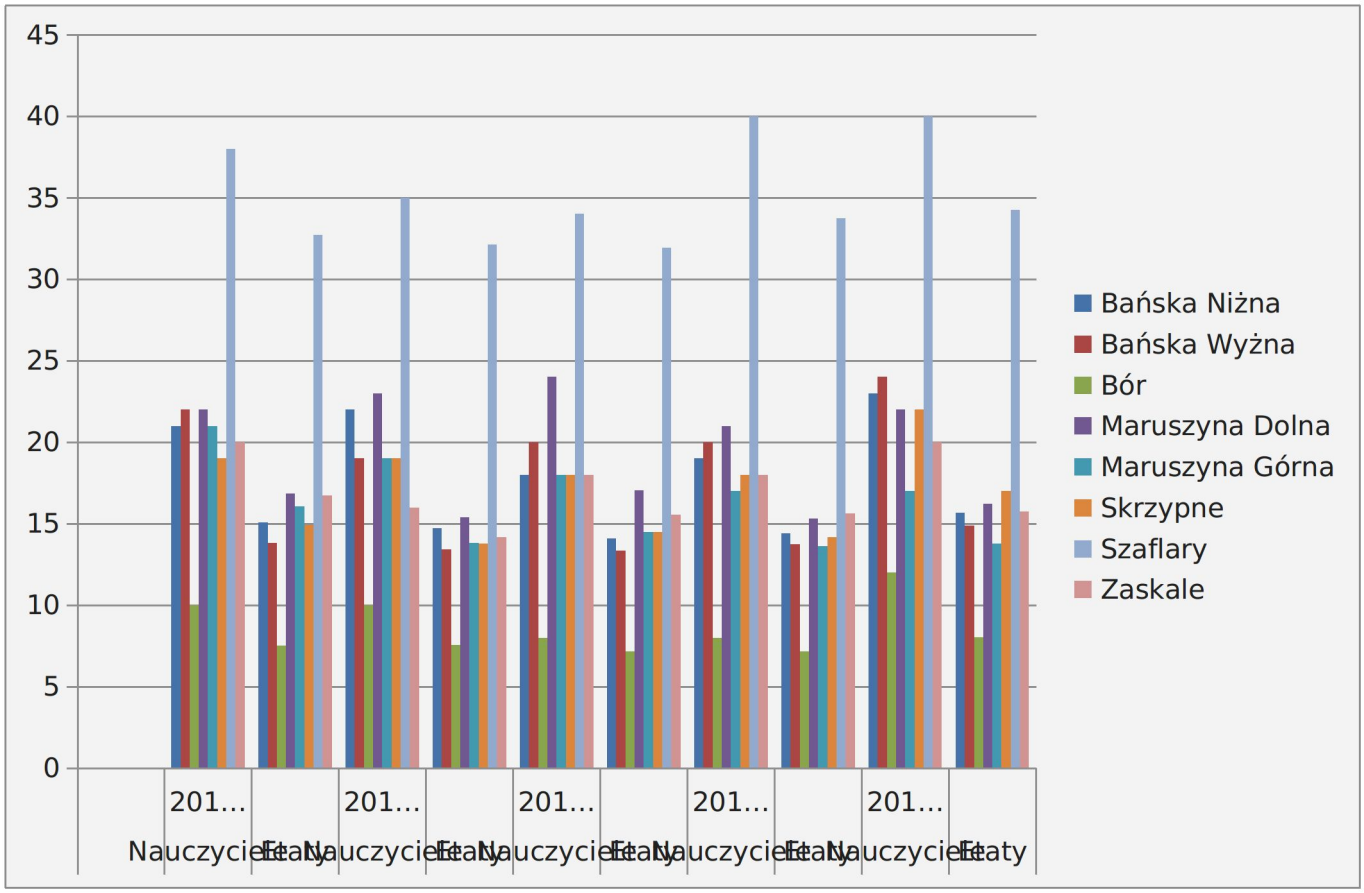
Gmina powinna systematycznie monitorować wielkość oddziałów w prowadzonych przez siebie szkołach i analizować, czy uzasadnione są różnice pomiędzy poszczególnymi szkołami (gdzie podstawowe czynniki uwzględniane w analizie to lokalizacja szkoły i jej profil).

2.4 Pracownicy pedagogiczni

W okresie objętym audytem, w latach 2011-2015, w szkołach prowadzonych przez Gminę Szaflary zatrudnionych było średniorocznie 167 nauczycieli na 130,02 etatach.

Ilość nauczycieli i etatów w poszczególnych szkołach:

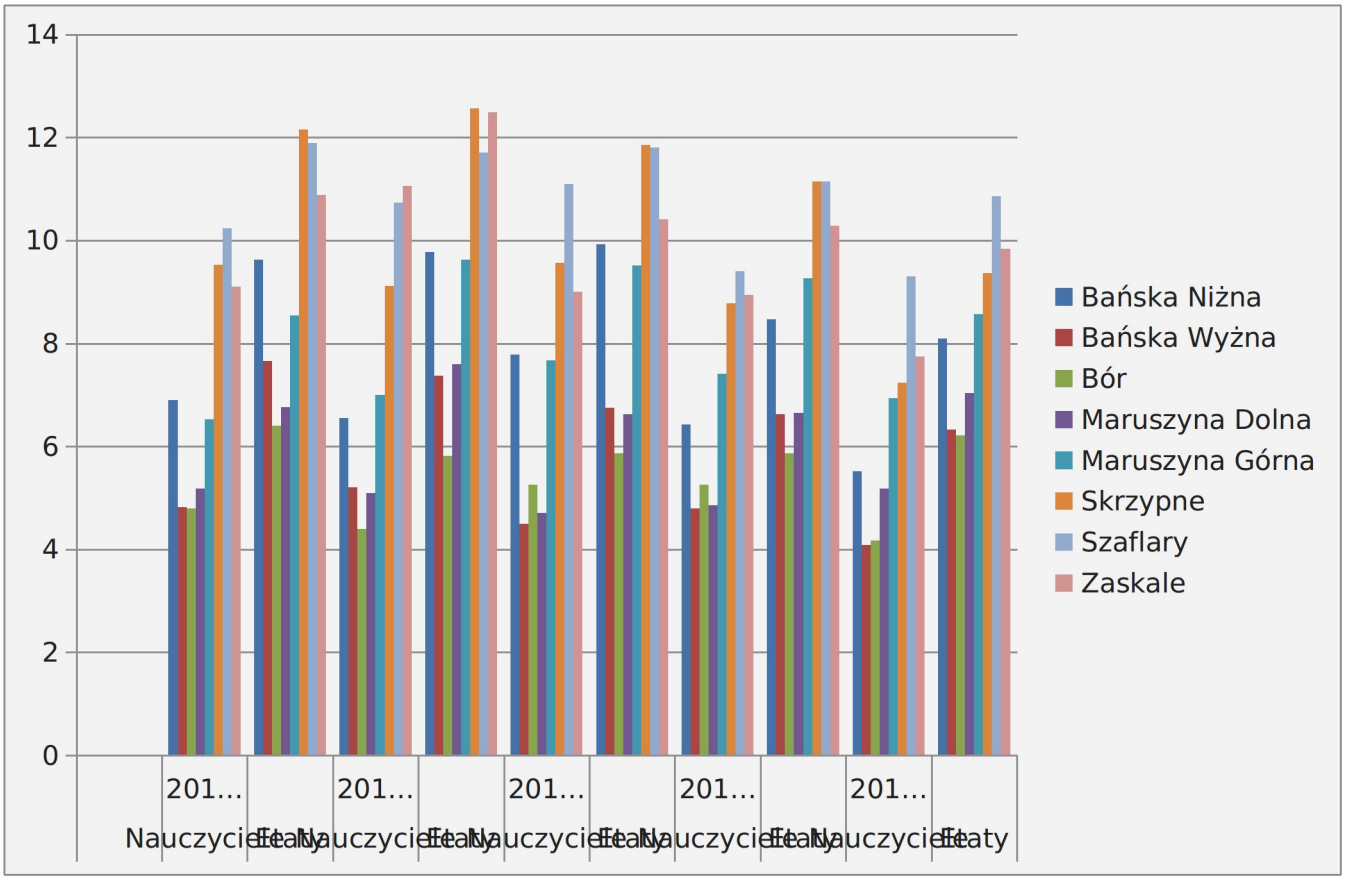
Szkoła		Bańska Niżna	Bańska Wyżna	Bór	Maruszyna Dolna	Maruszyna Górna	Skrzypne	Szaflary	Zaskale
2011/2012	Nauczyciele	21	22	10	22	21	19	38	20
	Etaty	15,06	13,83	7,5	16,85	16,05	14,9	32,72	16,72
2012/2013	Nauczyciele	22	19	10	23	19	19	35	16
	Etaty	14,73	13,43	7,56	15,39	13,82	13,76	32,11	14,17
2013/2014	Nauczyciele	18	20	8	24	18	18	34	18
	Etaty	14,1	13,33	7,16	17,06	14,5	14,5	31,92	15,56
2014/2015	Nauczyciele	19	20	8	21	17	18	40	18
	Etaty	14,41	13,74	7,16	15,33	13,61	14,17	33,73	15,64
2015/2016	Nauczyciele	23	24	12	22	17	22	40	20
	Etaty	15,67	14,88	8,04	16,22	13,77	16,99	34,25	15,75



Ilość uczniów przypadająca w poszczególnych szkołach na 1 nauczyciela i na 1 etat:

Szkoła		Bańska Niżna	Bańska Wyżna	Bór	Maruszyna Dolna	Maruszyna Górna	Skrzypne	Szaflary	Zaskale

2011/2012	Nauczyciele	6,9	4,82	4,8	5,18	6,52	9,53	10,24	9,1
	Etaty	9,63	7,66	6,4	6,76	8,54	12,15	11,89	10,89
2012/2013	Nauczyciele	6,55	5,21	4,4	5,09	7,0	9,11	10,74	11,06
	Etaty	9,78	7,37	5,82	7,6	9,62	12,57	11,71	12,49
2013/2014	Nauczyciele	7,78	4,5	5,25	4,71	7,67	9,56	11,09	9,0
	Etaty	9,93	6,75	5,87	6,62	9,52	11,86	11,81	10,41
2014/2015	Nauczyciele	6,42	4,79	5,25	4,86	7,41	8,78	9,4	8,94
	Etaty	8,47	6,62	5,87	6,65	9,26	11,15	11,15	10,29
2015/2016	Nauczyciele	5,52	4,09	4,17	5,18	6,94	7,23	9,3	7,75
	Etaty	8,1	6,32	6,22	7,03	8,57	9,36	10,86	9,84



Ilość uczniów przypadająca na nauczyciela i etat pozwala nam odnieść się do problematyki efektywności i jakości nauczania: niski współczynnik ilustruje możliwość indywidualnego podejścia do ucznia oraz zróżnicowania form aktywizacji podczas zajęć, jednocześnie jednak umożliwia zweryfikowanie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi szkołami (szczegółową analizę, w korelacji z kosztami oraz jakością nauczania, przedstawimy w części 4, Wnioski i rekomendacje).

Warto jednak już teraz zwrócić uwagę, że kilku szkołach wielkość zatrudnienia nauczycieli w porównaniu z liczbą uczniów znacząco odbiega od średniej krajowej i średniej regionalnej. Uwagę zwraca szczególnie niski wskaźnik w SP w Borze (4,78 ucznia przypada na w badanym okresie 2011-2015 średnio na jednego nauczyciela). Jest to jednakże najmniejsza jednostka szkolna w

Gminie Szaflary i możemy przyjąć, że to poziom zatrudnienia zapewniający sprawne funkcjonowanie szkoły.

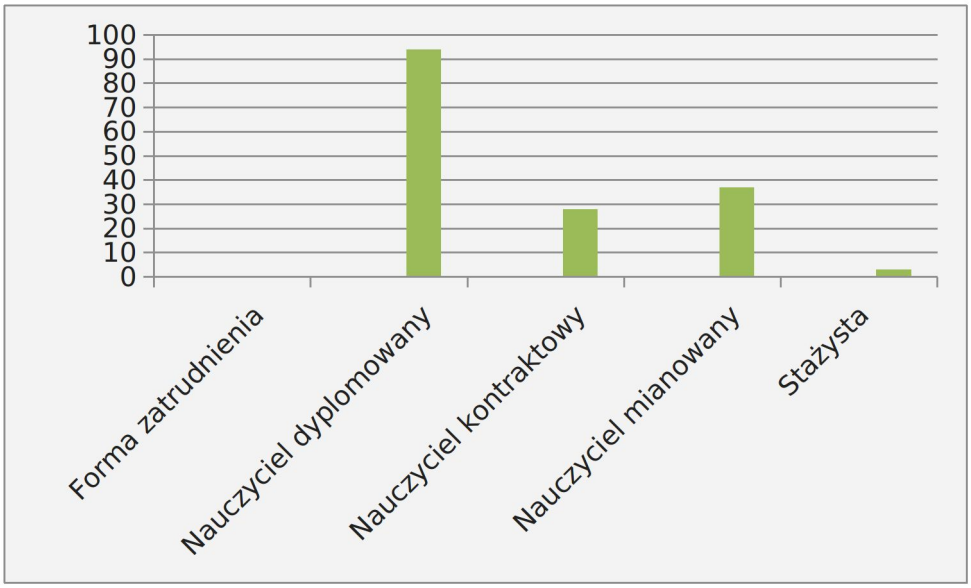
Kadra pedagogiczna zatrudniona w szkołach prowadzonych przez Gminę Szaflary posiada, poza jednym wyjątkiem, wykształcenie wyższe a wielu z pedagogów ukończyła także dodatkowe studia podyplomowe.

Średnia wieku zatrudnionych nauczycieli powyżej 44 lat (z wyłączeniem kadry pedagogicznej w Gminnym Przedszkolu: 33,5 roku).

Większość pracowników pedagogicznych zatrudnionych przez Gminę Szaflary, osiągnęła najwyższy stopień awansu zawodowego: 58% to nauczyciele dyplomowani (nauczyciele kontraktowi = 17% a mianowani = 23% zatrudnionych).

Strukturę zatrudnienia na dzień 1.września 2015 przedstawia poniższa tabela i wykres:

Forma zatrudnienia	
Nauczyciel dyplomowany	94
Nauczyciel kontraktowy	28
Nauczyciel mianowany	37
Stażysta	3



Do tego wątku powrócimy w części 4 (Wnioski i rekomendacje), można jednak stwierdzić, że w analizowanym okresie struktura zatrudnienia dostosowywana była do aktualnych potrzeb.

2.5 Pracownicy niepedagogiczni

W analizowanym okresie Gmina Szaflary zatrudniała średniorocznie 21 pracowników niepedagogicznych na 19,6 etatach (w tym 1 pracownik na stanowisku administracyjnym w ZSPiG Szaflary oraz 2 asystentów romskich w Maruszynie Dolnej).

Porównując ten poziom zatrudnienia do średniej krajowej wskaźnika etatów niepedagogicznych na oddział nie znajdujemy żadnych rezerw lub możliwości optymalizacji: jest to minimalna ilość zatrudnionych pozwalająca na sprawne funkcjonowanie jednostek szkolnych.

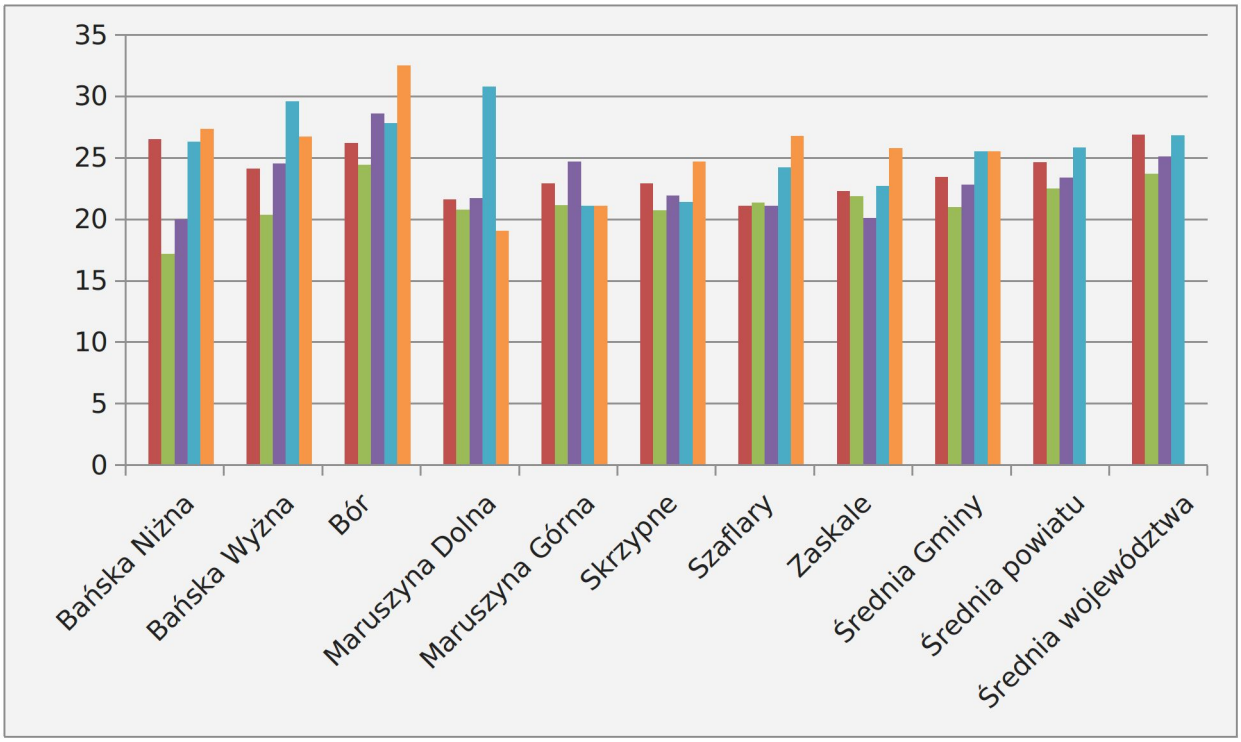
2.6 Jakość kształcenia

Analizę jakości kształcenia przeprowadzono na podstawie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego.

2.6.1 Wynik sprawdzianu klas VI w latach 2011-2015

Tabelaryczne zestawienie wyników sprawdzianu klas VI (maksymalna liczba pkt = 40):

Szkoła	2011	2012	2013	2014	2015
Bańska Niżna	26,5	17,17	20,0	26,3	27,32
Bańska Wyżna	24,11	20,33	24,5	29,6	26,72
Bór	26,17	24,44	28,57	27,8	32,52
Maruszyna Dolna	21,6	20,75	21,7	30,8	19,04
Maruszyna Górna	22,91	21,14	24,67	21,1	21,08
Skrzypne	22,9	20,69	21,94	21,4	24,68
Szaflary	21,08	21,36	21,06	24,2	26,76
Zaskale	22,26	21,86	20,1	22,7	25,76
Średnia Gminy	23,44	20,97	22,81	25,49	25,49
Średnia powiatu	24,65	22,5	23,4	25,8	
Średnia województwa	26,86	23,7	25,1	26,8	



Poziom trudności i różnorodność zadań, zmienny w poszczególnych latach, powoduje, że zmiany, których wizualizację prezentuje powyższy wykres, kształtują się nieliniowo. W konsekwencji – z natury zjawiska nieliniowości – nie można wychwycić stałej tendencji, która pozwoliłaby na ekstrapolację wyników na lata przyszłe. Dlatego, by uniknąć nadmiernego uproszczenia, skoncentrujemy się na dysproporcjach pomiędzy poszczególnymi szkołami w tym samym okresie z odniesieniem do średniej gminnej.

Skumulowany wynik nie jest zadowalający: jedynie wynik sprawdzianu w SP w Borze corocznie przekracza średnią dla Gminu, powiatu nowotarskiego i województwa małopolskiego (w roku 2011 w stosunku do średniej gminnej wynik SP Bór wyższy o 10,5% zaś w roku 2015 o 21,6%). Wynik dla ZSPiG w Bańskiej Niżnej oraz ZSPiG w Bańskiej Wyżnej oscyluje wokół średniej dla Gminy Szaflary, pozostałe jednostki szkolne trwale odnotowują wynik poniżej średniej gminnej i znacząco poniżej średniej dla powiatu oraz województwa.

Szczegółowy komentarz, w korelacji z kosztami, znajdzie się w części 4 (Wnioski i rekomendacje).

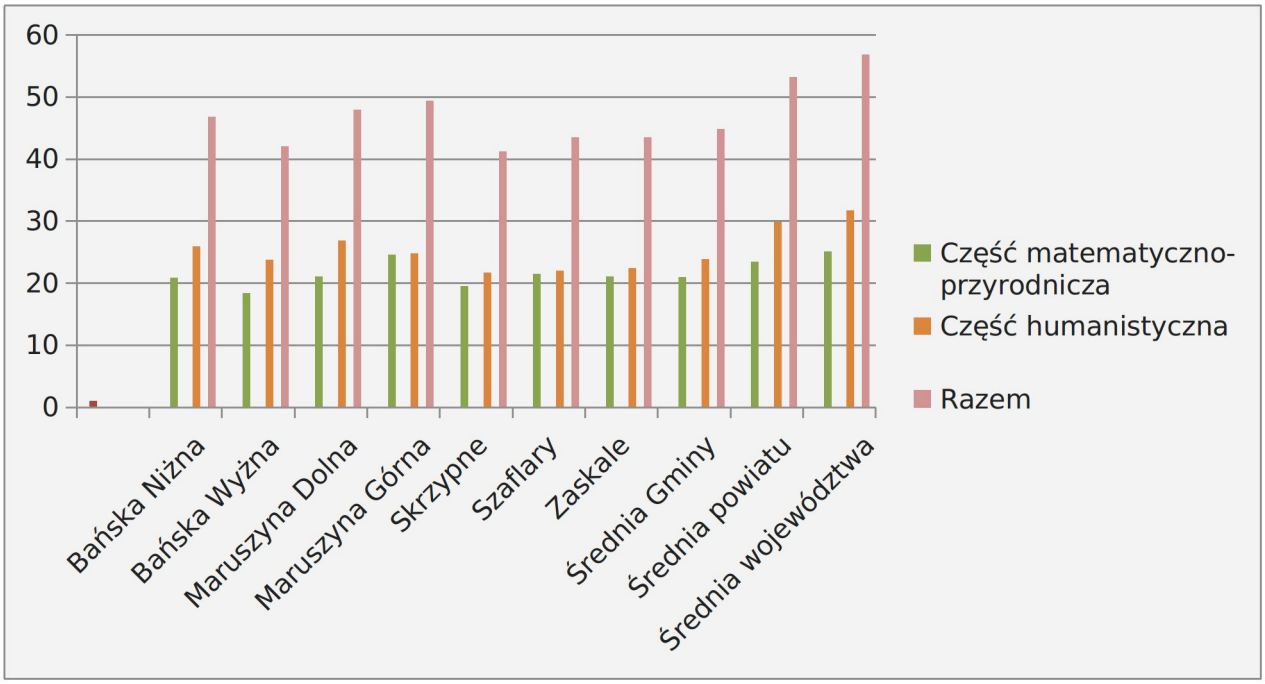
2.6.2 Wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011-2015

W analizowanym okresie 2011-2015 w poszczególnych latach zmieniano metodologię oraz przedmiotowy zakres egzaminu gimnazjalnego. W konsekwencji trudno, nie odwołując się do daleko posuniętego uproszczenia, porównać wyniki dla kolejnych roczników. Szczególnie, gdy przy niewielkiej liczbie uczniów piszących egzamin kluczową rolę odgrywały indywidualne predyspozycje zdających. By uzyskać przejrzysty efekt analizy, części matematyczno-przyrodnicza,

humanistyczna i językowa zostaną od siebie oddzielone zaś jako wspólny mianownik, pozwalający stosunkowo obiektywnie skonfrontować przedstawione wyniki, proponujemy wynik skumulowany dla szkoły z odniesieniem do średniej Gminie, w powiecie nowotarskim i w województwie małopolskim.

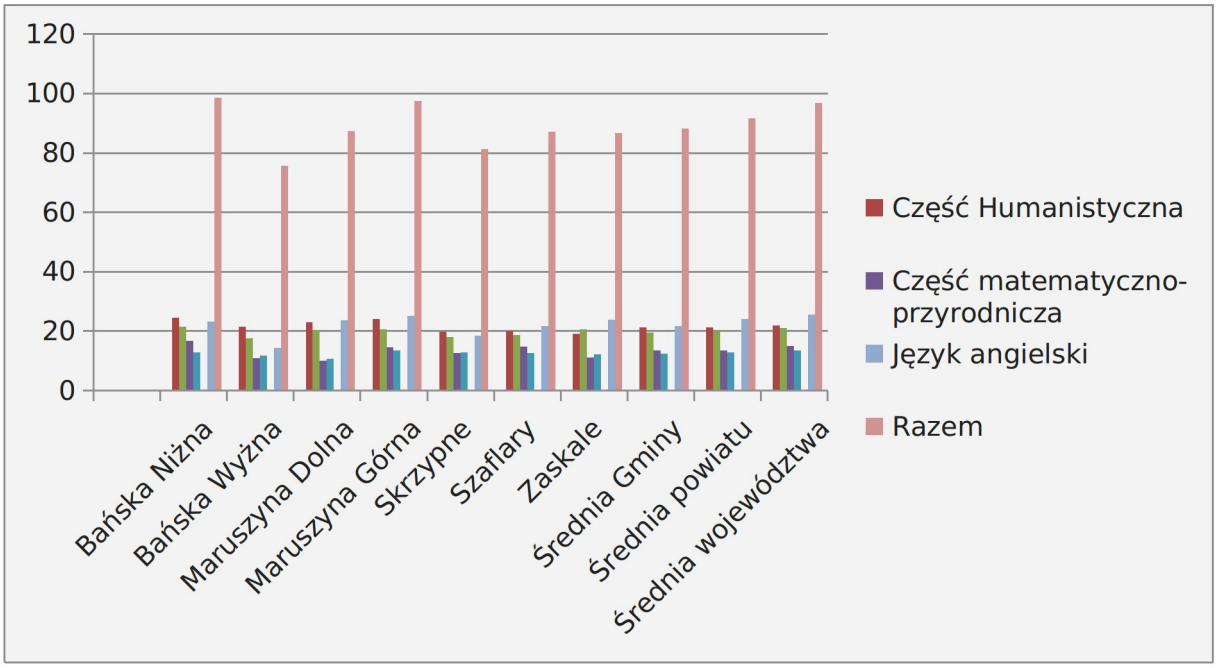
Wynik egzaminu gimnazjalnego 2010/2011:

Szkoła	Część matematyczno-przyrodnicza	Część humanistyczna	Razem
Bańska Niżna	20,89	25,89	**46,78**
Bańska Wyżna	18,31	23,69	**42**
Maruszyna Dolna	21,06	26,81	**47,87**
Maruszyna Górna	24,6	24,73	**49,33**
Skrzypne	19,48	21,7	**41,18**
Szaflary	21,46	22,02	**43,48**
Zaskale	21,09	22,36	**43,45**
Średnia Gminy	20,98	23,88	**44,86**
Średnia powiatu	23,4	29,8	**53,2**
Średnia województwa	25,1	31,7	**56,8**
Ilość punktów max.	50		



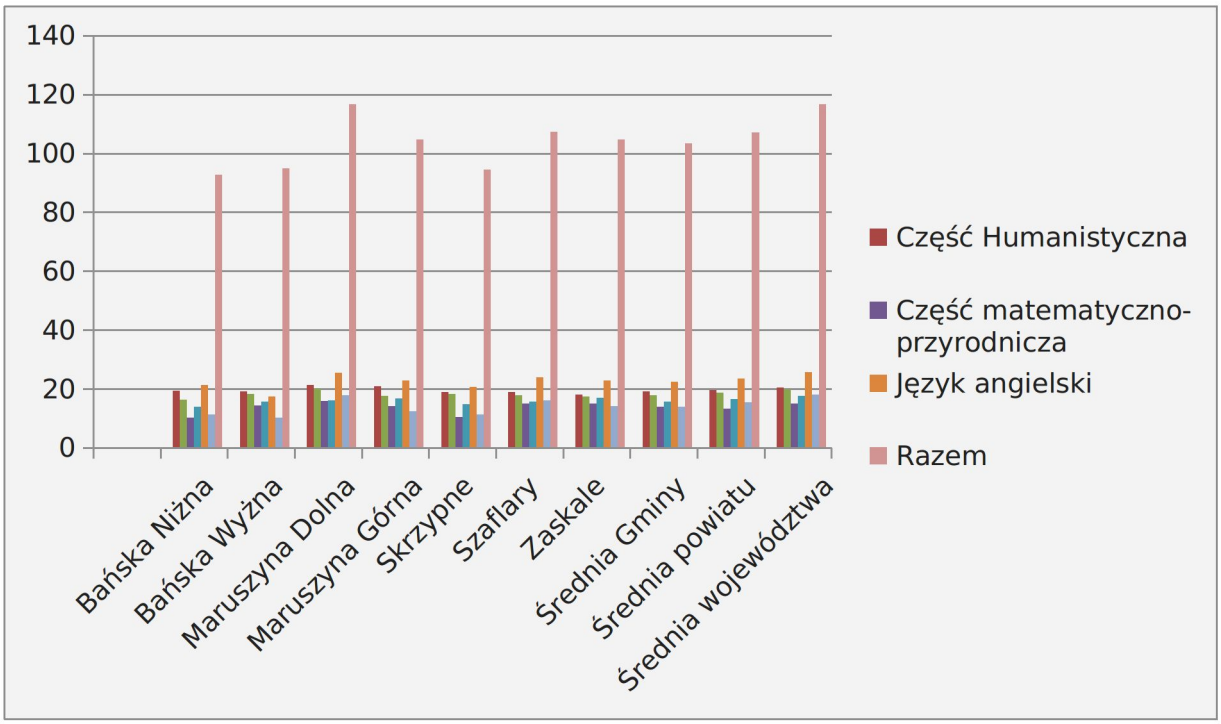
Wynik egzaminu gimnazjalnego 2011/2012:

Szkoła	Część Humanistyczna		Część matematyczno-przyrodnicza		Język angielski	Suma dla Szkoły
	Język polski	Historia i WOS	Matematyka	Przedmioty przyrodnicze	Podstawowy	
Bańska Niżna	24,512	21,417	16,71	12,714	23,2	**98,55**
Bańska Wyżna	21,344	17,556	10,77	11,674	14,24	**75,58**
Maruszyna Dolna	22,88	20,229	9,9	10,66	23,64	**87,31**
Maruszyna Górna	24,01	20,63	14,4	13,34	25,12	**97,5**
Skrzypne	19,744	17,886	12,45	12,688	18,44	**81,21**
Szaflary	19,808	18,645	14,61	12,48	21,6	**87,14**
Zaskale	19,008	20,592	10,92	12,194	23,8	**86,51**
Średnia Gminy	21,1	19,4	13,5	12,4	21,7	**88,1**
Średnia powiatu	21,1	20,2	13,5	12,8	23,9	**91,5**
Średnia województwa	21,9	20,9	15	13,4	25,6	**96,8**
Ilość punktów max.	32	33	30	26	40	161



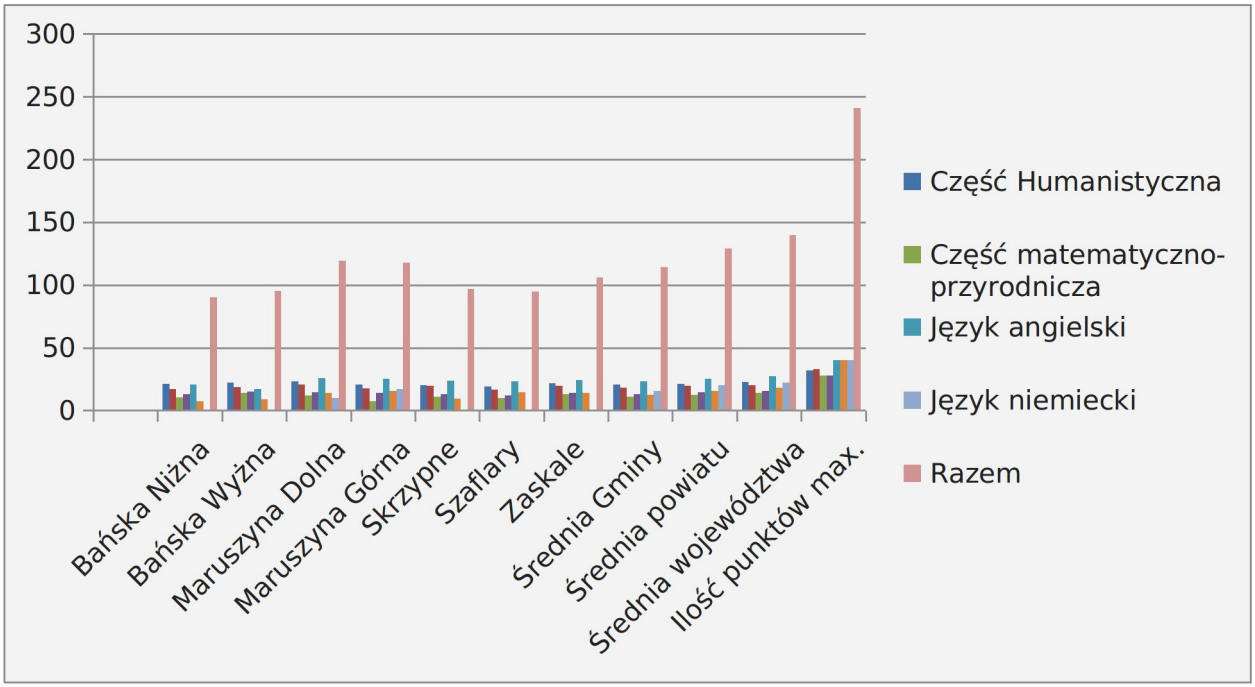
Wynik egzaminu gimnazjalnego 2012/2013:

Szkoła	Część Humanistyczna		Część matematyczno-przyrodnicza		Język angielski		Razem
	Język polski	Historia i WOS	Matematyka	Przedmioty przyrodnicze	Podstawowy	Rozszerzony	
Bańska Niżna	19,3	16,4	10,3	14	21,4	11,3	**92,7**
Bańska Wyżna	19,1	18,2	14,3	15,6	17,4	10,2	**94,8**
Maruszyna Dolna	21,4	20,1	15,8	16	25,4	17,9	**116,6**
Maruszyna Górna	20,8	17,7	14,2	16,8	22,9	12,3	**104,7**
Skrzypne	18,9	18,2	10,5	14,7	20,7	11,4	**94,4**
Szaflary	18,9	17,9	14,9	15,7	24	16	**107,4**
Zaskale	18,1	17,5	15,1	16,9	22,9	14,2	**104,7**
Średnia Gminy	19,2	17,9	14	15,7	22,5	14	**103,3**
Średnia powiatu	19,6	18,6	13,3	16,6	23,4	15,5	**107**
Średnia województwa	20,5	19,9	14,9	17,6	25,7	18	**116,6**
Ilość punktów max.	32	33	29	28	40	40	202



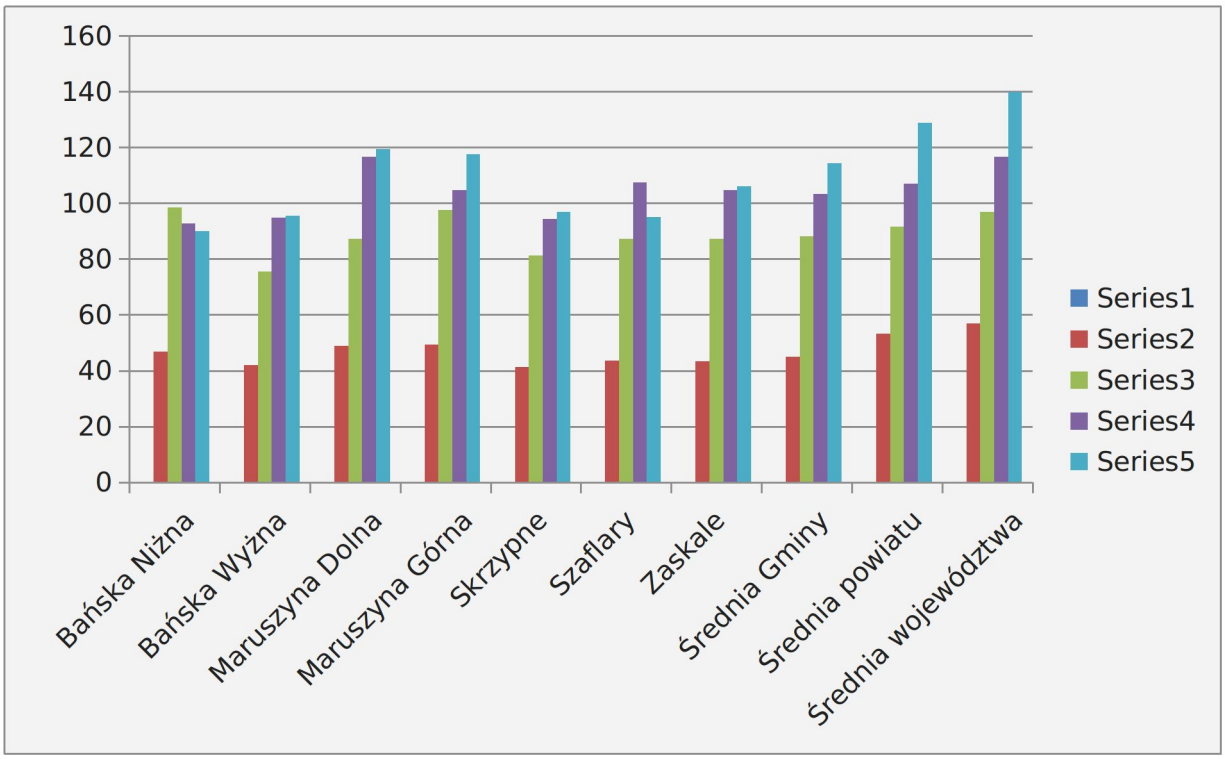
Wynik egzaminu gimnazjalnego 2013/2014:

Szkoła	Część Humanistyczna		Część matematyczno-przyrodnicza		Język angielski		Język niemiecki	Razem
	Język polski	Historia i WOS	Matematyka	Przedmioty przyrodnicze	Podstawowy	Rozszerzony	Podstawowy	
Bańska Niżna	21,3	17,1	10,6	12,9	20,8	7,3	0	**90**
Bańska Wyżna	22,4	18,4	14	14,9	16,9	8,8	0	**95,4**
Maruszyna Dolna	23,1	20,7	11,8	14,5	25,5	13,8	10	**119,4**
Maruszyna Górna	20,6	17,7	7,5	14,2	25,3	15,3	17	**117,6**
Skrzypne	19,9	19,7	11,1	13,1	23,7	9,4	0	**96,9**
Szaflary	19,2	16,5	9,8	11,8	23	14,7	0	**95**
Zaskale	21,6	19,4	12,9	14	24	14,1	0	**106**
Średnia Gminy	20,7	18,3	10,9	13,2	23	12,6	15,6	**114,3**
Średnia powiatu	21,4	19,5	12,6	14,4	25,3	15,6	20	**128,8**
Średnia województwa	22,6	20,2	14,1	15,3	27,2	18,1	22,3	**139,8**
Ilość punktów max.	32	33	28	28	40	40	40	241



Porównanie skumulowanego wyniku egzaminu gimnazjalnego w latach 2011-2015:

Szkoła	2011	2012	2013	2014
Bańska Niżna	46,78	98,55	92,7	90
Bańska Wyżna	42	75,58	94,8	95,4
Maruszyna Dolna	48,87	87,31	116,6	119,4
Maruszyna Górna	49,33	97,5	104,7	117,6
Skrzypne	41,18	81,21	94,4	96,9
Szaflary	43,48	87,14	107,4	95
Zaskale	43,45	87,31	104,7	106
Średnia Gminy	44,86	88,1	103,3	114,3
Średnia powiatu	53,2	91,5	107	128,8
Średnia województwa	56,8	96,8	116,6	139,8



2.6.3 Uwagi uzupełniające

Istotnym wskaźnikiem podsumowującym efekty nauczania – i jednocześnie poświadczającym skuteczność procesu edukacji – jest (1) ilość uczniów kończących kolejny etap edukacji z wyróżnieniem oraz (2) liczba uczniów drugorocznych.

W analizowanym **okresie 712 uczniów uzyskało świadectwo z wyróżnieniem (11,54% ogólnej liczby uczęszczających)**. Zwracają uwagę różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami szkolnymi: od 5% do 11%, przy 16,66% w SP Bór oraz ponad 15% w ZSPiG w Szaflarach. Jednocześnie w ZSPiG w Maruszynie Dolnej i w Maruszynie Górnej zauważamy systematyczny spadek liczby uczniów zamykających rok szkolny z wyróżnieniem.

0,66% uczniów musiało w latach 2011-2015 **powtarzać klasę**. W szkole podstawowej w Borze promocję uzyskiwali wszyscy uczniowie. W ZSPiG Bańska Niżna 14 uczniów (2%), zaś w ZSPiG Zaskale 11 (1,3%) musiało powtarzać klasę. Powyżej średniej plasuje się także ZSPiG Szaflary (0,84%).

Szczegółowe zestawienie tych zdarzeń w poniższej tabeli:

Szkoła	2011	2012	2013	2014	2015
ZSPiG Bańska Niżna:					
Liczba uczniów	145	144	140	133	127
Promocje z wyróżnieniem	12	12	10	14	18
Uczniowie drugoroczni	6	2	2	2	2
ZSPiG Bańska Wyżna*:					
Liczba uczniów	106	99	90	91	96
Promocje z wyróżnieniem	12	18	11	4	7
Uczniowie drugoroczni	0	0	1	0	2
** Uczniowie bez promocji na poziomie edukacji wczesnoszkolnej*					
SP Bór:					
Liczba uczniów	48	44	42	42	44
Promocje z wyróżnieniem	8	7	7	7	8
Uczniowie drugoroczni	0	0	0	0	0
ZSPiG Maruszyna Dolna:					
Liczba uczniów	114	117	113	102	114
Promocje z wyróżnieniem	13	11	10	9	6
Uczniowie drugoroczni	1	1	2	0	1
ZSPiG Maruszyna Górna:					
Liczba uczniów	137	133	138	126	118
Promocje z wyróżnieniem	19	21	12	11	12

Uczniowie drugoroczni	0	0	0	1	0
ZSPiG Skrzypne:					
Liczba uczniów	151	173	172	158	159
Promocje z wyróżnieniem	20	14	14	21	19
Uczniowie drugoroczni	0	0	1	0	0
ZSPiG Szaflary:					
Liczba uczniów	389	376	377	376	372
Promocje z wyróżnieniem	58	51	57	47	57
Uczniowie drugoroczni	5	4	2	3	2
ZSPiG Zaskale:					
Liczba uczniów	182	177	162	161	155
Promocje z wyróżnieniem	14	13	16	15	17
Uczniowie drugoroczni	2	0	4	3	2

W zajęciach organizowanych na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2a Karty Nauczyciela (nauczyciel obowiązany jest prowadzić zajęcia opieki świetlicowej lub zajęcia w ramach godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora) obok zajęć zwiększające szanse edukacyjne uczniów a skierowanych zarówno do uczniów zdolnych jak i tych mającym trudności w nauce, prowadzono zajęcia rozwijające zainteresowania uczniów (szczegółowa informacja udostępniana przez Urząd Gminy).

3. Finansowanie systemu oświaty w Gminie Szaflary

3.1 Wydatki na system oświaty a budżet Gminy

Koszty utrzymania systemu oświaty są najważniejszą pozycją w budżetach jednostek samorządu terytorialnego: przeciętnie w skali całego kraju około 40% rocznego budżetu. W analizowanym przypadku, w Gminie Szaflary wynosiły odpowiednio:

2011 - 40,57%

2012 - 48,21%

2013 - 47,63%

2014 - 50,22%

2015 - 46,92%

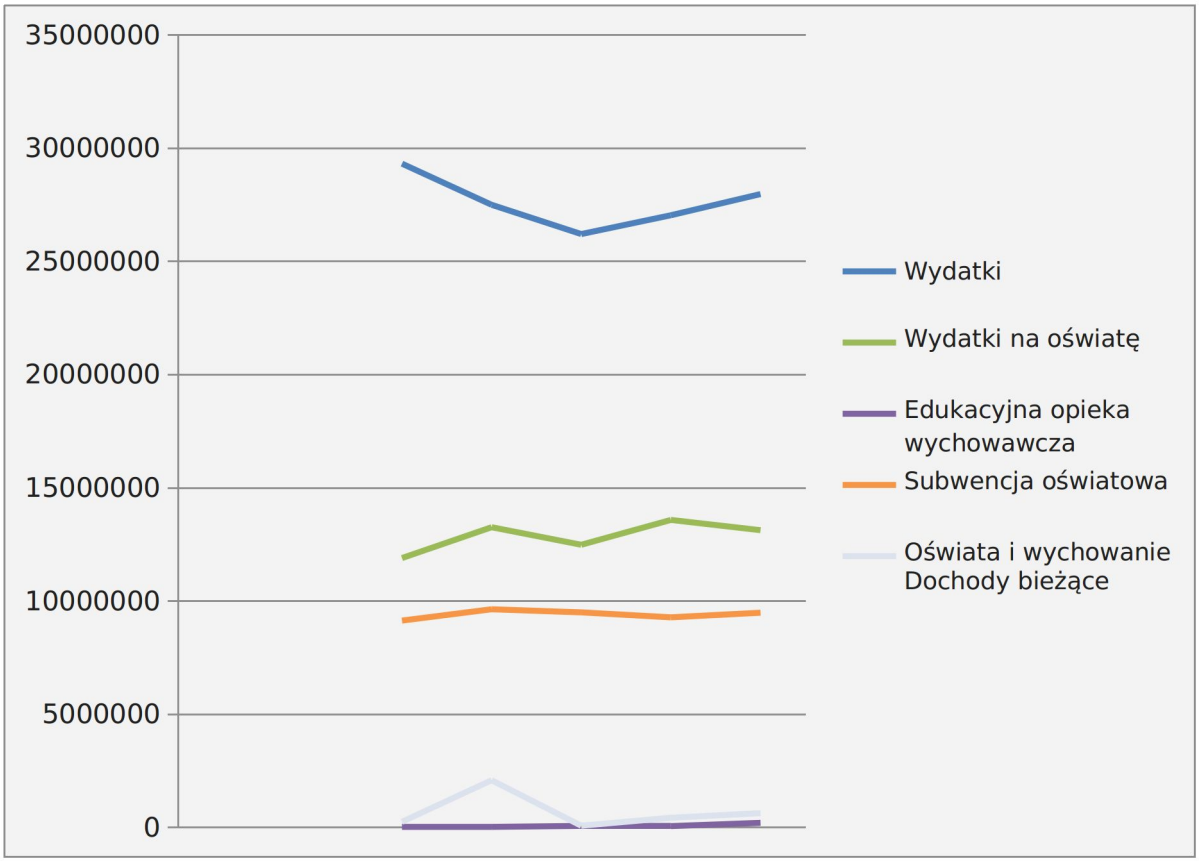
W porównywalnej gminie o podobnej strukturze systemu oświaty (jedna jednostka szkolna dominująca, o największej liczbie uczniów oraz siec rozproszonych szkol wiejskich z niską liczbą uczęszczających) wydatki na oświatę, w stosunku do ogólnych wydatków, odpowiednio kształtowały na poziomie:
2011 – 41,30%
2012 – 44,30%
2013 – 44,18%
2014 – 40,73%
2015 – 42,23% (plan)

W Gminie Szaflary najwyższe koszty generowały szkoły podstawowe (średniorocznie 56,51% wszystkich wydatków na oświatę). Na prowadzenie gimnazjum przeznaczano średnio rocznie 23,9% zaś oddziały przedszkolne w szkołach - 5,8%. Dominująca większość środków, niezależnie od typu jednostki szkolnej, stanowiły koszty osobowe: w badanym okresie 74,44% średniorocznie.

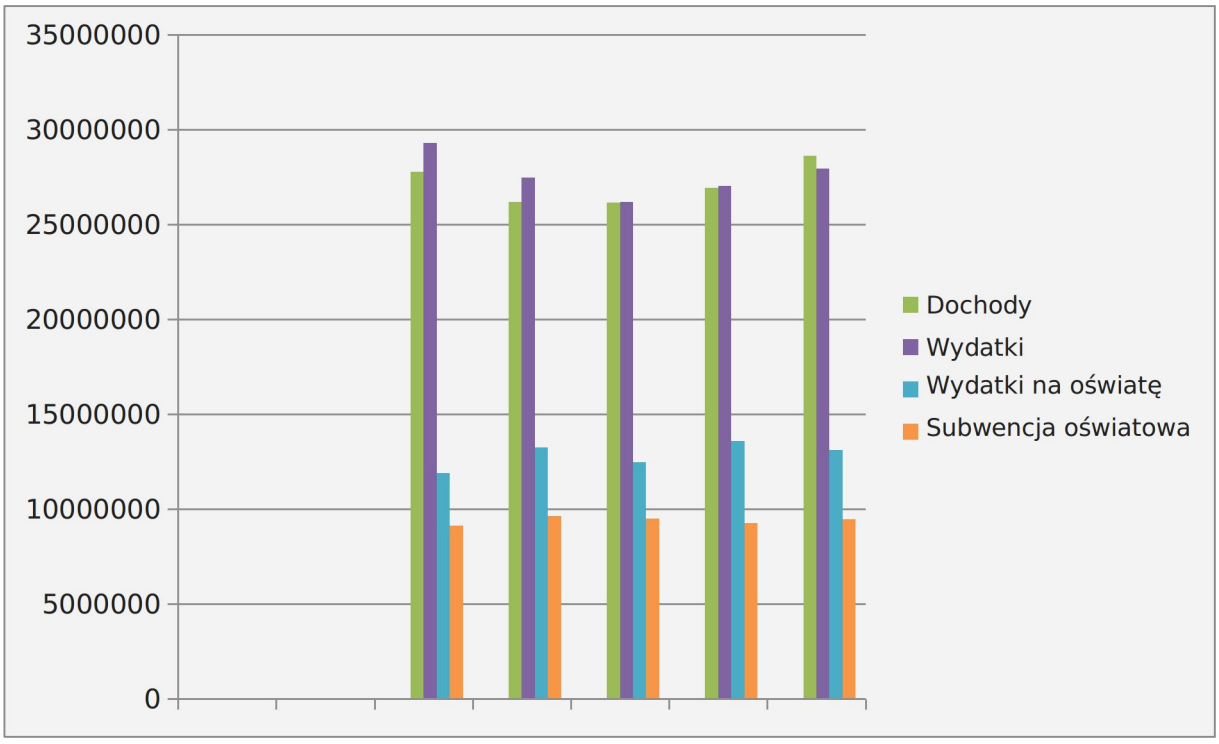
Szczegóły znajdziemy w poniższych tabelach. I tak:

Wydatki na oświatę w kontekście budżetu Gminy:

Pozycja budżetu	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody	27.788.200	26.195.965	26.172.847	26.937.313	28.641.129
Wydatki	29.303.820	27.486.951	26.195.115	27.025.77	27.960.964
Wydatki na oświatę	11.889.670	13.251.000	12.476.400	13.573.078	13.119.975
Edukacyjna opieka wychowawcza	20.000	20.000	63.100	54.800	198.270
Subwencja oświatowa	9.128.576	9.628.984	9.491.435	9.272.819	9.475.776
Oświata i wychowanie Dochody bieżące	245.000	2.079.800	72.300	422.300	626.529



Dla przejrzystości wizualizacji poniżej jedynie z uwzględnieniem wydatków na oświatę w korelacji z subwencją oświatową:



W analizowanym okresie 2011-2015 subwencja oświatowa pokrywała konieczne wydatki na system oświaty w Gminie Szaflary średniorocznie w 73,21%. Analiza danych jednoznacznie wskazują na potencjalny problem w finansowaniu systemu oświaty w Gminie Szaflary: rozbudowana sieć jednostek szkolnych (w tym kilku z bardzo małą liczbą uczniów), w których funkcjonują zapisy Karty Nauczyciela, przy finansowaniu opartym na dopłacie Gminy do subwencji oświatowej nie tylko ogranicza możliwości stabilnego finansowania gminnej oświaty ale – co bardzo istotne w kontekście aktualnej perspektywy finansowej – może zablokować szanse rozwojowe Gminy. Subwencja oświatowa pokrywała bowiem wydatki na oświatę jedynie:

(1) **w 76,78% w roku 2011**
(2) **w 72,66% w roku 2012**
(3) **w 76,07% w roku 2013**
(4) **w 68,32% w roku 2014**
(5) **w 72,22% w roku 2015**

Taka sytuacja, bez zmian w funkcjonowaniu i organizacji lokalnego systemu oświaty, w dłuższej perspektywie podnosi ryzyko związane z działalności samorządu zarówno w realizacji bieżących zadań jak i przedsięwzięć inwestycyjnych.

Warto zwrócić uwagę, że w porównywalnie gminie, przyjętej jako punkt odniesienia, subwencja oświatowa pokrywała w analizowanym okresie 2011-2015 konieczne wydatki na system oświaty odpowiednio:
2011 – 55,35%
2012 – 55,75%
2013 – 54,93%
2014 – 55,38%
2015 – 56,67%
Poniżej zestawienie wydatków na system oświaty w Gminie Szaflary w ujęciu szczegółowym.

Wydatki na oświatę wg typu placówki szkolnej (bez inwestycji)

	2011	2012	2013	1014	2015
Szkoły podstawowe (80101)	6 730 645	7 992 800	7 023 850	7 883 100	6 599 370
w tym koszty osobowe	5 615 500	5 600 000	5 734 900	5 774 900	5 699 670
Gimnazjum (80110)	2 996 025	2 963 450	3 061 850	3 043 000	3 356 000
w tym koszty osobowe	2 542 400	2 463 400	2 517 450	2 517 450	2 854 800
Oddzialy przedszkolne w szkole (80103)	719 000	711 000	781 200	734 570	750 686
w tym koszty	574 800	564 800	611 750	584 400	644 240

	osobowe				
Razem	10 445 670	11 667 250	10 866 900	11 660 670	10 706 056
w tym koszty osobowe	8 732 700	8 628 200	8 864 100	8 876 750	9 198 710

Wydatki na oświatę Pozostałe wg rodzaju

	2011	2012	2013	2014	2015
Dowożenie do szkoły (80113)	126 000	147 300	138 750	138 750	147 800
Zespół obsługi ekon-adm (80114)	311 200	339 200	371 500	371 500	399 270
w tym koszty osobowe	267 000	287 000	314 900	329 800	353 700
Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (80146)	51 000	51 700	58 400	57 700	69 600
Pozostałe koszty (80195)	152 900	165 550	163 750	162 890	241 380
w tym koszty osobowe	63 900	59 500	44 450	40 860	43 150
Razem:	641 100	703 750	732 400	730 840	858 050
w tym koszty osobowe	330 900	346 500	359 350	370 660	396 850

3.2 Koszty funkcjonowania jednostek szkolnych na terenie Gminy

Analizę kosztów funkcjonowania poszczególnych jednostek szkolnych przeprowadzono w oparciu o średnioroczne koszty kształcenia ucznia a wskaźniki obliczono na podstawie sprawozdań z wykonania planów wydatków budżetowych.

ZSPiG Bańska Niżna Koszty na 1 ucznia					
	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	8 632,86	9 028,75	10 001,30	10 390,51	9 818,83
Gimnazjum	7 175,76	9 466,25	8 908,03	8 985,19	9 502,16
Oddział przedszkolny	4 893,57	3 837,62	8 846,15	5 282,77	5 352,93

ZSPiG Bańska Wyżna Koszty na 1 ucznia					
	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	11 316,70	16 458,52	18 999,81	16 249,52	12 537,38
Gimnazjum	10 518,37	9 133,24	9 453,30	12 445,01	12 339,42
Oddział przedszkolny	5 156,14	4 131,81	4 486,24	5 248,90	3 874,00

SP Bór

	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	14 162,36	16 134,16	16 162,28	16 306,80	13 906,45
Oddział przedszkolny	7 161,05	10 692,97	12 137,78	12 356,44	11 945,33

ZSPiG Maruszyna Dolna

	2011	2012	2013	2014	2015(plan)
Szkoła podstawowa	13 646,10	12 592,69	11 965,86	11 141,64	11 336,84
Gimnazjum	10 077,02	12 346,85	11 297,51	15 985,74	8 854,22
Oddział przedszkolny	5 767,03	5 646,37	9 074,03	10 728,90	6 504,69

ZSPiG Maruszyna Górna

	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	9 926,80	10 298,60	9 669,76	9 395,04	8 508,50
Gimnazjum	8 595,28	8 464,43	8 879,02	13 315,69	14 778,52
Oddział przedszkolny	3 872,81	6 897,98	4 071,44	5 855,18	8 806,00

ZSPiG Skrzypne

	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	7 361,07	7 883,11	8 164,66	7 655,06	7 118,58
Gimnazjum	7 708,40	8 367,56	8 127,28	10 424,24	9 259,98
Oddział przedszkolny	2 984,05	6 052,13	4 561,92	5 612,60	4 044,29

ZSPiG Szaflary

	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	7 618,58	8 595,89	8 413,10	7 200,63	6 680,10
Gimnazjum	5 121,99	6 031,33	6 580,30	8 016,63	8 775,56
Oddział przedszkolny	3 739,15	3 705,03	2 917,69	4 076,79	6 082,36

ZSPiG Zaskale

	2011	2012	2013	2014	2015 (plan)
Szkoła podstawowa	8 271,83	7 877,70	8 291,69	8 460,46	8 394,75
Gimnazjum	6 235,90	8 959,00	9 169,64	11 382,07	10 171,27
Oddział przedszkolny	2 119,92	3 751,52	3 141,49	3 232,70	5 877,20

Najwyższe koszty **na poziomie szkoły podstawowej** notujemy w ZSPiG w Bańskiej Wyżnej (w roku 2013 przekroczono średnią Gminy dla tego okresu o 65,8%) oraz w SP Bór, gdzie średnia dla badanego okresu 2011-2015 o ok. 48% przekracza średnią dla Gminy. W pozostałych jednostkach szkolnych wynik trwale oscyluje wokół tejże średniej (lub jest poniżej: ZSPiG Szaflary, ZSPiG Skrzypne i ZSPiG Zaskale).

Przy średniej rocznej dla analizowanego okresu 2011-2015, wynoszącej dla Gminy Szaflary zł 9.573,21 **najwyższe koszty na 1 ucznia w gimnazjum** notujemy w ZSPiG w Maruszynie Dolnej i w Maruszynie Górnej – odpowiednio:

Maruszyna Dolna: zł 15.985,74 w roku 2014 (wzrost o 58% w stosunku do roku 2011, w roku 2015 brak trzeciej klasy)
Maruszyna Górna: zł 13.315,69 w roku 2015 (wzrost o 55% w stosunku do roku 2011)

Koszty w obu miejscowościach oraz w Bańskiej Wyżnej wykazują stałą tendencję wzrostową i plasują się dużo powyżej średniej gminnej. W pozostałych jednostkach szkolnych koszty oscylują wokół średniej dla Gminy (Bańska Niżna) lub znajdują się poniżej tejże średniej. W tym kontekście ciekawym przypadkiem, dokumentującym poważniejsze zjawisko – wrażliwość na zmianę warunków początkowych – jest rozwój kosztów w gimnazjum w Zaskalu: średni koszt w latach poprzednich poniżej wskaźnika dla Gminy, jednakże spadek liczby uczniów o 50% w jednym roku skutkuje nagłym wzrostem kosztów o 24,5% a w roku kolejnym powolna tendencja spadkowa. Można ocenić, że następuje dostosowanie do postępujących zmian.

Z takimi fluktuacjami będziemy mieli do czynienia, z przyczyną zmian demograficznych, coraz częściej. A wyniki bieżącej analizy trzeba traktować z dużą ostrożnością, gdyż zmiany – z natury swojej rzeczy – następują z minimum jednorocznym opóźnieniem.

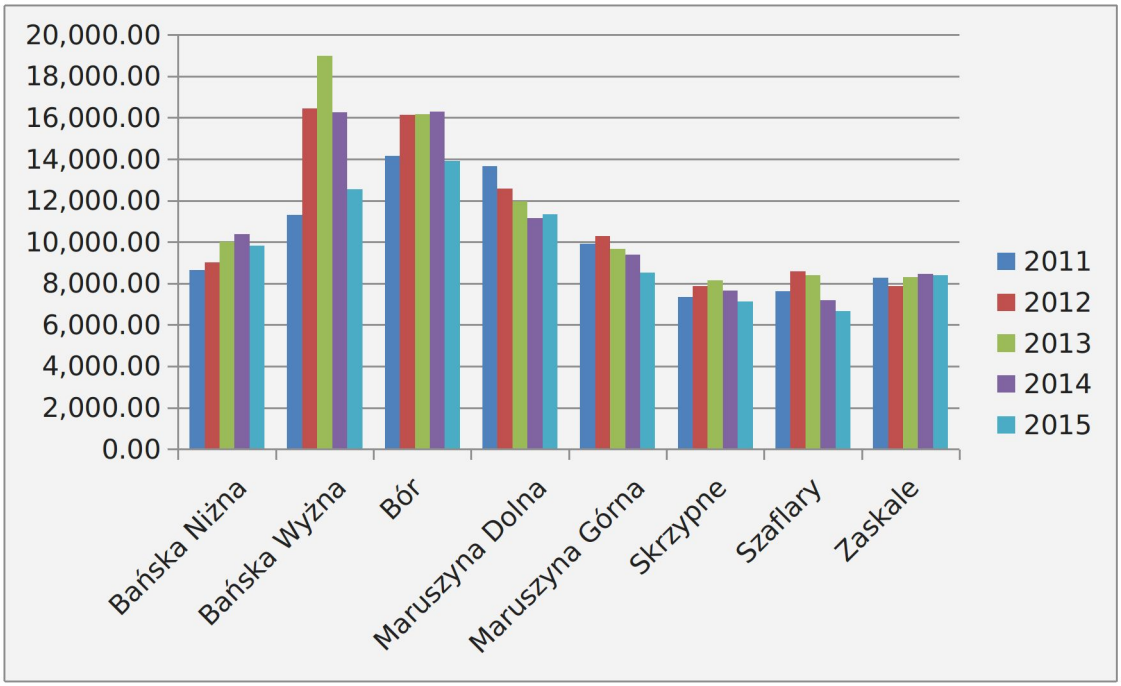
Średni koszt na 1 ucznia w Gminie Szaflary

	2011	2012	2013	2014	2015	Średnia
SP	10 117,40	11 108,68	11 458,56	10 849,96	9 787,68	10 664,46
Gimnazjum	7 918,96	8 996,95	8 916,44	11 507,80	10 525,88	9 573,21
"0"	4 461,72	5 589,43	6 154,59	6 549,29	6 560,85	5 863,18

Koszt na 1 ucznia z podziałem na typ jednostki szkolnej Szkoła podstawowa

	2011	2012	2013	2014	2015
Bańska Niżna	8 632,86	9 028,75	10 001,30	10 390,51	9 818,83
Bańska Wyżna	11 316,70	16 458,52	18 999,81	16 249,52	12 537,38
Bór	14 162,36	16 134,16	16 162,28	16 306,80	13 906,45
Maruszyna Dolna	13 646,10	12 592,69	11 965,86	11 141,64	11 336,84
Maruszyna Górna	9 926,80	10 298,60	9 669,76	9 395,04	8 508,50
Skrzypne	7 361,07	7 883,11	8 164,66	7 655,06	7 118,58

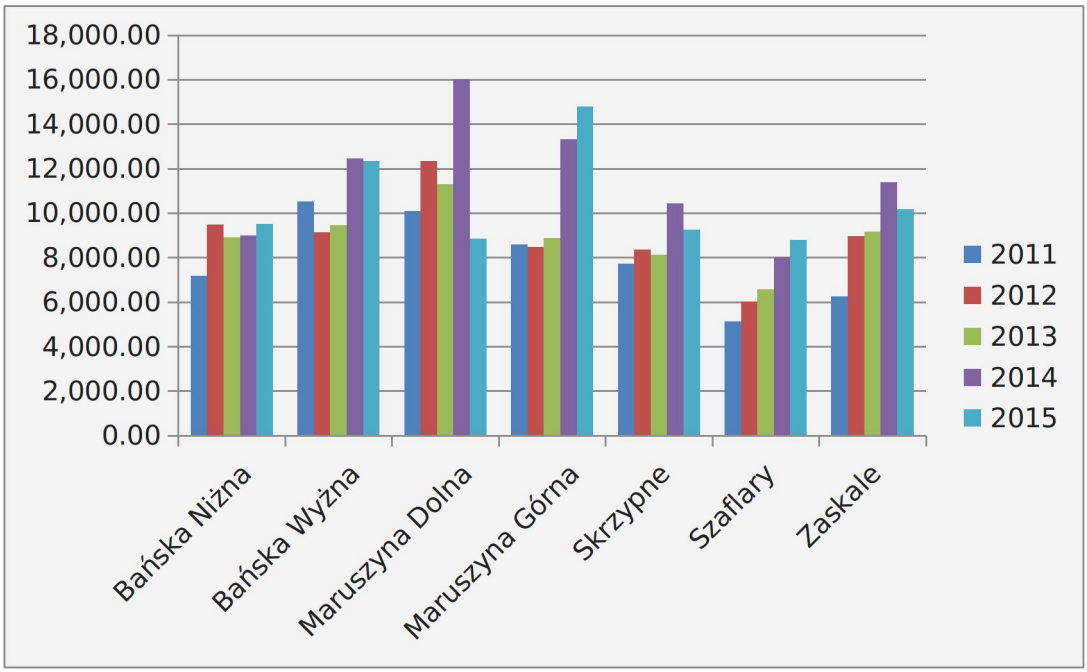
Szaflary	7 618,58	8 595,89	8 413,10	7 200,63	6 680,10
Zaskale	8 271,83	7 877,70	8 291,69	8 460,46	8 394,75



Koszt na 1 ucznia z podziałem na typ jednostki szkolnej Gimnazjum

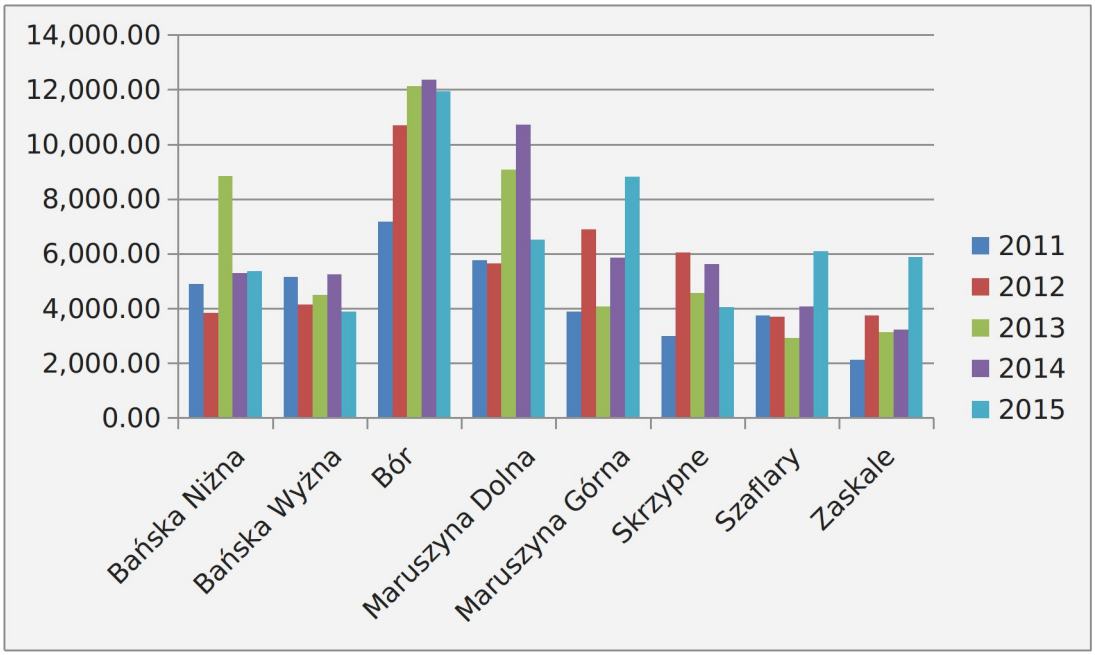
	2011	2012	2013	2014	2015
Bańska Niżna	7 175,76	9 466,25	8 908,03	8 985,19	9 502,16
Bańska Wyżna	10 518,37	9 133,24	9 453,30	12 445,01	12 339,42

Maruszyna Dolna	10 077,02	12 346,85	11 297,51	15 985,74	8 854,22
Maruszyna Górna	8 595,28	8 464,43	8 879,02	13 315,69	14 778,52
Skrzypne	7 708,40	8 367,56	8 127,28	10 424,24	9 259,98
Szaflary	5 121,99	6 031,33	6 580,30	8 016,63	8 775,56
Zaskale	6 235,90	8 959,00	9 169,64	11 382,07	10 171,27



Koszt na 1 ucznia z podziałem na typ jednostki szkolnej
Oddział przedszkolny w SP

	2011	2012	2013	2014	2015
Bańska Niżna	4 893,57	3 837,62	8 846,15	5 282,77	5 352,93
Bańska Wyżna	5 156,14	4 131,81	4 486,24	5 248,90	3 874,00
Bór	7 161,05	10 692,97	12 137,78	12 356,44	11 945,33
Maruszyna Dolna	5 767,03	5 646,37	9 074,03	10 728,90	6 504,69
Maruszyna Górna	3 872,81	6 897,98	4 071,44	5 855,18	8 806,00
Skrzypne	2 984,05	6 052,13	4 561,92	5 612,60	4 044,29
Szaflary	3 739,15	3 705,03	2 917,69	4 076,79	6 082,36
Zaskale	2 119,92	3 751,52	3 141,49	3 232,70	5 877,20



W części 3.5 (str. ...) porównamy koszty finansowania systemu oświaty z adekwatną strukturą w gminie porównywalnej strukturalnie z Gminą Szaflary.

3.3 Subwencja oświatowa

Środki z subwencji oświatowej są niewystarczające dla bieżącego finansowania systemu gminnej oświaty. W poprzedniej dekadzie– sporadycznie – bywały jednostki samorządu terytorialnego, które zdołały „oszczędzić" część środków pochodzących z subwencji oświatowej (gminy wiejskie gęsto zaludnione, z dużą koncentracją sieci osadniczej). W aktualnych uwarunkowaniach, przy obecnym stanie, finansów publicznych, zdecydowana większość JST zmuszona jest dopłacać do subwencji oświatowej *(poniżej, na podstawie wyników badań Biura Analiz Sejmowych i Instytutu Badań w Oświacie oraz własnych obliczeń, zagregowane tabelaryczne zestawienie JST).*

Odsetek gmin dopłacających do subwencji oświatowej

Jednostka administracyjna	2011	2012	2013	2014	2015
Miasta wojewódzkie	94%	94%	94%	94%	94%
Inne miasta na prawach powiatu	85%	81%	85%	83%	83%
Miasta powiatowe	100%	100%	100%	99%	100%
Małe miasta	96%	97%	96%	97%	97%
Gminy wiejskie	95%	97%	97%	97%	97%

Źródło: Biuro Analiz Sejmowych i Instytut Badań w Oświacie oraz obliczenia własne

Wspomnieliśmy powyżej (cześć 3.1), że koszty utrzymania systemu oświaty stanowią budżetach jednostek samorządu terytorialnego przeciętnie w skali całego kraju około 40% rocznego budżetu. W analizowanym przypadku, w Gminie Szaflary wynosiły odpowiednio:

Budżet Gminy Szaflary a wydatki na oświatę i subwencja oświatowa [%]

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki na oświatę w budżecie Gminy	40,57	48,21	47,63	50,22	46,92
Subwencja oświatowa w wydatkach na oświatę	76,78	72,66	76,07	68,32	72,22

Jednocześnie subwencja oświatowa pokrywała konieczne wydatki na system oświaty w Gminie Szaflary średniorocznie w 73,21%. **Są to wskaźniki wyższe od przeciętnej krajowej.** Jedynie w roku 2015 na dopłaty wydatkowane będzie zł 2.025.873,65 (co stanowi 7,25% wszystkich wydatków budżetowych na ten rok a 18,28% wydatków na oświatę).

Poniżej znajdziemy szczegółowe zestawienie subwencji oświatowej w korelacji z sumarycznymi kosztami w poszczególnych jednostkach szkolnych oraz w porównaniu z kosztami na jednego ucznia.

Porównanie subwencji oświatowej z kosztami w roku 2015

Jednostka szkolna	Koszty	Subwencja	Dopłata	Stosunek dopłaty do kosztów
ZSPiG Bańska Niżna	1 248 030,00	966 104,59	281 925,41	22,59%
ZSPiG Bańska Wyżna	1 166 850,00	668 485,85	498 364,15	42,71%
SP Bór	641 810,00	324 239,10	317 570,90	49,48%
ZSPiG Maruszyna Dolna	1 226 020,00	920 643,13	305 376,87	24,91%
ZSPiG Maruszyna Górna	1 248 590,00	914 559,96	334 030,04	26,75%
ZSPiG Skrzypne	1 355 860,00	1 180 572,64	175 287,36	12,93%
ZSPiG Szaflary*	2 817 576,00	2 878 366,31	-60 790,31	-2,15%
ZSPiG Zaskale	1 315 460,00	1 141 350,77	174 109,23	13,26%

Subwencja oświatowa a koszty na 1 ucznia w roku 2015

Jednostka szkolna	Koszt na 1 ucznia	Subwencja na 1 ucznia
ZSPiG Bańska Niżna	10 143,88	8 257,30
ZSPiG Bańska Wyżna	12 662,54	8 913,14
SP Bór	14 122,70	9 006,64
ZSPiG Maruszyna Dolna	10 472,53	9 899,39
ZSPiG Maruszyna Górna	11 735,48	8 314,18
ZSPiG Skrzypne	8 368,96	8 255,75
ZSPiG Szaflary*	7 998,58	8 490,76
ZSPiG Zaskale	9 366,38	8 517,54

W części 3.4 porównamy wydatkowanie subwencji oświatowej z adekwatną strukturą w gminie porównywalnej strukturalnie z Gminą Szaflary.

3.4 Benchmarking

By uzyskać właściwy punkt odniesienia, poniżej zaprezentujemy zagregowane dane dla gminy o porównywalnej liczbie mieszkańców, podobnej strukturze administracyjnej i rozproszonej sieci jednostek szkolnych. I tak:

Liczba oddziałów w porównywalnej gminie

Jednostka szkolna	2012	2013	2014
Szkoła podstawowa	77	76	76
Gimnazjum	38	37	36

Liczba uczniów na 1 oddział w porównywalnej gminie

Jednostka szkolna	2012	2013	2014
Szkoła podstawowa	18	17,6	17,63
Gimnazjum	23,3	21,78	21,58

Koszt edukacji na 1 ucznia w porównywalnej gminie w roku 2014

Szkoła podstawowa:	koszt na 1 ucznia	dopłata na 1 ucznia	% dopłaty do subwencji
539 uczniów:	9 069,26	2 839,25	31
65 uczniów:	20 093,30	10 098,78	50
49 uczniów:	23 182,62	14 241,66	61
72 uczniów:	16 314,07	8 214,28	50
50 uczniów:	19 732,36	10 636,86	54
54 uczniów:	19 498,82	10 458,82	54

Gimnazjum:	koszt na 1 ucznia	dopłata na 1 ucznia	% dopłaty do subwencji
87 uczniów:	15 238,66	6 547,80	43
276 uczniów:	12 574,94	5 790,13	46

Porównując powyższe dane z adekwatnymi zestawieniami dla Gminy Szaflary, zauważamy wyraźny trend: **jednostki szkolne o liczbie uczniów poniżej 81, niezależnie od ich typu, wykazują jedną wspólną cechę, dopłata do subwencji oscyluje wokół lub plasuje się powyżej 50%.**

4. Wnioski i rekomendacje

W modelu zarządzania i finansowania systemu gminnej oświaty, w którym reguły gry i porządek prawny ustalony jest w strukturach zewnętrznych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego [JST], zmianę sytuacji osiągnąć można jedynie poprzez zmianę formalno-prawnych zasad funkcjonowania lokalnych jednostek szkolnych (wtedy można moderować proces zmian) lub podjęcie działań z opóźnieniem, gdy koszty wzrosną do poziomu społecznie nie akceptowalnego (co najczęściej skutkuje likwidacją szkół prowadzonych przez JST). Poniżej przedstawimy, kumulując wnioski z przeprowadzonej analizy, kilka propozycji, których wdrożenie pozwoli uniknąć działań tak radykalnych.

4.1 Wnioski

(1)

Niż demograficzny jest faktem: od ponad 20 lat stopa urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń a wskaźnik dzietności należy do najniższych na świecie. Wskutek niżu liczba uczniów w Polsce zmniejsza się systematycznie: od roku 2006 liczba uczniów spadła o 1.158.000 (wyższy spadek w szkołach wiejskich).

Wdrażane rozwiązania strukturalne przeciwdziałające spadkowi ludności (m.in. Program 500+) przyniosą odczuwalny efekt najwcześniej po 7 do 10 lat (we Francji, jedynym kraju, gdzie skutecznie wykorzystano podobne instrumenty, wyraźne oddziaływanie odnotowano dopiero po 15 latach).

Nie należy spodziewać się, że przemiany w strukturze demograficznej kraju ominą Gminę Szaflary. **Zmiany zauważane w tzw. funkcjonalnych grupach wiekowych wskazują na systematyczne zmniejszenie się populacji objętej obowiązkiem skolaryzacji**.

(2)

Zgodnie z intencją ustawodawcy, subwencja oświatowa powinna pokrywać wszystkie bieżące koszty związane z prowadzeniem szkół podstawowych i gimnazjum (w wyłączeniem dowozów, stołówek i świetlic). W Gminie Szaflary w latach 2011-2015 koszty finansowania systemu oświaty wynosiły średnio rocznie 46,71% budżetu (przy średniej krajowej 40% a 42,55% w gminie stanowiącej punkt odniesienia), zaś dopłata do systemu oświaty na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum tylko w roku 2015 pochłaniała 7,25% wszystkich wydatków budżetowych a 18,28% wydatków na oświatę.

(3)

W najbliższych latach – analizując liczbę uczniów, wielkość oddziałów oraz generowanych kosztów – **sieć placówek szkolnych w Gminie Szaflary musi być poddana reorganizacji**.

Najistotniejszym wyznacznikiem jednostkowych kosztów nauczania jest oddział i przeciętna liczba uczniów przypadających na 1 oddział: z dostępnych analiz (Biuro Analiz Sejmowych oraz Instytut Badań w Oświacie) wynika, że **gmina wiejska jest w stanie finansować funkcjonowanie prowadzonych szkół ze środków przekazywanych z budżetu państwa, gdy szkoła podstawowa liczy nie mniej niż 104 uczniów (średnio 18 uczniów w oddziale); w przypadku gimnazjum, jest to minimum 71 uczniów (przy przeciętnej w oddziale 24 uczniów)**. W placówkach na terenie Gminy Szaflary wielkość oddziału nie przekracza, poza kilkoma wyjątkami, tego poziomu a wręcz jest znacząco poniżej *(patrz str.13-15 niniejszego opracowania)*. A przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym jest najważniejszym wyznacznikiem jednostkowych kosztów nauczania.

(4)

Liczba zatrudnionych nauczycieli w porównaniu z liczbą uczniów w kilku ze szkół prowadzonych przez Gminę Szaflary znacząco In minus odbiega od średniej krajowej i średniej regionalnej. Mimo tak niskiego wskaźnika niezadowalający jest zarówno skumulowany wynik sprawdzianu szóstoklasisty, jak i wyniki egzaminu gimnazjalnego: jedynie wynik sprawdzianu SP w Borze corocznie przekracza średnią dla Gminy, powiatu nowotarskiego i województwa małopolskiego a wyniki dla ZSPiG w Bańskiej Niżnej oraz ZSPiG w Bańskiej Wyżnej oscylowały wokół średniej dla Gminy Szaflary; pozostałe jednostki szkolne odnotowują wyniki poniżej średniej gminnej i poniżej średniej dla powiatu oraz województwa.

(5)

Sam system finansowania oświaty jest sztywny, subwencja oświatowa nie obejmuje wszystkich kosztów funkcjonowania edukacji. Rozbudowana sieć szkół podstawowych w terenie wiejskim, z bardzo małą liczbą uczniów (około 60-70 uczniów), w których funkcjonują zapisy Karty Nauczyciela, przy finansowaniu opartym na dopłacie przez gminę do subwencji oświatowej, jest niekorzystny dla gmin małych o rozproszonej sieci jednostek szkolnych.

Jednostki szkolne o liczbie uczniów poniżej 90, niezależnie od ich typu, wykazują jedną wspólną cechę, wysokość dopłaty do subwencji oscyluje wokół lub plasuje się powyżej 50%.

(6)

Jednostki szkolne o małej liczbie uczniów cechują się bardzo dużą wrażliwością na zmianę warunków początkowych: zmniejszenie liczby uczniów skutkuje szybkim wzrostem kosztów nauczania (adekwatnym przykładem jest przypadek Gimnazjum w Zaskalu: spadek liczby uczniów o 50% w jednym roku skutkuje nagłym wzrostem kosztów o 24,5%).

(7)

Wynagrodzenie i ścieżka awansu zawodowego pracowników pedagogicznych powiązana jest z subwencją oświatową. W konsekwencji pieniądze, zgodnie z zasadą „pieniądze za uczniem”, liczone na uczniów, a wypłacane w oparciu o wynagrodzenia nauczycieli.

4.2 Rekomendacje

Szkoły na poziomie podstawowym i gimnazjalnym realizują zadanie własne samorządu ale jednocześnie – z natury swojej działalności – spełniają pewną rolę w społeczno-kulturalnym środowisku gminy. Mając świadomość tej wielopłaszczyznowości, wypracować trzeba rozwiązania, które pozwolą wesprzeć działania oferujące pracownikom pedagogicznym i mieszkańcom nowe obszary aktywności. Zasada **”prądu przeciwstawnego”**, kiedy zintegrowane przedsięwzięcia promieniują na ich lokalne otoczenie i odwrotnie, mogą doprowadzić do zmiany relacji pomiędzy gminnym systemem oświaty a otoczeniem społeczno-ekonomicznym, zapewnić powstanie efektów mnożnikowych oraz – w konsekwencji - wzmocnić skuteczność oddziaływania rekomendowanych działań.

Podstawowym celem powinna być optymalizacja bieżących kosztów, gdyż to one wpływają na zdolność gminy do kreowania działań modernizacyjnych (a pamiętać trzeba, że aktualna perspektywa finansowa w tym kontekście będzie ostatnią taką szansą). I w tym aspekcie należy rozpatrywać rekomendowane przez nas rozwiązania.

(A)

Kluczowym pytaniem w procesie optymalizacji kosztów działania gminnego systemu oświaty jest uzyskanie kontroli nad ich strukturą. A ponieważ podstawowym składnikiem są koszty osobowe zaś poziom wynagrodzenia wyznaczany jest na gruncie przepisów tworzonych przez instancje, na które jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania, jedynie zmiana statusu formalno-prawnego niektórych z jednostek szkolnych działających na terenie Gminy Szaflary pozwoli na realizację tego celu.

By uniknąć radykalnych działań w niedalekiej przyszłości (a w między czasie zmagać się z niedoborami w lokalnym budżecie), już teraz należy przygotować i wdrożyć kompleksowy program:

(1) reorganizacji aktualnie funkcjonującej sieci jednostek szkolnych;
(2) wykorzystania dostępnej infrastruktury do tworzenia wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych (także niepublicznych) jednocześnie obniżających koszty realizacji zadań własnych gminy i tworzących źródła przychodów dla gminy (tzw. profit center);
(3) przekazania prowadzenia niektórych z gminnych jednostek szkolnych innemu

podmiotowi.

Przyjmując za punkt wyjścia korelację (a) kosztów działalności, (b) jakości edukacji oraz (c) lokalizacji, należy dokonać scalenia jednostek szkolnych prowadzonych przez Gminę Szaflary lub – alternatywnie – przekazać je do prowadzenia innym podmiotom.

(Procedura przekazania szkoły osobie prawnej lub fizycznej zaprezentowana jest w załączniku nr 4 do niniejszego audytu).

(B)

Analiza dochodów i wydatków Gminy Szaflary wskazuje, że możliwe są trzy scenariusze: pierwszy z nich ogranicza możliwości rozwojowe Gminy a w efekcie końcowym zmusza do radykalnych działań (włącznie z likwidacją szkół), drugi pozwala na kontrolowany proces zmian i dostosowanie się do sytuacji, bez ponoszenia kosztów społecznych, trzeci wymusi proces integralnie związany z nieuniknionymi kosztami społecznymi (które dotkną przede wszystkim środowisko pedagogiczne).

Wariant I:

System oświaty na terenie Gminy Szaflary pozostawiamy bez zmian, nie zostają podjęte żadne działania zapobiegawcze. Gmina w kolejnych latach dokłada do subwencji oświatowej. Kwota dopłaty do subwencji wzrasta, gdyż liczba dzieci objętych obowiązkiem skolaryzacji będzie się zmniejszać. W konsekwencji będzie brakowało środków finansowych nie tylko na nowe inwestycje, ale również na utrzymanie obecnej infrastruktury oświatowej, co oznacza **konieczność likwidacji kilku jednostek szkolnych**.

Wariant II:

(1) Szkoła podstawowa w Borze, jednostka szkolna o najwyższych kosztach a jednocześnie oferująca najwyższy standard edukacji, powinna być połączona z ZSPiG w Szaflarach a nauczanie początkowe (klasy 1-3) kompleksowo przeniesione do Boru jako filii zespołu szkół w Szaflarach. Wykorzystane zostaną wszystkie walory lokalizacyjne placówki (włącznie z zapewnieniem, tak ważnego w procesie edukacji początkowej, przyjaznego środowiska) a wysoki standard nauczania dostępny będzie większej grupie uczniów.

(2) Przeprowadzić proces scalenia ZSPiG w Maruszynie Dolnej i ZSPiG w Maruszynie Górnej, w jednej ze szkół umieszczając wyłącznie kształcenie na poziomie szkoły podstawowej, w drugie zaś gimnazjum.

(3) Zespoły szkół w Bańskiej Niżnej i Bańskiej Wyżnej poddać procedurze scalenia lub – alternatywnie – na bazie jednej z tamtejszych jednostek szkolnych utworzyć szkołę sprofilowaną, pozwalając na edukację w zakresie dotychczas nie oferowanym w Gminie

Szaflary.

Działania rekomendowane w wariancie II pozwolą, podnosząc standard edukacji (dziś zróżnicowany w każdym z zespołów szkół), **wygenerować oszczędności w wysokości około zł 2.000.000,0 rocznie i – jednocześnie – zachować istniejącą sieć jednostek szkolnych,** lepiej wykorzystując ich potencjalne możliwości.

Wariant III:

Jednostki szkolne w Maruszynie Dolnej, Maruszynie Górnej, Bańskiej Niżnej, Bańskiej Wyżnej oraz w Borze przekazywane będą do prowadzenia stowarzyszeniom, fundacjom, osobom prawnym lub fizycznym. Pozwoli to na zachowanie istniejącej sieci szkół, dojdzie tylko do zmiany organu prowadzącego na niepubliczny. **Nie będzie to skutkowało, co istotne, wprowadzeniem opłaty za korzystanie z edukacji**, ponieważ nowy organ prowadzący otrzyma na swoją działalność subwencję oświatową. **W wariancie III pracownicy pedagogiczni mogą bezpośrednio przejmować prowadzenie poszczególnych szkół.**

(C)

Jednym z czynników, na znaczenie których należy położyć nacisk, jest wykorzystanie tzw. **renty geograficznej**. Atrakcyjność lokalizacji Gminy Szaflary jako gminy podtatrzańskiej można wykorzystać tworząc **szkołę o profilu sportowym**. Istotnym jest wybór właściwej dyscypliny sportu. Indywidualne sporty zimowe doprowadziłyby do nierównej konkurencji przede wszystkim z Zakopanem i Nowym Targiem. Klasy sportowe o profilu piłka nożna istnieją już w Nowym Targu (SP nr 2 i nr 11).

Rekomendujemy analizę warunków utworzenia szkoły o profilu piłka ręczna. Jest to:

(1) jeden z czterech najbardziej popularnych sportów zespołowych w Polsce,
(2) drużyna narodowa zalicza się, podobnie jak drużyny klubowe, do światowej czołówki,
(3) dyscyplina sportowa permanentnie prezentowana w telewizji publicznej i w kanałach nadawców prywatnych,
(4) dyscyplina wspierana przez stabilnych sponsorów instytucjonalnych (przede wszystkim Grupa Orlen, Grupa AZOTY, Grupa PGNiG i Telewizja Polsat),
(5) w odległości do 250 km od Gminy Szaflary ma swoją siedzibę kilka pierwszoligowych drużyn,
(6) Związek Piłki Ręcznej w Polsce planuje wdrożenie ogólnokrajowego wieloletniego programu szkolenia na poziomie podstawowym.

(D)

Instrumenty formalno-prawne, organizacyjne i finansowe, dostępne jednostkom samorządu terytorialnego, pozwalają – poprzez wdrożenie systemu zarządzania gminnymi obiektami i nieruchomościami – optymalizację zarówno kosztów bieżącej eksploatacji, jak i programu modernizacji i procesu inwestycyjnego (na obiektach referencyjnych poziom oszczędności wynosi od 10 do 40%).

Proponujemy rozważenie implementacji Centrum Sterowania i Nadzoru (CeSIN) oraz platformy monitoringu mediów w obiektach użyteczności publicznej MONITOR, pozwalających na:

kontrolę bieżącej efektywności energetycznej i ekonomicznej,
kontrolę parametrów dostarczanej energii (prąd, ciepło, gaz),
optymalizację pracy systemu w sytuacjach awaryjnych,
sprawdzenie możliwości zbierania i przetwarzania danych w systemach informatycznych z wykorzystaniem Internetu,
planowaniu bieżących działań (przede wszystkim programu napraw i remontów) oraz opracowaniu długoterminowego programu inwestycyjnego dzięki:

- ➢ weryfikacji proponowanych założeń technicznych i kosztów inwestycji przed jej rozpoczęciem,
- ➢ weryfikacji parametrów technicznych urządzeń i odbiorników energii w rzeczywistych warunkach eksploatacyjnych,
- ➢ weryfikacji metod projektowania i wykonania instalacji,
- ➢ opracowanie nowych metod sterowania układami z wykorzystaniem różnych danych z systemu (w tym danych historycznych).

Produkt ten, oparty o zasadę kontraktingu energetycznego (EPC – Energy Performance Contract) funkcjonuje od roku 2010 w kilku gminach i odznacza się kilkoma niezbywalnymi cechami:

- √ oferent na własny koszt i rachunek przeprowadza audyt energetyczny;
- √ koszty związane z wdrożeniem systemu i niezbędne nakłady inwestycyjne ponoszone są przez jako operatora systemu;
- √ umowa jest kontraktem opartym o rezultat (tj. gwarantowany poziom oszczędności) i obejmuje pełną obsługę serwisową;
- √ wynagrodzeniem dla operatora (a jednocześnie właściciela praw do narzędzi IT, służących do obsługi systemu) udział w uzyskanych oszczędnościach (niekiedy uzupełnionym o opłatę za dostępność);
- √ monitoringiem (i zarządzaniem) można objąć każdy inny obiekt użyteczności publicznej należący do Gminy Szaflary.

(Funkcjonalny schemat działania systemu CeSIN i programu MONITOR przedstawiony jest w załączniku nr 1 do niniejszego audytu).

(E)

Czynnik renty geograficznej pozwala na rekomendację poddania szczegółowej analizie prawno-ekonomicznych uwarunkowań założenia **Młodzieżowego Schroniska Szkolnego**, działającego na podstawie:

- ustawy z 7.września 1991 o systemie oświaty;
- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 7.marca 2005 w sprawie ramowych statutów placówek publicznych;
- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 7.marca 2005 w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach.

(F)

Dla optymalnego wykorzystania dostępnej infrastruktury **utworzenie przez istniejące stowarzyszenia lub nowe podmioty Niepublicznego Młodzieżowego Domu Kultury oraz Niepublicznego Międzyszkolnego Ośrodka Sportu.**

Młodzieżowy Dom Kultury realizuje zadania określone w ustawie o systemie oświaty, zaś w szczególności:

- rozwija różnorodne zainteresowania uczestników,
- pogłębia i rozszerza wiedzę,
- stwarza warunki do rozwoju młodzieży szczególnie utalentowanej,
- rozwija zamiłowania do uprawiania krajoznawstwa i turystyki,
- rozwija nawyki czynnego wypoczynku
- organizuje różne formy edukacji artystycznej,
- wypracowuje nowe formy pracy pozaszkolnej.

Niepubliczne młodzieżowe domy kultury, tworzone przez już istniejące stowarzyszenia, fundacje lub przez podmioty, mogą realizować zadania w partnerstwie z innymi stowarzyszeniami, jednostkami administracji samorządowej oraz innymi osobami prawnymi i fizycznymi.

Wśród zadań Niepublicznego Międzyszkolnego Ośrodka Sportu jest:

- kształtowanie pozytywnych postaw wobec kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży szkolnej,
- realizacja zadań edukacyjnych w zakresie sportu i rekreacji, wychowawczych, profilaktycznych, prozdrowotnych, na rzecz zorganizowanych grup dzieci i młodzieży ze szkół i placówek oświatowych,

- **pogłębianie wiedzy o kulturze fizycznej, bezpieczeństwie i kulturze zachowania się podczas różnych form aktywności ruchowej,**
- **kształtowanie umiejętności spędzania czasu wolnego,**
- **promowanie zdrowego stylu życia,**
- **kształtowanie poczucia własnej tożsamości,**
- **przygotowanie do aktywnego uczestnictwa w rekreacji ruchowej.**

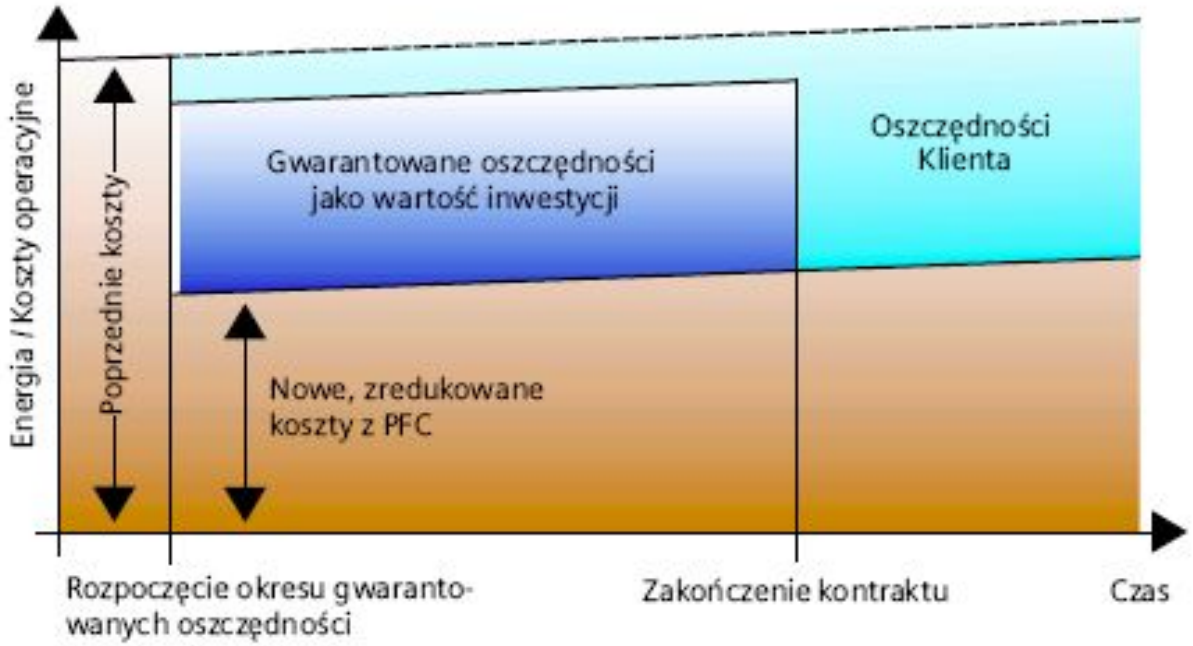
Utworzenie Niepublicznego Międzyszkolnego Ośrodka Sportu przez stowarzyszenie lub fundację, w których statutach wskazany jest jako cel m.in. rozwój edukacji, oświaty i wychowania, organizowanie i prowadzenie niepublicznych placówek kształcenia, organizowanie i prowadzenie różnorodnych form działalności oświatowej i edukacyjnej, nie wymaga stosowania wszystkich zapisów Karty Nauczyciela.

(Dodatkowy komentarz do problematyki Niepublicznego Młodzieżowego Domu Kultury oraz Niepublicznego Międzyszkolnego Ośrodka Sportu przedstawiony jest w załącznikach nr 2 i 3 do niniejszego audytu).

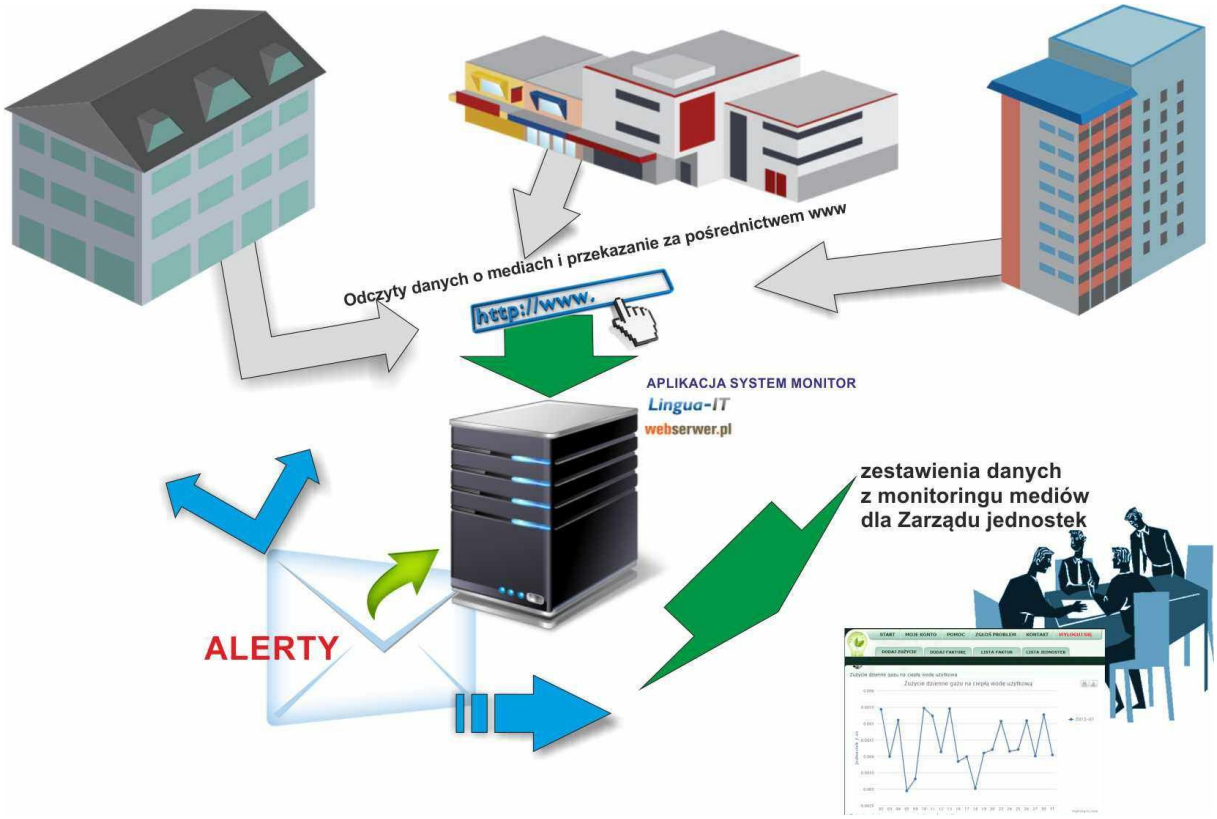
ZAŁĄCZNIK NR 1

SCHEMAT FUNKCJONALNY SYSTEMU CeSIN ORAZ PROGRAMU MONITOR

Podział korzyści przy realizacji Kontraktu o Efekt Energetyczny



Uwaga: PFC oznacza Kontrakt o Efekt Energetyczny



ZAŁĄCZNIK NR 2

Niepubliczny Młodzieżowy Dom Kultury

Zgodnie z postanowieniami art.5 ust.5a ustawy z 7.września 1991 o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie placówek oświatowo-wychowawczych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego należy do zadań własnych powiatu.

Jednocześnie zgodnie z §2 pkt.1 rozporządzenia ministra edukacji narodowej z 12.maja 2011 w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt dzieci w tych placówkach określa, że do takich placówek - jako placówek wychowania pozaszkolnego - należą młodzieżowe domy kultury.

W algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego uwzględniona jest waga **P46 = 0,03** dla placówek realizujących zadania pozaszkolne, w tym umożliwiających realizację obowiązku nauki w formach pozaszkolnych. Wagą tą przeliczana jest rzeczywista liczba uczniów w szkołach zlokalizowanych na terenie danego powiatu i prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z tego powiatu. Tak więc środki subwencyjne przypadające na funkcjonowanie młodzieżowych domów kultury - wynikające z zastosowania wagi P46 - uwzględniane są w kwotach subwencji oświatowej naliczanej dla powiatów.

Założenie młodzieżowego domu kultury powinno być poprzedzone zawarciem z powiatem nowotarskim stosownego porozumienia: przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty stanowi bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla którego prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym. W porozumieniu takim strony zawierające go powinny określić również zasady finansowania przekazywanego przez powiat i przejmowanego przez gminę do realizacji zadania oświatowego.

Wśród korzyści z utworzenia niepublicznego domu kultury uwagę zwrócić należy przede wszystkim elastyczność w zarządzaniu nowym podmiotem (brak Karty Nauczyciela) oraz wygenerowanie dodatkowych środków dla Gminy Szaflary.

ZAŁĄCZNIK NR 3

Niepubliczny Międzyszkolny Ośrodek Sportu

Międzyszkolny Ośrodek Sportu jest placówką wychowania pozaszkolnego działającą w oparciu o:

- ustawa o systemie oświaty z 7.września 1991;
- ustawa Karta Nauczyciela z 26.stycznia 1982;
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 7.marca 2005 w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach;
- rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z 7.marca 2005 w sprawie ramowych statutów placówek publicznych oraz w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych.

Ewidencje placówek niepublicznych placówek oświatowo-wychowawczych prowadzi powiat i do niego należy składać wniosek o wpis, uzupełniony o statut Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego.

ZAŁĄCZNIK NR 4

Procedura przekazania szkoły osobie prawnej lub fizycznej

W nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 19.marca 2009 wprowadzono przepisy art.5 ust.5g-5r, które umożliwiają gminie przekazania prowadzenia szkoły innemu podmiotowi (którym być zarówno osoba prawna – w formie stowarzyszenie, fundacja, sp. z o.o. – ewentualnie osoba fizyczna).

Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów na podstawie uchwały organu stanowiącego, po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny może przekazać w drodze umowy osobie prawnej, niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły.

Szkoła przekazana do prowadzenia nie ulega likwidacji oraz nie przestaje być szkołą publiczną. W przypadku zaprzestania prowadzenia szkoły przez podmiot niepubliczny jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek przejęcia szkoły.

Obowiązkowym, wstępnym, etapem jest podjęcie stosownej uchwały, która wskazuje na wolę zawarcia umowy o przekazanie danej szkoły określonej osobie prawnej lub fizycznej.

Projekt uchwały należy przekazać – celem zaopiniowania – organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, który ocenia czy osoba prawna lub fizyczna, której ma być przekazana szkoła daje pewność prawidłowego wykonywania obowiązków nałożonych przez ustawę o systemie oświaty i inne przepisy. Jeżeli opinia jest pozytywna może dojść do zawarcia umowy o przekazanie szkoły.

Jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana w terminie 6 (sześciu) miesięcy przed dniem przekazania szkoły do prowadzenia nowemu podmiotowi, do powiadomienia (w formie pisemnej) pracowników szkoły oraz zakładową organizację związkową o terminie przekazania szkoły, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników.

Każdy nauczyciel w terminie 3 (trzech) miesięcy od uzyskania informacji o zamiarze przekazania szkoły, może złożyć oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły przejmowanej do prowadzenia przez osobę prawną lub fizyczną. Złożenie takiego oświadczenia skutkuje rozwiązaniem stosunku

pracy z dniem przekazania szkoły, chyba że nauczyciel do dnia rozwiązania stosunku pracy wyrazi zgodę na przeniesienie do innej szkoły prowadzonej przez JST.

W ciągu 3 miesięcy od uzyskania od JST informacji o przekazaniu szkoły lub placówki osobie prawnej lub fizycznej, nauczyciel powinien złożyć oświadczenie czy zgadza się na przejście do nowego pracodawcy.

Pracownicy niepedagogiczni powinni zostać powiadomieni pisemnie przez obydwa organy prowadzące o zamierzonych działaniach, dotyczących warunków zatrudnienia oraz warunków pracy. Pracownicy niepedagogiczni zwolnieni przez dotychczasowego pracodawcę, którzy nie wyrazili zgody na przejście do zakładu pracy prowadzonego przez nowy organ i ci którzy nie przyjęli od nowego organu prowadzącego nowych warunków pracy i płacy, uzyskują prawo do odprawy.

Z dniem przejęcia szkoły przez nowy organ, zobowiązany jest on do przedstawienia nauczycielom na piśmie nowych warunków pracy i płacy oraz wskazać nie krótszy niż 7 dni termin, w którym mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia nowych warunków. Jeżeli nauczyciel odmówi przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, następuje rozwiązanie stosunku pracy z upływem 3 miesięcy od dnia, do którego nauczyciel miał złożyć oświadczenie.

Oznacza to, że nowy organ prowadzący zobowiązany jest do wypłaty wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości przez okres wypowiedzenia, chyba że z umowy wynika, że obowiązek wypłaty wynagrodzeń ciąży na jednostce samorządu terytorialnego.

Przekazanie do prowadzenia szkoły odbywa się na podstawie umowy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem niepublicznym. Umowa pomiędzy stronami w szczególności zawierać musi:

1. tryb przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach o których mowa w ust. 5j i 5k wg art.5 ustawy o systemie oświaty z 19.marca 2009;
2. wskazanie, czy szkole ustala się obwód;
3. warunki korzystania z mienia przejmowanej szkoły lub placówki,
4. tryb kontroli przestrzegania warunków umowy,
5. warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem.

Pomimo przekazania przez JST do prowadzenia szkoły innemu organowi, nie przestaje on odpowiadać za realizację swojego zadania: w przypadku, kiedy osoba prowadząca szkołę wnioskuje o zwrotne przejęcie prowadzenia szkoły albo osoba prowadząca swoją działalność narusza przepisy a także w przypadku stwierdzenia niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania albo naruszenia zapisów umowy, umowa zostaje rozwiązana a prowadzenie szkoły zostaje przejęte przez JST.

Przekazanie szkoły osobie prawnej lub fizycznej zwalnia organ niepubliczny, któremu przekazywana jest szkoła, z wielu obowiązków związanych z tworzeniem i rejestracją nowej szkoły.