



Złożenie pracy online:  
**2015-06-21 22:13:42**  
Kod pracy:  
**12800**

Jolanta Ogorzały  
(nr albumu: 21670\*Z/SUM)

Praca magisterska

**ZASADY FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH W  
POLSCE I ICH SKUTKI DLA BUDŻETU JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE  
GMINY STARY SĄCZ**

**THE PRINCIPLES OF FINANCING EDUCATIONAL TASKS  
IN POLAND AND THEIR IMPACT ON THE BUDGET OF  
LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF THE  
STARY SACZ COMMUNE**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: współczesna rachunkowość

Promotor: dr Dariusz Woźniak

## **Streszczenie**

Samorządy terytorialne odgrywają dziś kluczową rolę w finansowaniu zadań oświatowych w Polsce. Zarządzanie edukacją publiczną jest w znacznym stopniu zdecentralizowane, a prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, podobnie jak większość placówek oświatowych jest zadaniem własnym gminy.

Praca przedstawia zasady finansowania zadań oświatowych w Polsce i ich skutki dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Gminy Stary Sącz. W pracy zaprezentowano jakie zadania i wyzwania oświatowe stoją obecnie przed jednostkami samorządu terytorialnego, a także przedstawiono źródła oraz zasady finansowania zadań oświatowych. Analizie poddane zostały zadania oświatowe realizowane przez Gminę Stary Sącz i ich finansowanie z podziałem na dochody i wydatki oświatowe. Celem pracy było przedstawienie problemu z jakim Gmina boryka się przy realizacji zadań oświatowych oraz przedstawienie prognozy badawczej, dotyczącej obniżenia wydatków oświatowych przez Gminę poprzez racjonalizację sieci szkół. W tym celu przedstawiono trzy możliwe warianty, które Gmina może wybrać, aby dokonać zmian sieci placówek na swoim terenie.

## **Słowa kluczowe**

*zadania oświatowe, finansowanie oświaty, dochody i wydatki oświatowe, analiza, prognoza badawcza, racjonalizacja sieci szkół, Stary Sącz*

## **Abstract**

Local and regional government play a key role today in the financing of education in Poland. The management of public education is highly decentralized, and running kindergartens, primary and middle schools, like most educational institutions, is the responsibility of the local municipality. The paper presents the principles of financing of education in Poland and the impact on the budget of local government using the example of the town of Stary Sacz. The paper presents what tasks and challenges education currently facing local government units, and also shows the sources and the financing of educational tasks. Have been analyzed educational tasks carried out by the Municipality of Stary Sacz and their financing broken down by income and education expenses. It also reviews the educational issues and challenges currently facing local government, and shows their approach and the sources of their financing. The educational services that are the responsibility of the Municipality of Stary Sacz are analysed, and broken down by income and educational cost. The aim of the study was to present the problem with which the Municipality is facing in the implementation of educational tasks and provide an estimate of the research which concerns reductions in education spending by the Municipality through rationalization of the school network. For this purpose, it presented three possible variants of that municipality may choose to make changes to the branch network in your area. To this end, the paper is presented as three possible scenarios that the Municipality may take to rationalise the school network in Stary Sacz.

## **Keywords**

*educational purposes, financing of education, income and expenditure of education, analysis, forecast research, rationalization of the network of schools, Stary Sacz*

*Panu  
Dr Dariuszowi Woźniakowi  
Promotorowi tej pracy  
wyrażam serdeczne podziękowania  
za wnikliwe uwagi, cenne wskazówki  
metodyczne oraz udzielaną pomoc  
podczas tworzenia tego opracowania.*

## SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP.....</b>	<b>3</b>
<b>ROZDZIAŁ I. ZADANIA I WYZWANIA OŚWIATOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Ogólna charakterystyka funkcjonowania oświaty w Polsce .....	5
1.2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty .....	10
1.3. Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami - zarządzanie, racjonalizacja sieci szkół w warunkach niżu demograficznego .....	15
1.4. Definicja, etapy i elementy procesu budżetowego w oświacie .....	24
<b>ROZDZIAŁ II. ŹRÓDŁA ORAZ ZASADY FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH.....</b>	<b>32</b>
2.1. Finansowanie zadań oświatowych z budżetu państwa.....	32
2.1.1. Subwencja oświatowa jako podstawowe źródło finansowania oświaty .....	32
2.1.2. Dotacja celowa.....	37
2.2. Finansowanie ze środków własnych gminy .....	39
2.3. Finansowanie ze środków pozabudżetowych .....	41
2.4. Finansowanie ze środków Unii Europejskiej .....	46
<b>ROZDZIAŁ III. ANALIZA REALIZACJI I FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH W LATACH 2010 – 2014 NA PRZYKŁADZIE GMINY STARY SĄCZ .....</b>	<b>52</b>
3.1. Zagadnienia metodyczne (podmiot, przedmiot, cel badania, metody oraz narzędzia badawcze).....	52
3.2. Charakterystyka oświaty na terenie Gminy Stary Sącz.....	56
3.3. Zadania oświatowe realizowane przez Gminę Stary Sącz .....	62
3.4. Analiza finansowania zadań oświatowych – dochody i wydatki .....	67
<b>ROZDZIAŁ IV. ZMNIEJSZENIE WYDATKÓW OŚWIATOWYCH POPRZEZ RACJONALIZACJĘ SIECI SZKÓŁ W GMINIE STARY SĄCZ.....</b>	<b>77</b>
4.1. Główne czynniki determinujące koszty funkcjonowania placówek oświatowych .....	77
4.2. Finansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych .....	79
4.3. Pozafinansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych .....	87
4.4. Reorganizacja placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz – prognoza badawcza .....	93
4.5. Podsumowanie, wnioski, rekomendacje .....	101

<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>108</b>
<b>SPIS USTAW .....</b>	<b>109</b>
<b>SPIS ŹRÓDEŁ INTERNETOWYCH.....</b>	<b>110</b>
<b>SPIS INNYCH ŹRÓDEŁ .....</b>	<b>112</b>
<b>SPIS RYSUNKÓW .....</b>	<b>113</b>
<b>SPIS ZDJĘĆ .....</b>	<b>113</b>
<b>SPIS TABEL .....</b>	<b>114</b>
<b>SPIS WYKRESÓW.....</b>	<b>116</b>

## WSTĘP

Od 1990 roku Polska przeszła ważną przemianę: z jednego z najbardziej scentralizowanych państw europejskich stała się państwem należącym do tych najbardziej zdecentralizowanych. Obecnie demokratycznie wybrane samorzady są odpowiedzialne za realizację większości zadań publicznych. Najważniejszym i najdroższym z tych zadań jest oświata. Samorzady prowadzą i finansują ponad 20 tysięcy szkół i placówek oświatowych, których łączny koszt przekracza 5% PKB i 30% łącznego budżetu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce<sup>1</sup>.

Polska oświata staje obecnie przed fundamentalnym problemem dostosowania swej struktury i oferty do wyzwań generowanych przez zmiany systemu społecznego, wynikających z funkcjonowania w dynamicznym otoczeniu globalizującego się świata oraz narastającego kryzysu strukturalnego. Spowodowany jest on niekorzystnymi trendami gospodarczymi i postępującą zapaścią demograficzną. Edukację powszechnie uważa się za jeden z głównych obszarów działalności państwa ukierunkowany na organizowanie i dostarczenie specyficznych dóbr publicznych oraz urzeczywistnianie określonych, wyraźnie sprecyzowanych celów ogólnospołecznych.

Celem pracy jest analiza finansowania zadań oświatowych na przykładzie Gminy Stary Sącz i opierać się będzie na danych wtórnych. Będzie ona polegać na analizie i weryfikacji danych, które wpływają na wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej oraz analizie wydatków oświatowych z uwzględnieniem podstawowych wskaźników oświatowych. Podstawowym celem niniejszej pracy jest przedstawienie problemu z jakim gmina boryka się przy realizacji zadań oświatowych oraz przedstawienie prognozy badawczej, dotyczącej obniżenia wydatków oświatowych przez gminę, poprzez racjonalizację sieci szkół.

Zagadnienia ujęte w tematyce pracy zostały podzielono na cztery rozdziały, w których zostały poruszone poszczególne zagadnienia, a mianowicie:

Rozdział pierwszy pracy dotyczy zadań i wyzwań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale tym dokonano ogólnej charakterystyki funkcjonowania oświaty w Polsce, jak również omówiono jakie zadania w zakresie oświaty mają do zrealizowania jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiono także jak samorzady powinny zarządzać oświatą na swoim terenie, przede wszystkim poprzez racjonalizację sieci szkół w warunkach niżu demograficznego, który jest głównym wyzwaniem oświatowym, przed którym stoją

---

<sup>1</sup> Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. A. Levitasa, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 11

obecnie samorządy. Ponadto omówiono przebieg procesu budżetowego w oświacie na poziomie samorządu terytorialnego. Szczegółowo przedstawiono definicję, etapy oraz elementy składowe procesu.

Rozdział drugi poświęcony jest źródłom oraz zasadom finansowania zadań oświatowych. Dokonano w tym rozdziale charakterystyki finansowania zadań oświatowych z podziałem na źródła, tj. finansowanie z budżetu państwa, ze środków własnych gminy, ze środków pozabudżetowych oraz ze środków UE. Szczegółowo omówiono subwencję oświatową, która jest podstawowym źródłem finansowania oświaty oraz dotację celową, jako jedną z głównych form finansowania oświaty po subwencji.

W rozdziale trzecim dokonano analizy realizacji i finansowania zadań oświatowych w latach 2010 – 2014 na przykładzie Gminy Stary Sącz. Rozdział ten obejmuje zagadnienia metodyczne, tj. podmiot, przedmiot, cel badania, metody oraz narzędzia badawcze. Przedstawiono tu charakterystykę oświaty na terenie Gminy Stary Sącz, jak również omówiono jakie zadania oświatowe realizuje Gmina. Dokonano także analizy finansowania zadań oświatowych w gminie z podziałem na dochody i wydatki. Szczegółowo omówiono jakie wydatki i dochody składają się na wydatki oraz dochody oświatowe, wykorzystując przy tym wskaźniki oświatowe, jak również dokonano obliczeń mających na celu przedstawienie ile Gmina musi dopłacać do zadań oświatowych, co było głównym celem tej analizy.

Najważniejszym celem rozdziału czwartego było przeprowadzenie prognozy badawczej mającej na celu zmniejszenie wydatków oświatowych, poprzez racjonalizację sieci szkół w Gminie Stary Sącz. W rozdziale tym scharakteryzowano główny czynnik, który determinuje koszty funkcjonowania placówek oświatowych – demografię. Przedstawiono również finansowe oraz pozafinansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych. Następnie dokonano prognozy badawczej dotyczącej reorganizacji placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz. W tym celu przedstawiono trzy możliwe warianty, które Gmina może wybrać, aby dokonać zmiany sieci placówek na swoim terenie. Na zakończenie dokonano podsumowania, przedstawiono wnioski oraz rekomendacje.

W pracy wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu, akty prawne, źródła internetowe, specjalistyczne czasopisma, a także dokumenty źródłowe pochodzące z Zespołu Obsługi Finansowo-Administracyjnej Szkół (ZOFAS) w Starym Sączu, z Urzędu Miasta i Gminy w Starym Sączu – Wydział Księgowości oraz Spraw Obywatelskich. Natomiast dokłąda metodologia badań została przedstawiona i omówiona w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

## ROZDZIAŁ I

# ZADANIA I WYZWANIA OŚWIATOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1.1. Ogólna charakterystyka funkcjonowania oświaty w Polsce

Wśród zadań publicznych, które realizuje państwo szczególne miejsce zajmuje oświata. Pojęcie oświaty jest stosowane zamiennie z pojęciem edukacja, choć nie określa tego samego. Oświata jest procesem kształcenia, upowszechniania wiedzy i kultury w społeczeństwie<sup>2</sup>, z kolei edukacja jest synonimem wykształcenia, czyli efektem realizacji zadania oświatowego<sup>3</sup>.

Oświata jest zadaniem szczególnym, ze względu na to, że korzyści z oświaty zdobywa nie tylko edukowane dziecko, ale również całe społeczeństwo<sup>4</sup>. M. Friedman sformułował to zjawisko mianem „efektu sąsiedztwa”. A. Smith dostrzegł jednak, że „podobny wydatek, może z równą stosownością, a nawet pewnymi korzyściami, zostać dokonany przez tych, którzy otrzymują natychmiastowe korzyści oświaty”<sup>5</sup>. Ranga oświaty jest wyjątkowa również dlatego, iż jakość nauczania na co dzień oceniana jest przez większość obywateli, a potrzeba finansowania oświaty ze środków publicznych powstaje przede wszystkim z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży równych szans dostępu do edukacji, niezależnie od ich statusu materialnego<sup>6</sup>.

Polski system edukacji przeszedł od momentu transformacji ustrojowej, czyli upadku systemu komunistycznego w 1989 r. intensywne zmiany dotyczące zarówno podstawy programowej, jak również struktury, organizacji i zarządzania. Na skutek przemian wykształciły się jego charakterystyczne cechy<sup>7</sup>:

- połączenie elementów centralizacji, za które zgodnie z regulacjami prawnymi odpowiada Minister Edukacji Narodowej i Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, i decentralizacji administrowania placówkami edukacyjnymi – odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego;

<sup>2</sup> Multimedialny słownik języka polskiego PWN.

<sup>3</sup> M. Będzieszak, Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce, Difin, Warszawa 2011, s.19.

<sup>4</sup> [http://www.schoolchoices.org/roo/a\\_smith.htm](http://www.schoolchoices.org/roo/a_smith.htm), cyt. za: M. Będzieszak, Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce, Difin, Warszawa 2011, s.20

<sup>5</sup> Tamże, s.20

<sup>6</sup> H. Kuzińska, Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany, WSPiZ, Warszawa 2005, s.7

<sup>7</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie> (data odczytu 10.01.2015)

- system zewnętrznych egzaminów przeprowadzanych na zakończenie każdego z etapów edukacji szkolnej. Udział w egzaminie jest obowiązkowy dla ukończenia nauki w szkole podstawowej oraz średniej I stopnia, natomiast nie jest obowiązkowy dla uczniów w szkołach średnich II stopnia, jednakże absolwenci tych szkół muszą zdać zewnętrzny egzamin maturalny, aby kontynuować naukę na poziomie wyższym;
- specyficzna pozycja zawodowa nauczyciela, która regulowana jest przez osobną ustawę – Kartę Nauczyciela. Ustawa ta określa zasady zatrudniania, wynagradzania, zwalniania nauczycieli oraz ścieżkę awansu zawodowego.

Główne podstawy prawne systemu edukacji określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>. Art. 70 Konstytucji stanowi, że:

- Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.
- Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna.
- Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych.
- Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają system indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów.

System oświaty w Polsce regulują następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>9</sup>;
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1999r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego<sup>10</sup>;
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela<sup>11</sup>.

Podstawowe zasady systemu oświatowego w Polsce określa ustawa o systemie oświaty. „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji Praw Dziecka. Nauczanie

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009r. Nr 114, poz. 946)

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 stycznia 1999r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. Nr 12, poz. 96)

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014r. poz. 191 i 1198)

i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”<sup>12</sup>. Artykuł 1 tej ustawy formułuje najważniejsze zadania systemu oświaty, do których zaliczyć możemy m.in.:

- realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny;
- możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty;
- dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
- możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami;
- upowszechnianie dostępu do szkół średnich, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych;
- możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych;
- utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
- opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

Kształcenie obowiązkowe w Polsce trwa 10 lat i obejmuje ostatni rok edukacji przedszkolnej, 6-letnią szkołę podstawową i 3-letnie gimnazjum. W polskim systemie edukacji wyodrębniono obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Obowiązek szkolny, tj. obowiązek uczęszczania do szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej I stopnia dotyczy dzieci i młodzieży w wieku 6-16 lat. Natomiast obowiązek nauki odnosi się do

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit.

młodzieży w wieku 16-18 lat. Może być on realizowany w formie szkolnej, jako nauka w szkole ponadpodstawowej II stopnia lub pozaszkolnej, jako przygotowanie zawodowe u pracodawcy<sup>13</sup>. Etapy systemu edukacji przedstawia tabela nr 1 oraz rysunek nr 1.

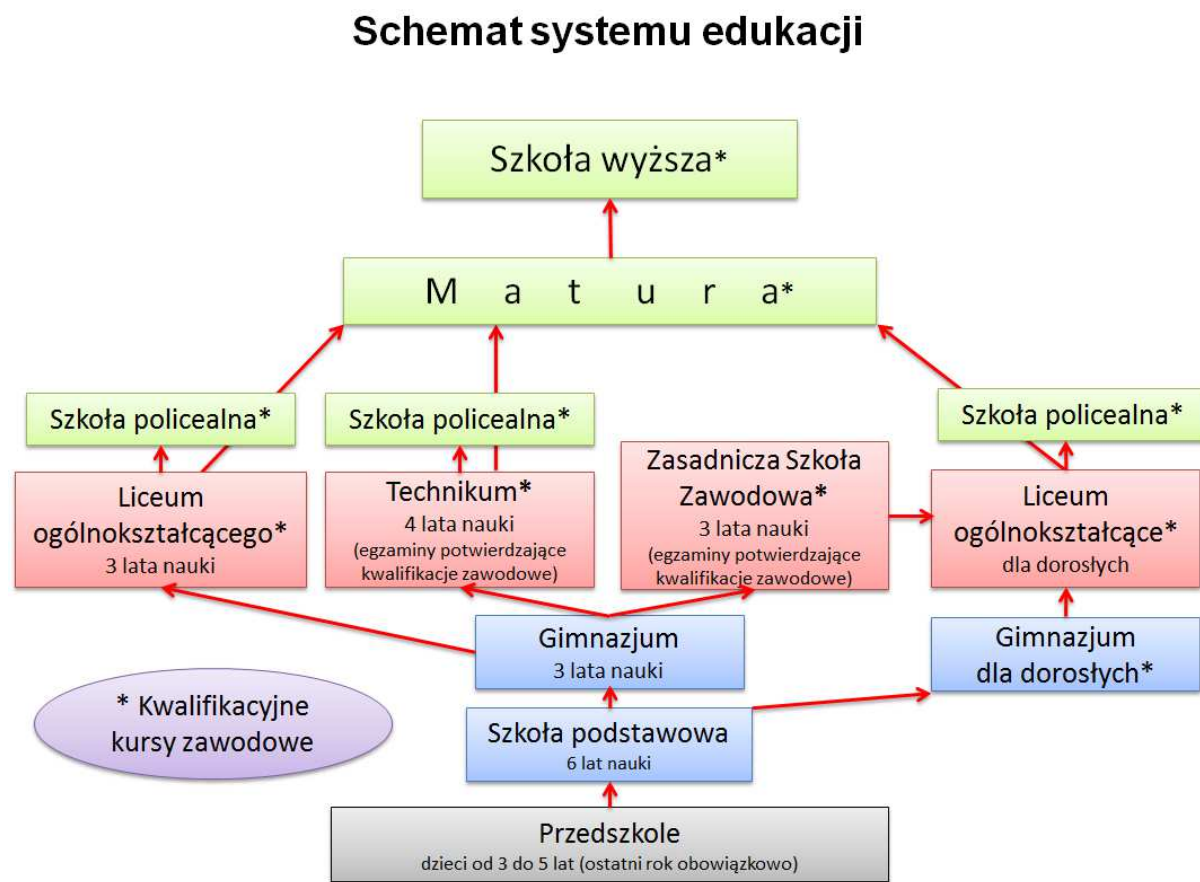
**Tabela 1.** Etapy systemu edukacji w Polsce

Etapy edukacji	
Wczesna edukacja i opieka	wiek: 0-3 lata - żłobki i kluby dziecięce (nieobowiązkowe); wiek: 3-5 lat – przedszkola, oddziały przedszkolne, (3-4 lata nieobowiązkowe; 5-latki – obowiązkowe)
Szkoła podstawowa (6-letnia)	wiek: 6-12 lat, (od 2014r. od 6 lat); edukacja obowiązkowa etap I – edukacja wczesnoszkolna - 6-9 lat; etap II – 9-12 lat
Szkolnictwo średnie I stopnia – 3-letnie gimnazjum	wiek: 13-16 lat (od 2020r. od 12 lat); edukacja obowiązkowa
Szkolnictwo średnie II stopnia – 3-letnie licea ogólnokształcące, 3-letnie zasadnicze szkoły zawodowe, 4-letnie technika	wiek: 16-19 lat; 16-20 lat w przypadku technikum; (po reformie 15-18/19); edukacja nadobowiązkowa
Szkolnictwo policealne	wiek: 19-20 lat (bardzo rzadko 21 lat); zaliczana do szkolnictwa na poziomie średnim
Szkolnictwo wyższe	Uczelnie akademickie i uczenie zawodowe

**Źródło:** opracowanie własne

<sup>13</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie> (data odczytu 10.01.2015)

Rys. 1. Schemat systemu edukacji w Polsce



Źródło: <http://crdz.wcies.edu.pl>

System oświaty obejmuje także<sup>14</sup>:

- placówki oświatowo-wychowawcze, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, a także ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, które umożliwiają uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, jak również pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- placówki zapewniające opiekę oraz wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- placówki doskonalenia nauczycieli;

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Art. 2, op. cit.

- biblioteki pedagogiczne.

System oświaty w Polsce jest centralnie zarządzany przez Ministra Edukacji Narodowej. Natomiast poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego kierują różnymi typami szkół:

- gmina – przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja;
- powiat – szkoły średnie II stopnia;
- województwo – placówki o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Nadzór nad szkołami sprawuje Minister Edukacji Narodowej oraz regionalni kuratorzy oświaty. Uczelnie wyższe formalnie nie wchodzą w skład systemu oświaty, gdyż stanowią oddzielny system szkolnictwa wyższego. Regulowane są centralnie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Poszczególne szkoły wyższe są autonomiczne, co oznacza, iż samodzielnie regulują kwestie związane z nauką oraz swoje sprawy wewnętrzne<sup>15</sup>.

## **1.2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty**

Edukacja utożsamiana z dobrem całego społeczeństwa jest jedną z głównych sfer działalności państwa i samorządu terytorialnego, która nie ulega w prosty sposób zasadom rynku. Wynika to z jej szczególnego społecznego charakteru. Dlatego też w przepisach ustawy o systemie oświaty zagwarantowano warunki funkcjonowania publicznej infrastruktury do realizacji zadań oświatowych, które przejawiają się obowiązkiem prowadzenia publicznych szkół i placówek przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Na skutek reformy samorządowej ukończonej w 1999 r. państwo powierzyło obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych samorządom. Jednostki samorządowe poszczególnych szczebli są odpowiedzialne za realizację zadań oświatowych na swoim obszarze. W art. 3 pkt. 14 ustawy o systemie oświaty ustawodawca określa zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego jako zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W sposób szczegółowy zadania

---

<sup>15</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie>, (data odczytu 10.01.2015)

<sup>16</sup> E. Majchrowicz-Jopek, Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf>, s. 8 (data odczytu 11.01.2015)

poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty określają przepisy ustawy o systemie oświaty, a także wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze.

„Zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzących szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w przypadku zadań zleconych”<sup>17</sup>.

Głównym zadaniem własnym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek oświatowych. Do zadań oświatowych samorządu gminnego można wymienić m.in. ustalenie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, a ponadto określenie granic obwodów szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych. W przypadku samorządu powiatowego do zadań oświatowych należy ustalenie sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych. Zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, jeżeli droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie trwania przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Obowiązkiem gminy jest także zapewnienie dodatkowej bezpłatnej nauki języka polskiego dla cudzoziemców i obywateli polskich, którzy podlegają obowiązkowi szkolnemu i nauki, a nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki. Dodatkowo rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na jej terenie.

Do zadań oświatowych powiatu należy zagwarantowanie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Środki niezbędne na realizację tego zadania, w tym również na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. Akt K 29/07

<sup>18</sup> <http://prawop1.pl/edukacja/organ-prowadz%C4%85cy/80-zadania-i-kompetencje-j-s-t/1845-zadania-o%C5%9Bwiatowe-gmin,-powiat%C3%B3w-i-wojew%C3%B3dztw> (data odczytu 11.01.2015)

Uregulowania ustawy o systemie oświaty wyróżniają podział zadań, które w zakresie oświaty spoczywają na poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, pomiędzy właściwe organy tych jednostek. Inne zadania wykonują organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego, a inne – organy wykonawcze.

Zgodnie z art. 5c ust. 1 ustawy o systemie oświaty rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, a więc organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego, wykonują odpowiednio zadania i kompetencje dotyczące m.in.:

- tworzenia jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek (art. 5 ust. 9);
- ustalenia minimalnego czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolu publicznym i oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej (art. 6 ust. 1 pkt. 2 i art. 6 ust. 4);
- ustalania minimalnego czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego (art. 6 ust. 2);
- określania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę przedszkolu i innej formie wychowania przedszkolnego, w czasie przekraczającym wymiar zajęć przeznaczonych na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę; określania warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat (art. 14 ust. 5);
- podpisania aktu założycielskiego i nadania pierwszego statusu (art. 58 ust. 6);
- likwidacji szkoły publicznej oraz obowiązku zawiadomienia, co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji, o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu (art. 59 ust. 1);
- połączenia szkół różnych typów lub placówek w zespół (art. 62 ust. 1).

Na podstawie art. 5c pkt 2 ustawy o systemie oświaty wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa, czyli organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego, wykonują odpowiednio zadania i kompetencje dotyczące m.in.:

- zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 5 ust. 7 pkt 1);
- wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (art. 5 ust. 7 pkt 2);

- zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej, w tym zakresie wykonywania czynności, o który mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości<sup>19</sup>, i organizacyjnej szkoły lub placówki (art. 5 ust. 7 pkt 3);
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych (art. 5 ust. 7 pkt 4);
- powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (art. 36a ust. 1);
- ogłaszania konkursu na dyrektora szkoły lub placówki oraz nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego (art. 36a ust. 12);
- zawierania porozumienia będącego podstawą utworzenia zespołu, w którego skład wchodzi szkoły lub placówki albo szkoły i placówki prowadzone przez różne organy (art. 62 ust. 6).

Podział zadań w zakresie oświaty, który spoczywa na poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego reguluje również Karta Nauczyciela<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 91d pkt 1 KN zadania i kompetencje organu prowadzącego szkoły i placówki w zakresie, m. in.:

- ustalenia:
  - ✓ wysokości stawek dodatków za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, funkcyjnego oraz dodatku za warunki pracy, a także szczegółowe kryteria przyznawania tych dodatków,
  - ✓ szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
  - ✓ wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych;
- określania zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego (art. 42 ust. 7 pkt 1);
- określania zasad udzielania oraz rozmiaru zniżek godzin dydaktycznych dyrektorów, wicedyrektorów szkół, a także nauczycieli pełniących funkcje kierownicze (art. 42 ust. 7 pkt 2);

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela, op. cit.

- ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków budżetu organu prowadzącego szkołę (art. 49 ust. 2);
- określania w drodze regulaminu wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania (art. 54 ust. 7);
- dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli (art. 70a ust. 1);
- zapewnienia corocznie w budżetach odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, niezależnie od przysługującego im i ich rodzinom prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego (art. 72 ust. 1);

wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Na podstawie art. 91d pkt 2 KN zadania i kompetencje dotyczące m. in.:

- obowiązku zapewnienia szkołom podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (art. 29 ust. 1);
- nadzorowania wydatków ponoszonych na wynagrodzenia nauczycieli (art. 30a);
- obowiązku – w przypadku likwidacji szkoły – wskazania innej szkoły, w której będzie naliczany odpis na ZFŚS na każdego nauczyciela będącego emerytem lub rencistą zlikwidowanej szkoły oraz nauczyciela pobierającego nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, którego szkoła była ostatnim miejscem pracy (art. 53 ust. 3a);

wykonuje odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa.

W myśl art. 91d pkt 3 KN ostatnią grupę zadań i kompetencji organów prowadzących szkołę w zakresie m. in.:

- wnioskowania o ocenę pracy nauczyciela (art. 6a ust. 1 pkt 3);
- wydawania decyzji o nadaniu lub odmowie nadania stopnia awansu zawodowego nauczycieli (art. 9b ust. 3 i 3a);
- sprawowania funkcji organu wyższego stopnia – w rozumieniu przepisów k. p. a. – w stosunku do dyrektora szkoły (art. 9b ust. 7 pkt 1);
- uczestnictwa – w charakterze obserwatora – w pracach komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o kolejne stopnie awansu zawodowego (art. 9g ust. 4);
- opiniowania przeniesienia nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania do innej szkoły (art. 18 ust. 4);

- obowiązku zawieszenia dyrektora szkoły, w przypadku wszczęcia postępowania karnego lub złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 83 ust. 1, 1a);

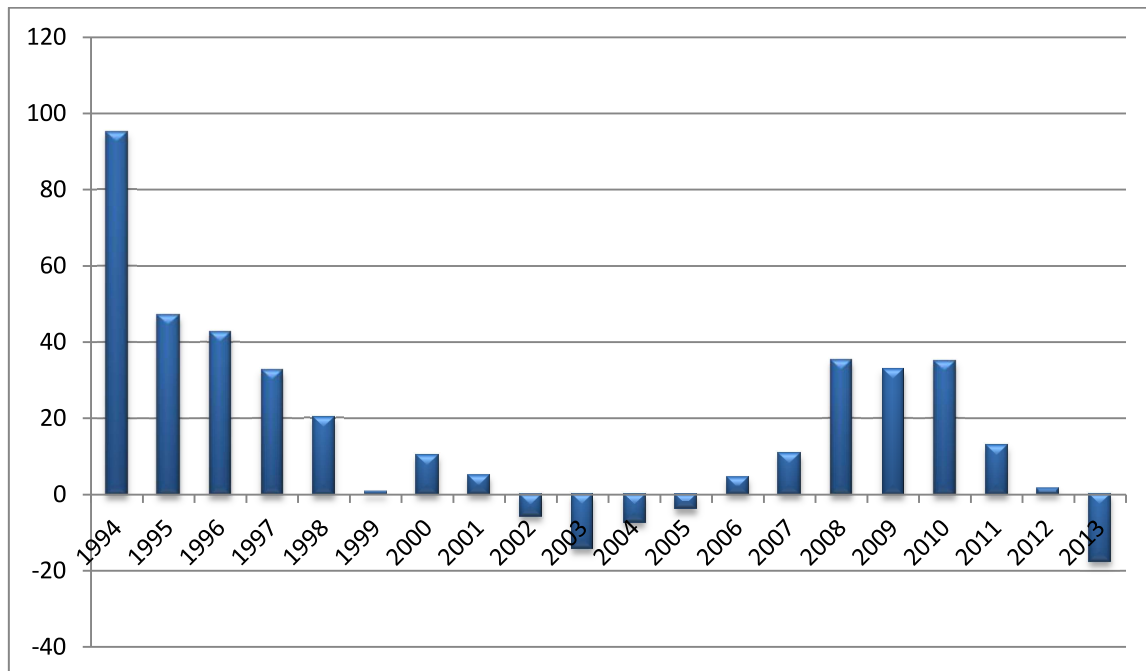
wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Podsumowując można stwierdzić, że ustawodawca nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zabezpieczenia warunków bytowych pracy placówek oświatowych. Tym samym samorzady powinny zapewnić dzieciom i młodzieży odpowiednie warunki do nauki, tj. budynki szkolne oraz ich wyposażenie, kadre nauczycielską, podstawowe pomoce dydaktyczne oraz obsługę administracyjną w celu prawidłowego funkcjonowania placówki z punktu widzenia organizacji zakładu pracy. W celu wykonywania nałożonych obowiązków samorząd tworzy samorządowe jednostki organizacyjne (szkoły, placówki oświatowe), dla których jest organem prowadzącym.

### **1.3. Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami - zarządzanie, racjonalizacja siecią szkół w warunkach niżu demograficznego**

Niż demograficzny jest jednym z najważniejszych wyzwań i główną przyczyną zmian w lokalnych sieciach szkolnych, przed którym stoją obecnie samorzady. W Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat zaszły istotne zmiany demograficzne. Przemiany te mają i będą miały doniosłe znaczenie ze względu na zmiany proporcji pomiędzy ludnością w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym, co również przełoży się na edukację. Od 20 lat trwa bowiem proces zmniejszania się liczby uczestników systemu edukacji, będący konsekwencją spadku urodzeń, co przedstawia wykres nr 1 i jest już odczuwalny na wszystkich poziomach edukacji.

**Wykres 1.** Przyrost naturalny ludności w Polsce w latach 1994 – 2013 ( w tys. osób)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Rocznika Demograficznego GUS<sup>21</sup>

Znaczenie niżu demograficznego dla lokalnego systemu oświatowego można łatwo podsumować<sup>22</sup>:

- Coraz mniejsza liczba uczniów w wielu szkołach, a także w oddziałach klasowych prowadzi do obniżenia się efektywności ekonomicznej szkół, która mierzona jest średnią liczbą uczniów w oddziale klasowym i średnią liczbą uczniów na jeden etat nauczycielski. W celu uniknięcia istotnego wzrostu jednostkowych kosztów kształcenia, a więc kosztów w przeliczeniu na jednego ucznia, samorzady zmuszone są do konsolidacji sieci oddziałów, co jest na ogół związane z redukcją zatrudnienia nauczycieli.
- Rosnące jednostkowe koszty kształcenia oznaczają konieczność konsolidacji sieci szkół, co w praktyce powoduje zamykanie małych szkół oraz łączenie małych oddziałów w szkołach skonsolidowanych. Niestety napotyka to na poważny sprzeciw społeczeństwa. Samorzady zmuszone są często wybierać albo utrzymują małe szkoły, a więc godzą się na zwiększenie swoich wydatków na oświatę, albo podejmują trudne decyzje, które grożą otwartym konfliktem społecznym.

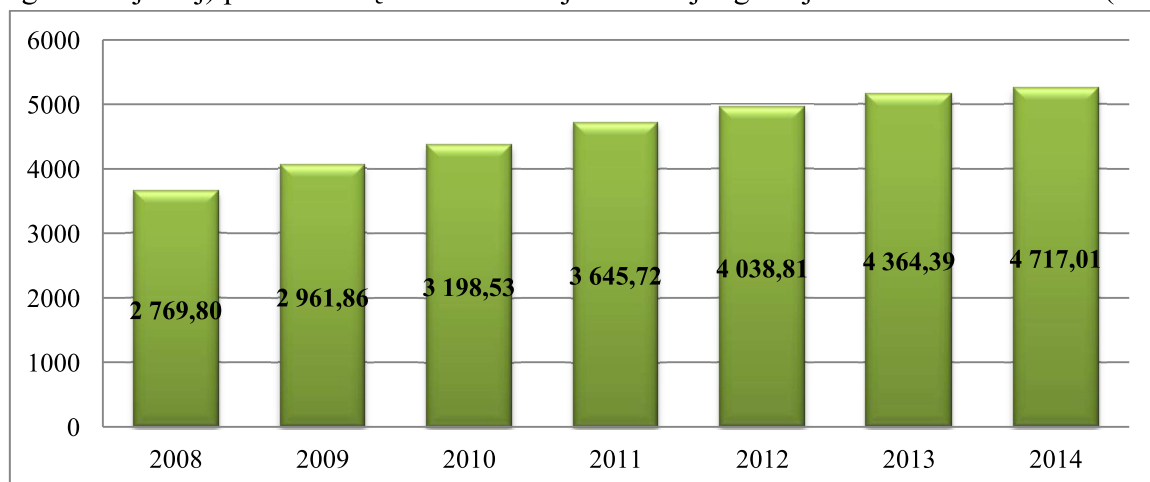
<sup>21</sup> Rocznik Demograficzny GUS, Warszawa 2014, str. 32

<sup>22</sup> Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. . Levitasa; J. Herczyński, Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 16-17

- Coraz bardziej odczuwalne są potrzeby, aby obniżyć poziom zatrudnienia nauczycieli w szkołach. Jest to jednak bardzo trudne zarówno pod względem ograniczeń ustawowych, jak i z powodów ludzkich. Gminy stają przed wyborem: albo obniżają poziom zatrudnienia poprzez zwalnianie "nadmiarowych" nauczycieli, albo znajdują dla nich dodatkowe miejsca pracy, zwiększając koszty. Dodatkowo wysokie koszty redukcji (odprawy nauczycieli) powodują opóźnienia korzyści ekonomicznych, zmniejszając przy tym motywację samorządów do dokonywania cięć personalnych.

Problemy gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zarządzania oświatą są powszechne. Obecnie wydatki na edukację rujną budżety samorządów, bo subwencja oświatowa jest niewystarczająca, a zadania oświatowe rosną<sup>23</sup>. Samorzady chciałyby, aby otrzymywana od państwa subwencja oświatowa, tj. część oświatowa subwencji ogólnej, pokrywała większą część kosztów utrzymania oświaty na ich terenie i aby jak najmniej do niej dopłacały. Podstawowym czynnikiem jest tutaj algorytm podziału subwencji oświatowej. Dzieli on środki subwencyjne pomiędzy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby uczniów, stopnia awansu zawodowego nauczycieli oraz z podziałem na miasto i wieś. Chociaż kwota subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia z roku na rok rośnie, co obrazuje wykres nr 2, to i tak samorzady nie są w stanie pokryć swoich wydatków oświatowych.

**Wykres 2.** Finansowy standard A (subwencja ogólna na 1 ucznia przeliczeniowego w skali ogólnokrajowej) podziału części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2008 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z MEN<sup>24</sup>

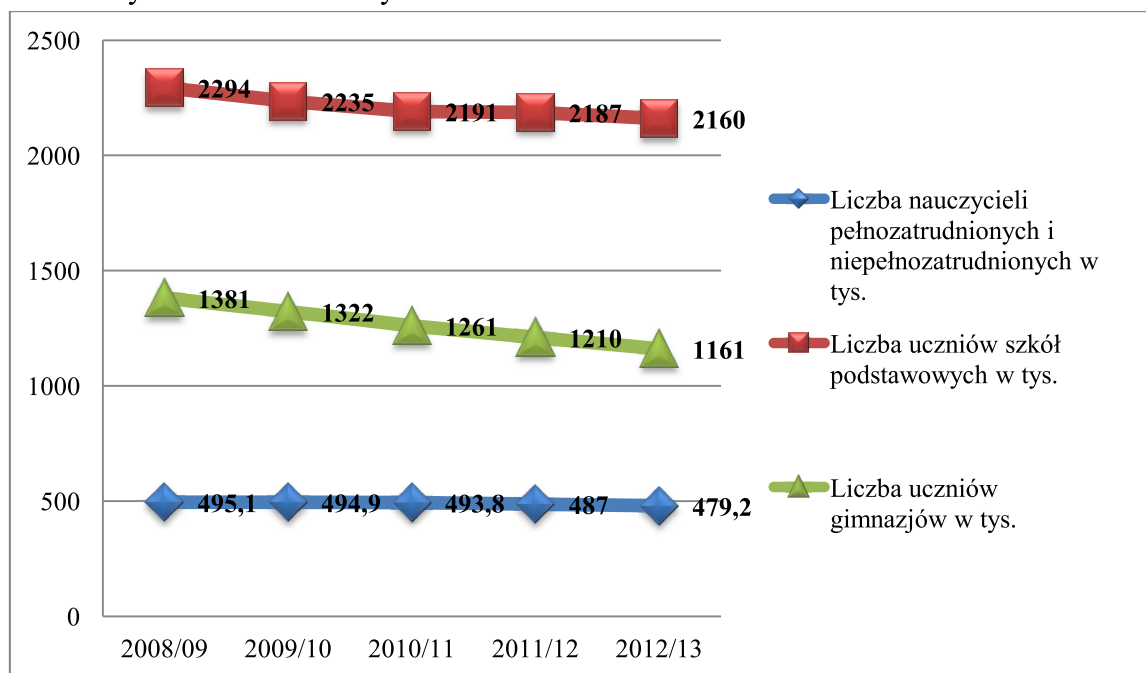
<sup>23</sup> B. Bugdalski, System oświaty do poprawy, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 11, s. 20

<sup>24</sup> <http://men.gov.pl/index.php/subwencja-ogolna-dla-jst?start=12> (data odczytu 21.01.2015)

Przykładem mogą być jednostki samorządu terytorialnego w województwie małopolskim, które w 2013 roku otrzymały subwencję oświatową i dotację w wysokości 3.806,1 mln zł. Natomiast wydatki tych samorządów na oświatę ukształtowały się na poziomie 4.556,0 mln zł. A więc różnica pokrywana przez jednostki wyniosła 749,9 mln zł<sup>25</sup>.

Samorzady patrzą na koszty funkcjonowania szkół, zwłaszcza dlatego, że nie otrzymują subwencji szkolnej na poziomie, który pozwoliłby pokryć wszystkie wydatki<sup>26</sup>. Muszą one ponosić wysokie koszty utrzymania budynków szkół, a także wynagrodzenia nauczycieli, które są głównymi kosztami utrzymania oświaty. Równocześnie wraz z rosnącymi kosztami od wielu lat maleje liczba dzieci uczęszczających do szkół, a z kolei liczba nauczycieli pozostaje bez istotnych zmian. Liczbę uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych (w przeliczeniu na etaty) w placówkach oświatowych przedstawia wykres nr 3.

**Wykres 3.** Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych (w przeliczeniu na etaty) w placówkach oświatowych w latach szkolnych 2008/09 – 2012/13



**Źródło:** Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/13, wyd. GUS, s. 133 oraz Oświata i wychowanie roczniki od roku szkolnego 2008/09 do 2012/13, wyd. GUS

<sup>25</sup> Województwo Małopolskie 2014, Małopolskie Studia Regionalne, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 87

<sup>26</sup> A. Satel, Likwidacja szkół – ekonomia kontra jakość nauczania, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 4, 12-18

Spadek liczby uczniów w szkołach stanowi istotny problem ekonomiczny. Większość kosztów utrzymania szkół jest stałych i nie zależy od liczby uczniów, a więc zmniejszenie wielkości szkół mierzonej liczbą dzieci, powoduje większy koszt utrzymania szkoły na jednego ucznia<sup>27</sup>. Oznacza to, że gminy z roku na rok ponoszą coraz większe koszty związane z funkcjonowaniem szkół na ich terenie. Wzrost otrzymywanej subwencji nie pokrywa, bo nie może pokrywać wzrostu kosztów, które wynikają z rosnącej nieefektywności systemu. Jeżeli liczba uczniów maleje, a liczba nauczycieli pozostaje bez większych zmian, samorzady otrzymują coraz niższą subwencję oświatową, a wydatki na utrzymanie szkół się nie zmieniają albo wręcz rosną. Strategia, jaką może w takiej sytuacji przyjąć samorząd, polega na wyborze pomiędzy dwiema decyzjami<sup>28</sup>:

- czekać i dopłacać. Związane jest to zwykle z postulatami zmian w ustawach i rozporządzeniach, na które gmina nie może wpływać, np. zmiany w Karcie Nauczyciela, czy zmiany w wysokości i sposobie obliczania subwencji oświatowej;
- przeprowadzić reorganizację sieci szkół na swoim terenie.

W świetle obowiązujących obecnie przepisów prawa, restrukturyzację sieci szkół w gminie, samorząd może podejmować w formie:

- likwidacji szkoły;
- przekazania szkoły do dalszej działalności w ręce stowarzyszenia lub osoby fizycznej;
- tworzenia zespołów szkół.

Ustawa o systemie oświaty reguluje w/w sytuacji w następujący sposób:

**Likwidacja szkoły** (art. 59 ust. 1): Szkoła publiczna [...] może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnie zawodowego albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest zobowiązany, co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów [...] właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu – dokonanie zawiadomienia z naruszeniem tego terminu przesądza o nieważności uchwały o zamiarze likwidacji szkoły<sup>29</sup>. Ponadto likwidacja szkoły wymaga konsultacji ze związkami

<sup>27</sup> Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s.46

<sup>28</sup> Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. . Levitasa; K. Kloc, Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 193

<sup>29</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2376/11

zawodowymi. Do zaopiniowania przez związki zawodowe wystarczy przedstawić projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły lub projekt uchwały o likwidacji szkoły. Zamknięcie szkoły może odbywać się w trybie natychmiastowym. Szkoła wówczas zostaje zamknięta w roku podjęcia uchwały rady gminy o jej zamknięciu, lub poprzez wygaszenie. Oznacza to, że szkoła nie prowadzi naboru do klasy pierwszej, ale uczniowie przyjęci przed podjęciem uchwały o zamknięciu, kontynuują naukę w tej placówce<sup>30</sup>.

**Przekazanie szkoły** (art. 5 ust. 5g): Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły. Przekazanie szkoły odbywa się w drodze umowy zawieranej pomiędzy właściwym organem jednostki samorządu terytorialnego reprezentującym tę jednostkę, a podmiotem prawa prywatnego, która wyraża zgodną z daną jednostką samorządu wolę prowadzenia szkoły we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>31</sup>. Przekazanie szkoły na przykład stowarzyszeniu rodziców następuje na podstawie uchwały rady gminy lub powiatu.

**Utworzenie zespołu szkół** (art. 62 ust. 1): Organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej.

Władze samorządowe mają również zobowiązania wobec utworzonych szkół niepublicznych:

- art. 80 ust. 3h: Szkoła lub placówka publiczna przekazana do prowadzenia osobie prawnej niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej na podstawie umowy [...] otrzymuje dotację [...] do dnia przekazania szkoły lub placówki;
- art. 90 ust. 2a: Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego [...] pod warunkiem, że osoba prowadząca

<sup>30</sup> Raport tematyczny z badania – Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012, Warszawa 2014, s. 17

<sup>31</sup> M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. IV, stan prawny na 1 listopada 2011 r., Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2012

szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Przed wyzwaniem zreformowania szkolnictwa i zrationalizowania kosztów stanęła większość gmin, zwłaszcza tych małych oraz wiejskich, gdzie samorządowców nie stać na utrzymanie placówek oświatowych, szczególnie szkół z małą liczbą dzieci<sup>32</sup>. Dla wójtów najprostszym, ale jednak nie zawsze racjonalnym rozwiązaniem jest radykalna likwidacja rozdrobnionej oświaty na terenie gminy. Rozwiązanie to przyjęto w wielu wiejskich gminach w latach ubiegłych. Również obecnie jest ono stosowane, w szczególności tam, gdzie istotnych zmian w sieci szkół do tej pory nie dokonano. Obraz przekształceń szkolnictwa szczebla podstawowego przedstawia tabela nr 2.

**Tabela 2.** Szkoły podstawowe w latach szkolnych 2008/09 – 2012/13

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Ogółem	14 067	13 968	13 922	13 772	13 550
		(-99)	(-46)	(-150)	(-222)
Szkoły publiczne	13 455	13 335	13 275	13 041	12 665
		(-120)	(-60)	(-234)	(-376)
Szkoły niepubliczne	617	637	652	736	890
		(+20)	(+15)	(+84)	(+154)
Szkoły prowadzone Przez JST	13 134	12 995	12 923	12 652	12 129
		(-139)	(-72)	(-271)	(-523)
Szkoły prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia	559	593	602	681	900
		(+34)	(+9)	(+79)	(+219)
Pozostałe szkoły, tj. prowadzone przez inne podmioty, w tym organy centralne, organizacje wyznaniowe i osoby fizyczne	374	380	397	439	521
		(+6)	(+17)	(+42)	(+82)

**Źródło:** Oświata i wychowanie, roczniki od roku szkolnego 2008/09 do 2012/13, wyd. GUS  
 Uwagi: W nawiasach oznaczono spadek lub wzrost liczby szkół w stosunku do poprzedniego roku szkolnego (obliczenia własne).

<sup>32</sup> W. Kaleta, Praktyka przekształcania szkół bez psucia, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 9, 60-64

Przykładem może być sytuacja w gminie Kozłów w Małopolsce. W 2011 roku władze gminy postanowiły zlikwidować sześć małych szkół i dowozić wszystkich uczniów do jednej zbiorczej szkoły. Aspekt ekonomiczny wymusił na samorządzie racjonalizację sieci szkół. Gmina rocznie do funkcjonowania oświaty dokładała ponad 1 mln zł własnych środków. W 2010 r. była to kwota 1.486.370 zł. Subwencja przyznana od państwa wynosiła 2.627.202 zł, a całość poniesionych nakładów wynosiła 4.113.573 zł. Z kalkulacji władz gminy w 2010 r. subwencja przypadająca na 1 ucznia kształtowała się średnio na poziomie 9.062 zł, zaś faktyczny koszt utrzymania - 11.437 zł. Zarysowany plan udało się władzom gminy w większym stopniu przeprowadzić. W 2011 roku została uruchomiona w siedzibie gminy nowa szkoła podstawowa zbudowana za blisko 4,5 mln zł, z dofinansowaniem z Funduszu Rozwoju Województwa - blisko 3 mln zł. Zlikwidowano pięć z sześciu zaplanowanych szkół. Największą szkołę podstawową, która była również wyznaczona do likwidacji, we wsi Kępie, przekształcono w filie nowej szkoły podstawowej w siedzibie gminy. Działają w niej klasa „0” i od I-III. Natomiast dzieci z pozostałych zlikwidowanych szkół są dowożone do nowo powstałej szkoły w gminie<sup>33</sup>.

Działanie stopniowe, a więc likwidacja szkół poprzez wygaszanie jest możliwa tam, gdzie samorzady mogą ponosić relatywnie wysokie koszty takich działań. W kolejnych latach procesu wygaszania szkoły, a więc braku naboru nowych uczniów, wydatki na jej utrzymanie prawie się nie zmieniają. Ta łagodna forma likwidacji szkół ma ten minus, że jest bardzo kosztowna. Jeśli jest stosowana jako jedyna metoda restrukturyzacji sieci szkół, to mogą sobie na nią pozwolić tylko gminy relatywnie bogatsze. Taki sposób działania ma natomiast jedną istotną przewagę nad innymi formami: pozwala uniknąć protestów rodziców i nauczycieli.

Coraz bardziej większe znaczenie w działaniach wójtów osiąga polityka przekazywania szkół w ręce osób fizycznych lub różnorodnych stowarzyszeń, co obrazuje tabela nr 2. Przykładem może być likwidacja szkoły podstawowej w Parkoszowicach w gminie Miechów w 2011 r. W miejsce likwidowanej szkoły powstała placówka niepubliczna prowadzona przez Stowarzyszenie. Powodem likwidacji szkoły były względy finansowe. Utrzymanie szkoły przez gminę w 2010 r. kosztowało 637.633 zł. (507 tys. zł z tej sumy pochłonęły wynagrodzenia dla nauczycieli), z czego dotacja z budżetu państwa wynosiła 255 tys. zł, a więc gmina musiała dopłacić 383 tys. zł. Po przekazaniu szkoły Stowarzyszeniu gmina przekazuje subwencję w wysokości ok. 180 tys. zł, a także ok. 140 tys. zł rocznie na działalność uruchomionego w budynku szkoły niepublicznego przedszkola. Tak

<sup>33</sup> <http://miechow.info/gazeta?id=2392> (data odczytu 21.01.2015)

więc gmina musi tylko przekazać środki na przedszkole, a na utrzymanie szkoły przekazuje otrzymaną od państwa subwencję, a więc oszczędności dla gminy są bardzo widoczne<sup>34</sup>.

Do przekazywania szkół przez samorządy stowarzyszeniom skłania kompromisowy charakter tego rozwiązania. Po pierwsze, po przekazaniu szkoły stowarzyszeniu, w budżecie samorządu terytorialnego pojawiają się pewne oszczędności. Samorząd nie ponosi już wydatków ze środków własnych na utrzymanie tej szkoły, a więc wydatków, które wcześniej ponosił ponad otrzymywaną subwencję oświatową. Po drugie, metoda ta pozwala wyjść władzom samorządowym z twarzą w stosunku do lokalnych środowisk. Konflikt lokalny, który związany jest z zamiarem likwidacji szkoły kończy się satysfakcjonującym kompromisem dla obu stron (władzy samorządowej i społeczności lokalnej). Jednak osobami, które najbardziej są poszkodowane w wyniku zmiany charakteru szkoły są nauczyciele. Przekształcenia szkół, mimo iż pozwalają większości nauczycieli nadal pracować w tych samych placówkach i w tych samych miejscowościach, tyle że na umowie z innym podmiotem niż gmina, wzbudzają najwięcej emocji<sup>35</sup>. Jeszcze niedawno gminy oferowały na ogół nowe miejsca pracy w przypadku likwidacji szkoły. Niestety ta wygodna sytuacja zawodowa uległa zmianie i samorządy przestały oferować zwalnianym nauczycielom nowe miejsca pracy w innych szkołach prowadzonych przez samorządy. W tej sytuacji rozwiązaniem może być zatrudnienie w sektorze szkół niepublicznych, które prowadzą stowarzyszenia lub osoby fizyczne. Każda niepubliczna szkoła może zawierać umowy z nauczycielami na różnych warunkach. Niestety wspólnym mianownikiem dla takiej formy zatrudnienia jest utrata wszystkich przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela. W szkołach niepublicznych zawarcie umowy z nauczycielem następuje na podstawie kodeksu pracy. Takie zatrudnienie powoduje spadek płacy. Najniższym punktem odniesienia co do płacy, staje się krajowe minimum, które obecnie wynosi 1780 zł miesięcznie. W miejsce licznych dodatków, które zapewnione były przy Karcie Nauczyciela, wchodzi najwyżej kwartalna premia o uznaniowej wysokości. Następną konsekwencją jest zwiększenie liczby godzin zajęć w szkole. Dodatkowo następuje utrata wielu przywilejów, tj. urlopy wakacyjne, ferie w trakcie roku szkolnego, urlopy roczne dla poratowania zdrowia. Zdarza się również, że nauczyciele zatrudniani są na czas określony od września do czerwca, co powoduje, iż nie otrzymują wynagrodzenia za okres wakacji<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> <http://www.echomiechowa.iap.pl/echo/echo63.pdf>, (data odczytu 21.01.2015)

<sup>35</sup> W. Kaleta, Samorządy nie chcą dopłacać do szkół, „Dyrektor Szkoły” 2013, nr 6, 20-23

<sup>36</sup> Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. Levitasa; K. Kloc, Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół, op. cit., s. 199

Tendencja demograficzna ma tę cechę, że w każdym roku zmiany są mało widoczne w stosunku do roku poprzedniego. Jednak zachodzą systematycznie w tę samą stronę, więc ulegają kumulacji. Nieczęsto się zdarza taka zmiana z roku na rok, która by wymagała bezwzględnej interwencji, lecz powstrzymywanie się od działań w ciągu kilku lat doprowadziło do poważnej nierówności. Niejedno polskie miasto stoi dziś przed koniecznością reorganizacji sieci szkół dlatego, iż przez lata zmiany następowały zbyt wolno, aby na nie reagować. Powolna, trudno dostrzegalna erozja efektywności ekonomicznej to największe niebezpieczeństwo ze strony demografii.

#### **1.4. Definicja, etapy i elementy procesu budżetowego w oświacie**

Proces budżetowy w oświacie jest jednym z najważniejszych procesów z obszaru zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Składa się na niego ciągłe przetwarzanie szeregu zasadniczych informacji, planowanie organizacji pracy poszczególnych placówek, planowanie finansów placówek oraz wydziału odpowiedzialnego za tę dziedzinę, jak również szeroko rozumiane realizowanie zatwierdzonego planu. Proces ten wykonywany jest w samorządzie w ścisłej współpracy z jego otoczeniem, jakie wyznacza polityka, lokalne warunki gospodarcze, a także kultura organizacji oraz ludzie dysponujący określonymi predyspozycjami i wiedzą. Powinien być on właściwie wspierany przez rozwiązania techniczne, które mają dostarczać nieprzerwanie aktualnych informacji zarządzającym i władzom jednostek terytorialnych. Ponadto proces budżetowy w oświacie jest zapleczem dla właściwej działalności samorządu w tej ważnej dyscyplinie. Odpowiedzialny jest on za transmisję impulsów z polityki i z tworzonej lokalnej strategii do obszaru realnego planowania oraz świadczeń usług. Winien być więc zorganizowany w taki sposób, żeby realizacja zadań nie była w ciągu roku budżetowego miejscem walki o środki finansowe, pomiędzy kierownikami jednostek i wydziałem odpowiedzialnym za oświatę, a służbami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego, które stoją „na straży” bezpieczeństwa finansowego i poziomu zadłużenia<sup>37</sup>.

Opisana wyżej definicja procesu budżetowego pozwala na przedstawienie w schemacie (rys. nr 2), najważniejszych kroków procesu, które mają swoje miejsce w ramach trzech głównych etapów: etap planowania organizacji, planowania finansów oraz realizacji budżetu.

---

<sup>37</sup> Finansowanie oświaty, pr. zbior. pod. red. M. Herbsta; J. Filas, Proces budżetowy w oświacie, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012, s. 17

Rys. 2. Etapy procesu budżetowego w oświacie

<b>ETAPY PROCESU BUDŻETOWEGO W OŚWIACIE</b>			
<b>ETAP PLANOWANIA ORGANIZACJI</b>	JST	Opracowywanie wytycznych do arkusza organizacyjnego	do 31 marca
	SZKOŁA	Opracowywanie arkusza organizacyjnego	do 30 kwietnia
	JST	Weryfikacja oraz zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych	do 31 maja
	SZKOŁA	Aktualizacja stanu organizacji pracy szkoły na dzień 1 września (opracowanie aneksu nr 1 do arkusza organizacyjnego)	sierpień/wrzesień
	JST	Weryfikacja i zatwierdzanie aneksów do arkuszy organizacyjnych	sierpień/wrzesień
<b>ETAP PLANOWANIA FINANSÓW</b>	JST	Opracowywanie wytycznych do projektu budżetu	początek września
	SZKOŁA	Opracowywanie wstępnych projektów planów finansowych	wrzesień/ październik
	JST	Opracowywanie projektu uchwały budżetowej wraz z uwzględnieniem zweryfikowanych wstępnych projektów planów finansowych szkół, a następnie przedłożenie organowi stanowiącemu oraz RIO do zatwierdzenia	do 15 listopada
	JST	Przekazanie informacji dyrektorom szkół o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, które zostały przyjęte w projekcie uchwały budżetowej	7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej (maks. do 22 listopada)
	SZKOŁA	Opracowanie projektu planu finansowego w taki sposób, aby kwot dochodów i wydatków były zgodne z projektem uchwały budżetowej	do 30 dnia od dnia przekazania informacji (maks. do 22 grudnia)
	JST	Kontrola projektów planów finansowych szkół pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej oraz wprowadzenie ewentualnych zmian, a następnie poinformowanie o nich dyrektorów szkół	maks. do 27 grudnia
	JST – organ stanowiący	Podjęcie uchwały budżetowej przez organ stanowiący	wskazane przed 31 grudnia (maks. do 31 stycznia)
	JST	Przekazanie dyrektorom informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, które przyjęto w uchwale budżetowej	do 21 dni od podjęcia uchwały budżetowej
	SZKOŁA	Sporządzenie planu finansowego z uwzględnieniem projektu finansowego dotyczącego kwot dochodów i wydatków, które przyjęto w uchwale budżetowej	do 14 dni od dnia otrzymania inf. o doch. i wydat. w uchwale budżet,
<b>REALIZACJA BUDŻEU</b>	SZKOŁA/ JST	Sporządzenie aneksów do arkuszy organizacyjnych, ich weryfikacja oraz zatwierdzenie	wg. potrzeb
	SZKOŁA/ JST	Wprowadzenie zmian w planie finansowym – zgodnie z przyjętą procedurą oraz udzielonymi upoważnieniami	wg. potrzeb

Źródło: tamże, s. 18

Do podstawowych elementów procesu budżetowego można zakwalifikować:

- procedurę budżetową;
- planowanie organizacji pracy szkoły/placówki oświatowej;
- realizację zatwierdzonego budżetu oświatowego;
- dotowanie szkolnictwa niepublicznego.

**Procedura budżetowa** jest zbiorem reguł postępowania, które obowiązują jednostki organizacyjne. Ma na celu doprowadzić do sprawnego oraz terminowego zaplanowania i realizacji budżetu. Jest ona najczęściej wyposażona w harmonogram działań, który dotyczy etapu tworzenia projektów planów finansowych oraz budowy na ich podstawie budżetu. W zakresie realizacji budżetu, procedura określa najczęściej zasady zgłaszania i akceptowania wniosków o zmiany, jak również regulacje dotyczące wewnętrznej sprawozdawczości, zasad i terminów monitoringu oraz kontroli. Najważniejszym dla procesu budżetowego w oświacie jest sposób ustalenia zasad oraz terminów sporządzania projektów planów finansowych. Planowanie w oświacie dysponuje bowiem kilkoma charakterystycznymi cechami, które odróżniają je od planowania w większości pozostałych dziedzinach działalności samorządu. Można do nich zaliczyć m. in.<sup>38</sup>:

- planowanie w oświacie jest zawsze procesem dwuetapowym, gdzie planowanie finansów poprzedza planowanie organizacji;
- odbywa się zazwyczaj z udziałem największej grupy dysponentów (podmiotów);
- poprzedzają je skomplikowane i pracochłonne działania, związane z zatwierdzeniem projektów, a następnie arkuszy (aneksów wprowadzających zmiany po rozpoczęciu roku szkolnego).

Głównym problemem w zakresie procedury budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego jest konieczność sporządzania projektów bez wcześniejszych informacji o limitach wydatków. Ujawnia się on na etapie zestawień budżetów w postaci rozbieżności oczekiwań władz, a planami finansowymi placówek. Informacje o limitach wydatków powinny przekazać władze kierownikom jednostek organizacyjnych przed sporządzeniem planów finansowych. Jest to obowiązek zarządu jednostki samorządu terytorialnego, jednak niestety prawie w każdym samorządzie marginalizowany, gdyż niesie ze sobą polityczną uciążliwość i trudności obliczeniowe. Najczęściej spotyka się ogólne wytyczne dotyczące

---

<sup>38</sup> Tamże, s. 29

planowania wydatków na poziomie roku bieżącego. Jest to niestety trudne do interpretacji, przede wszystkim w oświacie, ponieważ wczesny moment projektowania i niedoszacowanie bieżących planów uniemożliwia placówkom, które sporządzają plan finansowy uzgodnienie, jaki jest „ten poziom bieżący”. W konsekwencji placówki wyznaczają nieco „na oślep” zbiorczą kwotę, możliwą do zaakceptowania przez zarząd. Kwota ta z powodu niejednorodnych uwarunkowań, a przede wszystkim z sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, niekoniecznie musi mieć związek z realnie przygotowanymi planami finansowymi. Dlatego też dokonuje się zwykle bardzo szybkich dostosowań wcześniej sporządzonego planu. Jeśli proces ten nie jest właściwie przeprowadzony, skutek „szybkich cięć” w oświatowej części budżetu nie jest od razu widoczny dla palcówek, ale ujawnia się dopiero na etapie szczegółowego planu wydatków w momencie uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W momencie, gdy ostateczne korekty oświatowego budżetu są zbyt duże w porównaniu do rzeczywistych potrzeb lub dokonane w nieprzemysłany sposób, proces budżetowy w jednostce samorządu terytorialnego w ciągu nadchodzącego roku zostaje bardzo obciążony poprzez liczne zmiany w planach finansowych, które mają na celu zapewnienie normalnego funkcjonowania placówek. Obecnie, w dobie kryzysu finansów publicznych jest ta sytuacja niestety coraz częściej spotykana.

**Planowanie organizacji pracy szkoły/placówki oświatowej** – Podstawowym dokumentem, który reguluje proces budżetowy w oświacie jest arkusz organizacyjny pracy szkoły (placówki), potocznie zwany arkusz organizacyjny. Dokument ten określa szczegółowo organizację nauczania, wychowania i opieki w szkole (placówce) w danym roku szkolnym, w tym przede wszystkim liczbę, rodzaj oraz rozkład godzin zajęć dla poszczególnych oddziałów i nauczycieli, które wynikają ze szkolnych planów nauczania<sup>39</sup>. Arkusz opracowywany zostaje na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych<sup>40</sup>. Mimo, iż dokument ten ma kluczowe znaczenie dla organizacji roku szkolnego, jak również na etapie opracowywania i realizacji budżetu, to nie jest on dokładnie określony w najważniejszym akcie prawnym dotyczącym oświaty, tj. ustawie o systemie oświaty. Do momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy o systemie oświaty, która wprowadzona została ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty

<sup>39</sup> <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/procedura-sporzadzania-arkusza-organizacyjnego-szkoly> (data odczytu 26.01.2015)

<sup>40</sup> Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142, z późn. zm.)

oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>41</sup>, do kompetencji właściwego kuratora oświaty należało opiniowanie arkuszy organizacyjnych publicznych szkół i placówek. Aktualnie przepis ten jest uchylony, a ustawodawca przekazał całość kompetencji w zakresie kontroli arkuszy organizacyjnych organom prowadzącym.

Zatwierdzanie projektów jest głównym, a zarazem trudnym etapem dla służb zarządzających - wydziałów odpowiedzialnych za oświatę. W stosunkowo krótkim czasie wydziały muszą przetworzyć wiele danych otrzymanych od placówek oraz zweryfikować je pod względem zgodności z prawem, z założeniami strategii oświatowej oraz czy stworzono je zgodnie z lokalnymi standardami i wytycznymi. Ten newralgiczny etap wymaga od pracowników, którzy są odpowiedzialni za weryfikację projektów organizacyjnych, sprawnej oceny kilkunastu punktów kontrolnych, do których możemy zaliczyć m.in.<sup>42</sup>:

- zgodność projektowanej liczby dzieci/uczniów/słuchaczy z danymi demograficznymi oraz posiadanymi w tym obszarze wytycznymi;
- zgodność szkolnych planów nauczania poszczególnych oddziałów z planami ramowymi, a także przydziałów czynności umieszczonych w projekcie z planami szkolnymi;
- zgodność sumaryczna godzin zawartych w planach szkolnych z horyzontem czasowym cyklu nauczania;
- zgodność obowiązków dydaktycznych nauczycieli z ich kwalifikacjami;
- poprawność uśrednień wymiaru zatrudnienia (w szkołach ponadgimnazjalnych);
- poprawność zmian w warunkach zatrudnienia (w sytuacji spadku liczby planowanych zajęć/godzin).

Zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych przez organ prowadzący jest specyficznym zobowiązaniem jednostek samorządu terytorialnego do sfinansowania ogółu ujętych w nim działań. Działania te zostają podjęte już 1 września roku poprzedzającego rok budżetowy, a więc jeszcze w okresie przed przygotowaniem projektu uchwały budżetowej na rok następny. Dlatego też, można stwierdzić, iż jakiegokolwiek czynności dotyczące opracowywania arkuszy organizacyjnych pracy szkół i placówek oświatowych są nieodzownym elementem procesu budżetowego w oświacie.

---

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009r., Nr 56, poz. 458)

<sup>42</sup> Finansowanie oświaty, op. cit., s. 42

**Realizacja zatwierdzonego budżetu oświatowego** – wydatki publiczne, zgodnie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>43</sup>, winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem następujących zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jednostki oświatowe zobowiązane są do dokonywania wydatków publicznych w granicach kwot zawartych w planie finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień oraz zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Niezbędność dokonywania zmian w zatwierdzonych planach finansowych w trakcie ich realizacji wynika z rozbieżności czasowej pomiędzy rokiem budżetowym a rokiem szkolnym, niestabilności prawa oświatowego, a także zwyczajnej nieprzewidywalności różnego typu wydatków. Zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>44</sup>, w przypadku jednostek budżetowych, a więc jednostek oświatowych, zmiany w planach dochodów i wydatków dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego, a następnie informuje kierowników tych jednostek. Kierownicy jednostek na podstawie otrzymanych informacji, w postaci uchwały bądź zarządzenia, nanoszą zmiany w planach finansowych swoich jednostek. Z powyższego przepisu wynika, iż inicjatywa w zakresie zmian w planach finansowych leży po stronie zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Praktyka jednak pokazuje, że większość zmian dokonywanych jest na wniosek kierownika jednostki budżetowej<sup>45</sup>. Rozporządzenie to przewiduje również inny tryb dokonywania zmian. Na podstawie § 12 ust. 3 i 5 zarząd jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić kierowników jednostek budżetowych do samodzielnego dokonywania przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych, o ile organ stanowiący, zgodnie z art. 258 ustawy o finansach publicznych<sup>46</sup> upoważni do tego sam zarząd. Przy takim trybie dokonywania zmian w zatwierdzonym planie finansowym,

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

<sup>44</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616)

<sup>45</sup> J. Filas, Proces budżetowy w oświacie, s. 12

[http://ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1089:proces-budetowy-w-owiacie&id=113:raporty&Itemid=1173](http://ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1089:proces-budetowy-w-owiacie&id=113:raporty&Itemid=1173) (data odczytu 27.01.2015)

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

kierownicy jednostek oświatowych zobowiązani są do zawiadomienia zarządu o dokonanych zmianach w terminie do 7 dni od dnia ich dokonania.

**Dotowanie szkolnictwa niepublicznego** – Pojawienie się innych niż samorzady organów, które prowadzą szkoły, a także realizacja obowiązku dotowania tych szkół z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, niezaprzeczalnie wywarło poważny wpływ na przebieg procesu budżetowego w wielu samorządach. Zasady udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla szkół i placówek niepublicznych, określają przepisy ustawy o systemie oświaty, a także podjęte na jej podstawie uchwały organów stanowiących. Zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty<sup>47</sup> podstawową zasadą jest, że dotacje otrzymują niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki oświatowe pod warunkiem, że osoba, która prowadzi daną placówkę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów, jednak nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Ustawa określa dodatkowo sposób ustalania minimalnej wysokości stawek dotacji należnej dla poszczególnych typów placówek. W zależności od typu szkoły i realizowanego przez nią obowiązku szkolnego i nauki, ustawa o systemie oświaty ustala wysokość stawek na poziomie co najmniej 50% kosztów utrzymania ucznia dla tego samego typu i rodzaju szkoły publicznej, a dla przedszkoli na poziomie co najmniej 75%. W przypadku szkół, które realizują obowiązek szkolny lub nauki, stawka dotacji wynosić musi nie mniej niż przewidziano w części oświatowej subwencji ogólnej na ucznia tego samego typu i rodzaju szkoły.

Zmieniająca się rzeczywistość, w której jednostki samorządu terytorialnego już nie są jedynymi organizatorami i dostawcami usług edukacyjnych, bardzo wpływa na przebieg procesu budżetowego w oświacie. Pojawiają się nowe zadania oraz nowe potrzeby analityczne. Do najważniejszych z nich można zaliczyć<sup>48</sup>:

- planowanie wydatków na dotacje;
- prowadzenie obszernego planu wydatków i dokonywania w nim zmian z dodatkowym uwzględnieniem podmiotów dotowanych;
- przetwarzanie danych, będących podstawą do naliczenia dotacji;
- weryfikację informacji o uczniach pobierających naukę w szkołach innych organów prowadzących;
- poprawę ekonomiki we własnych placówkach i próby obniżenia kosztów ich funkcjonowania;

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit.

<sup>48</sup> Finansowanie oświaty, op. cit. s. 51

- prowadzenie kontroli sposobu wykorzystania środków z dotacji i weryfikacja sprawozdawczości nałożonej na dotowane podmioty;
- przygotowanie specjalistów biegłych w tej wysoce wyspecjalizowanej dziedzinie i zapewnienie im odpowiednich narzędzi informatycznych do weryfikacji obszernego zakresu danych.

Niewątpliwą kwestią, która oddziałuje na cały proces budżetowy to zależność jakości planowania wydatków od poziomu dostępnych środków finansowych. W sytuacji ich uszczuplenia, spowodowanego m.in. oddziaływaniem skutków kryzysu finansów publicznych, wzrostu poziomu zadłużenia samorządów oraz potrzebą zachowania równowagi budżetowej, władze samorządowe drastycznie ograniczają wydatki za pomocą limitów finansowych. Biorąc pod uwagę złożoność procesu planowania oraz oddziaływanie przepisów prawnych na oświatowy budżet, na przykład obowiązek zapewnienia nauczycielom minimalnego poziomu wynagrodzeń, wiele samorządów narzuca limity wydatków na kolejny rok znacząco poniżej bieżącej wartości ich realizacji. Spowodowane jest to przekonaniem, że oświata to rozległa i kosztowna dziedzina, która pochłania mnóstwo pieniędzy. Wytrzymałość samorządowej oświaty w sytuacjach kryzysowych winna być więc nabywana przez lata prowadzenia racjonalnych działań, które mają na celu podnoszenie efektywności wydatków oświatowych. Można więc zauważyć, że duży wpływ na jakość i efektywność procesu budżetowego w oświacie ma sytuacja finansowa samorządu, jak również sprawność posługiwania się przez jednostki samorządu terytorialnego strategicznymi narzędziami, które wspierają zarządzanie. Ważną rolą dla procesu budżetowego jest także zrozumienie specyfiki tej sfery przez jego uczestników, a szczególnie przez władze jednostek samorządu terytorialnego i służby finansowe.

## ROZDZIAŁ II

# ŹRÓDŁA ORAZ ZASADY FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH

### 2.1. Finansowanie zadań oświatowych z budżetu państwa

#### 2.1.1. Subwencja oświatowa jako podstawowe źródło finansowania oświaty

Ustawa o systemie oświaty, powierzając istotną część zadań oświatowych gminom, powiatom i województwom zapewnia w dochodach tych jednostek samorządu terytorialnego środki finansowe niezbędne do ich realizacji, w tym środki na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek. Ustawa jednak nie określa zasad finansowania zadań oświatowych, jedynie ogranicza się do unormowania kwestii, które związane są z finansowaniem szkół i placówek systemu oświaty przez ich organy prowadzące. Mechanizm finansowania zadań oświatowych natomiast został określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiednich rozporządzeniach<sup>49</sup>.

Subwencja jest źródłem dochodów samorządu gminnego określonymi ustawami. Subwencja ogólna jest bezzwrotną pomocą finansową, która udzielana jest przez państwo ze środków budżetowych w celu wsparcia działalności jednostek samorządu terytorialnego, a przeznaczoną na finansowanie zadań własnych<sup>50</sup>. Subwencja jest z jednej strony źródłem dochodów samorządów, a z drugiej strony jest to również ustawowo określone świadczenie pieniężne Skarbu Państwa na rzecz poszczególnych samorządów. Świadczenie to ma charakter ogólny, nieodpłatny i przymusowy. Charakteryzuje się ona następującymi cechami:

- w zakresie określonym ustawami ma charakter obligatoryjny; zamieszczenie w budżecie państwa wydatków na subwencje jest podstawą roszczeń jednostek samorządu terytorialnego wobec państwa,
- jest ustalana dla każdej jednostki samorządu terytorialnego oddzielnie, na podstawie przepisów ustawowych i na podstawie rozporządzeń wydanych na mocy upoważnień zawartych w tych ustawach,
- może być przez jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywana na dowolny cel, ma charakter dochodów ogólnych.

<sup>49</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie\\_wczesnej\\_educacji\\_i\\_opieki\\_%28ECEC%29\\_oraz\\_educacji\\_szkolnej](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie_wczesnej_educacji_i_opieki_%28ECEC%29_oraz_educacji_szkolnej) (data odczytu 27.02.2015)

<sup>50</sup> M. Handzlik, *Finanse w oświacie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 58

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>51</sup> w art. 7 wprowadza wewnętrzny podział subwencji ogólnej na części oświatowe, wyrównawcze i równoważące.

Najważniejszym źródłem finansowania wydatków publicznych na oświatę i wychowanie jest część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Nakłady, które związane są z częścią oświatową subwencji ogólnej pozostają także głównym celem wydatkowania środków z budżetu państwa na oświatę i wychowanie<sup>52</sup>. Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest dzielona na następujące cztery części<sup>53</sup>:

- rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, wydzielaną z ogólnej kwoty tej części subwencji, która pozostaje do dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a który w zakresie jej podziału zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego,
- kwotę bazową części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zdań szkolnych, uzależnioną od rzeczywistej liczby uczniów,
- kwotę uzupełniającą części oświatowej zwiększającą finansowy standard A na realizację zadań szkolnych, uzależnioną od przeliczeniowej liczby uczniów otrzymanej przez zastosowanie zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów i określonych typów i rodzajów szkół,
- kwotę części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, natomiast w kolejnym roku Minister Edukacji Narodowej ustala algorytm podziału tych środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w drodze rozporządzenia<sup>54</sup>. W rozporządzeniu tym zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określa się reguły podziału środków finansowych, bazując na ogólnych trzech zasadach. Subwencja dla poszczególnych samorządów musi zawierać:

---

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, z późn. zm.)

<sup>52</sup> M. Korolewska, Rola Państwa w finansowaniu oświaty, *Studia BAS*, Nr 2 (22) 2010, s. 167

<sup>53</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 131-132

<sup>54</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie\\_edukacji](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie_edukacji) (data odczytu 27.02.2015)

- typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki,
- stopień awansu zawodowego nauczycieli,
- liczbę uczniów w szkołach i placówkach.

Algorytm podziału subwencji oświatowej corocznie jest modyfikowany. Zmiany te spowodowane są przede wszystkim efektem prac i uzgodnień dokonywanych wspólnie z reprezentacją samorządów. Podstawowym elementem algorytmu subwencji oświatowej jest przeliczeniowa liczba uczniów lub wychowanków, stanowiąca liczbę uczniów i wychowanków rzeczywiście uczęszczających do placówek oświatowych, a powiększona o umowną liczbę uczniów i wychowanków z poszczególnych grup: uczniów z terenów wiejskich, uczniów niepełnosprawnych, mniejszości narodowych, klas sportowych<sup>55</sup>. Algorytm opiera się na rzeczywistej liczbie uczniów, która odpowiednio jest zwiększana przez system tzw. wag oraz wskaźnik korygujący, które to mają poprawić dopasowanie wielkości subwencji do rzeczywistej skali zadań oświatowych. Wagi uwzględniają specyficzne warunki, w jakich funkcjonuje szkoła i samorząd np. obszary wiejskie, małe miasteczka, jak również zróżnicowanie i specyfikę zadań szkolnych np. kształcenie specjalne i integracyjne uczniów niepełnosprawnych i niedostosowanych społecznie, szkolnictwo zawodowe, szkoły sportowe, kształcenie mniejszości narodowych i etnicznych, kształcenie artystyczne; i pozaszkolnych np. internaty i bursy, przedszkola specjalne, domy wczasowe i ośrodki wychowawcze, schroniska młodzieżowe. Tak więc, na jednego ucznia lub wychowanka przeliczeniowego przypada odpowiednia kwota jednostkowa, tzw. finansowy standard A, która jest jednolita w skali kraju. Finansowy standard A powstaje niezależnie od bieżących potrzeb edukacyjnych w państwie. Jego ostateczna wysokość zależna jest od liczby uczniów przeliczeniowych w skali kraju w zestawieniu z kwotą części oświatowej subwencji ogólnej, zarezerwowanej w budżecie państwa<sup>56</sup>. Liczba wag użytych w algorytmie wzrosła od 21 w 2000 roku do 45 w 2014 roku. W tej chwili algorytm składa się z 31 wag dla zadań szkolnych i 14 wag dla zadań pozaszkolnych<sup>57</sup>.

Przepisy gwarantują minimalną wysokość kwoty subwencji oświatowej. Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala

<sup>55</sup> [http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ\\_2008\\_nr65\\_s167.pdf](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr65_s167.pdf) (data odczytu 28.02.2015)

<sup>56</sup> S. Szelewa, M. Misiaczek, „Fakty i mity na temat subwencji oświatowej”, *Dyrektor Szkoły* 2011, nr 1, s. 48-52

<sup>57</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie\\_wczesnej...](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie_wczesnej...), op. cit. (data odczytu 28.02.2015)

się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Większe środki na subwencję oświatową związane są z włączeniem do jej kalkulacji wzrostu wynagrodzeń nauczycieli oraz uzyskiwaniem przez nauczycieli kolejnych stopni awansu zawodowego, a także skutków nowych zadań<sup>58</sup>. Zgodnie z art. 28 ust. 2 tejże ustawy od kwoty przeznaczonej na część oświatową odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą tą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Po odliczeniu powyższej rezerwy Minister Edukacji Narodowej dzieli część oświatową subwencji ogólnej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Podziału tego dokonuje po uwzględnieniu zakresu zrealizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, lecz z wyłączeniem zadań, które dotyczą dowozu uczniów oraz prowadzenia przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi<sup>59</sup>.

Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej<sup>60</sup> w 2015 r. podział części oświatowej dokonywany jest z uwzględnieniem:

- finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- dotowanie publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne,
- finansowanie zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego,
- finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem,
- dofinansowania wydatków związanych z wypłacaniem odpraw nauczycielom oraz udzielaniem urlopów dla poratowania zdrowia,
- dofinansowania kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi,
- finansowania dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych,

<sup>58</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=06F226039DB0C772C1257A80003297FE&litera=C> (data odczytu 28.02.2015)

<sup>59</sup> [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42893/20\\_Agnieszka\\_Malkiewicz.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42893/20_Agnieszka_Malkiewicz.pdf) (data odczytu 28.02.2015)

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1977)

- finansowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci,
- finansowania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami,
- finansowania wynagrodzeń nauczycieli, którzy biorą udział w przeprowadzaniu części ustanej egzaminu maturalnego,
- finansowania kosztów prac komisji egzaminacyjnych powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z awansem zawodowym nauczycieli.

Zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej szczegółowo regulują przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 33 i 34 tej ustawy, minister właściwy do spraw finansów publicznych zobowiązany jest do przekazywania gminom informacji dotyczących wysokości przysługujących im kwot dochodów, które przekazywane są z budżetu państwa. W terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej minister ten przekazuje informację o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, które wynikają z ustawy budżetowej, jak również o zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw.

Część oświatowa subwencji ogólnej transferowana jest w miesięcznych ratach w wysokości 1/13 rocznej subwencji oświatowej, która przypada danej gminie. Przekazanie to winno odbyć się do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym, że rata za miesiąc marzec wynosi 2/13 ogólnej kwoty. Równocześnie z subwencją oświatową do jednostki samorządu terytorialnego przesyłany jest specjalny dokument, tzw. metryczka, która precyzuje sposób wyliczenia kwoty subwencji dla danej jednostki. Konsekwencją przekazania środków finansowych jednostkom jest niezbędność ich podziału w ramach danej jednostki samorządowej. Otrzymana przez gminę kwota subwencji zasila budżet oświatowy danej gminy, obok innych środków, które pochodzą z dochodów własnych i dotacji celowych. Tak zgromadzone środki budżetowe są następnie dzielone wedle przyjętych kryteriów pomiędzy poszczególne placówki oświatowe, uwzględniając przy tym m. in. liczbę uczniów w szkole i jej rodzaj, poziom kadry nauczycielskiej, potrzeby remontowe, itp. Ustalony w ten sposób kwoty subwencji, które przypadają na każdą szkołę są przekazywane do szkół w 12 ratach w analogiczny sposób, w jaki subwencja oświatowa udzielana jest jednostkom samorządu terytorialnego przez organy centralne.

### 2.1.2. Dotacja celowa

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego są dochodami bezzwrotnymi o charakterze transferowym, które pochodzą najczęściej z budżetu państwa. Dotacje te są formą wydatków na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, o ścisłym przeznaczeniu oraz wysokości, na dofinansowanie lub sfinansowanie ściśle określonego zadania budżetowego realizowanego przez te samorządy. Dotacja celowa oznacza więc swoisty transfer środków budżetowych o cechach subwencji ogólnej, jednak różni się od niej m.in. celowością oraz brakiem powszechności. Podstawowymi rodzajami dotacji celowych są<sup>61</sup>:

- dotacje na bieżące zadania zlecone i powierzone;
- dotacje na bieżące zadania własne;
- dotacje na zadania inwestycyjne (własne i zlecone).

Miejsce dotacji celowej w systemie dochodów gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>62</sup>. Zgodnie z jej zapisami, poza dochodami i środkami przekazywanymi w ramach procedur wyrównawczych oraz równoważących w systemie dochodów gmin, mogą występować także inne źródła dochodów, które są przekazywane na finansowanie konkretnie wskazanych projektów. Miejsce dotacji w systemie dochodów gmin określa również Konstytucja. W art. 167 ust. 2 wyróżnia ona, wśród dochodów jednostek samorządów terytorialnych, na pierwszym miejscu dochody własne, na drugim subwencje ogólne, a na ostatnim dotacje celowe z budżetu państwa<sup>63</sup>.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>64</sup> szczegółowo określa rodzaje dotacji, przewidując udzielanie gminom z budżetu państwa kilka rodzajów dotacji celowych. Zgodnie z art. 42 ust. 2 tejże ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu m. in.:

- zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych;
- inicjatyw wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym stypendia i pomoc materialna dla młodzieży wiejskiej;

<sup>61</sup> Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, pod. red. W. Kosiedowskiego, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 217

<sup>62</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.)

<sup>63</sup> A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerski, Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 242-243

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego..., op. cit.

- wdrażania reformy systemu oświaty, wyrównywanie szans edukacyjnych oraz zapewnieniem kształcenia praktycznego;
- budowy i remontu obiektów sportowych oraz rozwijania sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych.

Dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań, z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego na realizację konkretnego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, otrzymując dotację z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, nie przeznaczyła w danym roku budżetowym na realizację zadania, które objęto dofinansowaniem środków własnych w co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, jest obowiązana do zwrotu kwoty dotacji w wysokości ustalonej jako różnicy między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych. Podział środków, które związane są z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym przede wszystkim stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej oraz związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych, a także zapewnieniem kształcenia praktycznego, na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonuje, po uzgodnieniu z wojewodami, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania<sup>65</sup>.

Przekazanie i otrzymanie dotacji celowej powoduje obowiązek rozliczenia się z niej w określonym terminie. Z reguły wydatki ponoszone przez jednostki, które otrzymują dotacje celowe określa umowa. A więc rozliczenie się z dotacji polega na wskazaniu, że otrzymane środki zostały wydatkowane na określone cele przewidziane w umowie. Rozliczenie wypłaconej dotacji ma na celu ustalenie<sup>66</sup>:

- czy podmiot był uprawniony do otrzymania dotacji;
- czy dotację wykorzystano zgodnie z jej przeznaczeniem;
- czy prawidłowa była wysokość wypłaconej dotacji.

Beneficjent otrzymujący dotację celową, a więc także gmina, ma obowiązek zwrócić ją w sytuacji, gdy:

- została pobrana nienależnie;
- została pobrana w nadmiernej wysokości;

<sup>65</sup> <http://www.ekspertbeck.pl/dotacje-celowe-udzielane-z-budzetu-panstwa/#1.2> (data odczytu 05.03.2015)

<sup>66</sup> [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=20055&cHash=53901d00bea8409cfc9dcae2fa7be44b](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=20055&cHash=53901d00bea8409cfc9dcae2fa7be44b), (data odczytu 05.03.2015)

- została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem (brak realizacji celu, na który była przyznana).

Rozliczenie oraz zwrot dotacji celowych z budżetu państwa z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych następuje na zasadach, które zostały określone w przepisach o finansach publicznych. Zgodnie z wytycznymi ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 181 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w tym rozporządzeniu. W przypadku niedokonania zwrotu dotacji w powyżej wymienionych terminach naliczane są odsetki od wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji<sup>67</sup>. Decyzję w sprawie zwrotu dotacji wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast organem odwoławczym od jego decyzji jest właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze.

## **2.2. Finansowanie ze środków własnych gminy**

Oświata jest konstytucyjnym zadaniem państwa realizowanym przez samorząd terytorialny. Zadania własne samorządów w zakresie zakładania i prowadzenia szkół oraz placówek publicznych określa ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z nią, do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie:

- publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych i innych form wychowania przedszkolnego;
- szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych.

Obowiązkiem gminy jest także zapewnienie bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeśli dowożenie zapewniają rodzice.

---

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit., Art. 168

W finansowaniu wyżej wymienionych zadań znaczący udział mają środki pochodzące z budżetu państwa, lecz nie są one jedyne – władze lokalne ponoszą dodatkowe wydatki ze swoich dochodów własnych<sup>68</sup>. Do dochodów własnych gmin zalicza się przede wszystkim podatki oraz opłaty. Do podatków, które pobierane są na rzecz budżetów gmin należą składające się na system opodatkowania nieruchomości: podatek rolny, podatek leśny i podatek od nieruchomości, jak również podatek od spadków i darowizn, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacony w formie karty podatkowej, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od środków transportowych. Oprócz podatków do budżetu wpływają takie dochody publiczne jak opłaty. Wpływy z opłat obejmują dochody z tytułu opłaty skarbowej, a także opłat lokalnych, tj. opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty uzdrowskiej, oraz opłaty od posiadania psów.

Znaczna część podatków i opłat, które stanowią dochody gmin wpłacane jest bezpośrednio na rachunek danej gminy przez podmioty bierne, czyli podatników, płatników i inkasentów. Część z nich – podatek od spadków i darowizn, karta podatkowa, czy podatek od czynności cywilnoprawnych – pobierane jest przez naczelników urzędów skarbowych, a następnie przekazywane do budżetów gmin<sup>69</sup>.

Podatki i opłaty stanowiące dochody własne jednostki samorządu terytorialnego są ustalane i pobierane zgodnie z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie ustaw podatkowych. Oznacza to, iż samorzady nie mają wpływu na konstrukcję podatków oraz opłat ponad to, co przewiduje dana ustawa podatkowa. Nie mogą więc one zmieniać przedmiotu czy podstawy opodatkowania lub skali, tak aby na przykład zwiększyć wymiar danego podatku czy opłaty. Należy jednak nadmienić, że art. 168 Konstytucji przewiduje możliwość przekazania jednostkom samorządu terytorialnego pewnych form władztwa podatkowego w drodze ustawowej. Przepisy niektórych ustaw podatkowych przekazują natomiast do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kształtowanie stawek podatków i opłat, jak również określenie nowych zwolnień przedmiotowych. Skutki finansowe samodzielnych rozstrzygnięć organów podatkowych nie podlegają jednak w jakiegokolwiek formie refundacji z budżetu państwa. Warto także wspomnieć, iż ani wójt, burmistrz, prezydent miasta, ani naczelnik urzędu skarbowego nie mogą zaniechać ustalania w całości lub części podatku, a także zaniechać poboru podatków

---

<sup>68</sup> [http://www.znp.edu.pl/element/2037/Wydatki\\_wlasne\\_samorzadow\\_na\\_educacje\\_sa\\_elementem\\_systemu\\_finansowania\\_oswiaty](http://www.znp.edu.pl/element/2037/Wydatki_wlasne_samorzadow_na_educacje_sa_elementem_systemu_finansowania_oswiaty)( data odczytu 11.03.2015)

<sup>69</sup> A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, Dochody budżetu ..., op. cit. s. 12

i opłat, które stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego, wpłacanych bezpośrednio na ich rachunek, lub realizowanych przez naczelnika urzędu skarbowego<sup>70</sup>.

Stopień wykorzystania dochodów własnych jest w poszczególnych jednostkach samorządowych bardzo zróżnicowany. Niektóre samorządy otrzymując środki z subwencji oświatowej są w stanie pokryć wszystkie swoje wydatki, zarówno bieżące na utrzymanie szkół, jak również inwestycyjne. Innym gminom z kolei, po zrealizowaniu zadań w sferze oświaty, pozostają wolne środki w ramach subwencji, które przeznaczają na finansowanie innych zadań. Trzecią grupę stanowią gminy, którym środki pochodzące z subwencji nie wystarczają na pokrycie nawet wydatków płacowych dla nauczycieli i wówczas sięgają do dochodów własnych w celu sfinansowania tej grupy zobowiązań. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatruje się w niedoszacowaniu kosztów zadań wykonywanych przez jednostki samorządowe<sup>71</sup>.

### **2.3. Finansowanie ze środków pozabudżetowych**

Otrzymane środki finansowe z budżetu państwa, jak również środki, które stanowią dochody własne gminy nie zawsze są wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków, dotyczących realizacji zadań oświatowych przez samorządy gminne. Związane jest to z niedostatkiem tych środków oraz ogromem niezaspokojonych potrzeb gminy w dziedzinach innych niż oświata. Pojawia się więc niezbędność pozyskania środków finansowych na działalność placówek oświatowych ze źródeł pozabudżetowych.

Pozabudżetowe środki na finansowanie zadań oświatowych w gminie mogą mieć charakter zwrotny oraz bezzwrotny. Środki zwrotne związane są m. in. z poniesieniem określonych ograniczeń, które dotyczą dopuszczalnego poziomu zadłużenia gminy i maksymalnych rocznych kosztów jego obsługi. Pod tym względem zwrotne źródła finansowania pozabudżetowego są wykorzystywane najczęściej wówczas, gdy nie ma możliwości pozyskania środków ze źródeł bezzwrotnych<sup>72</sup>.

Do zwrotnych źródeł pozabudżetowego finansowania można zaliczyć m. in. kredyty oraz pożyczki. Możliwość zadłużania się samorządów określona została w ustawie

---

<sup>70</sup> Tamże, s. 13

<sup>71</sup> K. Maj-Waśniowska, R. Góral, Zasada adekwatności w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Nr 84, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2010, s. 101

<sup>72</sup> Finanse publiczne w warunkach akcesji do UE, prace naukowe AE pod. red. L. Patrzalek, AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 373-374

o finansach publicznych. Ustawa ta zawiera zasady dotyczące sposobów zadłużania się i limitów długów. Łączna kwota rat kredytów i pożyczek przypadających do spłaty w danym roku budżetowym oraz potencjalnych spłat kwot, które wynikają z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi odsetkami od tych kredytów i pożyczek, jak również przypadających do wykupu papierów wartościowych wyemitowanych w danym roku przez jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów tej jednostki. Ponadto łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym<sup>73</sup>. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniające podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności określa rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>74</sup>.

Kredyty oraz pożyczki są bardzo popularną formą zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego. Mogą być one zaciągane na pokrycie pojawiających się w ciągu roku niedoborów w budżecie – kredyty i pożyczki krótkoterminowe, a także na finansowanie wydatków, które nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach gminy – kredyty i pożyczki długoterminowe.

Podstawą zaciągnięcia kredytów i pożyczek krótkoterminowych jest uchwalenie przez radę gminy uchwały, która określa formę zaciągnięcia zobowiązania. Organy gminne mają pełną swobodę co do wyboru pomiędzy kredytem a pożyczką oraz osobą kredytodawcy (pożyczkodawcy). W praktyce wysokość tych kredytów czy pożyczek stanowią niewielkie kwoty związane z okresowymi trudnościami płatniczymi gminy. Zobowiązania te muszą być spłacone lub wykupione w tym samym roku, w którym je zaciągnięto. Z kolei kredyty i pożyczki długoterminowe mogą być zaciągnięte do wysokości, która została określona w budżecie gminy, po przyjęciu przez radę gminy odpowiedniej uchwały. Kredyty takie mogą być zaciągane na wydatki majątkowe (o charakterze inwestycyjnym), których efekty wykraczają poza rok bieżący, natomiast nie powinno się finansować wydatków bieżących, ponieważ nie powodują one powiększenia majątku gminy, a wręcz przeciwnie – ich spłata jest często znacznym obciążeniem dla gminy.

---

<sup>73</sup> M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce, Studia BAS, Nr 4(28) 2011, s. 99-10

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767)

Podstawową zasadą udzielania przez banki środków pożyczkowych lub kredytowych jest uzależnienie przyznania kredytu od zdolności kredytowej gminy, a więc zdolności do spłaty zaciągniętego kredytu łącznie z odsetkami w terminach określonych w umowie. Racjonalne zarządzanie długiem wymaga od gmin przeprowadzanie szeregu analiz, które wykazują ich zdolności kredytowe w dłuższym okresie, w tym także określanie maksymalnego bezpiecznego poziomu zadłużenia, jak również dopasowania terminów spłat do możliwości finansowych gminy.

Bezwrotne środki na finansowanie zadań z zakresu szkolnictwa mogą pochodzić z funduszy celowych. Jedną z możliwości w tym zakresie jest pozyskanie środków z tzw. funduszy ekologicznych - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚ i GW). Narodowy fundusz zasilany jest głównie wpływami m.in. z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian, z tytułu kar za przestrzeganie przepisów z zakresu ochrony środowiska, opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, opłat wynikających z Prawa energetycznego oraz ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i innych źródeł. Są one przeznaczane na cele proekologiczne. Jednym z możliwych kierunków wydatkowania tych środków jest dofinansowanie do inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Może to być m. in. termomodernizacja budynków szkolnych lub modernizacja systemów grzewczych. Środki funduszy ekologicznych mogą być przeznaczane na różne formy wsparcia bezzwrotnego. W przypadku NFOŚ i GW dofinansowanie może przybierać postać dotacji, dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz umorzenia części pożyczek udzielonych przez ten fundusz<sup>75</sup>.

Innym funduszem celowym, którego środki mogą być bezzwrotnym źródłem finansowania zadań z zakresu oświaty, jest Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF). Możliwość uzyskania środków finansowych przez gminy, występuje w przypadku zainicjowania przedsięwzięć, które znajdują się „na pograniczu” oświaty oraz kultury fizycznej, np. budowa lub modernizacja szkolnych sal gimnastycznych lub boisk sportowych. Jednak środki, które pochodzą z tego funduszu nie pokrywają wydatków inwestycyjnych w całości, gdyż są źródłem dofinansowania inwestycji z zakresu infrastruktury sportowej<sup>76</sup>.

Kolejnym źródłem bezzwrotnego finansowania działalności gminnej oświaty są środki organizacji pozarządowych, a w szczególności stowarzyszeń i fundacji. Stowarzyszeniami, które działają przy szkołach są najczęściej stowarzyszenia rodziców uczniów, którzy

<sup>75</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/o-nas/> (data odczytu 20.03.2015)

<sup>76</sup> <http://www.msport.gov.pl/fundusz-rozwoju-kultury-fizycznej-dis> (data odczytu 20.03.2015)

uczęszczają do danej placówki. Stowarzyszenia te mają sposobność zdobywania środków finansowych z różnych źródeł, np. ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, zbiorów publicznych, dotacji. Należy podkreślić, że stowarzyszenia mogą ubiegać się także o dotacje z funduszy europejskich na dofinansowanie określonych projektów, w tym również z zakresu szkolnictwa obowiązkowego. Środki finansowe posiadane przez stowarzyszenia przeznaczone są na cele określone w jego statucie. Cele te mogą być spełniane poprzez rzeczowe, jak i finansowe wspomaganie szkoły. Trzeba jednak pamiętać, iż składniki rzeczowe, które zostają przekazane placówce oświatowej, stają się składnikami mienia komunalnego, z kolei środki pieniężne – dochodami budżetu gminy.

Biorąc pod uwagę fundacje, które wspierają działalność szkół, można wyróżnić fundacje o zasięgu lokalnym oraz fundacje „ogólnopolskie”. Pierwszą grupę stanowią fundacje, które są tworzone w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia, np. wybudowanie szkoły lub sali gimnastycznej a także fundacje, które są powoływane na rzecz stałego wspierania szkoły<sup>77</sup>. Z kolei do grupy drugiej zaliczyć można m. in. Fundację Wspomagania Wsi. Jej celem jest wspieranie rozwoju terenów wiejskich, w tym inicjatyw gospodarczych, społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi i małych miast oraz inicjatyw związanych z poprawą infrastruktury technicznej obszarów wiejskich, w tym rozwoju oświaty na terenach wiejskich. W tym przypadku organy gmin wiejskich mogą ubiegać się o dotacje na realizację zadań związanych z rozwojem oświaty, a w szczególności na budowę szkół<sup>78</sup>.

W celu pozyskania bezzwrotnych środków pozabudżetowych, szkoły mogą poszukiwać także sponsorów. Sponsorowanie szkoły ma na celu wspieranie przez sponsora jej działalności w zamian za określone korzyści. Oczekiwania sponsorów pod tym względem dotyczą najczęściej pozyskania efektu reklamowego, który polega na zwiększeniu jego popularności, kreowaniu pozytywnego wizerunku, czy wzroście prestiżu. Zdobywanie sponsorów wymaga dużej aktywności ze strony dyrektora szkoły. Wsparcie w formie sponsoringu może pochodzić zarówno od osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw, banków i innych instytucji. Sponsoring może mieć formę świadczeń pieniężnych, jak również rzeczowych oraz usług.

Innym źródłem, z którego mogą pochodzić środki na finansowanie działalności szkoły, są fundusze, które znajdują się w dyspozycji, tzw. „społecznych organów szkoły”. Zaliczyć można do nich: radę szkoły, radę rodziców i samorząd uczniowski. Rada szkoły jak

<sup>77</sup> <http://fwo.polaniec.pl/?p=22> (data odczytu 20.03.2015)

<sup>78</sup> <http://www.fundacjawspomaganiawsi.pl/index.php/o-fundacji> (data odczytu 20.03.2015)

i rada rodziców mogą posiadać środki finansowe, które pochodzą z dobrowolnych składek oraz innych źródeł, i przeznaczać je na wspieranie statutowej działalności szkoły.

Środki finansowe mogą pochodzić także z własnej działalności szkoły. W placówce oświatowej można bowiem prowadzić dodatkowe zajęcia, np. nauki języków obcych, zajęcia plastyczne, muzyczne, za uczestnictwo w których pobierane są opłaty. Możliwe jest również organizowanie rozmaitych imprez o charakterze „incydentalnym”, np. bale karnawałowe, festyny, kiermasze, w trakcie których pozyskuje się środki finansowe. Dodatkowo w szkołach można prowadzić akcje zbierania surowców wtórnych, w tym np. zużytych materiałów eksploatacyjnych do drukarek i kserokopiarek, które są następnie skupowane przez odpowiednie firmy. Praktykowanym sposobem zdobywania środków pozabudżetowych jest także wynajmowanie pomieszczeń szkolnych, np. sali gimnastycznej, sklepiku szkolnego. Należy jednak pamiętać, iż tak uzyskane środki finansowe są dochodem gminy. Szkoła może wykorzystywać zgromadzone „przez siebie” środki jedynie w sytuacji, gdy zostaną one wyodrębnione na rachunku dochodów własnych. W przypadku środków pozyskiwanych z działalności własnej szkoły o utworzeniu takiego rachunku i o możliwości gromadzenia określonych dochodów decyduje organy gminy<sup>79</sup>.

Reasumując można stwierdzić, iż zarówno organy gminy, jak i dyrektorzy placówek oświatowych pełnią istotną rolę w pozyskiwaniu środków z pozabudżetowych źródeł. Biorąc pod uwagę rolę organów samorządu gminnego, należy stwierdzić, że podstawowe znaczenie w tym przypadku ma wiedza organów samorządowych o możliwych źródłach dofinansowania. Głównym z istotnych czynników, który ma wpływ na pozyskiwanie środków pozabudżetowych przez organy gminy, jest ich aktywność, albowiem otrzymanie dofinansowania jest uwarunkowane często złożeniem odpowiednich wniosków z wieloma załącznikami oraz spełnieniem szeregu wymogów formalnych. W trakcie pozyskiwania środków bezzwrotnych mogą również występować ograniczenia, tj. np. uzależnienie otrzymania dofinansowania od wcześniejszego zaciągniętego długu. Dla gmin, mających ograniczone możliwości zadłużenia się, ze względu na ustawowe limity, które dotyczą długu jednostek samorządu terytorialnego, niektóre potencjalne formy dofinansowania bezzwrotnego np. dopłat do oprocentowania kredytów czy pożyczek udzielanych przez NFOŚ i GW, są niestety nieosiągalne<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> [www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najem-pomieszczen-szkolnych/](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najem-pomieszczen-szkolnych/) (data odczytu 21.03.2015)

<sup>80</sup> *Finanse publiczne w warunkach akcesji do UE... op. cit., s. 381*

## 2.4. Finansowanie ze środków Unii Europejskiej

Działalność Unii Europejskiej oparta jest na trzech filarach, które odpowiadają jej zakresowi spraw i kompetencji. Pierwszy filar obejmuje unię gospodarczą i walutową, drugi - wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwo, z kolei trzeci współpracę w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości<sup>81</sup>. Unia stworzyła kilkanaście funduszy. Znaczna ich większość zajmuje się dotowaniem projektów wyłącznie lub między innymi w ramach filaru pierwszego. Należą do nich fundusze<sup>82</sup>:

- przedakcesyjne;
- strukturalne;
- wspierające inicjatywy wspólnotowe;
- fundusze przeznaczone dla obszarów stowarzyszonych i państw, które nie starają się o członkostwo w UE.

Zagadnienia, które dotyczą finansowania różnych programów z budżetu Unii Europejskiej stanowią bardzo rozległą dziedzinę wiedzy. Dlatego też w ramach tego podrozdziału – dla potrzeb niniejszej pracy – zostaną omówione wybrane formy dofinansowania, które pochodzą z funduszy strukturalnych.

Należy przypomnieć, iż podstawowym źródłem finansowania inwestycji oświatowych są środki własne budżetów gmin. Dodatkowo fundusze mogą pochodzić z dotacji z budżetu państwa, a także z zaciągniętych kredytów oraz pożyczek. Od momentu, kiedy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, gminy mogą korzystać z dodatkowych źródeł finansowania, jakimi są fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

Fundusze strukturalne to instrumenty Polityki Strukturalnej Unii Europejskiej. Ich zadaniem jest dofinansowywanie restrukturyzacji oraz modernizacji gospodarek krajów Unii Europejskiej, aby wpłynąć na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Fundusze skierowane są do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie zrównać się ze średnim poziomem ekonomicznym Unii Europejskiej<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pl.htm) (data odczytu 25.03.2015)

<sup>82</sup> L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 174-175

<sup>83</sup> [http://portalwiedzy.onet.pl/124483,,,fundusze\\_strukturalne,haslo.html](http://portalwiedzy.onet.pl/124483,,,fundusze_strukturalne,haslo.html) (data odczytu 25.03.2015)

## Fundusze strukturalne 2007 - 2013

Polska do 2004 r. korzystała z tzw. Pomocy przedakcesyjnej, a więc środków finansowych przeznaczonych dla krajów, które starają się o członkostwo do Unii Europejskiej. Po przystąpieniu do Unii w maju 2004 r., Polska mogła wciąż wykorzystywać przyznaną pomoc przedakcesyjną, a także dodatkowo jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej otrzymać nowe możliwości wsparcia.

W okresie programowania 2007 – 2013, dzięki działaniom Ministerstwa Edukacji Narodowej wynegocjowano, aby objąć współfinansowaniem z Europejskiego Funduszu Społecznego ważnych elementów całego obszaru oświaty, tj. od wychowania przedszkolnego po kształcenie ustawiczne. Wsparcie przyznane było dla systemu oświaty i jego instytucji, a także dla osób: uczniów, dorosłych uzupełniających wykształcenie, nauczycieli, pracowników administracji oświaty. W efekcie programowanie to umożliwiło kontynuację działań, które wspierały edukację, a które rozpoczęto w okresie programowania 2004 -2006. Ponadto wytyczono nowe kierunki prac nad poprawą jakości kształcenia w polskich szkołach. Finansowanie w/w działań zostało podzielone na dwa priorytety oświatowe:

- Priorytet III – Wysoka jakość systemu oświaty;
- Priorytet IX – Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

**Priorytet III** był wdrażany centralnie. Instytucją pośredniczącą dla priorytetu III było Ministerstwo Edukacji Narodowej. Wsparcie w ramach Priorytetu III obejmowało systemowe działania realizowane przez instytucje zarządzające oświatą, które ukierunkowane były na podniesienie jakości rezultatów pracy instytucji systemu edukacji, kształcenie na dziedziny o znaczeniu kluczowym dla gospodarki opartej na wiedzy jak również dostosowanie kierunków i programów nauczania do potrzeb rynku pracy. Priorytet ten obejmował m. in.: rozwój instrumentów służących badaniom i analizom systemu oświaty oraz realizację ogólnopolskich kampanii promujących uczenie się przez całe życie. Przewidywał także doskonalenie podstaw programowych w kierunku ich dostosowania się do wymogów kształcenia w gospodarce opartej na wiedzy, opracowywanie programów i materiałów do kształcenia w formie e-learningu oraz opracowanie innowacyjnych programów dotyczących kształcenia. Zakładał również stworzenie krajowego systemu kwalifikacji, który stanowił aktualny opis i usystematyzowanie kompetencji i kwalifikacji, które występują na rynku

pracy według poziomu i zakresu kształcenia. Poprawie jakości kształcenia służyły modernizacja systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli<sup>84</sup>.

**Priorytet IX** był „regionalny”. Odpowiedzialność za jego wdrażanie spoczywała na samorządach wojewódzkich. Działania realizowane w ramach Priorytetu IX, co do zasady, nie służyły przygotowaniu i implementacji ogólnych rozwiązań systemowych, tylko były skierowane do indywidualnych osób. W Priorytecie IX działania obejmowały m. in. wspieranie rozbudowania sieci przedszkoli, wprowadzanie systemowo indywidualizacji nauczania i wychowania w początkowych klasach szkoły podstawowej, przygotowywanie i uruchamianie projektów rozwojowych szkół służących wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów oraz podnoszeniu jakości szkolnictwa zawodowego. Środki z budżetu Priorytetu IX były także przeznaczone na rozwój kompetencji zawodowych nauczycieli oraz kadry zarządzającej szkołami i placówkami oświatowymi (studia podyplomowe i specjalistyczne) oraz upowszechnianie kształcenia ustawicznego dorosłych<sup>85</sup>.

Środki EFS dla edukacji w latach 2007 – 2013 na w/w Priorytety wynosiły<sup>86</sup>:

- Edukacja przedszkolna
  - ✓ 1,5 mld zł – upowszechnianie edukacji przedszkolnej,
  - ✓ 3,8 tys. nowych ośrodków wychowania przedszkolnego,
  - ✓ 123 tys. dzieci w wieku 3-5 lat mieszkających na wsi otrzymało wsparcie;
- Indywidualizacja nauczania
  - ✓ 624 mln zł – indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły,
  - ✓ 20 mln zł – projekt rozwoju kompleksowego systemu pracy z uczniem,
  - ✓ 500 tys. dzieci otrzymało wsparcie w blisko 8 tys. szkół;
- Nowa formuła matury
  - ✓ 700 tys. uczniów w 2 próbnym egzaminach maturalnych z matematyki,
  - ✓ 970 tys. broszur z wybranymi wzorami matematycznymi,
  - ✓ 14 tys. przeszkolonych egzaminatorów;
- Doskonalenie nauczycieli
  - ✓ 147 mln zł – szkolenie dla nauczycieli szkolnictwa zawodowego,

<sup>84</sup> <http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Stanwdrazania.aspx> (data odczytu 25.03.2015)

<sup>85</sup> [http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1094:wykorzysta-nie-rodkw-unijnych-na-rzecz-szk&id=113:raporty&Itemid=1173](http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1094:wykorzysta-nie-rodkw-unijnych-na-rzecz-szk&id=113:raporty&Itemid=1173) (data odczytu 25.03.2015)

<sup>86</sup> <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/4f0697b0-3a87-4df9-87a9-4dfa31cdb00c> (data odczytu 25.03.2015)

- ✓ 32 mln zł – przeszkolenie 68 tys. nauczycieli, dyrektorów szkół i placówek oraz pracowników oświaty;
- Szkolnictwo zawodowe
  - ✓ 2,2 mld zł – szkolnictwo zawodowe,
  - ✓ 7 000 szkół,
  - ✓ 65 tys. nauczycieli skorzystało z projektów,
  - ✓ 10 tys. uczniów szkół zawodowych skorzysta ze staży w UE.

### **Fundusze strukturalne 2014 – 2020**

Podstawowym dokumentem strategicznym w programowaniu nowej perspektywy finansowania w edukacji jest Strategia Europa 2020 - Umowa Partnerstwa. Zgodnie z nią priorytetowym zadaniem w kontekście zmieniających się wyzwań na rynku pracy staje się podnoszenie jakości usług edukacyjnych, przy jednoczesnym wyrównywaniu szans edukacyjnych na wszystkich etapach kształcenia i szkolenia. Europejskie Fundusze Społeczne na lata 2014-2020 podzielone zostały na 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). W wyniku realizacji Programu, Polska otrzyma wsparcie w wysokości<sup>87</sup>:

- PO WER – 4,7 mld EURO;
- RPO – 31, 28 mld EURO (Programy regionalne będą dwufunduszowe, tj. finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego).

Celem PO WER jest wzmocnienie wybranych polityk publicznych, które realizują cele strategiczne Europa 2020. W zakresie edukacji celem PO WER jest:

- ograniczenie liczby uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10 proc.,
- co najmniej 40 proc. osób w wieku 30-34 powinno mieć wykształcenie wyższe.

PO WER zawiera priorytety inwestycyjne w celach tematycznych 8-11, w tym cel tematyczny 10 – Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie. Priorytet inwestycyjny 10.1 dotyczy ograniczenia przedwczesnego kończenia nauki szkolnej i zapobiegania mu oraz programowania równego dostępu do dobrej jakości wychowania przedszkolnego oraz kształcenia w szkołach, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych

<sup>87</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/zasady/#Podzia%C5%82%20%C5%9Brodok%C3%B3w%20UE%20w%20Polsce>( data odczytu 26.03.2015)

i pozaformalnych ścieżek. Priorytet inwestycyjny 10.3. obejmuje wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie dla wszystkich grup wiekowych o charakterze formalnych, nieformalnych i pozaformalnych. Z kolei Priorytet inwestycyjny 10.3 BIS zawiera lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwienie przechodzenie z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienia systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakość<sup>88</sup>.

Edukacja w Umowie Partnerstwa 2014-2020 – ramy dla RPO i PO WER, koncertuje się na następujących priorytetach<sup>89</sup>:

- *Poprawa jakości kształcenia:*
  - ✓ doskonalenie programów kształcenia na wszystkich etapach edukacji,
  - ✓ poprawa jakości warunków dydaktycznych w szkołach oraz uczelniach,
  - ✓ poprawa jakości kadry pedagogicznej, akademickiej, a także kadr wspierających i organizujących proces nauczania,
  - ✓ poprawa systemu zarządzania edukacją i szkolnictwem wyższym,
  - ✓ wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji;
- *Zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy:*
  - ✓ rozwój współpracy szkół, placówek oświatowych i szkół wyższych z ich otoczeniem, szczególnie z pracodawcami,
  - ✓ zwiększenie odsetek absolwentów szkół zawodowych wśród absolwentów szkół ponadgimnazjalnych,
  - ✓ wzrost liczby studentów na kierunkach istotnych dla gospodarki, zwłaszcza nauk ścisłych, przyrodniczo-medycznych, technicznych,
  - ✓ wzrost uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie;
- *Lepszy dostęp do wysokiej jakości i stabilnych usług edukacyjnych:*
  - ✓ wzrost szans edukacyjnych grup defaworyzowanych,
  - ✓ zwiększenie odsetka dzieci (3-4 lat) korzystających z edukacji przedszkolnej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej otwiera nowe perspektywy na dodatkowe źródła współfinansowania zadań, jakie realizowane są przez gminy, w postaci funduszy

<sup>88</sup> <http://www.efs.men.gov.pl/attachments/article/1883/140131%20%20prezentacja%20%20nowa%20perspektywa%20-%20spotkanie%20z%20KO.pdf> (data odczytu 26.03.2015)

<sup>89</sup> Tamże (data odczytu 26.03.2015)

strukturalnych. Pozyskanie środków finansowych z tych funduszy może wpłynąć na przyspieszenie rozwoju społeczno – gospodarczego gmin, poprawę standardu świadczenia usług społecznych, a w konsekwencji na stworzenie lepszych warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Pomoc, która udzielana jest z funduszy strukturalnych ma charakter bezpośredni i bezzwrotny. Oznacza to, iż najczęściej jest przyznawana w formie dotacji, której beneficjent, po zrealizowaniu projektu, nie musi zwracać. Wykorzystanie tej szansy zależy przede wszystkim od liczby i jakości projektów, które zgłaszane są do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Proces ubiegania się o przyznanie funduszy, a następnie realizację projektów, wymaga bardzo dobrego przygotowania merytorycznego od władz lokalnych. Dotyczy to umiejętności stosowania metod zarządzania strategicznego przez organy stanowiące i wykonawcze, jak również przygotowania technicznego, organizacyjnego i finansowego<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, pod, red. D. Strahal, AE im. Oskara Langego, Wrocław 2006, s. 465

## **ROZDZIAŁ III**

# **ANALIZA REALIZACJI I FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH W LATACH 2010 – 2014 NA PRZYKŁADZIE GMINY STARY SĄCZ**

### **3.1. Zagadnienia metodyczne (podmiot, przedmiot, cel badania, metody oraz narzędzia badawcze)**

Reforma oświatowa postawiła przed jednostkami samorządu terytorialnego zadania w dziedzinie oświaty i wychowania. Skuteczne realizowanie tych zadań wymaga określonych nakładów finansowych. Niestety z roku na rok zadania oświatowe stanowią ważny problem z jakim gmina musi się borykać. Wynika to przede wszystkim z niżu demograficznego, a także ciągłego niedoboru środków, pochodzących z subwencji oświatowej, która jest głównym źródłem finansowania zadań oświatowych.

Podmiotem niniejszego rozdziału jest analiza realizacji i finansowania zadań oświatowych na przykładzie Gminy Stary Sącz i opierać się będzie na danych wtórnych. Będzie ona polegać na analizie i weryfikacji danych, które wpływają na wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej, analizie wydatków oświatowych z uwzględnieniem podstawowych wskaźników odniesienia. Głównym celem tego i czwartego rozdziału jest przedstawienie problemu z jakim gmina boryka się przy realizacji zadań oświatowych oraz przedstawienie prognozy badawczej, dotyczącej obniżenia wydatków oświatowych przez gminę, poprzez racjonalizację sieci szkół.

W niniejszej pracy wykorzystano następujące metodologie badań:

- wszystkie dane zawarte w tej części pracy pochodziły z ZOFAS w Starym Sączu, z SIO poszczególnych szkół, z Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, z Urzędu M i G w Starym Sącz – Wydział Księgowość oraz Spraw Obywatelskich, ze sprawozdań z wykonania budżetu;
- w celu dokonania obliczeń wykorzystano dane za lata 2010 – 2014;
- wszystkie dane kwotowe przedstawione są w wartości nominalnej;
- głównym narzędziem, które wykorzystano do dokonania obliczeń był arkusz kalkulacyjny;
- część pierwsza (3.2.) zawiera charakterystykę oświaty na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz. Wymieniono tu placówki, których organem prowadzącym jest Gmina Stary Sącz. Przedstawiono także jak kształtowała się liczba dzieci oraz uczniów

uczęszczających do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na terenie miasta i gminy w badanych latach, oraz w roku szkolnym 2013/14 z dokładnym podziałem na klasy i oddziały. Punkt ten przedstawia również strukturę zatrudnionych nauczycieli w etatach z podziałem na stopnie awansu zawodowego. W tym miejscu obliczono również wskaźnik odniesienia – liczbę uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski, który jest najbardziej powszechną miarą efektywności szkół i systemów szkolnych;

- część druga (3.3.) koncentruje się na szczegółowych zadaniach oświatowych realizowanych przez Gminę Stary Sącz. Zadania zawarte w tej części dotyczą zadań własnych gminy w zakresie oświaty, a więc m.in.: poprawę warunków bazowych placówek, wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne, dowóz uczniów do szkół oraz dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Przedstawiono jakie czynności dokonano w ramach tych zadań oraz wysokość środków przeznaczonych na te zadania;
- w części trzeciej (3.4.) dokonano analizy finansowania zadań oświatowych z podziałem na dochody i wydatki. Wydatki oświatowe zostały przedstawione z podziałem na wydatki bieżące, wydatki majątkowe, wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Ważną czynnością było przedstawienie za pomocą wskaźników oświatowych jak kształtowały się poszczególne wydatki. Obliczono m.in.: % udział wydatków oświatowych do wydatków ogółem, % udział wydatków bieżących w łącznych wydatkach oświatowych, % udział wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach oświatowych, % udział wynagrodzeń w bieżących wydatkach na oświatę. Dochody oświatowe zostały szczegółowo przedstawione z podziałem na: subwencję oświatową, dotacje celowe, środki ze źródeł pozabudżetowych oraz pozostałe dochody. Kolejną ważną czynnością było obliczenie wskaźnika określającego % udział dopłat do wydatków oświatowych, który uwzględnia całkowite dochody i wydatki oświatowe. Jednak dla lepszego zobrazowania, ile gmina musi dopłacać do zadań oświatowych subwencjonowanych przedstawiono wskaźnik określający poziom pokrycia wydatków transferami z budżetu państwa. W tym celu dokonano obliczenia, które jest różnicą wysokości subwencji oświatowej i wydatków subwencjonowanych, a więc wydatków, które powinny być pokryte z subwencji (m.in. prowadzenie szkół, gimnazjów, świetlic szkolnych);

- część czwarta (rozdział IV) jest kluczową częścią pracy, a dotyczy ona prognozy badawczej – zmniejszenia wydatków oświatowych poprzez racjonalizację sieci szkół w gminie Stary Sącz. Przed przystąpieniem do dokonania prognozy badawczej przedstawiono główne czynniki, które determinują koszty funkcjonowania placówek oświatowych, a także finansowe i pozafinansowe aspekty likwidacji szkół. Głównym czynnikiem, który determinuje koszty funkcjonowania placówek jest demografia. W tym celu przedstawiono jak kształtuje się struktura urodzeń na terenie gminy w latach 2004 – 2014, a także dokonano obliczenia prognozowanego poziomu rekrutacji do szkół w latach 2014 – 2019.

Finansowym aspektem dotyczącym likwidacji placówek są koszty utrzymania szkół. W tym celu dokonano obliczeń mających za zadanie przedstawić jak kształtowały się koszty utrzymania szkół w stosunku do subwencji oraz ile gmina musi dopłacać do zadań subwencionowanych. Dla dokładniejszego przedstawienia analizowanego stanu obliczono średni koszt utrzymania jednego ucznia w szkole oraz przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia. Aby wyznaczyć, które szkoły generują najwyższe koszty, dokonano zestawienia wszystkich szkół z podziałem na roczne bieżące wydatki na jednego ucznia w poszczególnych placówkach, a następnie dla szkół, które generują najwyższe koszty, obliczono % udział wydatków na jednego ucznia w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji na jednego ucznia (wybrano dwie placówki).

Do pozafinansowych aspektów likwidacji szkół zaliczono: tendencję rekrutacji, lokalizację, poziom nauczania oraz bazę szkoły. W przypadku rekrutacji obliczono przewidywany poziom rekrutacji do roku 2019 w dwóch wybranych placówkach. Co do lokalizacji oraz bazy szkolnej scharakteryzowano położenie, w których znajdują się analizowane szkoły, jaki jest dostęp komunikacji, w co są wyposażone i czym dysponują obie szkoły. Dla lepszego zobrazowania dokonano i przedstawiono zdjęcia obu szkół. Poziom nauczania przedstawiono za pomocą wyników sprawdzianów klas 6. W tym celu sporządzono zestawienie, które zawiera średnie wyniki sprawdzianów klas 6 z podziałem na województwo, powiat, gminę oraz badane jednostki, a dla lepszego zobrazowania przedstawiono te wyniki dla obu szkół w skali znormalizowanej –staniny.

Kluczową częścią pracy jest prognoza badawcza dotycząca reorganizacji placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz. W tym celu przedstawiono trzy możliwe warianty, które gmina może wybrać, aby dokonać zmian sieci placówek na swoim

terenie. Każdy z wariantów został przedstawiony w formie tabeli dla obu szkół z uwzględnieniem szczegółowych danych, które zostały dokładnie opisane i omówione;

- część piąta (4.5.) zawiera podsumowanie, wnioski i rekomendacje. W tej części pracy dokonano posumowania wszystkich wariantów i przedstawiono, który wariant z dokonanej prognozy według autora pracy jest najkorzystniejszy dla gminy. Wymieniono również jakie czynniki należy mieć na uwadze analizując przeprowadzoną prognozę badawczą. W zakończeniu zostały sformułowane wnioski dotyczące sposobu prowadzenia działań związanych z reorganizacją placówek oświatowych na terenie gminy.

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału jest Gmina Stary Sącz. Stary Sącz położony jest w samym centrum Kotliny Sądeckiej, w widłach Dunajca i Popradu. Gmina od zachodu graniczy z malowniczo położonymi gminami Łącko i Podegrodzie, od północno-zachodu z gminą Nowy Sącz, od południa z gminą Rytro i od wschodu – gminą Nawojowa. Miasto leży na rozwidleniu szlaków komunikacyjnych: kolejowego i drogowego, biegnącego z Nowego Sącza do przejścia granicznego w Piwnicznej i Muszynie Przez Stary Sącz przebiega także droga z Nowego Sącza do Szczawnicy i Zakopanego.

Największą osadą i jedynym miastem jest Stary Sącz. Ponadto w skład Gminy wchodzi następujące sołectwa: Barcice, Barcice Dolne, Gaboń-Praczką, Gołkowice Dolne, Gołkowice Górne, Łazy Biegonickie, Moszczenica Niżna, Moszczenica Wyżna, Mostki, Myślec, Popowice, Przysietnica, Skrudzina, Wola Krogulecka<sup>91</sup>. Dokładny obraz powyższych sołectw przedstawia rysunek poniżej.

---

<sup>91</sup> [http://www.stary.sacz.pl/pl/3482/0/Historia\\_i\\_tradycje.html](http://www.stary.sacz.pl/pl/3482/0/Historia_i_tradycje.html), (data odczytu 20.04.2015)

Rys. 3. Mapa gminy Stary Sącz wraz z poszczególnymi sołectwami.



Źródło: <http://portal.gison.pl/starysacz>

Powierzchnia gminy wynosi 102,41 km<sup>2</sup>, w tym: użytki rolne 46%, użytki leśne 41%. Gminę Stary Sącz według danych na dzień 31 grudnia 2014 r. zamieszkuje 23 520 osób, w tym samym mieście Stary Sącz 9 050 osób<sup>92</sup>.

Mieszkańcy gminy oprócz działalności związanej z rolnictwem i sadownictwem coraz częściej zajmują się prowadzeniem swoich własnych firm. W Starym Sączu rozwijają się przede wszystkim sklepy i hurtownie, działają tu także piekarnie, zakład kowalski, stolarski, zakłady utrzymania terenów zielonych, warsztaty samochodowe oraz firmy z branży budowlanej. Na terenie pozostałych miejscowości gminy prężnie działają placówki handlowe i usługowe, a także liczne tartaki, cegielnia, młyn, ubojnie zwierząt, nowoczesny zakład przetwórstwa mięsa, ferma drobiu oraz liczne gospodarstwa specjalistyczne i agroturystyczne. Gmina kładzie duży nacisk także na rozwój turystyki, gdyż wartości kulturalne i zabytkowe powiązane z malowniczym krajobrazem są godne uwagi i zwiedzania.

### 3.2. Charakterystyka oświaty na terenie Gminy Stary Sącz

Zadania związane z edukacją dzieci i młodzieży na terenie Gminy Stary Sącz realizowane są poprzez sieć placówek oświatowych. Placówki edukacyjne, dla których organem prowadzącym jest Gmina Stary Sącz, to<sup>93</sup>:

<sup>92</sup> UMiG Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich

- Gminne Przedszkole;
- Szkoła Podstawowa w Gaboniu;
- Szkoła Podstawowa w Moszczenicy;
- Szkoła Podstawowa w Popowicach;
- Szkoła Podstawowa w Skrudzinie;
- Szkoła Podstawowa w Starym Sączu;
- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Barciach;
- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Przysietnicy;
- Zespół Szkół – Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Gołkowicach (od 01.07.2014r.);
- Gimnazjum w Starym Sączu,
- Szkoła Muzyczna I stopnia w Starym Sączu.

Inne placówki edukacyjne działające na terenie miasta i gminy Stary Sącz<sup>94</sup>:

- Niepubliczne Przedszkole Sióstr Karmelitanek Dzieciątka Jezus w Barciach;
- Przedszkole Prywatne „Słoneczko” w Barciach;
- Niepubliczne Przedszkole Sióstr Karmelitanek Dzieciątka Jezus w Gołkowicach;
- Niepubliczne Przedszkole „Skrzat” w Gołkowicach;
- Niepubliczne Przedszkole w Moszczenicy Niższej;
- Niepubliczne Przedszkole „Pszczółka Maja” w Starym Sączu;
- Prywatne Gimnazjum w Starym Sączu;
- Liceum Ogólnokształcące w Starym Sączu;
- Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Starym Sączu;
- Powiatowy Młodzieżowy Dom Kultury;
- Poradnia Psychologiczno Pedagogiczna w Starym Sączu;
- Internat Międzyszkolny w Starym Sączu;
- Hufiec Pracy.

W placówkach oświatowych, gdzie organem prowadzącym jest Gmina Stary Sącz w roku szkolnym 2013/14 uczyło się 2 962 uczniów łącznie w 145 oddziałach. Poniżej przedstawiono liczbę uczniów oraz oddziałów w poszczególnych typach placówek oświatowych na terenie gminy.

---

<sup>93</sup> [http://www.stary.sacz.pl/pl/68942/0/Placowki\\_educacyjne\\_w\\_gminie.html](http://www.stary.sacz.pl/pl/68942/0/Placowki_educacyjne_w_gminie.html), (data odczytu 21.04.2015)

<sup>94</sup> Tamże, (data odczytu 21.04.2015)

**Tabela 3.** Liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli w roku szkolnym 2013/2014

Typ placówki	Liczba dzieci	Liczba oddziałów
Przedszkole samorządowe	202	8
Przedszkola niepubliczne	273	13
Punkt przedszkolny	19	1
<b>Razem</b>	<b>494</b>	<b>22</b>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

**Tabela 4.** Liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych w roku szkolnym 2013/2014

Klasa	Liczba uczniów	Liczba oddziałów
„0”	346	21
<b>I</b>	241	11
<b>II</b>	295	15
<b>III</b>	272	13
<b>IV</b>	247	13
<b>V</b>	273	14
<b>VI</b>	283	13
<b>Razem</b>	<b>1 957</b>	<b>100</b>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

**Tabela 5.** Liczba uczniów uczęszczających do gimnazjów w roku szkolnym 2013/2014

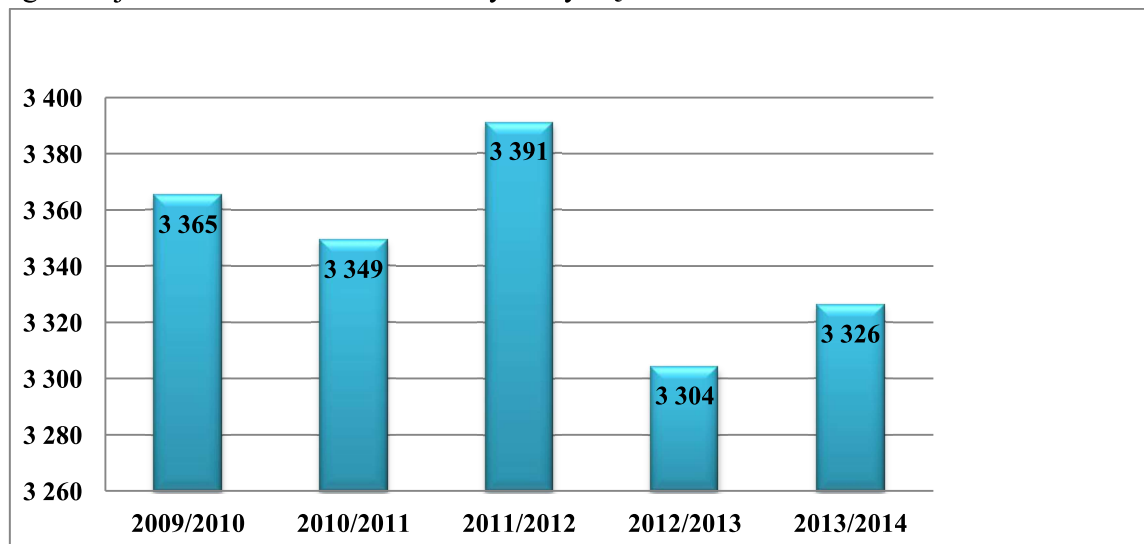
Klasa	Liczba uczniów	Liczba oddziałów
<b>Gimnazja publiczne</b>		
<b>I</b>	263	13
<b>II</b>	282	13
<b>III</b>	258	11
<b>Razem</b>	<b>803</b>	<b>37</b>
<b>Gimnazjum prywatne</b>		
<b>I</b>	31	2
<b>II</b>	19	1

<b>III</b>	22	1
<b>Razem</b>	<b>72</b>	<b>4</b>
<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>41</b>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

Od kilku lat w gminie Stary Sącz liczba uczniów ulega wahaniom, raz jest tendencja spadkowa, a następnie wzrost i znowu spadek liczby dzieci w szkołach. Tak duże odchylenia i niestabilność bardzo negatywnie wpływają na strukturę finansów oświatowych w gminie. Liczbę dzieci oraz uczniów uczęszczających do przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz przedstawia wykres 4.

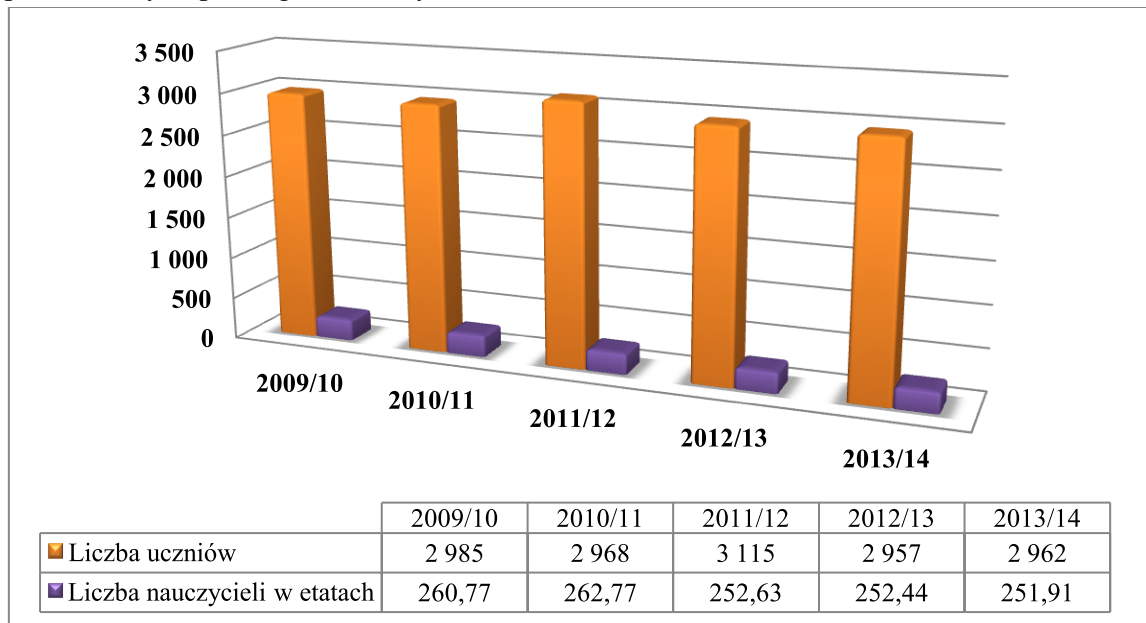
**Wykres 4.** Liczba dzieci oraz uczniów uczęszczających do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz w latach 2010 - 2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

W roku szkolnym 2013/14 w szkołach zatrudnionych było 217 nauczycieli w pełnym wymiarze zajęć i 56 w niepełnym wymiarze zajęć, co w przeliczeniu na etaty daje 251,91 etatu. Liczbę etatów nauczycielskich oraz liczbę uczniów w analizowanych latach przedstawia wykres 5.

**Wykres 5.** Zatrudnienie nauczycieli w etatach, a liczba uczniów w placówkach prowadzonych przez gminę Stary Sącz w latach 2010 – 2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

Z powyższego zestawienia można dokonać obliczenia wskaźnika oświatowego – liczbę uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski. Wskaźnik ten w poszczególnych latach kształtował się następująco:

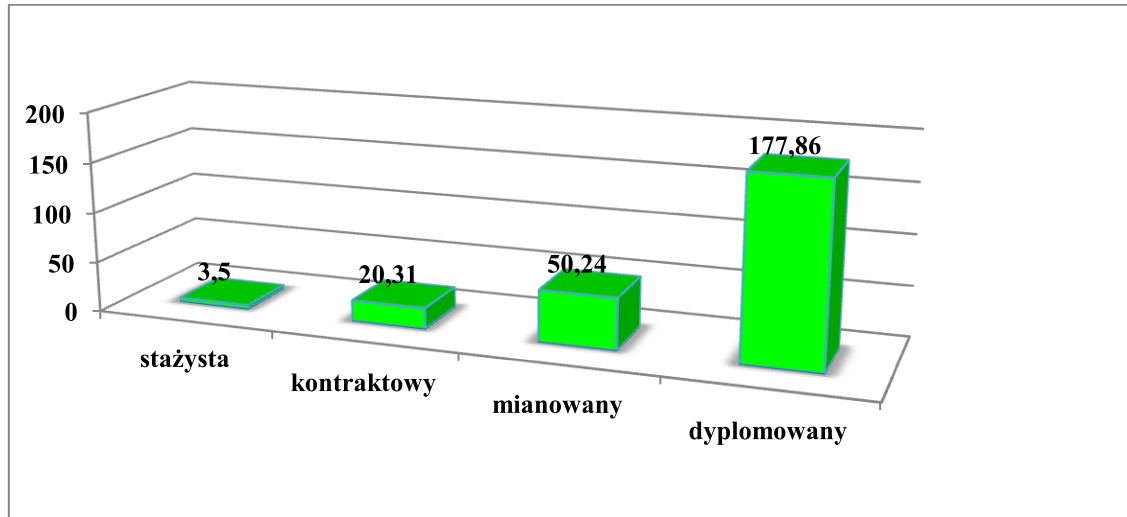
- ✓ 2010r. – 11,45;
- ✓ 2011r. – 11,29;
- ✓ 2012r. – 12,33;
- ✓ 2013r. – 11,71;
- ✓ 2014r. – 11,76.

Można zauważyć, iż wskaźnik ten w badanych latach utrzymywał się na podobnym poziomie, co świadczy, że liczba etatów nauczycielskich kształtuje się proporcjonalnie do liczby uczniów. Samorząd akceptując arkusze organizacyjne placówek oświatowych, podejmuje decyzje o organizacji pracy prowadzonych przez siebie szkół oraz o poziomie zatrudnienia nauczycieli. Obie te decyzje muszą być powiązane z realizowanymi zadaniami oświatowymi, mierzonymi między innymi liczbą uczniów w szkołach. Monitorowanie tego wskaźnika jest więc istotnym elementem kontroli zarządczej i analizy racjonalności poziomu zatrudnienia w szkołach.

Kadra nauczycielska na terenie gminy dysponuje odpowiednim poziomem wykształcenia, a także dba o ciągły rozwój poprzez dokończanie i zdobywanie dodatkowych

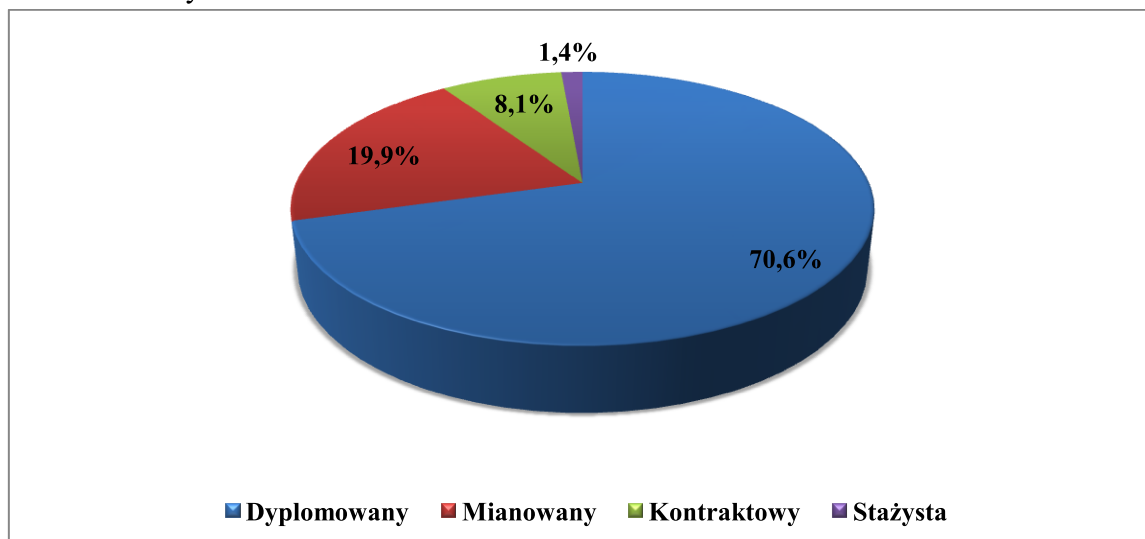
kwalifikacji oraz umiejętności. Poprzez awans zawodowy wielu nauczycieli uzupełniło swoje wykształcenie, zdobywając dodatkowe umiejętności i dostosowując swój rozwój zawodowy pod potrzeby i oczekiwania placówki, w której pracuje. Są to młodzi nauczyciele, posiadający kwalifikacje do nauczania kilku przedmiotów. Strukturę zatrudnionych nauczycieli z podziałem na stopnie awansu zawodowego przedstawia tabela 6 i wykres nr 6.

**Tabela 6.** Liczba nauczycieli w Gminie Stary Sącz według stopnia awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/14 (wg liczby etatów)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

**Wykres. 6.** Procent nauczycieli w Gminie Stary Sącz według stopni awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/14



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z ZOFAS w Starym Sączu

Z powyższego wykresu i tabeli można zauważyć, iż największą grupą zatrudnionych nauczycieli na terenie gminy Stary Sącz, są nauczyciele posiadający najwyższy stopień awansu zawodowego, tj. dyplomowany – 177,86 etatu (70,6 %). Na drugim miejscu są nauczyciele mianowani – 50,24 etatu (19,9 %). Natomiast najmniej nauczycieli jest zatrudnionych o stopniu awansu zawodowego - stażysta – 3,5 etatu (1,4 %).

### 3.3. Zadania oświatowe realizowane przez Gminę Stary Sącz

Oświata jest jedną z ważniejszych kategorii społecznych całego państwa. „Inwestycja” w oświatę, to inwestycja w jakość kapitału ludzkiego.

Gmina, aby spełnić obowiązek prowadzenia spraw lokalnych społeczeństwa z zakresu edukacji publicznej realizuje zadanie, które wynika z trzech zasadniczych aktów prawnych:

- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>95</sup>;
- Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>96</sup>;
- Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>97</sup>.

Samorząd gminy, prowadząc podległe placówki oświatowe odpowiedzialny jest za ich działalność, a w szczególności nadzoruje je w zakresie finansowym, administracyjnym i gospodarczym. Władze samorządowe są zobowiązane do zapewnienia prawidłowych warunków funkcjonowania tych placówek, tj. bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. W tym zakresie są zobligowane do wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz realizowania zadań inwestycyjnych. Gmina także ma obowiązek wyposażenia szkół w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania oraz innych zadań statutowych. Do zadań samorządu gminnego należy również zapewnienie warunków do przygotowania dzieci sześciolletnich do rozpoczęcia nauki w szkole, organizacja dowozu uczniów do szkół, zapewnienie pomocy materialnej dla uczniów z rodzin o niskich dochodach i rodzin patologicznych, a także dofinansowanie dokształcania nauczycieli.

Realizując nałożone ustawowo zadania, Gmina w pierwszej kolejności musi zapewnić bieżące funkcjonowanie podległych jednostek. W tym zakresie organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia środków na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi

<sup>95</sup> Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

<sup>96</sup> Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, op. cit.

<sup>97</sup> Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, op. cit.

oraz niezbędnych środków na wydatki bieżące tj. zakup opału, energii elektrycznej, gazu, usług telekomunikacyjnych, itp. W ramach posiadanych funduszy dokonuje także ulepszenia budynków szkolnych poprzez modernizację i remonty, jak również wyposaża w sprzęt i pomoce dydaktyczne.

### ***Poprawa warunków bazowych***

Od momentu przejścia przez gminę szkół, poczyniono starania, aby nauka i praca w tych szkołach była przyjemniejsza i bezpieczniejsza. Zapewnienie prawidłowych warunków do nauki związane jest przede wszystkim z przygotowaniem odpowiedniej bazy technicznej placówek oświatowych. Poprawa warunków bazowych szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014 nastąpiła poprzez takie działania jak:

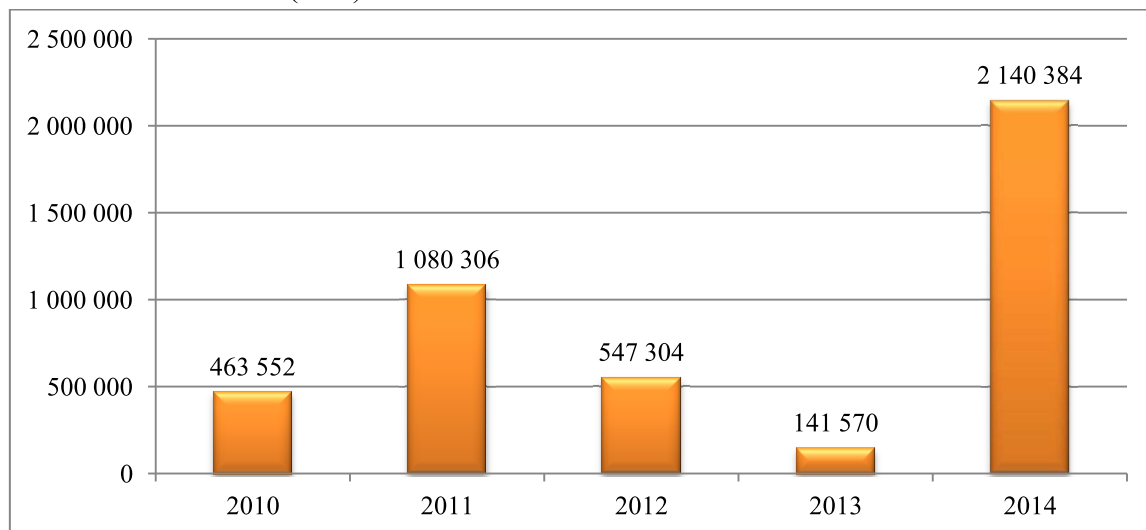
- rozbudowę oraz dobudowę nowych segmentów obiektów, modernizację i adaptację pomieszczeń szkolnych do celów dydaktycznych;
- utworzenie 2 nowych wielofunkcyjnych boisk sportowych;
- prace termoizolacyjne obejmujące: wymianę stolarki okiennej, wymianę drzwi, docieplenie ścian budynków;
- remonty dachów i kominów (w jednej szkole wymieniono poszycie dachowe);
- modernizację systemów grzewczych i instalacji elektrycznej (wymiana pieców węglowo-koksowych na ogrzewanie gazowe w trzech budynkach);
- remonty sanitariów, sal lekcyjnych, schodów i korytarzy;
- modernizację podłóg i wymianę posadzek;
- zagospodarowanie terenów przy szkołach i przedszkolach pod kątem wspomagania zajęć edukacyjnych i rekreacyjnych (powstały 3 nowe place zabaw).

Sukcesywne wykonywanie prac remontowych i modernizacyjnych budynków, urządzeń i terenów szkolnych miały na celu poprawę bezpieczeństwa uczniów w szkole. Zrealizowane w latach 2010 – 2014, jak również w latach wcześniejszych, zadania inwestycyjno – remontowe znacząco poprawiły stan techniczny budynków oświatowych, które były w złym stanie technicznym po przejściu placówek przez samorządy. Jedną z głównych inwestycji w gminie w badanych latach było wybudowanie nowego gminnego przedszkola (wydatkowano 1.705.613,00 zł) na miejscu poprzedniego, gdyż stan techniczny nie pozwolił na prawidłowe i bezpieczne funkcjonowanie „starego” przedszkola. Przeprowadzone prace przyczyniły się także do wykonywania zaleceń pokontrolnych Sanepidu i innych instytucji kontrolujących stan techniczny obiektów. Pomimo, iż w ostatnich

latach nastąpiła widoczna poprawa infrastruktury zasobów oświatowych, to jednak nadal potrzeby wielu jednostek są ciągle niezaspokojone. Zadania inwestycyjne realizowane były zarówno ze środków własnych gminy, jak i ze środków pozyskanych z zewnątrz.

Na zadania inwestycyjne oświatowe w latach 2010 – 2014 wydano 4.373.116,00 zł, z czego ze środków własnych gminy wydano 3.555.436,00 zł, a z dotacji zewnętrznych (PFRON, budżet państwa, Urząd Marszałkowski, WFOŚiGW, MSiT) uzyskano 817.680,00 zł. Wielkość środków przeznaczonych na inwestycje oświatowe w latach 2010 – 2014 przedstawia wykres nr 7.

**Wykres 7.** Wielkość środków przeznaczonych na inwestycje oświatowe w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Najwięcej środków na inwestycje oświatowe gmina wydatkowała w 2014 r. W roku tym dokonano m.in.: przebudowę kotłowni gazowej na centralne ogrzewanie w trzech szkołach, budowę w dwóch szkołach wielofunkcyjnych boisk sportowych, których łączny koszt wyniósł 544.643,00 zł (największe inwestycje) oraz budowa 3 placów zabaw w ramach Programu Rządowego „Radosna Szkoła”. Najmniej środków gmina wydała w 2013 r. Spowodowane to było tym, iż w 2013 r. opracowywano dokumentacje do inwestycji, które wykonane zostały w 2014 r.

Szkoły i placówki oświatowe w ramach własnych budżetów miały także zagwarantowane środki na drobne remonty, taki jak np. malowanie pomieszczeń, układania płytek, naprawa instalacji, itp., a także dokonywały drobnych remontów „własnymi siłami”, korzystając

z pomocy rodziców i sponsorów. A więc faktyczna ilość środków pieniężnych przeznaczonych na poprawę warunków bazowych placówek była wyższa.

### ***Wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne***

Kolejne działania gminy, które mają na celu poprawę warunków funkcjonowania podległych placówek dotyczą wyposażenia szkół w sprzęt i pomoce dydaktyczne oraz organizowanie specjalistycznych pracowni. W latach 2010 – 2014 szkoły i placówki oświatowe w ramach posiadanych środków dokonały zakupu m.in. sprzętu sportowego, audiowizualnego, książek, tablic interaktywnych, map oraz specjalistycznych pomocy dydaktycznych do klasopracowni. Poza tym, w większości szkół powstały nowoczesnie wyposażone klasopracownie językowe, pracownie komputerowe, a w 6 szkołach pracują multimedialne centra biblioteczne. Środki niezbędne do podnoszenia standardu wyposażenia szkół w pomoce dydaktyczne, a także specjalistyczne pracownie pochodziły ze środków własnych gminy oraz z Ministerstwa Edukacji Narodowej (w ramach projektów współfinansowanych z EFS), jak również prywatnych sponsorów. W latach 2010 – 2014 wydatkowano 1.077.346,00 zł środków na pomoce dydaktyczne.

### ***Dowóz uczniów do szkół***

Obowiązkiem gminy zgodnie z ustawą o systemie oświaty, jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki nad dziećmi w czasie przewozu (do szkoły i ze szkoły) lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Dowozem objęte są dzieci, których droga z domu do szkoły, w której obwodzie mieszkają, przekracza następujące odległości:

- 3 km – w przypadku dzieci sześcioletnich i uczniów klas I – VI szkół podstawowych;
- 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

Również obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu uczniów niepełnosprawnych, których kształcenie i wychowanie wymaga specjalnej organizacji nauki, dlatego też gmina refunduje koszty dowozu tych dzieci i ich opiekunów do szkół, w których te zajęcia się odbywają.

Tabela 7 przedstawia ilość uczniów objętych dowozem oraz wydatki poniesione przez gminę na ten cel w latach 2010 – 2014.

**Tabela 7.** Liczba dzieci korzystających z dowozu do szkoły oraz koszt transportu (w zł) w latach 2010 – 2014

Rok szkolny	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Liczba uczniów	175	179	188	196	210
Koszt transportu	175.434,00	189.520,00	259.776,00	322.879,00	336.234,00

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz oraz informacji z ZOFAS w Starym Sącz

W gminie Stary Sącz uczniowie byli dowożeni z terenu Gabonia, Gabonia – Praczki, Skrudziny, Gołkowic, Mostek oraz Cyganowic gminnym autobusem szkolnym, który został zakupiony ze środków rezerwy celowej z MEN. Dowóz dzieci i młodzieży szkolnej odbywał się także na podstawie umów z przewoźnikami (PKS, MPK Nowy Sącz). W roku szkolnym 2013/2014 było to 120 uprawnionych uczniów, którym zostały zakupione bilety miesięczne z terenu Barcic, Moszczenicy Niżnej i Wyżnej, Popowic oraz Myślcza. Gmina zwracała również koszty dowozu dla niepełnosprawnych uczniów (uczniowie słabowidzący) do szkół specjalnych, mi. in. do Krakowa oraz Nowego Sącz. Wzrost liczby uczniów dowożonych oraz kosztów dowozów i zwrotów środków na bilety przełożył się na łączny wzrost kosztów transportu w badanych latach.

### ***Dofinansowanie kształcenia i doskonalenia nauczycieli***

Na podstawie ustawy – Karta Nauczyciela gmina ma obowiązek udzielać dofinansowania do różnych form kształcenia nauczycieli. Reforma systemu oświaty wymusza ustawicznego podnoszenia kwalifikacji przez kadre pedagogiczną. Kształcenie winno mieć na celu wyrównywanie luki pomiędzy uzyskanymi kwalifikacjami zawodowymi, a nowymi wymaganiami stawianymi przez reformę, aby sprawnie przystosować się do pracy ze współczesnymi dziećmi. Środki finansowe na to zadanie stanowią 1% planowanych rocznych wydatków, które przeznaczone są na wynagrodzenia dla nauczycieli.

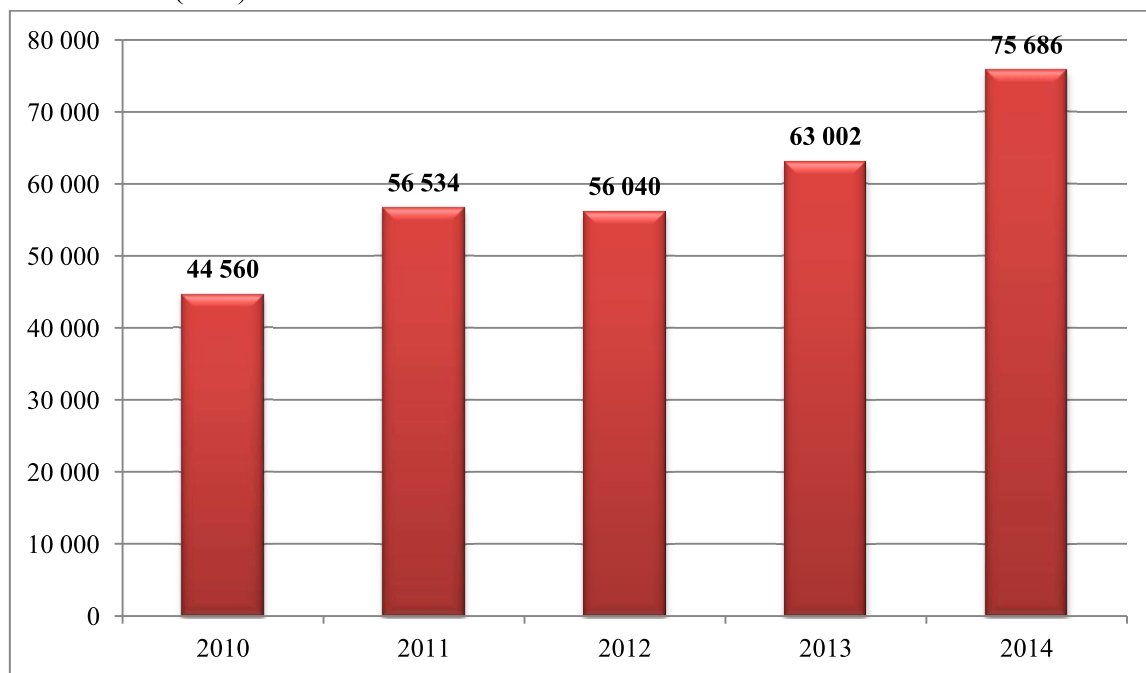
W ramach tych funduszy dofinansowaniem objęte zostały następujące formy kształcenia i doskonalenia, zgodnie z potrzebami organizacyjnymi i kadrowymi placówek:

- studia podyplomowe;
- studia magisterskie uzupełniające dla innych kierunków, jeżeli nie posiada się tytułów magistra;
- kursy kwalifikacyjne nadające uprawnienia do nauczania dodatkowego przedmiotu;

- szkolenia, seminaria oraz konferencje szkoleniowe dla nauczycieli;
- szkolenia zespołów problemowych i przedmiotowych;
- inne formy doskonalenia ujęte w planie doskonalenia przyjętym przez radę pedagogiczną.

Wydatkowanie środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli na terenie gminy Stary Sącz w analizowanych latach przedstawia wykres 8.

**Wykres 8.** Wydatki gminy na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Środki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w gminie Stary Sącz systematycznie wzrastają, co świadczy o tym, iż gmina inwestuje w kadre nauczycielską, a także nauczyciele podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe do potrzeb rynku.

### 3.4. Analiza finansowania zadań oświatowych – dochody i wydatki

Wydatki na realizację zadań oświatowych w gminie Stary Sącz zajmują najistotniejszą pozycję w budżecie gminy – ponad 36% wszystkich wydatków. Udział wydatków na oświatę w ogólnych wydatkach budżetu gminy przedstawia tabela 8. Przedstawione wydatki

uwzględniają wydatki w dziale oświata i wychowanie wraz z edukacyjną opieką wychowawczą (wydatki bieżące i wydatki majątkowe).

**Tabela 8.** Udział wydatków na oświatę w ogólnych wydatkach budżetu Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014

ROK	WYDATKI w zł		% udział wydatków oświatowych w wydatkach ogółem
	Ogółem	w tym wydatki oświatowe	
2010	61 293 772	21 791 619	35,55%
2011	66 298 960	24 320 071	36,68%
2012	63 897 131	26 100 758	40,85%
2013	71 744 121	25 916 595	36,12%
2014	76 276 372	28 135 569	36,89%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Na podstawie powyższych danych można zaobserwować, że udział wydatków oświatowych w łącznych wydatkach gminy kształtowały się na podobnym poziomie. Największy wskaźnik procentowy nastąpił w 2012 r. – 40,85%. Spowodowane to było tym, iż wykonanie wydatków ogółem w roku 2012 było mniejsze niż w latach poprzednich, ze względu na zmiany – zmniejszenie planu wydatków o kwotę 5.519.233 zł w ciągu roku budżetowego. W pozostałych latach wydatki oświatowe rosły proporcjonalnie do wydatków ogółem.

W strukturze wydatków oświatowych największą część stanowią wydatki bieżące związane z utrzymaniem placówek oświatowych, tj. wynagrodzenia wraz z pochodnymi, energia, opał, zakupy materiałów i pomocy dydaktycznych oraz różne usługi. Udział wydatków bieżących w łącznych wydatkach na oświatę przedstawia tabela 9.

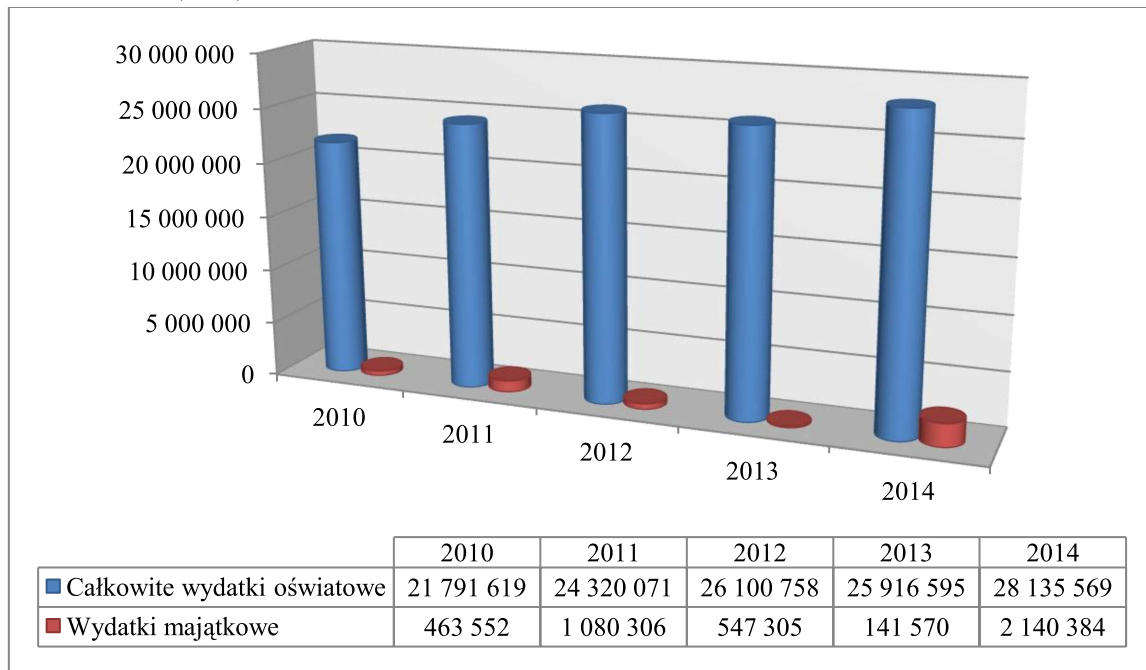
**Tabela 9.** Udział wydatków oświatowych bieżących w łącznych wydatkach na oświatę w latach 2010 – 2014

ROK	WYDATKI w zł		% udział wydatków bieżących w łącznych wydatkach oświatowych
	Wydatki oświatowe	w tym wydatki bieżące	
<b>2010</b>	21 791 619	21 328 067	97,87%
<b>2011</b>	24 320 071	23 240 766	95,56%
<b>2012</b>	26 100 758	25 553 453	97,90%
<b>2013</b>	25 916 595	25 775 025	99,45%
<b>2014</b>	28 135 569	25 995 185	92,39%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że w latach 2010 – 2014 udział wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówek oświatowych stanowi bardzo wysoki odsetek łącznych wydatków oświatowych. Ich udział wahał się w przedziale 92,39% - 99,45%. Największy i najmniejszy wskaźnik procentowy udziału wydatków bieżących w łącznych wydatkach oświatowych wystąpił w 2013 r. i 2014 r. Wskaźniki te związane są z przeprowadzonymi inwestycjami oświatowymi w gminie. W 2014 r. gmina wydatkowała najwięcej środków na wydatki majątkowe, natomiast w 2013 r. najmniej. Zestawienie całkowitych wydatków oświatowych i majątkowych w latach 2010 – 2014 obrazuje wykres 9.

**Wykres 9.** Całkowite wydatki oświatowe i wydatki majątkowe w gminie Stary Sącz latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

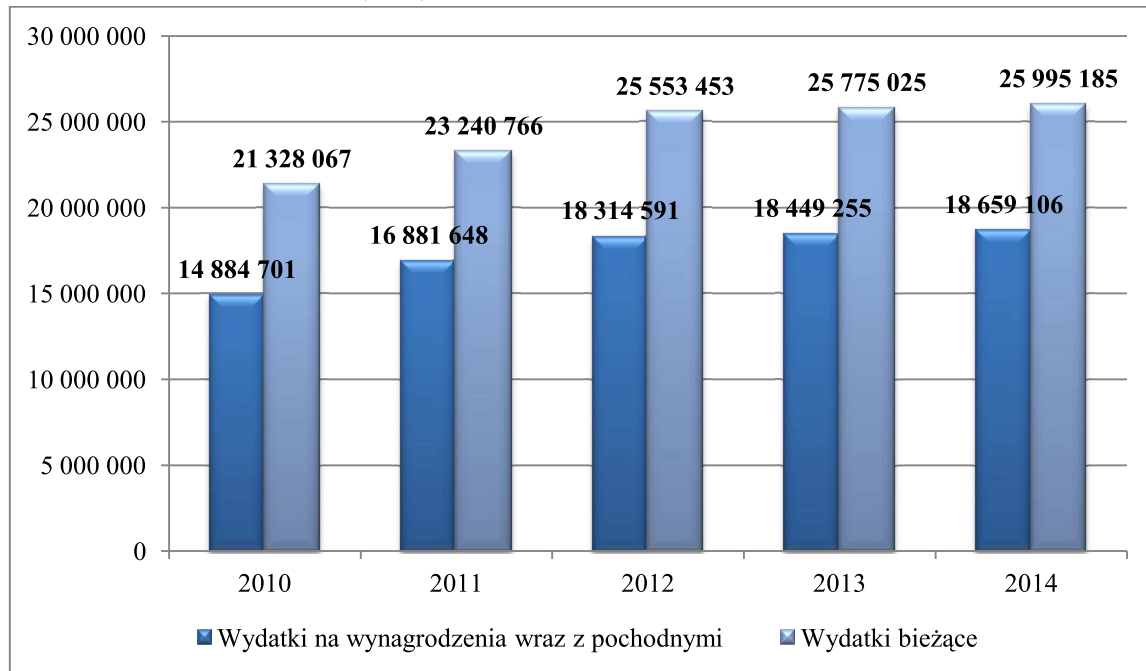
Z powyższych danych można obliczyć wskaźnik oświatowy – wydatki majątkowe w stosunku do całkowitych wydatków na zadania oświatowe i edukacyjną opiekę wychowawczą. Procentowy udział wydatków majątkowych w całkowitych wydatkach oświatowych w badanych latach kształtuje się następująco:

- ✓ 2010r. – 2,1%;
- ✓ 2011r. – 4,4%;
- ✓ 2012r. – 2,1%;
- ✓ 2013r. – 0,6%;
- ✓ 2014r. – 7,6%.

Wskaźnik ten pozwala wyodrębnić kategorie kosztów ponoszonych niesystematycznie, a związanych z poprawą warunków kształcenia. W analizowanych latach największy wskaźnik wystąpił w 2014r., co związane było z wieloma inwestycjami przeprowadzonymi w placówkach oświatowych na terenie gminy. Przeprowadzane inwestycje są w znacznym stopniu zależne od stanu bazy oświatowej i od finansowych możliwości samorządu, dlatego też ulegają wahaniom w poszczególnych latach.

Podstawowym i głównym składnikiem kosztów zadań edukacyjnych są wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Kształtowanie się wynagrodzeń oraz pochodnych do wydatków bieżących w badanych latach przedstawia wykres 10.

**Wykres 10.** Wynagrodzenia wraz z pochodnymi, a wydatki bieżące na terenie Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Z powyższego zestawienia można zauważyć, że wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, jak i łącznie wydatki bieżące w analizowanych latach miały tendencję wzrostową. Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia miał miejsce w latach 2010 – 2012. Spowodowane to było tym, iż w tych latach gmina wypłacała wyrównania formie jednorazowego dodatku uzupełniającego, gdzie zgodnie z art.30a Karty Nauczyciela, w przypadku nieosiągnięcia przez nauczycieli danego stopnia awansu zawodowego wysokości średnich wynagrodzeń, samorząd musi wypłacić tą różnicę. Także w tych latach nauczyciele otrzymali podwyżki, w 2010 r. i 2011 r. było to 7%, natomiast w 2012 r. – 3,8%. W roku tym miał miejsce również wzrost składki rentowej z 6% na 8%, co skutkowało wzrostem pochodnych od wynagrodzeń. W latach 2013 r. i 2014 r. wydatki na wynagrodzenia także miały tendencję wzrostową. Związane to było z awansami zawodowymi nauczycieli, nagrodami jubileuszowymi, odprawami dla nauczycieli i wzrostem wynagrodzeń dla administracji i obsługi w 2014 roku.

Z danych zawartych w wykresie powyżej można obliczyć kolejny wskaźnik oświatowy – udział wynagrodzeń w bieżących wydatkach na oświatę, który kształtuje się następująco:

- ✓ 2010r. – 69,8%;
- ✓ 2011r. – 72,6%;
- ✓ 2012r. – 71,7%;
- ✓ 2013r. – 71,6%;
- ✓ 2014r. – 71,8%.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowią największą pozycję w budżecie szkół, samorząd zaś ma ograniczony wpływ na ich wysokość: może jedynie zwiększać wysokość wynagrodzenia zasadniczego powyżej stawki minimalnej ustalonej w odpowiednim rozporządzeniu, a także regulować wysokość różnego rodzaju dodatków. Ze względu na małą elastyczność wydatków osobowych, samorząd w sytuacji kryzysu lub niedoboru środków zmniejsza przede wszystkim pozostałe wydatki szkół, takie jak pomoce dydaktyczne, książki do biblioteki, itp. Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących jest czułym wskaźnikiem stresu finansowego szkół. Podsumowując, wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w gminie Stary Sącz stanowią największą część i bardzo wysoki odsetek - ok. 71% łącznych wydatków bieżących na oświatę.

Dochody stanowiące źródło finansowania zadań oświatowych realizowanych przez Gminę Stary Sącz pochodziły z subwencji, dotacji celowych z budżetu państwa, dotacji z funduszy celowych oraz źródeł pozabudżetowych. W tabeli 10 przedstawiono strukturę dochodów oświatowych budżetu gminy Stary Sącz.

**Tabela 10.** Źródła pokrycia wydatków oświatowych w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)

Wyszczególnienie	ROK				
	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Dochody oświatowe</b>	18 393 116 (100%)	18 768 185 (100%)	20 976 939 (100%)	20 673 405 (100%)	21 545 245 (100%)
<b>- subwencja oświatowa</b>	17 219 892 (93,6%)	17 894 933 (95,4%)	19 289 317 (92%)	19 464 615 (94,1%)	19 157 133 (88,9%)
<b>- dotacje celowe</b>	993 287 (5,4%)	645 122 (3,4%)	1 412 624 (6,7%)	1 163 905 (5,6%)	2 126 139 (9,9%)

<b>- środki ze źródeł pozabudżetowych</b>	120 282 (0,7%)	158 128 (0,8%)	214 125 (1%)	32 446 (0,2%)	228 361 (1,1%)
<b>- pozostałe dochody</b>	59 655 (0,3%)	70 002 (0,4%)	60 873 (0,3%)	12 439 (0,1%)	33 612 (0,1%)

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Głównym i podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych jest subwencja oświatowa, co wynika z przedstawionej tabeli powyżej. Stanowi ona ponad 90% wszystkich dochodów oświatowych. Subwencja, którą otrzymuje gmina przeznaczona jest na pokrycie bieżących wydatków placówek oświatowych. Z subwencji oświatowej powinny być pokryte wydatki bieżące szkół podstawowych oraz gimnazjów, natomiast koszty prowadzenia przedszkoli oraz koszty dowozu uczniów do szkół finansowane są ze środków własnych Gminy. Wysokość subwencji oświatowej obliczana jest na podstawie danych z SIO, stan na 30 września i 10 października roku poprzedzającego rok przyznania subwencji.

Kolejnym źródłem finansowania oświaty były dotacje celowe. W badanym przedziale czasowym stanowiły one niski odsetek łącznych dochodów oświatowych. Dotacje celowe, które gmina otrzymywała pochodziły m. in. z budżetu państwa: na realizację własnych zadań bieżących gminy, na realizację zadań bieżących gminy z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych, na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gminy; dotacje otrzymywane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych oraz dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub płatności w ramach budżetu środków europejskich. Z dotacji pokrywane były dodatkowe zadania wynikające z ustaw regulujących poszczególne dziedziny działalności społecznej czy gospodarczej. Dotyczyły one dofinansowania podręczników dla uczniów – wyprawka szkolna, dożywiania dzieci z ubogich rodzin, udzielania stypendiów, dofinansowania pracodawców w związku z kształceniem młodocianych. Ponadto z dotacji celowych współfinansowane były inwestycje oświatowe oraz realizowane programy w ramach kontraktu z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim.

Środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych przeznaczone były na współfinansowanie inwestycji oświatowych. Środki te pochodziły m. in. z dochodów z otrzymanych spadków i darowizn w postaci pieniężnej, z grzywien, mandatów i innych kar

pieniężnych od osób fizycznych, środków otrzymywanych od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, a także wpływy z różnych dochodów. Ich udział w łącznych wydatkach oświatowych wahał się w przedziale 0,2% - 1,1%.

Pozostałe dochody stanowiły niecały 0,5% wszystkich dochodów oświatowych. Pochodziły one głównie z wpływów z usług, z dochodów z najmu i dzierżawy - najmu pomieszczeń na prowadzenie „sklepików szkolnych” oraz najmu sal gimnastycznych osobom prywatnym, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, wpływy do budżetu pozostałości środków finansowych gromadzonych na wydzielonym rachunku jednostek budżetowych. Ponadto do pozostałych dochodów zaliczono odsetki od środków na rachunkach bankowych placówek oświatowych.

Zadania oświatowe, które realizuje gmina wymagają dużych nakładów finansowych i stanowią zasadniczą pozycję w budżecie całej gminy. Istotną sprawą z punktu widzenia samorządu terytorialnego jest wysokość dopłat do tych zadań. Pomimo czynionych w szkołach oszczędności i ograniczeń, poziom dofinansowania w badanym okresie wynosił od 16% - 23% łącznych wydatków. Wysokość dopłat prezentuje tabela 11.

**Tabela 11.** Łączna wysokość dopłat gminy Stary Sącz do zadań oświatowych w latach 2010 – 2014 (w zł)

<b>ROK</b>	<b>Dochody oświatowe</b>	<b>Wydatki oświatowe</b>	<b>Wysokość dopłat</b>	<b>% udział dopłaty do wydatków oświatowych</b>
<b>2010</b>	18 393 116	21 791 619	3 398 503	16%
<b>2011</b>	18 768 185	24 320 071	5 551 886	23%
<b>2012</b>	20 976 939	26 100 758	5 123 819	20%
<b>2013</b>	20 673 405	25 916 595	5 243 190	20%
<b>2014</b>	21 545 245	28 135 569	6 590 324	23%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Dane zawarte w tabeli powyżej zawierają wszystkie dochody oświatowe, a więc subwencję oświatową, dotacje celowe, środki ze źródeł pozabudżetowych oraz pozostałe dochody. W skład wydatków oświatowych wchodzi wszystkie wydatki, tj. wydatki bieżące, wydatki majątkowe, a także wydatki na zadania własne gminy.

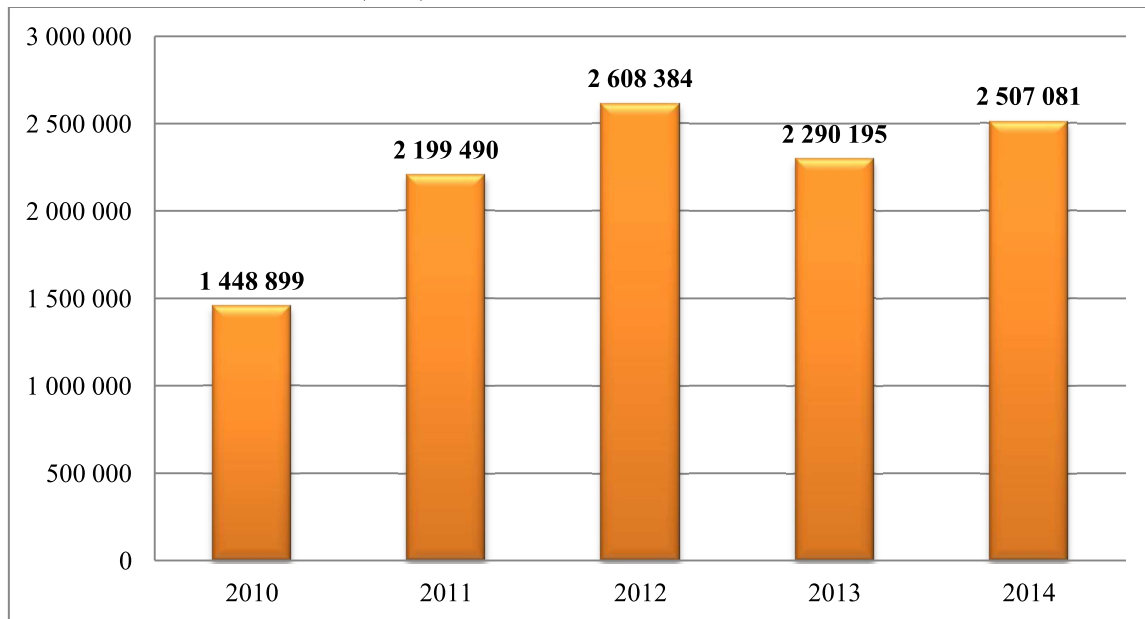
Z przedstawionego zestawienia wynika, iż wydatki oświatowe w badanym okresie z roku na rok mają tendencję wzrostową, i chociaż dochody oświatowe również ulegają wzrostowi, to niestety gmina coraz więcej musi dopłacać do zadań oświatowych na swoim terenie. W 2014 roku było to ponad 6,5 mln zł, co stanowiło 23% udziału dopłat do wydatków oświatowych ze środków własnych gminy. Aby bardziej zobrazować i przedstawić dokładne dane dotyczące wysokości dofinansowania do oświaty w Gminie Stary Sącz oraz poziomu pokrycia wydatków transferami z budżetu państwa należy rozdzielić łączne wydatki oświatowe na wydatki subwencionowane, a więc te zadania, które powinny być pokryte środkami z subwencji oświatowej (m.in. prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów, świetlic szkolnych). Poziom dofinansowania wydatków subwencionowanych przez gminę przedstawia tabela 12 i wykres 11.

**Tabela 12.** Poziom dofinansowania wydatków subwencionowanych przez Gminę Stary Sącz (w zł)

<b>ROK</b>	<b>Subwencja oświatowa</b>	<b>Wydatki oświatowe bieżące (subwencionowane)</b>	<b>Wysokość dofinansowania</b>	<b>Poziom pokrycia wydatków transferami z budżetu państwa</b>
<b>2010</b>	17 219 892	18 668 791	1 448 899	92%
<b>2011</b>	17 894 933	20 094 423	2 199 490	89%
<b>2012</b>	19 289 317	21 897 701	2 608 384	88%
<b>2013</b>	19 464 615	21 754 810	2 290 195	89%
<b>2014</b>	19 157 133	21 664 214	2 507 081	88%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącza

**Wykres 11.** Wysokość dofinansowania wydatków subwencionowanych przez Gminę Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu M i G Stary Sącz

Analizując wydatki na zadania związane z prowadzeniem bieżącej działalności oświatowej - wydatki subwencionowane można zauważyć, że ich wysokość w badanym okresie zaczynają przekraczać dochody otrzymane z budżetu państwa w postaci subwencji oświatowej. W przedstawionych latach otrzymywana subwencja oświatowa pokrywała zaledwie około 89% łącznych wydatków subwencionowanych. Sytuacja taka, wiąże się z koniecznością dofinansowania tych zadań ze środków własnych samorządu terytorialnego. Niewystarczające finansowe wsparcie państwa powoduje dodatkowe obciążenie budżetu gminy wydatkami oświatowymi.

Na podstawie powyższych danych łatwo zauważyć, że dysproporcja pomiędzy poziomem wydatków a dochodami w formie transferu z budżetu państwa jest coraz większa w analizowanych latach. W tym przypadku należy zastanowić się nad przyczyną obecnej sytuacji oraz możliwością jej rozwiązania, co zostanie przeanalizowane i przedstawione w kolejnej części pracy.

## **ROZDZIAŁ IV**

# **ZMNIEJSZENIE WYDATKÓW OŚWIATOWYCH POPRZEZ RACJONALIZACJĘ SIECI SZKÓŁ W GMINIE STARY SĄCZ**

### **4.1. Główne czynniki determinujące koszty funkcjonowania placówek oświatowych**

Zasady naliczania subwencji oświatowej wskazują wyraźnie, że jej wysokość jest uzależniona od ilości uczniów na terenie danej gminy. Obowiązujący mechanizm przeliczeniowy subwencji nie uwzględnia natomiast takich wskaźników jak:

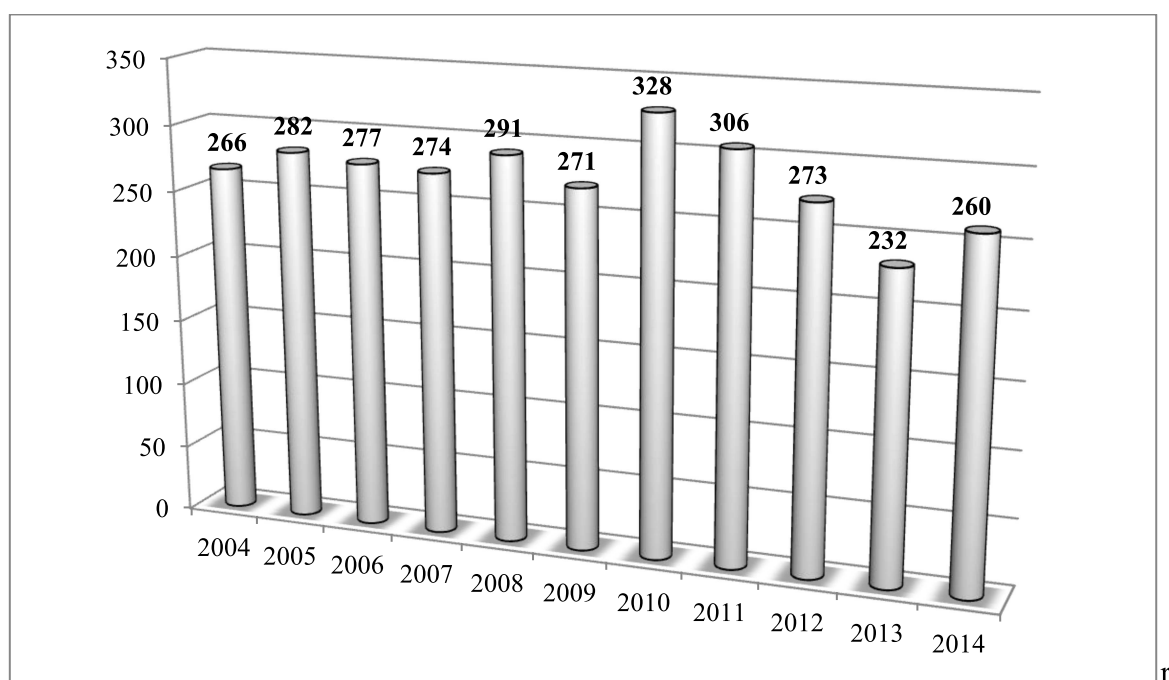
- sytuacja demograficzna w danej szkole;
- lokalowa (zróżnicowanie bazy szkolnej);
- struktura wewnętrzna placówek (np. liczebność klas).

Utrzymanie się takiego stanu rzeczy powoduje, że coraz więcej środków z budżetu, zamiast na inwestycje umożliwiające rozwój gminy, przeznaczana jest na utrzymanie kosztów i nieefektywnej sieci placówek.

Bardzo istotną rolę w finansowaniu placówek oświatowych odgrywają uwarunkowania demograficzne. Rozpatrując materialne warunki funkcjonowania instytucji edukacyjnych należy się zastanowić z jakimi tendencjami demograficznymi będziemy mieli do czynienia. Czy potencjalna liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół będzie się zwiększać i jaki to będzie miało wpływ na warunki funkcjonowania placówek oświatowych. W tym celu, niezbędne jest dokonanie szczegółowej analizy stanu oświaty oraz sporządzenie prognoz, które pozwolą podjąć właściwe decyzje.

Poniższy wykres obrazuje liczbę urodzeń w latach 2004 – 2014 na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz.

**Wykres 12.** Liczba urodzeń na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz w latach 2004 – 2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Urzędu M i G Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich

Trend demograficzny wskazuje na sukcesywny spadek liczby urodzeń w latach 2010 – 2013, natomiast w 2014 roku wyraźny wzrost. W latach 2004 – 2009 można zauważyć, iż liczba urodzeń ulegała wahanom. Taka sytuacja ma i będzie miała odzwierciedlenie w zmniejszającej się liczbie uczniów w kolejnych latach.

Przewidywalny poziom rekrutacji uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 13.** Prognozowany poziom rekrutacji uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów na terenie gminy Stary Sącz w latach 2014 – 2019

Rok szkolny	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
<b>Przewidywana liczba uczniów</b>	2871	2840	2885	2919	2907
<b>Wzrost (+), Spadek (-)</b>	(+) 8	(-) 31	(+) 45	(+) 34	(-) 12

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Starym Sączu

W finansowaniu oświaty duże znaczenie ma liczba uczniów. To od jej ilości w głównej mierze zależy wartość subwencji otrzymanej z budżetu państwa. Zatem w sytuacji wahań w ilości liczby uczniów w szkołach można się spodziewać, że subwencja również będzie ulegała wahanom. W związku z tym, uwarunkowania demograficzne będą miały istotny wpływ na poziom dofinansowania zadań oświatowych ze środków własnych gminy.

Mniejsza liczba dzieci nie spowoduje proporcjonalnego spadku kosztów dotyczących utrzymania budynków, gdyż wydatki te nie zależą bezpośrednio od ilości uczniów uczęszczających do danej szkoły. Są to głównie wydatki związane z energią, ogrzewaniem oraz utrzymaniem czystości. Zmniejszająca się liczba uczniów na terenie gminy nie zawsze powoduje zmniejszanie się ilości oddziałów w szkołach. W związku z tym liczba godzin dydaktycznych nie ulega zmianie, a więc koszty wynagrodzeń nauczycieli nie zmniejszają się. Ta negatywna tendencja dotycząca spadku oraz wahań w ilości dzieci w szkołach pogłębia się z każdym rokiem, powodując zwiększanie się deficytu pomiędzy dochodami otrzymywanymi przez gminę w ramach subwencji oświatowej, a kosztami utrzymania placówek. Nawet przy utrzymaniu dotychczasowego poziomu wydatków pozapłacowych, co jest niemożliwe, zważywszy na fakt, że ceny nośników energii, wody, gazu wzrastają ponad poziom inflacji, będzie regularnie wzrastał koszt utrzymania jednego ucznia. W konsekwencji wysokość dopłat do otrzymanej subwencji z budżetu państwa będzie rosła w kolejnych latach.

#### **4.2. Finansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych**

Najprostszym, a jednocześnie najbardziej racjonalnym, z ekonomicznego punktu widzenia działaniem jest likwidacja jednostek generujących najwyższe koszty, a jednocześnie nie powodujących, ze względu na niski poziom urodzeń, możliwości zwiększenia liczby uczniów. W celu wskazania takich szkół należy przeanalizować koszty utrzymania poszczególnych placówek. W tym celu potrzebne będzie dokładne zestawienie wysokości subwencji oświatowej oraz wydatki z podziałem na poszczególne szkoły. Koszty utrzymania szkół a otrzymana subwencja przedstawiają tabele 14 – 18.

**Tabela 14.** Koszt utrzymania szkół w 2010 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys.zł)

Jednostka organizacyjna	Kwota subwencji	Kwota wydatków ogółem	Liczba uczniów		Wydatki - SP, G	Wydatki oddziały "O"	Wydatki Świetlica	Dofinansowanie UMiG do placówki	Dofin. do zadań subwencjonowanych
			"0"	SP i G					
1	2	3=5+6+7	"0"	SP i G	5	6	7	9=3-2	10=5+7-2
SP nr 1 Stary Sącz	3 107 096	3 376 261		584	3 221 174		155 087	269 165	269 165
Szkoła Muzyczna	360 267	308 795		36	308 795			-51 471	-51 471
SP Popowice	602 199	750 184	14	78	682 608	67 576		147 985	80 409
SP Moszczenica	627 292	852 630	18	85	798 403	47 688	6 540	225 339	177 650
SP Gaboń	680 776	892 905	15	96	811 620	81 286		212 129	130 843
SP Skrudzina	604 929	872 271	10	74	820 836	51 436		267 342	215 906
SP Gólkowice	1 450 170	1 410 085	29	193	1 339 869	70 216		-40 085	-110 301
Zespół Szkół w Barcicach	3 508 449	3 315 214	41	514	3 108 412	130 912	75 890	-193 235	-324 147
Zespół Szkół w Przysietnicy	1 980 754	1 956 163	35	368	1 862 981	93 183		-24 591	-117 773
Gimnazjum Stary Sącz	1 944 119	2 281 420		358	2 229 938		51 481	337 301	337 301
Gimnazjum Gólkowice	1 695 110	1 371 485		239	1 357 126		14 358	-323 626	-323 626
<b>RAZEM</b>	<b>16 561 162</b>	<b>17 387 415</b>	<b>162</b>	<b>2 525</b>	<b>16 541 762</b>	<b>542 296</b>	<b>303 356</b>	<b>826 253</b>	<b>283 957</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Stary Sącz

**Tabela 15.** Koszt utrzymania szkół w 2011 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł)

Jednostka organizacyjna	Kwota subwencji	Kwota wydatków ogółem	Liczba uczniów		Wydatki - SP, G	Wydatki oddziały "O"	Wydatki Świetlica	Dofinansowanie UMiG do placówki	Dofin. do zadań subwencjonowanych
			"0"	SP i G					
1	2	3=5+6+7	"0"	SP i G	5	6	7	9=3-2	10=5+7-2
SP nr 1 Stary Sącz	3 050 850	3 768 077		579	3 545 377		222 700	717 227	717 227
Szkoła Muzyczna	455 474	407 317		44	407 317			-48 157	-48 157
SP Popowice	570 120	787 683	16	76	712 094	75 589		217 563	141 974
SP Moszczenica	715 188	934 054	20	98	879 946	54 109		218 866	164 758
SP Gaboń	718 693	962 337	4	99	864 125	98 212		243 644	145 432

SP Skrudzina	649 907	1 006 957	12	76	937 104	69 854		357 050	287 197
SP Gólkowice	1 376 301	1 439 141	28	191	1 338 577	100 565		62 840	-37 724
Zespół Szkół w Barcicach	3 883 819	3 440 095	39	520	3 244 279	132 864	62 952	-443 724	-576 588
Zespół Szkół w Przysietnicy	2 079 763	2 192 413	38	271	2 052 995	139 418		112 650	-26 768
Gimnazjum Stary Sącz	1 941 655	2 523 836		359	2 498 278		25 559	582 182	582 182
Gimnazjum Gólkowice	1 877 728	1 598 630		242	1 598 630			-279 098	-279 098
<b>RAZEM</b>	<b>17 319 498</b>	<b>19 060 543</b>	<b>167</b>	<b>2 555</b>	<b>18 078 721</b>	<b>670 611</b>	<b>311 211</b>	<b>1 741 044</b>	<b>1 070 433</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Stary Sącz

**Tabela 16.** Koszt utrzymania szkół w 2012 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł)

Jednostka organizacyjna	Kwota subwencji	Kwota wydatków ogółem	Liczba uczniów		Wydatki - SP, G	Wydatki oddziały "O"	Wydatki Świetlica	Dofinansowanie UMIG do placówki	Dofin. do zadań subwencji o-wanych
1	2	3=5+6+7	"0"	SP i G	5	6	7	9=3-2	10=5+7-2
SP nr 1 Stary Sącz	3 233 933	3 817 047		566	3 624 608		192 438	583 113	583 113
Szkoła Muzyczna	599 946	501 807		55	501 807			-98 139	-98 139
SP Popowice	564 779	844 311	20	68	769 271	75 040		279 532	204 492
SP Moszczenica	856 888	994 690	29	104	923 893	70 796		137 802	67 006
SP Gaboń	784 336	1 057 355	32	98	937 149	120 205		273 018	152 813
SP Skrudzina	551 729	1 034 198	13	67	950 877	83 321		482 469	399 148
SP Gólkowice	1 525 999	1 563 991	36	187	1 429 901	134 090		37 992	-96 098
Zespół Szkół w Barcicach	4 172 315	3 756 539	62	525	3 483 949	199 482	73 108	-415 775	-615 258
Zespół Szkół w Przysietnicy	2 236 391	2 353 188	46	275	2 206 076	147 111		116 797	-30 314
Gimnazjum Stary Sącz	2 112 544	2 776 134		364	2 757 403		18 731	663 590	663 590
Gimnazjum Gólkowice	1 878 342	1 720 541		228	1 720 541			-157 801	-157 801
<b>RAZEM</b>	<b>18 517 201</b>	<b>20 419 799</b>	<b>238</b>	<b>2 537</b>	<b>19 305 476</b>	<b>830 045</b>	<b>284 278</b>	<b>1 902 598</b>	<b>1 072 553</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS Stary Sącz

**Tabela 17.** Koszt utrzymania szkół w 2013 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł)

Jednostka organizacyjna	Kwota subwencji	Kwota wydatków ogółem	Liczba uczniów		Wydatki - SP, G	Wydatki oddziały "O"	Wydatki Świetlica	Dofinansowanie UMiG do placówki	Dofin. do zadań subwencyjnych
			"0"	SP i G					
1	2	3=5+6+7	"0"	SP i G	5	6	7	9=3-2	10=5+7-2
SP nr 1 Stary Sącz	3 273 980	3 774 619		558	3 622 597		152 021	500 638	500 638
Szkoła Muzyczna	716 321	561 955		63	561 955			-154 367	-154 367
SP Popowice	522 577	869 854	21	63	798 715	71 140		347 278	276 138
SP Moszczenica	919 069	1 093 661	23	107	992 079	101 582		174 591	73 010
SP Gaboń	848 710	1 045 374	26	103	927 012	118 362		196 664	78 302
SP Skrudzina	534 914	1 007 745	7	65	920 242	87 502		472 831	385 328
SP Gólkowice	1 503 203	1 631 271	26	177	1 511 910	119 361		128 068	8 707
Zespół Szkół w Barcicach	4 301 765	3 728 467	48	521	3 450 483	225 432	52 552	-573 298	-798 730
Zespół Szkół w Przysietnicy	2 287 963	2 397 905	35	274	2 237 330	160 575		109 941	-50 633
Gimnazjum Stary Sącz	2 177 042	2 748 380		344	2 738 769		9 610	571 338	571 338
Gimnazjum Gólkowice	1 813 411	1 625 772		211	1 625 772			-187 640	-187 640
<b>RAZEM</b>	<b>18 898 956</b>	<b>20 485 001</b>	<b>186</b>	<b>2 486</b>	<b>19 386 864</b>	<b>883 953</b>	<b>214 183</b>	<b>1 586 045</b>	<b>702 091</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Stary Sącz

**Tabela 18.** Koszt utrzymania szkół w 2014 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł)

Jednostka organizacyjna	Kwota subwencji	Kwota wydatków ogółem	Liczba uczniów		Wydatki - SP, G	Wydatki oddziały "O"	Wydatki Świetlica	Dofinansowanie UMiG do placówki	Dofin. do zadań subwencyjnych
			"0"	SP i G					
1	2	3=5+6+7	"0"	SP i G	5	6	7	9=3-2	10=5+7-2
SP nr 1 Stary Sącz	3 322 523	3 641 153		556	3 474 690		166 463	318 630	318 630
Szkoła Muzyczna	853 105	611 903		72	611 903			-241 202	-241 202
SP Popowice	493 090	864 775	23	60	784 752	80 023		371 685	291 662
SP Moszczenica	893 010	1 132 889	33	101	995 312	126 498	11 079	239 879	113 380
SP Gaboń	844 748	1 070 448	30	100	934 784	135 664		225 700	90 036
SP Skrudzina	445 442	934 287	18	53	839 830	94 457		488 845	394 388

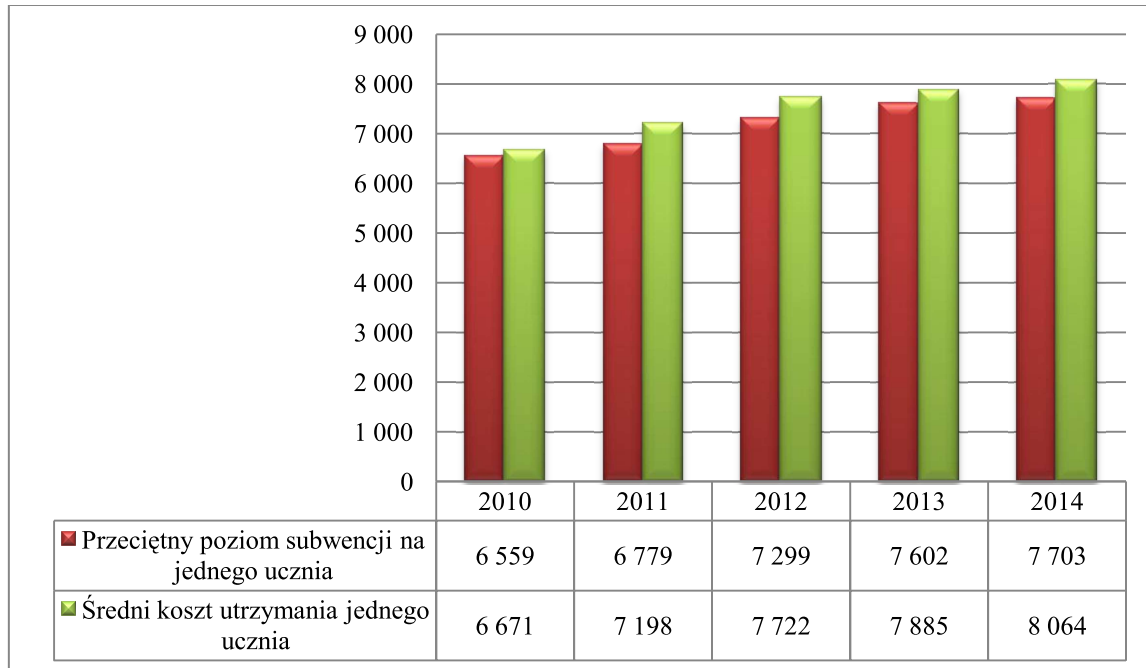
SP Gołkowice	1 482 579	1 569 815	33	176	1 440 257	129 557		87 236	-42 322
Zespół Szkół w Barcicach	4 225 728	3 806 549	67	509	3 504 020	218 224	84 306	-419 179	-637 402
Zespół Szkół w Przysietnicy	2 157 708	2 419 787	40	259	2 258 474	161 313		262 079	100 766
Gimnazjum Stary Sącz	2 212 110	2 741 665		333	2 726 171		15 494	529 555	529 555
Gimnazjum Gołkowice	1 650 747	1 601 798		193	1 585 456		16 342	-48 949	-48 949
<b>RAZEM</b>	<b>18 580 790</b>	<b>20 395 070</b>	<b>244</b>	<b>2 412</b>	<b>19 155 650</b>	<b>945 736</b>	<b>293 684</b>	<b>1 814 280</b>	<b>868 544</b>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Stary Sącz

Z powyższych tabel można zauważyć, że najbardziej „kosztownymi” szkołami, a zarazem z najmniejszą liczbą dzieci jest Szkoła Podstawowa w Popowicach i w Skrudzinie. W badanych latach wysokość dofinansowania przez gminę do funkcjonowania tych szkół systematycznie wzrastała, natomiast liczba dzieci uczęszczających do tych szkół wahała się w granicach 83 – 94 uczniów w Popowicach oraz 71 – 86 uczniów w Skrudzinie. Innymi jednostkami oświatowymi, do których funkcjonowania gmina dopłaca jest Szkoła Podstawowa oraz Gimnazjum w Starym Sączu. Takie wysokie kwoty dopłat spowodowane są tym, iż w tych placówkach funkcjonują świetlice, co generuje dodatkowe koszty; są to szkoły na terenie miasta, gdzie wysokość subwencji jest niższa niż na terenie wsi, jak również liczba uczniów z roku na rok maleje. Z kolei najbardziej rentownymi szkołami, do których gmina nie musi dopłacać są: Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Gołkowicach, Zespół Szkół w Barcicach oraz Przysietnicy. Otrzymywana przez te placówki subwencja oświatowa wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków związanych z ich funkcjonowaniem, a ponadto gmina zyskuje środki finansowe w postaci nadwyżki wysokości subwencji nad ich łącznymi wydatkami. Spowodowane jest to między innymi tym, iż szkoły te znajdują się na terenie wiejskim, co przekłada się na wyższą kwotę subwencji na 1 ucznia. Dzięki temu gmina może przeznaczyć te środki na finansowanie nierentownych innych placówek na terenie gminy, co powoduje iż łączna wysokość dofinansowania do zadań subwencionowanych jest mniejsza. Pomimo tych nadwyżek gmina i tak musi bardzo dużo dopłacać do funkcjonowania placówek oświatowych na swoim terenie.

Aby dokładniej przedstawić aktualny stan, odpowiednim wskaźnikiem będzie średni koszt utrzymania jednego ucznia w szkole, a także przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia na terenie gminy Stary Sącz, co przedstawia wykres 13.

**Wykres 13.** Średni koszt utrzymania jednego ucznia oraz przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z ZOFAS w Starym Sączu

Nie trudno zauważyć, że w badanym okresie występuje dysproporcja pomiędzy średnim kosztem utrzymania jednego ucznia a dochodem z budżetu państwa. W kolejnym etapie analizy należy przyjrzeć się jak kształtują się wydatki w poszczególnych placówkach. Poniżej, w tabeli 19 przedstawiono poziom kosztów na jednego ucznia w poszczególnych placówkach oświatowych.

**Tabela 19.** Roczne bieżące wydatki na jednego ucznia w poszczególnych placówkach oświatowych w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł)

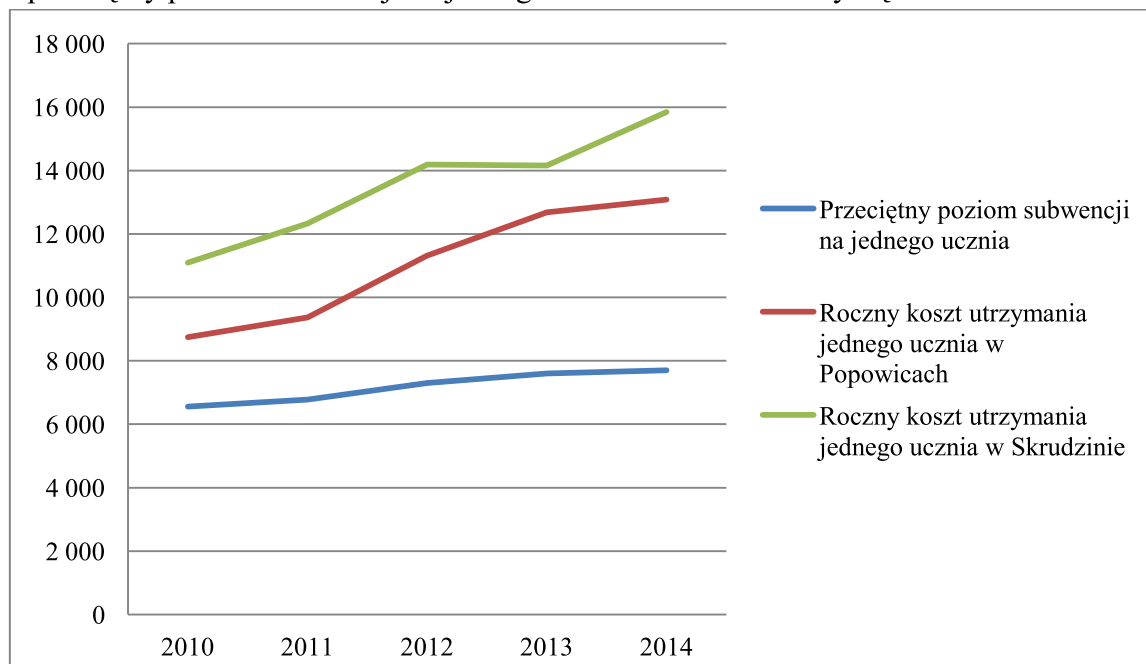
Placówki	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
<b>SP nr 1 Stary Sącz</b>	5 781	6 508	6 744	6 765	6 549
<b>Szkoła Muzyczna</b>	8 578	9 257	9 124	8 920	8 499
<b>SP Popowice</b>	<u>8 751</u>	<u>9 370</u>	<u>11 313</u>	<u>12 678</u>	<u>13 079</u>
<b>SP Moszczenica</b>	9 470	8 979	8 884	9 272	9 964
<b>SP Gaboń</b>	8 454	8 729	9 563	9 000	9 348
<b>SP Skrudzina</b>	<u>11 092</u>	<u>12 330</u>	<u>14 192</u>	<u>14 158</u>	<u>15 846</u>
<b>SP Gołkowice</b>	6 942	7 008	7 647	8 542	8 183
<b>Zespół Szkół w Barcicach</b>	6 195	6 360	6 775	6 724	7 050

<b>Zespół Szkół w Przysietnicy</b>	6 951	7 756	8 022	8 165	8 720
<b>Gimnazjum Stary Sącz</b>	6 373	7 030	7 627	7 989	8 233
<b>Gimnazjum Gołkowice</b>	5 738	6 606	7 546	7 705	8 299

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu MiG Stary Sącz oraz danych z ZOFAS w Starym Sączu

Całkowite wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia to podstawowy wskaźnik określający finansowanie oświaty przez samorząd. Wydzielenie wydatków bieżących z całkowitych wydatków na oświatę pozwala na uniezależnienie wskaźnika od wahań spowodowanych przez inwestycje i umożliwia ustalenie rzeczywistego kosztu kształcenia ucznia. Należy jednak pamiętać, że koszt ten jest wypadkową wielu czynników, w tym kształtu sieci szkolnej, wielkości oddziału klasowego, wysokości wynagrodzeń nauczycieli, itd. Wskaźnik ten daje informację o względnym poziomie finansowania analogicznych placówek. Na podstawie tego wskaźnika można łatwo zauważyć, że dwie jednostki generują najwyższe koszty jednostkowe. Jest to Szkoła Podstawowa w Popowicach i Skrudzinie. Dla lepszego zobrazowania wykres oraz tabela poniżej przedstawiają jak kształtuje się roczny koszt utrzymania jednego ucznia w Popowicach i Skrudzinie w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji na jednego ucznia w gminie w badanych latach.

**Wykres 14.** Roczny koszt utrzymania jednego ucznia w Popowicach i Skrudzinie, a przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie tabeli 19

**Tabela 20.** Udział wydatków na jednego ucznia w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w latach 2010 – 2014

<b>% udział wydatków na jednego ucznia w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji na jednego ucznia</b>		
<b>ROK</b>	<b>Popowice</b>	<b>Skrudzina</b>
<b>2010</b>	133,4%	169,1%
<b>2011</b>	138,2%	181,9%
<b>2012</b>	155,0%	194,4%
<b>2013</b>	166,8%	186,2%
<b>2014</b>	169,8%	205,7%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie wykresu 12 i tabeli 19

Z powyższych danych można zauważyć, że roczne koszty utrzymania jednego ucznia w analizowanych szkołach znacznie przekraczają średni poziom otrzymanej subwencji na jednego ucznia w Gminie. Tabela 20 dokładnie przedstawia jak kształtuje się % udział wydatków do otrzymanej subwencji. W Szkole Podstawowej w Popowicach udział ten systematycznie rośnie z roku na rok, a największy wskaźnik wystąpił w 2014 r., gdzie poziom wydatków na jednego ucznia wynosił blisko 170% średniej wysokości subwencji oświatowej na terenie gminy. Z kolei w Szkole Podstawowej w Skrudzinie udział wydatków do subwencji ulegał wahaniom. Spowodowane to było przede wszystkim zmianami w ilości uczniów uczęszczających do tej szkoły. W 2012 i 2014 roku wystąpił najwyższy poziom tego wskaźnika, w 2012 r. – 194,4%, a w 2014 r. – 205,7%. Taki wysoki poziom wydatków, a dodatkowo wahania w liczbie uczniów, powoduje, iż gmina musi się borykać z niestabilnością oraz coraz większym dofinansowaniem do funkcjonowania tej szkoły.

Przedstawione placówki oświatowe są najmniej rentownymi i najbardziej kosztownymi szkołami, dlatego też gmina powinna podjąć odpowiednie kroki w celu poprawy finansów oświatowych na swoim terenie. Dlatego też w dalszej części pracy dokonana będzie prognoza badawcza, mająca na celu zmniejszenie wydatków oświatowych w Gminie Stary Sącz.

#### 4.3. Pozafinansowe aspekty likwidacji placówek oświatowych

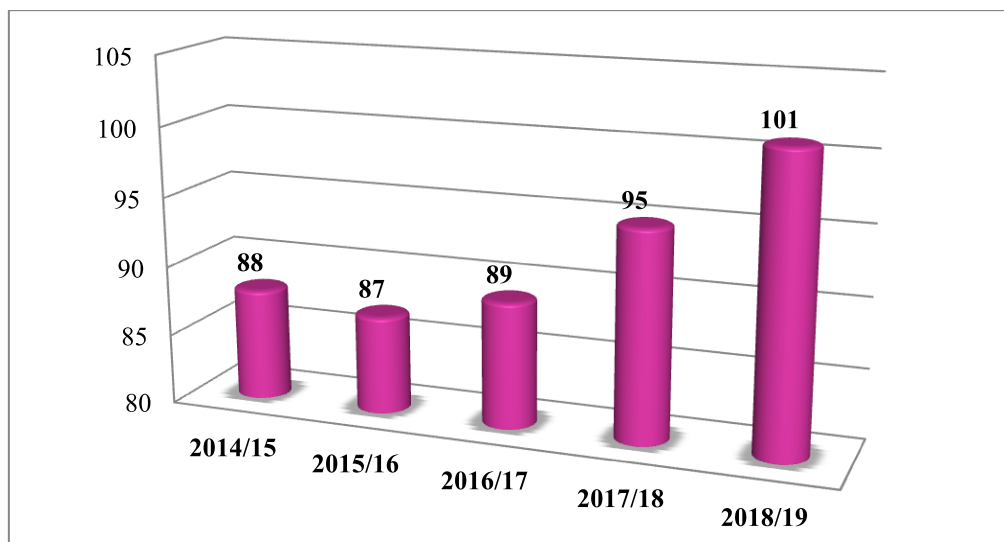
Wybierając szkoły do likwidacji poza kosztami utrzymania należy uwzględnić także takie kryteria jak:

- tendencje rekrutacji;
- lokalizacja;
- poziom nauczania;
- baza szkoły.

##### *Tendencja rekrutacji*

Rozpatrując tę kwestię należy sprawdzić, czy liczba uczniów w kolejnych latach ulegnie zmianie i jaki będzie kierunek tych zmian. Poniżej przedstawiono przewidywany poziom rekrutacji w latach 2014 – 2019 w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie. W zestawieniach tych ujęto również dzieci z oddziałów „0”, gdzie zgodnie z wyrokiem WSA<sup>98</sup> „dzieci uczęszczające do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej winny być traktowane jako uczniowie tej szkoły”.

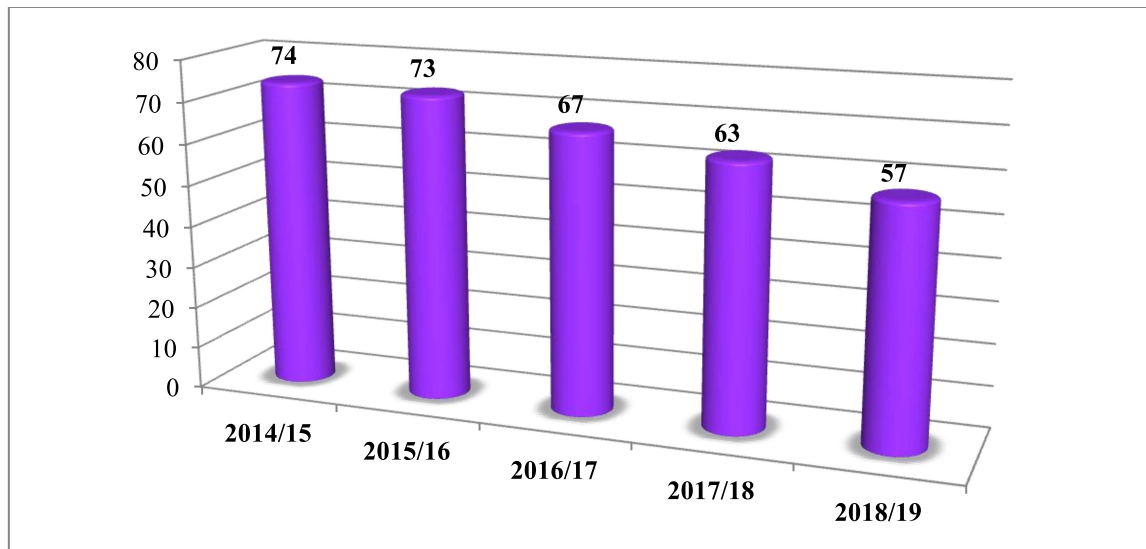
**Wykres. 15.** Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Popowicach w latach 2014 – 2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych UMiG Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich

<sup>98</sup> Wyrok WSA z Łodzi z 13 kwietnia 2012 r., III SA/Łd 158/12

**Wykres. 16.** Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Skrudzinie w latach 2014 – 2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych UMiG Stary Sącz, Referat Spraw Obywatelskich

Prognozowana liczba uczniów w analizowanych szkołach nie wykazuje znaczących odchyleń w stosunku do obecnego stanu. W Szkole Podstawowej w Popowicach w roku szkolnym 2013/14 uczyło się 83 dzieci. W kolejnych latach liczba ta będzie wzrastała od 88 do 101 dzieci. Jest to różnica niewielka, zaledwie średnio 6 dzieci, jednak na tak małą szkołę bardzo znacząca, gdyż będzie miało to odzwierciedlenie w skutkach finansowych. W Szkole Podstawowej w Skrudzinie sytuacja jest odwrotna. W roku szkolnym 2013/14 do tej szkoły uczęszczało 71 uczniów, a ponadto klasa I nie została utworzona z powodu braku dzieci. Sytuacja ta spowoduje brak jednego oddziału klasowego na następne 5 lat. Z wykresu 15 można zauważyć, że przewidywany poziom rekrutacji w Skrudzinie będzie miał tendencję spadkową, z 74 do 57 uczniów. Utrzymywanie tych szkół przy dotychczasowym systemie finansowania będzie wysokie.

### ***Lokalizacja szkół***

Szkoła Podstawowa w Popowicach znajduje się w odległości 5 km od Szkoły Podstawowej w Starym Sączu oraz 4,2 km od Zespołu Szkół w Barciach. Przeniesienie dzieci do szkoły w Starym Sączu jest możliwe, gdyż na trasie tej kursują autobusy komunikacji miejskiej. Mniejsza odległość jest do szkoły w Barciach, lecz na trasie tej nie ma transportu publicznego, a więc gmina musiałaby zorganizować transport dzieci do przeniesionej placówki. Natomiast Szkoła Podstawowa w Skrudzinie znajduje się w odległości 3,6 km od Zespołu Szkół w Gołkowicach. Przeniesienie dzieci do tej szkoły jest możliwe bez większych

ograniczeń, gdyż na tej trasie kursuje autobus szkolny „Gimbus”, który dowozi dzieci do gimnazjum, a który jest własnością gminy. Należy również zaznaczyć, iż gmina zgodnie z ustawą o systemie oświaty ma obowiązek zapewnić uczniom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu, a odległości do „nowej” szkoły winny być liczone od miejsca zamieszkania dziecka, a nie od siedziby szkoły. Tak więc odległości te będą indywidualne dla każdego dziecka.

### **Poziom nauczania**

Najlepszym wskaźnikiem obrazującym poziom nauczania w szkole podstawowej są wyniki sprawdzianów klas VI. Tabela 21 przedstawia średnie wyniki w szkole podstawowej w Popowicach i Skrudzinie z uwzględnieniem średnich wyników województwa, powiatu i gminy.

**Tabela 21.** Średnie wyniki sprawdzianów klas IV w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w latach 2010 – 2014

<b>Średni wynik (maks. 40 pkt.)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Województwo</b>	25,61	26,16	24,06	25,56	26,8
<b>Powiat</b>	24,33	25,32	22,87	23,9	24,9
<b>Gmina Stary Sącz</b>	23,75	24,99	23,31	23,7	24,7
<b>SP Popowice</b>	20,56	24,18	21,79	24,77	23,33
<b>SP Skrudzina</b>	25,55	18,27	28,00	20,08	28,56

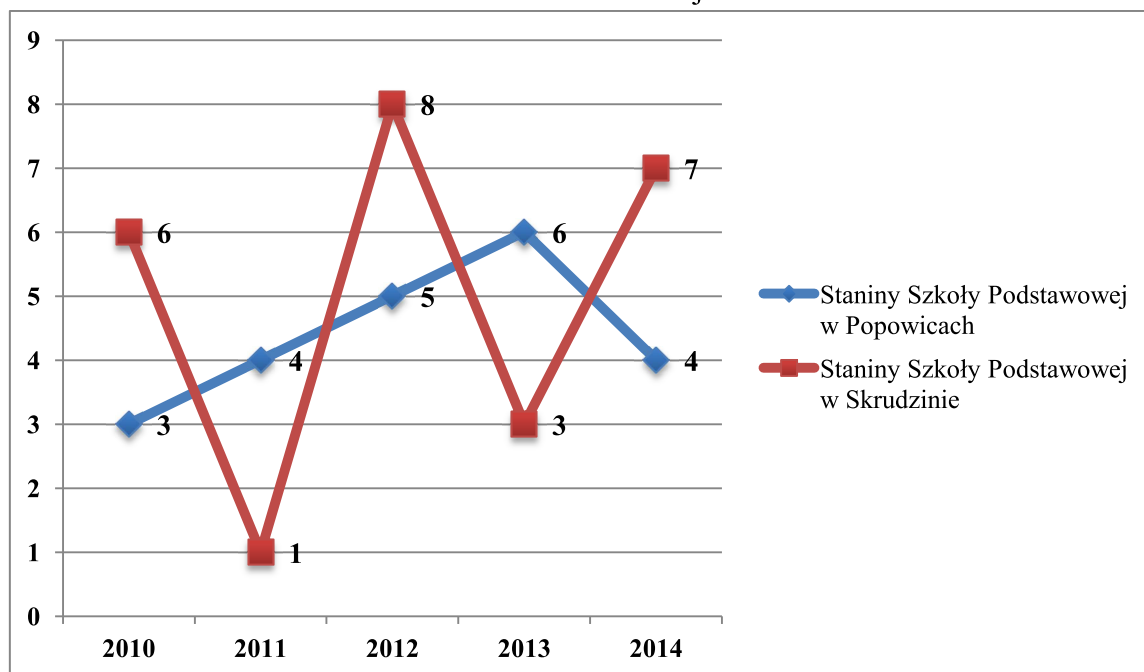
**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z OKE w Krakowie<sup>99</sup>

Z danych w tabeli powyżej można zauważyć, iż średnie wyniki sprawdzianów 6-klasistów w Szkole Podstawowej w Popowicach w badanych latach kształtował się na zbliżonym poziomie. Wyniki te w stosunku do wyników na terenie gminy, powiatu i województwa wynosiły poniżej średniej, jedynie w 2013 r. były wyższe. W Szkole Podstawowej w Skrudzinie średni poziom wyników ulegał wahaniom. Raz był najwyższy, nawet na terenie całego województwa, natomiast w kolejnym roku najniższy.

<sup>99</sup> <http://www.oke.krakow.pl/inf/staticpages/index.php?page=20051012153316788>, data odczytu 17.05.2015

Dla lepszego przedstawienia wykres poniżej obrazuje wyniki te w skali znormalizowanej (staniny).

**Wykres 17.** Wyniki ze sprawdzianów klas IV w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w okresie 2010 – 2014 w skali staninowej



**Źródło:** [http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014\\_P\\_1210.pdf](http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014_P_1210.pdf)

Wyniki sprawdzianów 6-klasistów przedstawione są w skali standardowej dziewiątki.

Poszczególne staniny określają następujące poziomy:

- 1 – wynik najniższy;
- 2 - wynik bardzo niski;
- 3 – wynik niski;
- 4 – wynik niżej średniej;
- 5 – wynik średni;
- 6 – wynik wyżej średniej;
- 7 – wynik wysoki;
- 8 – wynik bardzo wysoki;
- 9 – wynik najwyższy.

Wykres 17 dokładnie obrazuje jak kształtowały się średnie wyniki w badanych szkołach. W Szkole Podstawowej w Popowicach poziom ten kształtował się w granicach 3 – 6 staniny, co daje wynik w granicach średniej. Z kolei w Szkole Podstawowej w Skrudzinie

łatwo zauważyć, iż wyniki miały bardzo „nietypową” tendencję i duże odchylenia. Z wyniku najniższego na bardzo wysoki, a w następnym roku znów na niski poziom. Dla gminy sytuacja ta może być sygnałem ostrzegawczym i wymagającym analizy, co do jakości i poziomu nauczania przez nauczycieli w tej placówce.

### ***Baza szkoły***

Obie szkoły posiadają swoje budynki. W Szkole Podstawowej w Popowicach jest 7 małych sal lekcyjnych oraz 1 pracownia komputerowa. Ponadto szkoła ta dysponuje biblioteką, która wyposażona jest w multimedialne centrum biblioteczne. Szkoła nie posiada sali gimnastycznej, wynajmuje ją, gdzie roczny koszt to 11 tys. zł. Natomiast posiada jedynie boisko do piłki nożnej. Niestety budynek szkoły ma już swoje lata i wymaga ciągłej modernizacji i wkładu finansowego. W Szkole Podstawowej w Skrudzinie jest 6 sal lekcyjnych, 1 sala komputerowa, 1 pracownia językowa. Szkoła posiada również bibliotekę wyposażoną w multimedialne centrum biblioteczne, stołówkę, salkę gimnastyczną i boisko sportowe. Budynek szkoły jest odnowiony, wymieniono okna, podłogi, zrobiono elewację. Przy obu szkołach funkcjonują place zabaw, wykonane w ramach Programu Rządowego „Radosna Szkoła”. Lepsze zobrazowanie i przedstawienie obu szkół przedstawiają zdjęcia poniżej.

### **Zdjęcie 1. Szkoła Podstawowa w Popowicach**



**Źródło:** wykonanie własne

## Zdjęcie 2. Szkoła Podstawowa w Skrudzinie



**Źródło:** wykonanie własne

Ze względu na ograniczone środki finansowe placówki te są słabo wyposażone w niezbędne pomoce dydaktyczne, jak i brak sal gimnastycznych uniemożliwia prawidłowy rozwój fizyczny.

Podsumowując, wiele argumentów przemawia za reorganizacją tych jednostek, a mianowicie:

- bardzo wysokie koszty utrzymania tych placówek w przeliczeniu na jednego ucznia;
- mała ilość dzieci zamieszkałych w obwodzie szkoły;
- nie wskazująca znacznego wzrostu (a nawet spadek w Skrudzinie) tendencja rekrutacji do szkoły w kolejnych latach;
- brak możliwości rozwoju uzdolnień dzieci na zajęciach pozalekcyjnych z uwagi na małą ilość chętnych dzieci;
- brak możliwości naturalnej rywalizacji z uwagi na niewielką ilość uczniów w klasie;
- niskie i z dużymi odchyleniami wyniki sprawdzianów klas IV;
- brak niezbędnych pomocy dydaktycznych, specjalistycznych pracowni, bazy sportowej;
- brak świetlic zapewniających opiekę po zajęciach lekcyjnych.

#### **4.4. Reorganizacja placówek oświatowych na terenie Gminy Stary Sącz – prognoza badawcza**

Samorząd gminy po uwzględnieniu i dokonaniu analiz zarówno czynników finansowych i pozafinansowych może podjąć decyzję o reorganizacji placówki w Popowicach i Skrudzinie. Może tego dokonać za pomocą trzech możliwych wariantów:

- likwidacja placówki;
- utworzenie filii;
- przekazanie szkoły.

W celu dokonania obliczeń prognoz wykorzystane zostaną dane, które opierać się będą na: roku szkolnym 2013/2014 oraz 2014 roku budżetowym.

##### ***Likwidacja placówki***

Jednym z możliwych rozwiązań organizacyjnych jest likwidacja szkoły. Zgodnie z procedurą Gmina musi przygotować projekt uchwały, powiadomić związki zawodowe, Kuratora Oświaty, a przede wszystkim rodziców.

Gmina chcąc zlikwidować Szkołę Podstawową w Popowicach i Skrudzinie musi zapewnić bezpłatny transport dzieci do nowej placówki. W przypadku szkoły w Popowicach najlepszym rozwiązaniem byłoby przenieść dzieci do Szkoły Podstawowej w Starym Sączu. Pomimo, iż gmina posiada własny autobus szkolny, to korzystniejszym i bardziej ekonomicznym rozwiązaniem jest zwrot kosztów za bilety, gdzie koszt jednego biletu miesięcznego wynosi 29,90 zł. Należałoby jedynie zatrudnić dodatkowo 2 opiekunów do opieki na dziećmi podczas przejazdu. Co do szkoły w Skrudzinie, dzieci zostałyby przeniesione do Szkoły Podstawowej w Gołkowicach. Ze względu na to, iż na tej trasie kursuje już autobus gminny, nie byłoby problemu z dowozem dzieci do nowej szkoły, jedynie wystarczyłoby zatrudnić dodatkowo opiekuna w wymiarze 1 etatu.

Aby dokonać obliczeń skutków finansowych w tym wariantcie potrzebne będą dane, które przedstawia tabela 22.

**Tabela 22.** Prognoza badawcza dotycząca likwidacji Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Popowicach</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Skrudzinie</b>
Wysokość subwencji	493 090,00	445 442,00
Kwota wydatków subwencionowanych	784 752,00	839 830,00
Wysokość dofin. przez gminę do zadań subwencionowanych	291 662,00	394 388,00
Liczba dzieci	83	71
Cena biletu miesięcznego	29,90	-
Prognozowane wydatki na dowóz	24 817,00 (za 10 m-cy) 9 927,00 (za 4 m-ce)	26 050,00 (za 10 m-cy) 10 420,00 (za 4 m-ce)
Prognozowane wydatki na wynagrodzenie opiekunów (wg. stawki minimalnego wynagrodzenia)	42 800,00 (za 10 m-cy) 17 120,00 (za 4 m-ce)	21 400,00 (za 10 m-cy) 8 560,00 (za 4 m-ce)
Liczba nauczycieli w przeliczeniu na etaty (wg. stopnia awansu zawodowego)	Kontraktowy - 1 etat Mianowany - 2,78 etatu Dyplomowany - 6,22 etatu	Kontraktowy - 0,5 etatu Mianowany - 1,13 etatu Dyplomowany - 8,65 etatu
Prognozowane wydatki na odprawy dla nauczycieli	164 844,00	181 635,00
Prognozowane łączne wydatki, jakie gmina będzie musiała ponieść w roku likwidacji szkoły	dowóz - 9 927,00 opiekun - 17 120,00 odprawy - 164 844,00 wydatki bieżące I-VIII - 523 168,00 <b>Razem: 715 059,00</b>	dowóz - 10 420,00 opiekun - 8 560,00 odprawy - 181 635,00 wydatki bieżące I-VIII - 559 887,00 <b>Razem: 760 502,00</b>
Prognozowane łączne wydatki w kolejnych latach, związane z dowozem uczniów	Dowóz - 24 817,00 Opiekun - 42 800,00 <b>Razem: 67 617,00</b>	Dowóz - 26 050,00 Opiekun - 21 400,00 <b>Razem: 47 450,00</b>
Prognozowany poziom oszczędności (dopłaty) w roku likwidacji szkoły	Subwencja (za 8 m-cy) - 328 727,00 Wydatki - 715 059,00 <b>Razem dopłata 386 332,00</b>	Subwencja (za 8 m-cy) - 296 961,00 Wydatki - 760 502,00 <b>Razem dopłata 463 541,00</b>
Prognozowany poziom oszczędności (dopłaty) w kolejnych latach	Obecna wysokość dopłat 291 662,00 Wydatki - 67 617,00 <b>Razem oszczędności 224 045,00</b>	Obecna wysokość dopłat 394 388,00 Wydatki - 47 450,00 <b>Razem oszczędności 346 938,00</b>

**Źródło:** opracowanie własne

Do przeprowadzenia prognozy dotyczącej likwidacji placówek oświatowych należało uwzględnić kwotę otrzymanej przez szkoły subwencji, a także wysokość dofinansowania przez gminę do zadań subwencionowanych, a więc zadań, na które przyznawana jest subwencja. Z faktu, iż gmina musi zapewnić transport dzieci do szkoły dokonano przeliczenia wydatków na dowóz uczniów. W tym celu potrzebna była liczba dzieci, wraz z oddziałami przedszkolnymi oraz cena biletu miesięcznego w przypadku szkoły w Popowicach, oraz średni koszt przejazdu autobusem w przypadku szkoły w Skrudzinie (informację tą uzyskano z ZOFAS w Starym Sączu, gdzie w wydatkach tych ujęto koszty napraw, przeglądów, itp.). Następnie obliczono wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla opiekunów dzieci podczas przejazdu autobusem do szkoły. Z likwidacją placówki wiążą się również zwolnienia, dlatego też w kolejnym kroku dokonano obliczeń odpraw dla nauczycieli zatrudnionych w tych placówkach z podziałem na stopnie awansu zawodowego, gdyż ma to odzwierciedlenie w wydatkach na odprawy. Umowa z nauczycielem kontraktowym zawarta jest na podstawie kodeksu pracy, a więc przysługująca odprawa będzie wynosić 2 miesięczne wynagrodzenie (zatrudnienie powyżej 2 lat). W przypadku nauczycieli mianowanych i dyplomowanych umowy zawarte są na podstawie Karty Nauczyciela, w więc nauczycielom tym przysługiwać będzie odprawa w wysokości 6 miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Gmina chcąc dokonać likwidacji badanych placówek musi być przygotowane na to, iż w roku planowanej likwidacji wydatki na finansowanie tych placówek będą znacznie wyższe ze względu na obowiązek wypłat odpraw dla zwalnianych nauczycieli. W roku planowanej likwidacji gmina musiałaby dopłacić ponad 386 tys. zł do szkoły w Popowicach, gdzie prognozowana kwota odpraw to ok. 164,8 tys. zł. oraz 463,5 tys. zł do szkoły w Skrudzinie, gdzie wysokość planowanych odpraw to ponad 181,5 tys. zł. Może też wystąpić taka sytuacja, że nie wszyscy nauczyciele zostaną zwolnieni, tylko przeniesieni, na podstawie aktu przeniesienia do innej placówki, a więc wówczas łączna kwota odpraw będzie znacznie niższa.

Jeżeli poziom dofinansowania przez gminę środków do zadań subwencionowanych będzie się utrzymywał na zbliżonym poziomie, to rozwiązanie w formie likwidacji szkoły będzie korzystnym wariantem dla poprawy finansów oświatowych w gminie. Gmina poprzez likwidację analizowanych szkół zyskałaby oszczędności w granicach ok. 571 tys. zł rocznie.

### ***Utworzenie filii***

Kolejnym rozwiązaniem jakie gmina może podjąć jest utworzenie filii. W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach zostałaby utworzona filia z oddziałem przedszkolnym

oraz klasami I - III, natomiast klasy IV - VI dowożone by były do głównej siedziby w Starym Sączu. Co do szkoły w Skrudzinie, to również zostałaby utworzona filia z oddziałem przedszkolnym i klasami I - III, z kolei klasy IV - VI dowożono by do Gołkowic.

Aby dokonać tego badania należy uwzględnić wydatki bieżące, jakie szkoły ponoszą. W tym celu zostaną wykorzystane dane ze sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S za rok 2014. Do przeprowadzenia tej analizy brane będą pod uwagę wydatki subwencionowane, a więc nie będą uwzględniane wydatki na oddziały przedszkolne. Tabela 23 przedstawia wszystkie niezbędne informacje do dokonania prognozy w tym wariantcie.

**Tabela 23.** Prognoza badawcza dotycząca utworzenia filii Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Popowicach</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Skrudzinie</b>
Wysokość subwencji	493 090,00	445 442,00
Kwota wydatków subwencionowanych	784 752,00	839 830,00
Liczba uczniów	60	53
Średnia kwota subwencji na 1 ucznia	8 218,00	8 405,00
Średnia kwota wydatków na 1 ucznia	13 079,00	15 846,00
Liczba dzieci z podziałem na klasy w roku szkolnym 2013/14	I - 13 } II - 9 } 32 III - 10 } IV - 8 } V - 11 } 28 VI - 9 }	I - 0 } II - 13 } 24 III - 11 } IV - 12 } V - 8 } 29 VI - 9 }
Przeliczenie wysokości subwencji dla nowo utworzonej filii	262 976,00	201 720,00
Wydatki bieżące szkoły wg. sprawozdania Rb-28S - ogółem	784 752,00	839 830,00
w tym:		
wynagrodzenia i pochodne	638 099,00	702 465,00
zakup energii	19 549,00	26 504,00
czynsz za wynajem sali gimnastycznej	11 000,00	0,00
ZFŚS	28 914,00	27 912,00
pozostałe wydatki bieżące	87 190,00	82 949,00

Prognozowane wydatki bieżące dla nowo powstałej Filii - ogółem	396 651	433 168,00
w tym:		
wynagrodzenia i pochodne -5 etatów	319 050	351 233,00
zakup energii	19 549	26 504,00
ZFŚS	14 457	13 956,00
pozostałe wydatki bieżące	43 595	41 475,00
Prognozowane wydatki na dowóz Dzieci klas IV - VI	8 372,00 (za 10 m-cy) 3 349,00 (za 4 m-ce)	26 050,00 (za 10 m-cy) 10 420,00 (za 4 m-ce)
Prognozowane wydatki na wynagrodzenie opiekunów (wg. stawki minimalnego wynagrodzenia)	21 400,00 (za 10 m-cy) 8 560,00 (za 4 m-ce)	10 700,00 (za 10 m-cy) 4 280,00 (za 4 m-ce)
Liczna zatrudnionych nauczycieli w etatach	10,00	10,28
Prognozowane wydatki na odprawy dla nauczycieli (dla 5 etatów)	87 726,00	93 270,00
Prognozowane łączne wydatki, jakie gmina będzie musiała ponieść w sytuacji utworzenia Filii w roku dokonania zmiany	dowóz - 3 349,00 opiekun - 8 560,00 odprawy - 87 726,00 wyd. bieżące (I-VIII) - 523 168,00 wyd. bieżące (IX-XII) - 132 217,00 <b>Razem: 755 020,00</b>	dowóz - 10 420,00 opiekun - 4 280,00 odprawy - 93 270,00 wyd. bieżące (I-VIII) - 559 887,00 wyd. bieżące (IX-XII) - 144 389,00 <b>Razem: 812 246,00</b>
Prognozowane łączne wydatki, jakie gmina będzie musiała ponieść w sytuacji funkcjonowania Filii	wyd. bieżące - 396 651,00 dowóz - 8 372,00 opiekun - 21 400,00 <b>Razem: 426 423,00</b>	wyd. bieżące - 433 168,00 dowóz - 26 050,00 opiekun - 10 700,00 <b>Razem: 469 918,00</b>
Prognozowane korzyści (straty) związane z utworzeniem Filii w roku dokonania zmiany	subwencja I-VIII - 328 723,00 subwencja IX-XII - 87 659,00 wydatki - 755 020,00 <b>Razem dopłata 338 638,00</b>	subwencja I-VIII - 296 961,00 subwencja IX-XII - 67 240,00 wydatki - 812 246,00 <b>Razem dopłata 448 045,00</b>
Prognozowane korzyści (straty) związane z funkcjonowaniem Filii	subwencja - 262 976,00 wydatki - 426 423,00 <b>Razem dopłata 163 447,00</b>	subwencja - 201 720,00 wydatki - 469 918,00 <b>Razem dopłata 268 198,00</b>

**Źródło:** opracowanie własne

Przedstawiony wariant utworzenia Filii z oddziałem przedszkolnym i klasami I - III oraz dowóz dzieci z klas IV- VI jest mniej korzystniejszy dla finansów oświatowych w gminie od wariantu całkowitej likwidacji placówki.

W celu przeprowadzenia tego badania obliczono średnią kwotę subwencji, a także średni koszt utrzymania 1 ucznia w analizowanych szkołach. Główną czynnością było rozpisanie liczby dzieci z podziałem na klasy, gdyż na ich podstawie dokonano pozostałych obliczeń. Ważnym też działaniem było przedstawienie wydatków bieżących obu szkół i dokonanie prognozy tych wydatków dla utworzonej Filii, które zostały rozpisane na:

- wynagrodzenia i pochodne - do wydatków tych zaliczono wynagrodzenia, składki ZUS pracodawca, Fundusz Pracy oraz wydatki na dodatkowe wynagrodzenie roczne. W prognozie badawczej przyjęto 50% tych wydatków, ze względu na zmniejszenie zatrudnienia o połowę;
- ZFŚS - odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych obniżono o 50%, tak samo jak w przypadku wynagrodzeń;
- zakup energii - wysokość wydatków pozostaje na tym samym poziomie co obecnie, gdyż ilość zużytej energii nie zależy od liczby dzieci;
- pozostałe wydatki bieżące - do tych wydatków zaliczono wszystkie pozostałe wydatki m.in. zakup materiałów, usługi obce, pomoce dydaktyczne itp. W badaniu przyjęto 50% obecnych wydatków;
- czynsz za wynajem sali gimnastycznej - wydatek ten dotyczy tylko szkoły w Popowicach, jednak w przypadku utworzonej Filii nie wystąpi ten wydatek, gdyż klasy I - III mogłyby ćwiczyć w budynku szkolnym.

W przypadku dowozu uczniów z klas IV - VI przyjęto tą samą zasadę co w wariantcie pierwszym - likwidacja placówki, a więc zwrot kosztów za bilety miesięczne oraz zatrudnienie jednego opiekuna - dotyczy Popowic oraz dowóz autobusem szkolnym i zatrudnienie opiekuna w wymiarze 0,5 etatu - dotyczy Skrudziny. W wydatkach na odprawy dla nauczycieli przyjęto, że połowa etatów, a więc po 5 etatów nauczycielskich w każdej szkole zostanie zwolnionych. Do obliczeń wzięto w szkole w Popowicach 2 nauczycieli mianowanych i 3 dyplomowanych, a w szkole w Skrudzinie 5 nauczycieli dyplomowanych.

Z dokonanych obliczeń wynika, iż gmina wybierając ten wariant niestety musi się liczyć z tym, że będzie musiała dopłacać do nowo utworzonych Filii, w Popowicach około 163,4 tys. zł, a w Skrudzinie blisko 268,2 tys. zł. Z przeprowadzonej prognozy badawczej najwięcej samorząd będzie musiał dopłacić w roku podjęcia decyzji o przekształceniu szkoły w Filie, ponad 338,6 tys. zł do szkoły w Popowicach oraz około 448 tys. zł do szkoły

w Skrudzinie. Związane to będzie przede wszystkim z odprawami dla nauczycieli, a także z funkcjonowaniem "starych, nierentownych" szkół przez 8 miesięcy. Wysokość dopłaty może jednak ulec zmianie, gdyż w powyższych obliczeniach nie uwzględniono środków na oddziały "0", na które gmina od 2014 roku otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

### ***Przekazanie szkoły***

Ostatnim rozwiązaniem, które gmina może podjąć, aby dokonać reorganizacji placówek oświatowych jest przekazanie szkoły. Taką możliwość daje ustawa o systemie oświaty, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz 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<sup>100</sup>.

Podobne rozwiązanie możliwe jest także w odniesieniu do większych szkół. Wymaga jednak przeprowadzenia likwidacji placówki publicznej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przekazanie jej majątku podmiotowi prywatnemu, zakładającemu placówkę oświatową<sup>101</sup>.

W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach gmina będzie musiała dokonać likwidacji placówki, a następnie przekazać, gdyż w szkole uczy się ponad 70 uczniów, a prognozy rekrutacyjne przewidują, że taki stan będzie się utrzymywał w najbliższych latach. Z kolei przekazanie Szkoły Podstawowej w Skrudzinie będzie możliwe na podstawie ustawy o systemie oświaty, gdyż zgodnie przewidywanym poziomem rekrutacji liczba dzieci uczęszczających do tej szkoły będzie wynosić poniżej 70 uczniów.

W celu dokonania tego badania wykorzystane zostaną dane zawarte w tabeli 24.

---

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, opt. cit., art. 5 ust. 5g

<sup>101</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIK-ROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf), (data odczytu 22.05.2015)

**Tabela 24.** Prognoza badawcza dotycząca przekazania Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Popowicach</b>	<b>Szkoła Podstawowa w Skrudzinie</b>
Wysokość subwencji	493 090,00	445 442,00
Kwota wydatków subwencionowanych	784 752,00	839 830,00
Wysokość dofin. przez gminę do zadań subwencionowanych	291 662,00	394 388,00
Liczba nauczycieli w przeliczeniu na etaty (wg. stopnia awansu zawodowego)	Kontraktowy - 1 etat Mianowany - 2,78 etatu Dyplomowany - 6,22 etatu	Kontraktowy - 0,5 etatu Mianowany - 1,13 etatu Dyplomowany - 8,65 etatu
Prognozowane wydatki na odprawy dla nauczycieli	164 844,00	181 635,00
Prognozowane łączne wydatki, jakie gmina będzie musiała ponieść w roku przekazania szkoły	odprawy - 164 844,00 wydatki bieżące I-VIII - 523 168,00 <b>Razem: 688 012,00</b>	odprawy - 181 635,00 wydatki bieżące I-VIII - 559 887,00 <b>Razem: 741 522,00</b>
Prognozowane łączne wydatki w kolejnych latach	0,00	0,00
Prognozowany poziom oszczędności (dopłaty) w roku przekazania szkoły	Subwencja (za 8 m-cy) - 328 727,00 Wydatki - 688 012,00 <b>Razem dopłata 359 285,00</b>	Subwencja (za 8 m-cy) - 296 961,00 Wydatki - 741 522,00 <b>Razem dopłata 444 561,00</b>
Prognozowany poziom oszczędności (dopłaty) w kolejnych latach	Obecna wysokość dopłat 291 662,00 Wydatki - 0,00 <b>Razem oszczędności 291 662,00</b>	Obecna wysokość dopłat 394 388,00 Wydatki - 0,00 <b>Razem oszczędności 394 388,00</b>

**Zródło:** opracowanie własne

Przedstawiony wariant jest najbardziej korzystniejszy dla gminy. W celu tego badania wykorzystano przede wszystkim wysokość otrzymanej subwencji oraz wysokość dofinansowania przez gminę środków do zadań subwencionowanych. Dodatkowymi i jedynymi wydatkami, jakie gmina będzie musiała ponieść są odprawy dla nauczycieli. Wydatki na odprawy będą dotyczyć obu szkół. W szkole w Popowicach ze względu na likwidację placówki, a w szkole w Skrudzinie - zmiany organizacyjne (art. 20 ust. 1 Karty

Nauczyciela). Prognozowane wydatki na odprawy przyjęto z wariantu pierwszego - likwidacja placówki. Gmina wybierając ten wariant również będzie musiała mieć na uwadze, iż w roku planowanego przekazania szkół, poniesie wyższe koszty - ponad 359,2 tys. zł w Popowicach i 444,5 tys. zł w Skrudzinie. Jednak w kolejnych latach samorząd uzyska duże oszczędności, ponad 291,6 tys. zł w Popowicach oraz 394,3 tys. zł w Skrudzinie, a więc całą kwotę, którą obecnie gmina musi dopłacać do zadań subwencionowanych.

#### 4.5. Podsumowanie, wnioski, rekomendacje

Z przeprowadzonej prognozy badawczej, mającej na celu poprawę finansów oświatowych w Gminie Stary Sącz można zauważyć, że najbardziej korzystnymi wariantami pod względem oszczędności finansowych jest likwidacja lub przekazanie szkoły, co przedstawia tabela poniżej.

**Tabela 25.** Razem warianty prognozy badawczej w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie (w zł)

Wyszczególnienie		Szkoła Podstawowa w Popowicach	Szkoła Podstawowa w Skrudzinie
<b>LIKWIDACJA</b>	w roku planowanej likwidacji	dopłata <b>386 332,00</b>	dopłata <b>463 541,00</b>
	w następnych latach	oszczędności <b>224 045,00</b>	oszczędności <b>346 938,00</b>
<b>FILIA</b>	w roku planowanej zmiany	dopłata <b>338 638,00</b>	dopłata <b>448 045,00</b>
	w następnych latach	dopłata <b>163 447,00</b>	dopłata <b>268 198,00</b>
<b>PRZEKAZANIE</b>	w roku planowanego przekazania	dopłata <b>359 285,00</b>	dopłata <b>444 561,00</b>
	w następnych latach	oszczędności <b>291 662,00</b>	oszczędności <b>394 388,00</b>

**Źródło:** opracowanie własne

W przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach najkorzystniejszym wariantem pod względem oszczędności jest przekazanie szkoły. Jednak ze względu na to, iż prognozy rekrutacyjne przewidują, że w najbliższych latach nastąpi wzrost rekrutacji do szkoły, i w szkole tej będzie ponad 70 uczniów, to gmina musi najpierw zlikwidować placówkę, a następnie mienie szkoły przekazać osobie prawnej niebędącą jednostką samorządu

terytorialnego lub osobie fizycznej. W tej sytuacji występuje ryzyko związane z niepewnością, czy ktoś taką szkołę przejmie, a jeśli już się znajdzie ktoś taki, to czy ta szkoła zachowa status szkoły publicznej. Samorząd przekazując w ten sposób szkołę powinien mieć na uwadze, aby nauka w tej szkole była nieodpłatna, gdyż winien się kierować również dobrem dzieci i rodziców, a nie tylko oszczędnościami. Wszystkie formalności w tym wariantcie będą polegały na tym samym co w przypadku wariantu pierwszego – likwidacja placówki, gdzie zgodnie z procedurą gmina musi przygotować projekt uchwały, powiadomić związki zawodowe, Kuratora Oświaty i rodziców. Władze również powinny w swoich prognozach finansowych przewidzieć brak osób chętnych do przejęcia zlikwidowanej szkoły. W tej sytuacji gmina musi przygotować scenariusz związany z całkowitą likwidacją placówki, wyznaczyć obwód szkoły, zapewnić bezpłatny transport i opiekę podczas przejazdu do nowej siedziby szkoły. Podsumowując wariant dotyczący przekazania, jak i likwidacji placówki, można stwierdzić, że gmina zyskałaby duże oszczędności, jednak powinna dokładnie przeanalizować skutki związane z tą decyzją. Głównym argumentem, który powinien przemawiać, aby nie likwidować placówki w Popowicach jest prognozowany poziom rekrutacji, z którego wynika, że w roku szkolnym 2018/19 będzie uczęszczało 101 dzieci, a więc to już nie będzie „taka mała” szkoła. Przy takiej liczebności dzieci, gmina musi się liczyć z licznymi protestami rodziców i społeczeństwa, gdyż szkoła w Popowicach pełni również funkcję społeczną. Organizowane są w niej m.in. festyny, spotkania wiejskie, itp.

Według autora pracy w przypadku Szkoły Podstawowej w Popowicach najbardziej kompromisowym, realnym i prawdopodobnym rozwiązaniem jest utworzenie Filii z oddziałem przedszkolnym oraz klasami I-III i dowóz klas IV-VI do Szkoły Podstawowej w Starym Sączu. Gmina w tym wariantcie pomimo, iż będzie musiała dopłacać do tej placówki, to w porównaniu do stanu obecnego uzyska oszczędności w wysokości około 128,2 tys. zł, co stanowi 56% obecnego dofinansowania do zadań subwencjonowanych w tej szkole. Wariant ten będzie także korzystny dla rodziców. Dzieci najmłodsze (oddział przedszkolny, klasy I – III) będą uczyć się w swoim miejscu zamieszkania, w środowisku które już znają. Natomiast klasy IV – VI będą mogły się powoli zaklimatyzować w większej szkole, aby później miały łatwiej w gimnazjum. Dodatkowym atutem jest lepsza infrastruktura i zaplecze dydaktyczne w Szkole Podstawowej w Starym Sączu – sala gimnastyczna, boisko sportowe, bogata oferta zajęć pozalekcyjnych, a także w szkole funkcjonuje świetlica. Wybór tego rozwiązania będzie korzystny również dla nauczycieli, gdyż pomimo zlikwidowania części etatów, to połowa nauczycieli zachowa dotychczasowe miejsce pracy.

Z dokonanych prognoz badawczych w Szkole Podstawowej w Skrudzinie najkorzystniejszym wariantem, mającym na celu poprawę finansów oświatowych w gminie Stary Sącz jest przekazanie lub likwidacja szkoły. Wybierając wariant likwidacji, samorząd uzyska oszczędności, jednak ten wariant, tak samo jak w przypadku szkoły w Popowicach będzie budził protesty ze strony rodziców i społeczeństwa. Placówka ta również pełni funkcję społeczną, organizowane są festyny, spotkania wiejskie, itp. Ponadto gmina w ostatnich latach dużo inwestowała w budynek szkoły, m.in. wymieniono okna, poszycie dachowe, wykonano elewację, wymieniono piec węglowy na gazowy. Wybierając to rozwiązanie, samorząd musiałby podjąć decyzję co dalej z budynkiem po zlikwidowanej szkole, czy sprzedać czy zostawić, czy znajdzie kupującego, a jeśli nie to co zrobi z takim budynkiem, aby nie ponieść strat.

Wariant utworzenia Filii jest najmniej korzystniejszą alternatywą dla finansów gminy. Gmina musiałaby dużo dopłacać do nowo utworzonej Filii. Ze względu na spadające prognozy rekrutacyjne liczba dzieci będzie coraz mniejsza, a zatem koszty utrzymania coraz większe. Dodatkowe wydatki związane będą z utrzymaniem samego budynku, gdyż przy szkole liczącej ok. 20 uczniów będzie to bardzo nierentowne pod względem tak dużej placówki. Gmina chcący wybrać ten wariant musi mieć jednak na uwadze, że koszty związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem szkoły będą na tyle wysokie, że budżet gminy może tego „nie udźwignąć”.

Jak już wspomniano, najkorzystniejszym rozwiązaniem jest przekazanie szkoły. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, gmina może przekazać szkołę, która liczy nie więcej niż 70 uczniów. Z prognoz rekrutacyjnych wynika, iż spada liczba dzieci na terenie Skrudziny, a w roku szkolnym 2018/19 będzie ich tylko 57. Dlatego też przekazanie szkoły to racjonalny sposób na uratowanie małej szkoły. Szkoła pozostanie placówką publiczną, bezpłatną dla ucznia i ogólnie dostępną. Oznaczać to będzie, że w statusie takiej szkoły i jej ucznia nic się nie zmieni. Szkoła dalej będzie funkcjonować jako publiczna, dzieci nie zostaną nigdzie przeniesione, nie zmieni się program nauczania. Natomiast zmieni się status nauczycieli, którzy z chwilą przekazania takiej szkoły nie będą w niej zatrudnieni na podstawie Karty Nauczyciela, ale na podstawie umowy o pracę. Najlepszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie takiej szkoły przez nauczycieli w niej uczących do tej pory lub rodziców i utworzenie przez nich Stowarzyszenia.

Analizując przeprowadzoną prognozę badawczą należy mieć na uwadze m. in.:

- o wyborze szkoły dla dziecka decydują rodzice. Może to spowodować nieznaczne różnice w ilości dzieci przyjętych do obliczeń w analizowanych szkołach;
- obliczenia zawarte w niniejszej pracy pokazują raczej skalę możliwych oszczędności dzięki przeprowadzonej reorganizacji, niż bardzo dokładane wartości. Niewielkie zmiany mogą być spowodowane m. in.:
  - ✓ migracjami na terenie gminy i z terenu gminy;
  - ✓ różnym tempem zatrudniania i zwalniania nauczycieli, uwzględniając stopień awansu zawodowego;
  - ✓ zmianami w podstawach programowych i związaną z tym zmianą liczby godzin lekcyjnych, co za tym idzie wypłatą dodatkowych godzin ponadwymiarowych;
  - ✓ liczbą dzieci z każdego rocznik, które nie uzyskają promocji do klasy wyżej;
  - ✓ liczbę 5-latków, które skorzystają z możliwości rozpoczęcia nauki w klasie pierwszej.

Podsumowując, gmina przed przystąpieniem do reorganizacji swoich placówek oświatowych i wybrania najkorzystniejszego wariantu winna dokładanie przeanalizować aspekty finansowe i pozafinansowe. Wybierając rozwiązanie mające na celu likwidację placówki powinna mieć na uwadze nie tylko możliwe prognozowane oszczędności, ale także dobro dzieci. Zmiany związane z likwidacją powinny wiązać się z nadzieją na zwiększenie liczby uczniów w szkołach i oddziałach, na stworzenie warunków umożliwiających zatrudnienie w skonsolidowanej szkole specjalistów (logopedy, pedagoga), na zapewnienie uczniom dostępu do lepszej infrastruktury szkolnej (boiska, sali gimnastycznej), a także na stworzenie warunków sprzyjających międzyuczniowskiej rywalizacji, gdzie jak się okazuje jest wysoko cenione zarówno przez rodziców jak i nauczycieli. Jeżeli zaś chodzi o przekazywanie placówek stowarzyszeniom, to dominującym uzasadnieniem powinno być „ratowanie małych szkół” przed likwidacją.

Bardzo ważnym działaniem winna być też komunikacja władzy z mieszkańcami i szkolnymi społecznościami (z rodzicami, nauczycielami, dyrektorami), gdyż odgrywa ona szczególną istotną rolę w procesie przeprowadzania zmian w sieci szkolnej. Zaniechanie przez samorząd wysiłków, by prowadzić konsultacje z mieszkańcami i wyjaśnić im plany dotyczące lokalnej oświaty, brak otwartości władz na racje każdej ze stron doświadczających skutków likwidacji lub przekazania szkół może w przyszłości znacznie utrudniać budowanie

pozytywnych relacji władzy ze społeczeństwem. Z drugiej strony, odpowiednio wczesne włączenie społeczności w proces podejmowania decyzji dotyczących zmian w szkolnej sieci pozwala przygotować osoby zainteresowane na zmianę oraz złagodzić jej najbardziej dotkliwe skutki. Dlatego właśnie kluczową rolę odgrywa komunikacja między samorządem a mieszkańcami, przedstawienie przez władze jasnego i szczegółowego planu działania, otwartość samorządu na postulaty przedstawicieli szkół, rodziców oraz społeczności lokalnych i jego autentyczna gotowość do zawierania kompromisów.

Władze samorządowe powinny przygotowywać plany restrukturyzacji sieci szkół z możliwie długim wyprzedzeniem. Nie powinien to być program wymuszony głównie przez obecny stan finansów gminy. Projekt restrukturyzacji powinien być skorelowany z planem zagospodarowania przestrzennego oraz długofalową prognozą demograficzną. Wcześniejsze przygotowanie i ogłoszenie takiego planu sprzyjać będzie spokojnej dyskusji społecznej oraz możliwości ich weryfikacji. W przypadku likwidacji szkoły bardzo ważne dla społeczności lokalnej będzie przeznaczenie budynku po dawnej szkole. Jeżeli władze zaproponują atrakcyjne rozwiązanie, które przyniesie korzyści lokalnej społeczności, znacznie ułatwi to porozumienie w sytuacji pojawienia się protestów. Jest to realizacja podstawowej zasady w każdych negocjacjach: „coś za coś”.

Uporządkowanie i dostosowanie oferty edukacyjnej do zmieniającej się rzeczywistości nie jest zadaniem łatwym. Sukcesywnie zmniejszająca się liczba uczniów, wysokie koszty utrzymania szkół oraz brak odpowiedniej bazy szkolnej powoduje, iż zmiany są konieczne i nieuniknione.

## ZAKOŃCZENIE

Samorządy terytorialne odgrywają dziś kluczową rolę w finansowaniu zadań oświatowych w Polsce. Zarządzanie edukacją publiczną jest w znacznym stopniu zdecentralizowane, a prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, podobnie jak większości placówek oświatowych jest zadaniem własnym gminy. Samorządy terytorialne są obecnie w pełni odpowiedzialne za utrzymanie i wyposażenie budynków szkolnych, za inwestycje oświatowe, rozwój sieci szkolnej, ustalanie lokalnych regulaminów placowych, w tym za politykę nagród i dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, za wypłatę wynagrodzeń nauczycielom i pozostałym pracownikom szkół, za dowożenie dzieci do szkół, ustalanie liczby dzieci w oddziałach klasowych, decydowanie o poziomie zatrudnienia w szkołach, a także za zakres i charakter zajęć dodatkowych w szkołach, w tym zajęć organizowanych po godzinach lekcyjnych. Samorządy odpowiadają również za organizację opieki przedszkolnej oraz szereg pozaszkolnych zadań oświatowych. Aby sfinansować te zadania, samorządy wykorzystują środki z różnych źródeł. Najważniejszym z nich jest część oświatowa subwencji ogólnej, jednak samorządy finansują także oświatę z dochodów własnych, jak również z innych źródeł, m.in.: opłat rodziców, funduszy strukturalnych UE i kredytów bankowych. W ramach ograniczeń ustawowych samorządy podejmują strategiczne decyzje, mające wpływ na funkcjonowanie i jakość systemu oświaty, decydując między innymi o kształcie lokalnej sieci szkół oraz o planach finansowych poszczególnych szkół.

Skuteczne realizowanie zadań oświatowych wymaga określonych nakładów finansowych. Niestety z roku na rok zadania te stanowią ważny problem, z jakim gmina musi się zmagać. Wynika to z dwóch względów, tj. niżu demograficznego oraz ciągłego niedoboru środków pochodzących z subwencji oświatowej, która jest głównym źródłem finansowania zadań oświatowych. Obecnie podstawowym wskaźnikiem przy ustalaniu subwencji oświatowej przez państwo jest tzw. liczba uczniów przeliczeniowych, natomiast zróżnicowana sytuacja demograficzna na terenie gminy nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości środków finansowych przyznawanych samorządom terytorialnym. W konsekwencji utrzymanie jednego ucznia w szkole w ciągu ostatnich lat systematycznie wzrasta. Dlatego też gmina poza finansowaniem ze środków własnych zadań, na które nie otrzymuje środków (m.in. dowóz uczniów, prowadzenie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych), zmuszona jest dofinansowywać zadania subwencionowane. Taka sytuacja, w której Gmina Stary Sącz corocznie dofinansowuje zadania z zakresu edukacji publicznej, wymusza konieczność racjonalizacji wydatków.

Szczupłość środków finansowych powoduje, że większość wydatków samorządowych na oświatę przeznaczonych jest na wydatki obligatoryjne. Pozostałą część stanowią opłaty eksploatacyjne oraz wydatki związane z zakupem materiałów, usług, pomocy dydaktycznych, które mają na celu poprawę warunków materialne oświaty. Jednak ta część kosztów jest niewielka w stosunku do wydatków dotyczących wynagrodzeń.

W aktualnej sytuacji konieczna jest reorganizacja sieci szkolnej i stopniowe jej dostosowanie do rzeczywistych potrzeb wynikających z możliwości finansowych oraz uwarunkowań demograficznych gminy. Jest to proces niełatwy, gdyż trudno pogodzić różne racje, z jednej strony władz samorządowych, a z drugiej lokalnego środowiska. Dlatego też podejmowane działania powinny być prowadzone w możliwie łagodny sposób. W perspektywie proces racjonalizacji sieci placówek oświatowych ma służyć interesowi całej społeczności lokalnej, umożliwiając wypełnienie trudnego obowiązku kształcenia młodego pokolenia przy aktualnie ograniczonych środkach finansowych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Będzieszak M., Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce, Difin, Warszawa 2011.
2. Finansowanie oświaty, pr. zbior. pod. red. M. Herbsta, Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.
3. Finanse publiczne w warunkach akcesji do UE, prace naukowe AE pod. red. L. Patrzalek, AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
4. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, pod, red. D. Strahal, AE im. Oskara Langego, Wrocław 2006.
5. Handzlik M., Finanse w oświacie, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
6. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
7. Herbst M., Herczyński J., Levitas A., Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy, możliwości, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
8. Jędrzejewski L., Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
9. Kuzińska H., Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany, WSPiZ, Warszawa 2005.
10. Multimedialny słownik języka polskiego PWN.
11. Pilich M., Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. IV, stan prawny na 1 listopada 2011 r., Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2012.
12. Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, pod. red. W. Kosiedowskiego, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005
13. Strategie oświatowe, pr. zbior. pod. red. . Levitasa; Biblioteka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.

## SPIS USTAW

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009r. Nr 114, poz. 946).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014r. poz. 191 i 1198).
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 8 stycznia 1999r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. Nr 12, poz. 96).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009r., Nr 56, poz. 458).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).
9. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142, z późn. zm.).
10. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1977).
13. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.).

## SPIS ŹRÓDEŁ INTERNETOWYCH

1. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie>
2. <http://crdz.wcies.edu.pl>
3. <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/EMajchrowicz-Jopek12.pdf>
4. <http://prawopl.pl/edukacja/organ-prowadz%C4%85cy/80-zadania-i-kompetencje-j-s-t/1845-zadania-o%C5%9Bwiatowe-gmin,-powiat%C3%B3w-iwojew%C3%B3-dztw>
5. <http://men.gov.pl/index.php/subwencja-ogolna-dla-jst?start=12>
6. <http://miechow.info/gazeta?id=2392>
7. <http://www.echomiechowa.iap.pl/echo/echo63.pdf>
8. <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/procedura-sporzadzania-arkusza-organizacyjnego-szkoly>
9. [http://ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1089:proces-budetowy-w-owiacie&id=113:raporty&Itemid=1173](http://ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1089:proces-budetowy-w-owiacie&id=113:raporty&Itemid=1173)
10. [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie\\_wczesnej\\_edukacji\\_i\\_opieki\\_%28ECEC%29\\_oraz\\_edukacji\\_szkolnej](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie_wczesnej_edukacji_i_opieki_%28ECEC%29_oraz_edukacji_szkolnej)
11. [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie\\_edukacji](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Finansowanie_edukacji)
12. [http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ\\_2008\\_nr65\\_s167.pdf](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr65_s167.pdf)
13. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=06F226039DB0C772C1257A80003297FE&litera=C>
14. [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42893/20\\_Agnieszka\\_Malkiewicz.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42893/20_Agnieszka_Malkiewicz.pdf)
15. <http://www.ekspertbeck.pl/dotacje-celowe-udzielane-z-budzetu-panstwa/#1.2>
16. [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=20055&cHash=53901d00bea8409cfc9dcae2fa7be44b](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=20055&cHash=53901d00bea8409cfc9dcae2fa7be44b)
17. [http://www.znp.edu.pl/element/2037/Wydatki\\_wlasne\\_samorzadow\\_na\\_edukacje\\_sa\\_elementem\\_systemu\\_finansowania\\_oswiaty](http://www.znp.edu.pl/element/2037/Wydatki_wlasne_samorzadow_na_edukacje_sa_elementem_systemu_finansowania_oswiaty)
18. <http://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/o-nas/>
19. <http://www.msport.gov.pl/fundusz-rozwoju-kultury-fizycznej-dis>
20. <http://fwo.polaniec.pl/?p=22>
21. <http://www.fundacjawspomaganiawsi.pl/index.php/o-fundacji>
22. [www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najem-pomieszczen-szkolnych/](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najem-pomieszczen-szkolnych/)

23. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pl.htm)
24. [http://portalwiedzy.onet.pl/124483,,,fundusze\\_strukturalne,haslo.html](http://portalwiedzy.onet.pl/124483,,,fundusze_strukturalne,haslo.html)
25. <http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Stanwdrazania.aspx>
26. [http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1094:wykorzystanie-rodkw-unijnych-na-rzeczszk&id=113raporty&Itemid=1173](http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1094:wykorzystanie-rodkw-unijnych-na-rzeczszk&id=113raporty&Itemid=1173)
27. <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/4f0697b0-3a87-4df9-87a9-4dfa31cdb00c>
28. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/zasady/#Podzia%C5%82%C5%9Brod%C3%B3w%20UE%20w%20Polsce>
29. <http://www.efs.men.gov.pl/attachments/article/1883/140131%20%20prezentacja%20%20nowa%20perspektywa%20-%20spotkanie%20z%20KO.pdf>
30. <http://portal.gison.pl/starysacz>
31. [http://www.stary.sacz.pl/pl/3482/0/Historia\\_i\\_tradycje.html](http://www.stary.sacz.pl/pl/3482/0/Historia_i_tradycje.html),
32. [http://www.stary.sacz.pl/pl/68942/0/Placowki\\_educacyjne\\_w\\_gminie.html](http://www.stary.sacz.pl/pl/68942/0/Placowki_educacyjne_w_gminie.html)
33. <http://www.oke.krakow.pl/inf/staticpages/index.php?page=20051012153316788>
34. [http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014\\_P\\_1210.pdf](http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/2014_P_1210.pdf)
35. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIKROSTKOWSKA%20%281%29\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/JOANNA%20KLUZIKROSTKOWSKA%20%281%29_0.pdf)

## SPIS INNYCH ŹRÓDEŁ

1. Bugdalski B., System oświaty do poprawy, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 11
2. Kaleta W., Praktyka przekształcania szkół bez psucia, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 9
3. Kaleta W., Samorzady nie chcą dopłacać do szkół, „Dyrektor Szkoły” 2013, nr 6
4. Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce, Studia BAS, Nr 4(28) 2011
5. Korolewska M., Rola Państwa w finansowaniu oświaty, Studia BAS, Nr 2 (22) 2010
6. Maj-Waśniowska K., Góral R., Zasada adekwatności w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Nr 84, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2010
7. Oświata i wychowanie roczniki od roku szkolnego 2008/09 do 2012/13, wyd. GUS
8. Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011
9. Raport tematyczny z badania – Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012, Warszawa 2014
10. Rocznik Demograficzny GUS, Warszawa 2014
11. Satel A., Likwidacja szkół – ekonomia kontra jakość nauczania, „Dyrektor Szkoły” 2012, nr 4
12. S. Szelewa, Misiaczek M., „Fakty i mity na temat subwencji oświatowej”, Dyrektor Szkoły 2011, nr 1
13. Województwo Małopolskie 2014, Małopolskie Studia Regionalne, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2376/11
15. Wyrok WSA z Łodzi z 13 kwietnia 2012 r., III SA/Łd 158/12
16. Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. Akt K 29/07

## SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1.	Schemat systemu edukacji w Polsce .....	9
Rysunek 2.	Etapy procesu budżetowego w oświacie .....	25
Rysunek 3.	Mapa gminy Stary Sącz wraz z poszczególnymi sołectwami .....	56

## SPIS ZDJĘĆ

Zdjęcie 1.	Szkoła Podstawowa w Popowicach .....	91
Zdjęcie 2.	Szkoła Podstawowa w Skrudzinie .....	92

## SPIS TABEL

Tabela 1.	Etapy systemu edukacji w Polsce .....	8
Tabela 2.	Szkoły podstawowe w latach szkolnych 2008/09 – 2012/13 .....	21
Tabela 3.	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli w roku szkolnym 2013/2014 .....	58
Tabela 4.	Liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych w roku szkolnym 2013/2014 .....	58
Tabela 5.	Liczba uczniów uczęszczających do gimnazjów w roku szkolnym 2013/2014 .....	58
Tabela 6.	Liczba nauczycieli w Gminie Stary Sącz według stopnia awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/14 (wg liczby etatów) .....	61
Tabela 7.	Liczba dzieci korzystających z dowozu do szkoły oraz koszt transportu (w zł) w latach 2010 – 2014 .....	66
Tabela 8.	Udział wydatków na oświatę w ogólnych wydatkach budżetu Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014 .....	68
Tabela 9.	Udział wydatków oświatowych bieżących w łącznych wydatkach na oświatę w latach 2010 – 2014 .....	69
Tabela 10.	Źródła pokrycia wydatków oświatowych w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	72
Tabela 11.	Łączna wysokość dopłat gminy Stary Sącz do zadań oświatowych w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	74
Tabela 12.	Poziom dofinansowania wydatków subwencjonowanych przez Gminę Stary Sącz (w zł) .....	75
Tabela 13.	Prognozowany poziom rekrutacji uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów na terenie gminy Stary Sącz w latach 2014 – 2019 .....	78
Tabela 14.	Koszt utrzymania szkół w 2010 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł) .....	80
Tabela 15.	Koszt utrzymania szkół w 2011 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł) .....	80
Tabela 16.	Koszt utrzymania szkół w 2012 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł) .....	81

Tabela 17.	Koszt utrzymania szkół w 2013 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł) .....	82
Tabela 18.	Koszt utrzymania szkół w 2014 roku a otrzymana subwencja oświatowa w Gminie Stary Sącz (w tys. zł) .....	82
Tabela 19.	Roczne bieżące wydatki na jednego ucznia w poszczególnych placówkach oświatowych w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	84
Tabela 20.	Udział wydatków na jednego ucznia w stosunku do przeciętnego poziomu subwencji w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w latach 2010 – 2014 .....	86
Tabela 21.	Średnie wyniki sprawdzianów klas IV w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w latach 2010 – 2014 .....	89
Tabela 22.	Prognoza badawcza dotycząca likwidacji Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie .....	94
Tabela 23.	Prognoza badawcza dotycząca utworzenia filii Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie .....	96
Tabela 24.	Prognoza badawcza dotycząca utworzenia filii Szkoły Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie .....	100
Tabela 25.	Razem warianty prognozy badawczej w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie (w zł) .....	101

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.	Przyrost naturalny ludności w Polsce w latach 1994 – 2013 (w tys. osób) ..	16
Wykres 2.	Finansowy standard A (subwencja ogólna na 1 ucznia przeliczeniowego w skali ogólnokrajowej) podziału części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2008 – 2014 (w zł) .....	17
Wykres 3.	Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych (w przeliczeniu na etaty) w placówkach oświatowych w latach szkolnych 2008/09 – 2012/13 .....	18
Wykres 4.	Liczba dzieci oraz uczniów uczęszczających do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014 .....	59
Wykres 5.	Zatrudnienie nauczycieli w etatach, a liczba uczniów w placówkach prowadzonych przez gminę Stary Sącz w latach 2010 – 2014 .....	60
Wykres 6.	Procent nauczycieli w Gminie Stary Sącz według stopni awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/14 .....	61
Wykres 7.	Wielkość środków przeznaczonych na inwestycje oświatowe w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	64
Wykres 8.	Wydatki gminy na doszkalaćanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	67
Wykres 9.	Całkowite wydatki oświatowe i wydatki majątkowe w gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	70
Wykres 10.	Wynagrodzenia wraz z pochodnymi, a wydatki bieżące na terenie Gminy Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	71
Wykres 11.	Wysokość dofinansowania wydatków subwencionowanych przez Gminę Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	76
Wykres 12.	Liczba urodzeń na terenie Miasta i Gminy Stary Sącz w latach 2004 – 2014 .....	78
Wykres 13.	Średni koszt utrzymania jednego ucznia oraz przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 (w zł) .....	84

Wykres 14.	Roczny koszt utrzymania jednego ucznia w Popowicach i Skrudzinie, a przeciętny poziom subwencji na jednego ucznia w Gminie Stary Sącz w latach 2010 – 2014 .....	85
Wykres 15.	Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Popowicach w latach 2014 – 2019 .....	87
Wykres 16.	Przewidywany poziom rekrutacji w Szkole Podstawowej w Skrudzinie w latach 2014 – 2019 .....	88
Wykres 17.	Wyniki ze sprawdzianów klas IV w Szkole Podstawowej w Popowicach i Skrudzinie w okresie 2010 – 2014 w skali stanikowej .....	90