

# Subwencja a koszty funkcjonowania oświaty

**Analiza różnic na przykładzie wybranych gmin powiatu chrzanowskiego (woj. małopolskie)**

**24.10.2022 r.**

**Jolanta Zubik**

**Ewa Cudak**

## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie .....	2
Subwencja oświatowa a budżet gminy.....	3
Wydatki na oświatę w wybranych gminach powiatu chrzanowskiego.....	6
Oświata w gminie Chrzanów .....	6
Subwencja oświatowa w Gminie Chrzanów .....	6
Wykonanie wydatków finansowanych .....	8
Kształcenie specjalne, pomoc psychologiczno-pedagogiczna, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, klasy integracyjne .....	11
Klasy integracyjne.....	12
Klasy sportowe i klasy mistrzostwa sportowego .....	14
Dotowanie szkół i przedszkoli niesamorządowych.....	15
Dowożenie uczniów do szkół .....	16
Remonty, inwestycje oraz usługi pokrewne remontom .....	17
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie Powiatu Chrzanowskiego – finansowanie oświaty a czynniki organizacyjne.....	17
Analiza danych na podstawie 3 wybranych gmin powiatu chrzanowskiego.....	18
Gmina Alwernia (miejsko-wiejska, powiat chrzanowski).....	18
Gmina Babice (gmina wiejska, powiat chrzanowski) .....	19
Gmina Libiąż (gmina miejsko-wiejska, powiat chrzanowski).....	19
Podsumowanie: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.....	19
Podsumowanie i rekomendacje .....	21
Szczegółowe rekomendacje .....	21

## WPROWADZENIE

Podstawowym źródłem finansowania oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego jest subwencja oświatowa. Niestety w praktyce subwencja nie wystarcza na pokrycie wszystkich kosztów ponoszonych przez samorzady w zakresie finansowania oświaty. Brakującą część samorzady muszą pokryć ze środków własnych, kosztem innych zadań i inwestycji.

W naszej analizie pokazujemy na przykładzie gminy Chrzanów szczegółowe różnice między subwencją a rzeczywistymi kosztami gminy. Przedstawiamy, jak kształtowała się subwencja w gminie na przestrzeni ostatnich lat oraz rzeczywiste koszty poniesione przez gminę. Analizujemy poszczególne składowe finansowania oświaty w gminie tj. wynagrodzenia, kształcenie specjalne, klasy integracyjne, klasy sportowe, dotowanie szkół i przedszkoli, dowożenie uczniów oraz remonty i inwestycje. Przedstawione przez nas wyliczenia wskazują, jak istotnym problemem dla samorządu jest różnica między subwencją a rzeczywistymi wydatkami na oświatę.

Szczegółowej analizie gminy Chrzanów towarzyszą ogólne wyliczenia dla wybranych gmin powiatu chrzanowskiego (są to gminy Alwernia, Babice i Libiąż). Podobnie jak w przypadku gminy Chrzanów dane dla tych gmin pokazują istotną różnicę między subwencją a rzeczywistymi kosztami ponoszonymi przez gminy.

Analizując gminy miejsko-wiejskie i wiejskie poruszamy także problem organizacji oświaty w małych samorządach. Według nas decyzje o organizacji oświaty nie powinny być podejmowane wyłącznie w oparciu o czynniki wskaźnikowe (w szczególności finansowe), ale muszą uwzględniać także szereg tzw. czynników miękkich (jak odległość dojazdu, stan budynków, wyposażenie, aktywność i zaangażowanie kadry, zaangażowanie mieszkańców w społeczność szkolną, tradycje itp.).

Opracowane dane pokazują, że każda zmiana systemowa zmierzająca w stronę zrównania subwencji i rzeczywistego kosztu funkcjonowania oświaty będzie dużą ulgą dla budżetów samorządów. Ponadto udowadniają jak ważne jest projektowanie zmian w finansowaniu oświaty z należyтым wyprzedzeniem. Każde ustawowe zwiększenie kosztów funkcjonowania oświaty, któremu nie towarzyszy odpowiednie zwiększenie subwencji, będzie bowiem znaczącym obciążeniem dla budżetu samorządu.

Choć przedstawiona analiza obejmuje zaledwie kilka gmin jednego powiatu, to w naszej ocenie stanowi dobry przykład problemów z jakimi borykają się samorzady w całej Polsce i jako taka jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji nad problemem kształtowania subwencji oświatowej na poziomie centralnym.

## **SUBWENCJA OŚWIATOWA A BUDŻET GMINY**

Zgodnie z art. 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa.

Przepisy prawne określające zasady naliczania części oświatowej subwencji ogólnej zostały zawarte w art. 27 i 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1672, 1901 i 1927 oraz z 2022r poz.646, 655, 1116, 1265). Ponadto rozdział 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 19303) odwołuje się do regulacji zawartych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Corocznie podział części oświatowej subwencji ogólnej jest określany na podstawie aktu wykonawczego do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

O zakresie, sposobie i źródle finansowania zadań oświatowych przesądzają przepisy art. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl których środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala 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. Od powyższej kwoty odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Po odliczeniu rezerwy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z:

1) dowozem uczniów;

2) zapewnieniem kształcenia, wychowania i opieki uczniom, którzy kończą 5 lat lub mniej w roku bazowym, w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego, niezwiązanych z wychowaniem i kształceniem specjalnym albo zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi.

Oświata, z uwagi na swoją specyfikę, jest trudna do oszacowania na etapie planowania budżetu gminy na kolejny rok budżetowy. Wynika to m.in. z faktu, że dany rok budżetowy obejmuje 2 różne stany organizacyjne oświaty tj. wrzesień-grudzień i styczeń-sierpień. W przypadku stanu organizacyjnego oświaty od stycznia do sierpnia większa część wydatków (wynagrodzenia nauczycieli) zostaje ustalona już w maju w roku poprzedzającym realizację danego budżetu JST, znacznie wyprzedzając etap planowania budżetu danej gminy. Arkusze organizacyjne szkół i przedszkoli są zatwierdzane przez organ prowadzący do 29 maja danego roku, a te determinują 8 miesięcy wydatków na oświatę roku następnego. Z kolei okres wrzesień – grudzień każdego roku stanowi trudność w zaplanowaniu optymalnych wydatków i jest spowodowana niemożnością dokładnego przewidzenia naboru do szkół, a tym samym ustalenia liczby oddziałów szkolnych, mających wpływ na liczbę godzin nauczycielskich.

Jednocześnie wiele wydatków jest zupełnie nieprzewidywalna i pojawia się w trakcie realizacji budżetu (np. dodatkowe godziny z nauczania indywidualnego, godziny rewalidacji dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, godziny pomocy psychologiczno-pedagogicznej czy awans zawodowy nauczycieli). Wydatki na oświatę to nie tylko finansowanie przedszkoli i szkół, ale również zadań pozaszkolnych. Należą do nich m.in. koszty działalności m.in. świetlic, dowożenie uczniów, a także koszty ponoszone w związku z przebywaniem nauczycieli na urloпах dla poratowania zdrowia.

Wydatki na oświatę to znacząca część budżetu każdej jednostki samorządu terytorialnego, a ich podstawową kategorią są wynagrodzenia. Są to płace nauczycieli oraz administracji i obsługi związanej z tymi placówkami. Wynagrodzenia należą do kategorii tzw. wydatków „sztywnych”, niepodlegających negocjacji, gdyż ich minimalna wysokość wyznaczona jest odgórnie przepisami.

Przepisy określające zasady finansowania oświaty stanowią, że liczba uczniów jest podstawowym elementem podziału subwencji oświatowej w budżecie państwa. W celu poprawy efektywności finansowania zadań oświatowych gmina analizuje zatrudnienie w placówkach, konsekwentnie weryfikuje arkusze

organizacyjne, kontroluje łączenie oddziałów oraz prowadzenie zajęć w grupach łączonych.

Podjęcie tych działań wymusza względy ekonomiczne gminy, niemniej jednak nadrzędnym celem edukacji jest zawsze podejmowanie działań nakierowanych na jakość kształcenia. Dlatego też nie sposób wyzbyć się kosztów na wyposażenie szkół i przedszkoli w sprzęt i pomoce dydaktyczne, dodatkowe zatrudnienie nauczycieli współorganizujących kształcenie dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, nauczycieli do oddziałów przedszkolnych w celu zorganizowania dla dzieci warunków zbliżonych do miejsc w przedszkolach oraz kosztów remontów i inwestycji. Wydatki te są konieczne, ale też generują dużo wyższe nakłady niż otrzymana subwencja oświatowa.

W rozwoju szkolnictwa zasadniczą rolę odgrywają umiejętności zawodowe nauczycieli. Dobór kadry pedagogicznej to rola dyrektorów jednostek. Stan zatrudnienia w danym roku szkolnym wynika z zatwierdzonej przez organ prowadzący organizacji roku, a ta ściśle związana jest z liczbą oddziałów na każdym poziomie nauczania, liczbą godzin pomocy psychologiczno – pedagogicznej, liczbą godzin rewalidacji wynikającą z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, liczbą godzin nauczania indywidualnego uczniów, liczbą godzin wynikającą z podziału na grupy (dotyczy zajęć z wychowania fizycznego, języków obcych, informatyki) zależną od liczebności oddziałów klasowych oraz określoną w rozporządzeniu (ramowe plany nauczania) przez Ministra Edukacji Narodowej liczbą godzin dla poszczególnych przedmiotów i poziomów nauczania.

Minimalne wynagrodzenie za pracę od 2003 r. wzrosło o 100%, tj. od kwoty 1500 zł do 3010 zł, natomiast minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli od 2005 r. wzrosło o 67,87%.

Mimo tego, że subwencja rośnie do 65%, to rosną również pozostałe wydatki finansowane przez gminę, czyli wynagrodzenia obsługi, utrzymanie budynków, dowóz uczniów, zwłaszcza z niepełnosprawnościami.

Dla przykładu – kwota subwencji oświatowej na organizację pomocy psychologiczno–pedagogicznej<sup>1</sup> dla uczniów, która jest obowiązkowa daje możliwość sfinansowania jednej godziny tygodniowo zajęć w ramach PPP na każdym z 28 uczniów. Pozostałą część dopłaca samorząd.

---

<sup>1</sup> Pomoc Psychologiczno-Pedagogiczna - dalej w tekście jako PPP

## **WYDATKI NA OŚWIATĘ W WYBRANYCH GMINACH POWIATU CHRZANOWSKIEGO**

W ramach analizy przestudiowaliśmy szczegółowo wydatki gminy Chrzanów oraz porównaliśmy wydatki wybranych trzech mniejszych gmin (Alwernia, Babice, Libiąż).

### **Oświata w gminie Chrzanów**

Prowadzenie polityki oświatowej przez Gminę Chrzanów, uwzględniającej potrzeby społeczności lokalnej, a przede wszystkim możliwości budżetu, ze względu na zróżnicowanie spraw i problemów, jest zadaniem niełatwym i złożonym.

Gmina Chrzanów prowadzi 11 przedszkoli, w tym przedszkole z oddziałami integracyjnymi i przedszkole z oddziałem specjalnym, oddziały przedszkolne zlokalizowane w 4 szkołach podstawowych oraz 9 szkół podstawowych. Od 1 września 2019 r. w systemie oświaty nie funkcjonują gimnazja i klasy gimnazjalne, które w wyniku reformy oświatowej zakończyły działalność.

Sytuacja demograficzna jest jednym z istotnych czynników, który rzutuje na zmiany w systemie oświaty, bezpośrednio wpływa na kształt sieci przedszkoli i szkół, na wykorzystanie budynków, pomieszczeń i wyposażenia, a także na koszty prowadzenia każdej placówki.

Wychowanie przedszkolne jest pierwszym szczeblem w systemie edukacji, gdzie w sposób świadomy i zaplanowany oddziałuje się na dziecko.

W Gminie Chrzanów od kilku lat obserwuje się tendencję upowszechniania wychowania przedszkolnego. Z roku na rok, coraz większa liczba dzieci 3-letnich korzysta z wychowania przedszkolnego.

### **Subwencja oświatowa w Gminie Chrzanów**

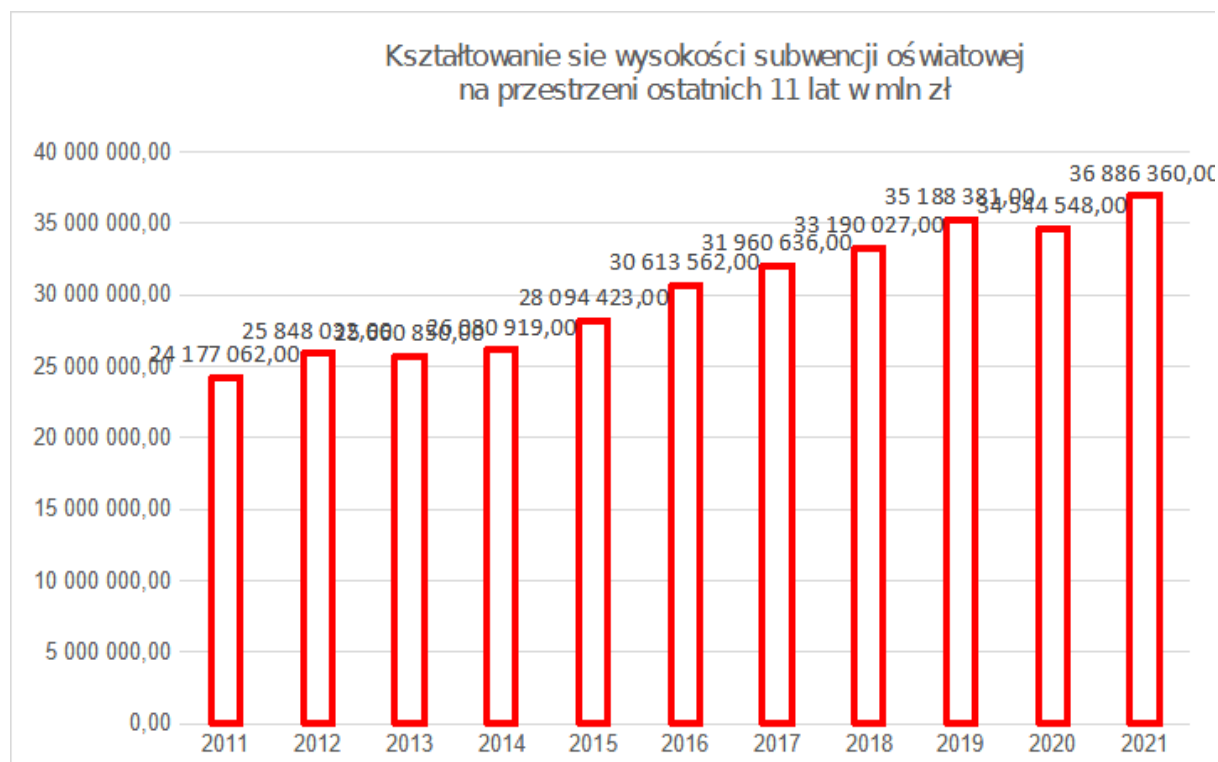
Mimo rosnącej subwencji oświatowej gmina dokłada do oświaty coraz więcej. Podstawową kategorią są wynagrodzenia, które stanowią nieprzerwanie ponad 80% wydatków.

Kwota subwencji oświatowej naliczona dla Gminy Chrzanów na rok 2020 wyniosła 34 544 548,00 zł i była niższa o 643 833,00 zł niż kwota subwencji naliczona na rok 2019. Wynika to w głównej mierze z faktu, iż nastąpił spadek liczby uczniów o 483, w stosunku do roku 2019, a to spowodowane zostało przeniesieniem

Niepublicznej Szkoły Podstawowej EDISON z terenu Chrzanowa na teren Gminy Trzebinia oraz wygaszeniem ostatnich klas gimnazjalnych.

Kwota subwencji oświatowej naliczona dla gminy Chrzanów na rok 2021 wyniosła 36 886 360 zł. Natomiast wydatki na oświatę:

- na szkoły i przedszkola prowadzone przez gminę – 55 655 913 zł,
- na szkoły i przedszkola nie samorządowe – 6 045 343 zł,
- dopłata gminy – 24 814 896 zł (40% całości wydatków).



*Tabela 1: Wysokość subwencji oświatowej w gminie Chrzanów na przełomie lat 2010-2021*

Gmina Chrzanów corocznie boryka się z koniecznością uzupełnienia subwencji oświatowej otrzymywanej z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych z dochodów własnych. Jest to spowodowane nie tylko niżem demograficznym, ale również brakiem zabezpieczenia przez budżet państwa środków finansowych adekwatnych do skali prowadzonych przez gminę zadań oświatowych, w tym obowiązku spełnienia przez nich średnich ustawowych wynagrodzeń nauczycieli, konieczności wypłaty dodatkowych elementów wynagrodzenia dla nauczycieli takich jak dodatek wiejski, dowożenie uczniów oraz zwiększającej się rokrocznie liczby godzin na zajęcia specjalistyczne z uczniami.

## **Wykonanie wydatków finansowanych**

W jednostkach oświatowych Gminy Chrzanów wynagrodzenia nauczycieli stanowią ponad 80% wydatków na oświatę. Subwencja oświatowa otrzymywana przez Gminę Chrzanów nie pokrywa wydatków związanych z edukacją. W tym przypadku prowadzi to do powstania luki między dochodami a kosztami, którą gmina musi pokryć z dochodów własnych.



Placówka	WYDATKI IX-XII/2019		RAZEM IX-XII/2019	Wydatki I-VIII/2020		RAZEM I-VIII/2020	Razem wydatki w roku szkolnym 2019/2020	
	Place	Rzeczowe		Place	Rzeczowe		Ogółem	W tym place
SP1	2 514 215,96	354 572,39	2 868 788,35	4 772 568,47	651 303,40	5 423 871,87	8 292 660,22	7 286 784,43
SP3	1 469 016,18	234 487,82	1 703 504,00	2 825 535,52	296 802,27	3 122 337,79	4 825 841,79	4 294 551,70
SP5	502 091,22	118 003,34	620 094,56	917 943,22	101 177,11	1 019 120,33	1 639 214,89	1 420 034,44
SP6	538 791,25	68 626,77	607 418,02	967 240,40	104 401,77	1 071 642,17	1 679 060,19	1 506 031,65
SP8	2 437 187,68	408 658,65	2 845 846,33	4 540 603,00	559 026,79	5 099 629,79	7 945 476,12	6 977 790,68
SP10	1 366 855,88	237 588,13	1 604 444,01	2 531 198,45	328 289,38	2 859 487,83	4 463 931,84	3 898 054,33
SPBalin	834 373,78	201 529,05	1 035 902,83	1 553 691,63	261 848,06	1 815 539,69	2 851 442,52	2 388 065,41
SPLusz	498 698,11	92 120,33	590 818,44	956 768,28	148 715,60	1 105 483,88	1 696 302,32	1 455 466,39
SPPłaza	895 447,05	236 335,66	1 131 782,71	1 694 337,47	340 912,18	2 035 249,65	3 167 032,36	2 589 784,52
P1	204 666,42	140 075,65	344 742,07	421 117,77	69 494,04	490 611,81	835 353,88	625 784,19
P2	179 312,91	78 467,90	257 780,81	354 714,32	88 915,66	443 629,98	701 410,79	534 027,23
P4	498 434,14	199 183,81	697 617,95	880 442,46	161 283,32	1 041 725,78	1 739 343,73	1 378 876,60
P5	412 185,72	122 641,18	534 826,90	823 843,37	112 576,49	936 419,86	1 471 246,76	1 236 029,09
P7	437 048,30	147 753,59	584 801,89	862 937,01	127 235,07	990 172,08	1 574 973,97	1 299 985,31

P8	351 737,80	108 650,21	460 388,01	661 225,28	114 714,55	775 939,83	1 236 327,84	1 012 963,08
P9	386 052,19	141 538,49	527 590,68	768 786,19	160 596,62	929 382,81	1 456 973,49	1 154 838,38
P10	607 411,17	159 435,85	766 847,02	1 121 633,39	163 366,80	1 285 000,19	2 051 847,21	1 729 044,56
P11	364 981,08	89 189,44	454 170,52	670 415,67	91 579,22	761 994,89	1 216 165,41	1 035 396,75
PBalin	282 680,66	114 968,24	397 648,90	512 284,01	103 325,49	615 609,50	1 013 258,40	794 964,67
PPlaza	261 924,52	100 655,11	362 579,63	473 736,25	96 871,96	570 608,21	933 187,84	735 660,77
<b>Razem</b>	<b>15 043 112,02</b>	<b>3 354 481,61</b>	<b>18 397 593,63</b>	<b>28 311 022,16</b>	<b>4 082 435,78</b>	<b>32 393 457,94</b>	<b>50 791 051,57</b>	<b>43 354 134,18</b>

*Tabela 2: Przykładowe wykonanie wydatków w gminie Chrzanów za rok 2019/2020 wg placówek<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> Uwaga: Wykonanie wydatków bez remontów przy ZEASIP oraz z wyłączeniem programów i dotacji (tj. wydatków na realizację projektu "Zwiększanie szans edukacyjnych przedszkolaków w Gminie Chrzanów", dotacji na zakup podręczników i materiałów ćwiczeniowych, Wyprawka szkolna, zakupy w ramach programu "AKTYWNA TABLICA". Zestawienie natomiast zawiera: wydatki finansowane otrzymaną przez Gminę Chrzanów dotacją przedszkolną, która częściowo finansuje płace, wydatki w ramach Funduszu Sołectkiego oraz wydatki ze środków własnych dotyczące programu „AKTYWNA TABLICA”.

## Kształcenie specjalne, pomoc psychologiczno-pedagogiczna, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, klasy integracyjne

Wydatki przeznaczone na kształcenie specjalne dzieci i młodzieży naliczone są w subwencji oświatowej. Przeznaczone zostały na wynagrodzenia nauczycieli w ww. jednostkach oświatowych oraz na wydatki statutowe według struktury procentowej określonej w indywidualnych zarządzeniach dyrektorów jednostek określającej stosunek liczby przeliczeniowej uczniów niepełnosprawnych do ogólnej liczby przeliczeniowej uczniów. Największe wydatki z tego tytułu ponoszone są w szkołach i przedszkolach z oddziałami integracyjnymi i specjalnymi, z uwagi na zakres i specyfikę pomocy udzielanej uczniom (np. nauczyciel współorganizujący kształcenie zatrudniony dodatkowo w klasach integracyjnych).

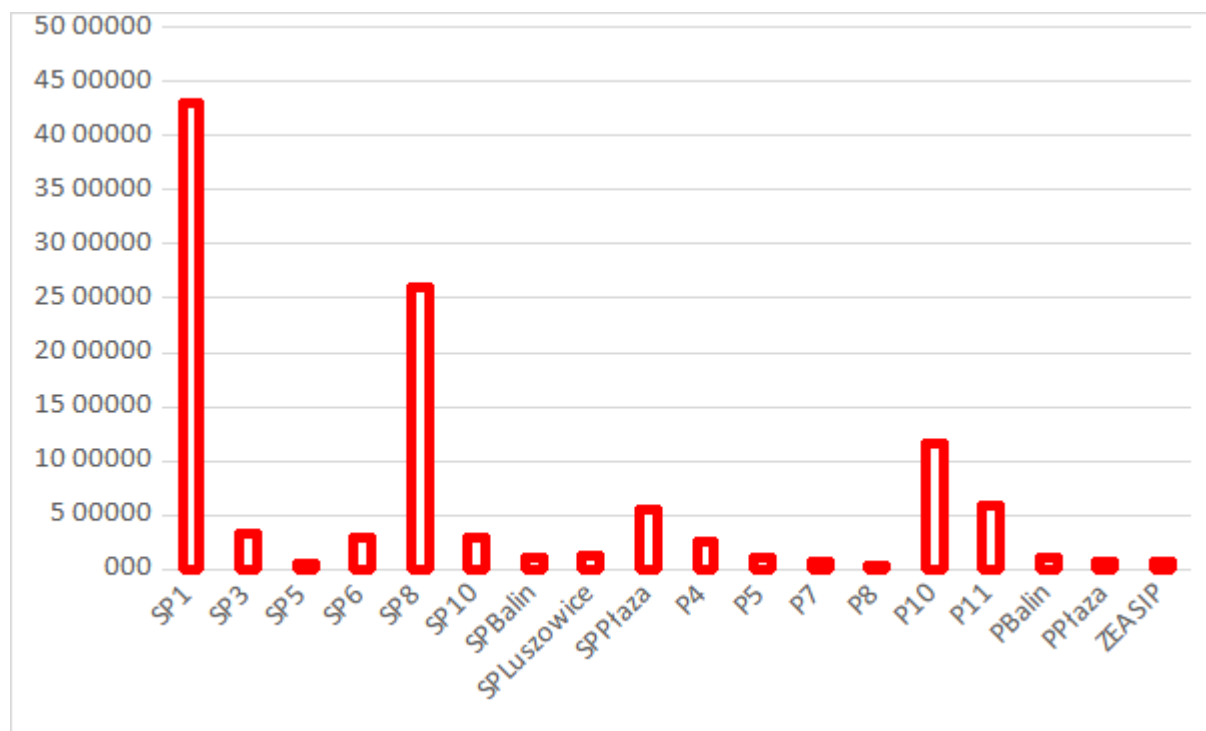


Tabela 3: Wykonanie wydatków wyodrębnionych na kształcenie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w jednostkach oświatowych w złotych (rok 2019/2020)

Organizacja szkół podstawowych w gminie Chrzanów obejmuje także działania na rzecz uczniów z niepełnosprawnościami. W gminie od lat obserwuje się wzrost liczby dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zgodnie z przepisami ustawy prawo oświatowe oraz rozporządzeniami ministra właściwego do spraw oświaty kształcenie specjalne jest integralną częścią systemu edukacji. W zależności od rodzaju dysfunkcji uczniów, w gminnych szkołach i przedszkolach organizuje się zajęcia usprawniające zaburzone funkcje, rewalidację, czyli

kształcenie, które stosownie do potrzeb umożliwi naukę w dostępnym dla nich zakresie. Wymaga to od szkoły stosowania wobec uczniów z niepełnosprawnościami specjalnej organizacji nauki i metod pracy.

W roku szkolnym 2020/2021 gmina finansowała zajęcia rewalidacyjne w wymiarze ponad 368 godzin tygodniowo.

W ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieci uczęszczające do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych obejmuje się zajęciami logopedycznymi. W roku szkolnym 2020/2021 na zajęcia logopedyczne w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej przyznano łącznie dla wszystkich przedszkoli samorządowych 47,5 godziny tygodniowo, dla szkół podstawowych 43,5 godziny tygodniowo, natomiast na realizację pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach podstawowych gmina przyznała 36 godzin tygodniowo.

Wczesne wspomaganie rozwoju dzieci ma na celu pobudzenie psychoruchowego i społecznego rozwoju dziecka od chwili wykrycia niepełnosprawności do podjęcia nauki w szkole. W roku szkolnym 2020/2021 wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka objętych było 34 dzieci z niepełnosprawnościami.

### **Klasy integracyjne**

Organizacja szkół podstawowych w Gminie Chrzanów obejmuje także działania na rzecz uczniów z niepełnosprawnościami. W gminie ciągle wzrasta liczba dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zgodnie z przepisami oświatowymi w placówkach szkolnych mogą działać tzw. oddziały integracyjne, do których uczęszczają uczniowie z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego. Do klasy integracyjnej może uczęszczać maks. 20 uczniów, w tym maks. 5 uczniów niepełnosprawnych. W oddziale integracyjnym zatrudnia się dodatkowo nauczyciela posiadającego kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej w celu współorganizowania kształcenia integracyjnego. Realizowana jest ta sama podstawa programowa kształcenia ogólnego, a nauczyciele specjaliści dostosowują metody i formy pracy do indywidualnych potrzeb uczniów. W Gminie Chrzanów klasy integracyjne zorganizowane są w dwóch szkołach:

- w Szkole Podstawowej Nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi im. Adama Mickiewicza w Chrzanowie
- w Szkole Podstawowej Nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi im. Szarych Szeregów w Chrzanowie.

Szkoła	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Tygodniowa liczba godzin nauczyciela wspomagającego
SP1	15	274	300
SP8	8	134	160
Razem	26	408	460

*Tabela 4: Organizacja klas integracyjnych w szkołach podstawowych*

Godziny zajęć dodatkowych w szkołach i przedszkolach dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi:

- wczesne wspomaganie rozwoju dziecka – tygodniowa liczba godzin: 61,5,
- nauczanie indywidualne – tygodniowa liczba godzin: 185,
- rewalidacja indywidualna – tygodniowa liczba godzin: 368,
- zajęcia logopedyczne – tygodniowa liczba godzin: 131,5,
- pomoc psychologiczno – pedagogiczna w SP – tygodniowa liczba godzin: 35,
- indywidualna ścieżka kształcenia – tygodniowa liczba godzin: 29,
- nauczyciel współorganizujący kształcenie poza oddziałem integracyjnym – tygodniowa liczba godzin: 70,
- **Łączna tygodniowa liczba godzin w roku szkolnym 2020/2021: 880** (jest to koszt gminy).

Rok szkolny	Nauczanie indywidualne		Rewalidacja indywidualna		Godziny indywidualnej ścieżki kształcenia	Godziny nauczyciela współorganizującego	Zajęcia z logopedii - liczba godzin	Tygodniowa liczba godzin razem
	Liczba uczniów	Liczba godzin	Liczba uczniów	Liczba godzin				
2020/2021	25	185	148	368	29	70	91	743
2019/2020	30	285	138	272,50	27,50	80	80	745
2018/2019	30	286	130	255	-	-	74	615

*Tabela 5: Godziny dodatkowych zajęć realizowane w szkołach w latach szkolnych finansowane z budżetu gminy*

Subwencja na uczniów z niepełnosprawnościami naliczana jest na stan 30 września każdego roku szkolnego i nie obejmuje tych uczniów, którzy uzyskują orzeczenia później. Co więcej, ta zasada nie dotyczy dotacji na szkoły niepubliczne i gminy są zmuszone je wypłacać z własnych środków. To powoduje długotrwałe zaangażowanie środków gminy, które mogłyby wykorzystać te środki na inne cele.

Również dużo wątpliwości budzi organizacja pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Od lat w algorytmie podziału części oświatowej subwencji istnieje waga adresowana na PPP dla szkół podstawowych. Wynosi ona 0,025 i przekłada się na kwotę 163,71 zł rocznie na każdego ucznia. Daje to możliwość sfinansowania jednej godziny tygodniowo zajęć w ramach PPP na każdych 28 uczniów.

Kolejnym wyzwaniem dla gminy jest organizacja kształcenia dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności. Zgodnie z przepisami rozporządzenia gmina dostaje na ten cel wyodrębnioną subwencję, natomiast wydatkowanie tych środków przez gminę odbywa się w oparciu o Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, które nakreśla zadania i obowiązki posiadania orzeczenia przez ucznia.

To są właśnie te zajęcia przedstawione powyżej. Jest to tylko minimum, które należy takiemu uczniowi zapewnić. Po podsumowaniu tych wydatków, niestety subwencja na ten cel nie wystarcza.

### **Klasy sportowe i klasy mistrzostwa sportowego**

Zadaniem oddziału sportowego jest stworzenie uczniom optymalnych warunków umożliwiających godzenie zajęć sportowych z realizacją innych zajęć dydaktycznych. W gminie Chrzanów klasy sportowe funkcjonują w dwóch szkołach:

- w Szkole Podstawowej Nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi im. Adama Mickiewicza w Chrzanowie,
- w Szkole Podstawowej Nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi im. Szarych Szeregów w Chrzanowie.

Ponadto, w Szkole Podstawowej Nr 8 z Oddziałami Integracyjnymi im. Szarych Szeregów w Chrzanowie funkcjonowały 2 klasy mistrzostwa sportowego.

Również do klas sportowych i mistrzostwa sportowego subwencja nie pokrywa wynagrodzeń dla nauczycieli i gmina musi pokryć około 20% kwoty wynagrodzeń.

Szkoła	Liczba oddziałów	Ukierunkowania	Łączna liczba uczniów	Tygodniowa dodatkowa liczba godzin w-f
SP 1	4 sportowe	Chłopcy - piłka ręczna Dziewczęta - piłka siatkowa	100	48
SP 8	8, w tym 6 sportowych 2 mistrzostwa sportowego	Pływanie, szachy	186	122
Razem	12	-	294	160

*Tabela 6: Organizacja klas sportowych i mistrzostwa sportowego w szkołach podstawowych w roku szkolnym 2019/2020*

### **Dotowanie szkół i przedszkoli nie samorządowych**

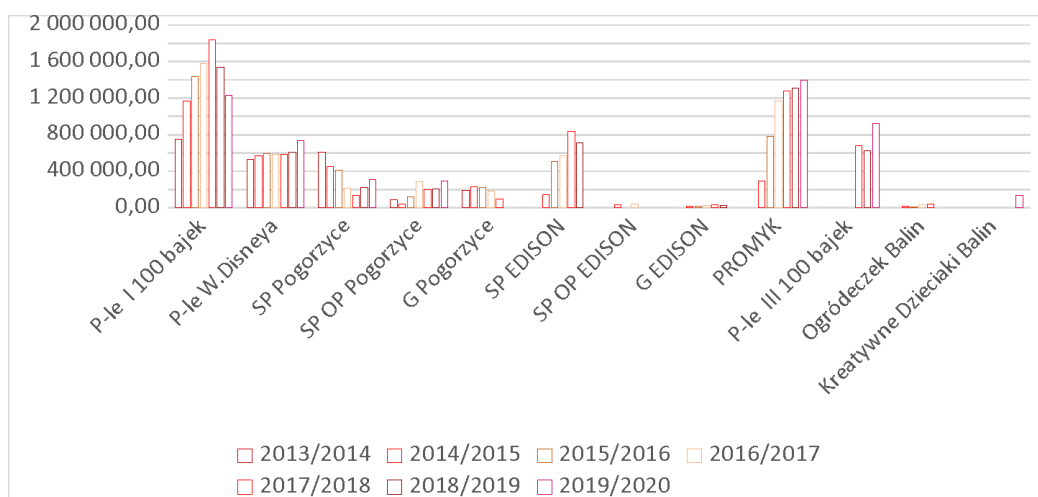
Niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego są dotowane w odniesieniu do tzw. podstawowej kwoty dotacji, określającej wydatki bieżące samorządu na ucznia w placówkach wychowania przedszkolnego. W przypadku niepublicznych przedszkoli dotacja wynosi 75% wydatków samorządu na placówki wychowania przedszkolnego. Dotacje są przekazywane na rachunek bankowy jednostki w 12 częściach. Dotacje przekazuje się na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Na terenie Gminy Chrzanów funkcjonuje 5 niepublicznych placówek. Średnioroczna liczba dzieci uczęszczających do ww. jednostek wyniosła 272.

W gminie Chrzanów, podobnie jak w innych gminach na terenie Polski, obserwuje się sukcesywny wzrost środków finansowych przekazywanych na dotowanie prywatnej oświaty. Wiąże się to ze wzrostem liczby prywatnych podmiotów, ich rozbudową, a co za tym idzie, z większą liczbą dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego lub uczniów pobierających naukę w tych placówkach.

Obserwuje się także tendencje wzrostową liczby dzieci i uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub opinię o wczesnym wspomaganie rozwoju. Na takiego ucznia dotacja nie może być mniejsza niż środki naliczone w subwencji oświatowej i jej wysokość zależy od wagi subwencji na dany typ niepełnosprawności dziecka.

W roku szkolnym 2020/2021 łącznie wypłacono jednostkom dotacje w wysokości ponad 6.000.000 zł.



*Tabela 7: Wydatkowanie środków Gminy Chrzanów na dotacje w ostatnich 7 latach szkolnych w zł wg poszczególnych placówek*

Wysokość środków finansowych przekazywanych na dotowanie placówek prowadzonych przez podmioty inne niż Gmina Chrzanów sukcesywnie wzrasta. Obserwuje się tendencję wzrostową liczby dzieci i uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub opinię o wczesnym wspomaganie rozwoju. Na takiego ucznia dotacja nie może być mniejsza niż środki naliczone w subwencji oświatowej i zależy od wagi subwencji na dany typ niepełnosprawności dziecka.

W roku szkolnym 2020/2021 kwota środków finansowych przekazywana na dotowanie tych placówek to ponad 6 000 000 zł, prognoza za rok szkolny 2021/2022 to ponad 8 000 000 zł.

W roku szkolnym 2020/2021 na około 280 dzieci gmina wypłaciła ponad 6.000.000 zł. Za taką kwotę gmina jest w stanie utrzymać 4 placówki przedszkolne do których zapisanych jest około 450 dzieci.

### **Dowozenie uczniów do szkół**

Jednym z niesubwencionowanych zadań gminy, o którym mówi ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo Oświatowe jest zapewnienie dowozu uczniów do szkół.

Razem w roku szkolnym 2019/2020 na dowóz uczniów do szkół wydano łącznie: 169 054,43 zł.

Razem w roku szkolnym 2020/2021 na dowóz uczniów do szkół wydano łącznie: 127 647 zł



## **Remonty, inwestycje oraz usługi pokrewne remontom**

W roku szkolnym 2020/2021 w gminnych szkołach i przedszkolach wykonano remonty o łącznej wartości 424 191 zł. W roku szkolnym 2020/2021 gmina Chrzanów zrealizowała inwestycje w jednostkach oświatowych gminy na łączną kwotę 597 960 zł.

Poza remontami i inwestycjami w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Chrzanów w roku szkolnym 2020/2021 zrealizowano także szereg usług pozostałych pokrewnych remontom na łączną kwotę 220 639 zł.

Reasumując gmina na remonty i inwestycje w jednostkach oświatowych wydaje średnio tylko 2% ogólnych wydatków na oświatę, bo na taki stan rzeczy pozwala jej budżet. Potrzeby remontów i inwestycji są bardzo duże, aby budynki były przyjazne, bezpieczne i komfortowe dla dzieci.

## **GMINY WIEJSKIE I MIEJSKO-WIEJSKIE POWIATU CHRZANOWSKIEGO – FINANSOWANIE OŚWIATY A CZYNNIKI ORGANIZACYJNE**

Istotne wydaje się dostrzeżenie także wyzwań organizacyjnych, z którymi borykają się organy prowadzące szkoły. Jednym z takich wyzwań jest utrzymanie szkół, w których liczba uczniów jest stosunkowo niewielka. Tego typu sytuację spotkać można w szczególności na terenach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w których niejednokrotnie samorządy utrzymują kilka małych szkół na terenie każdej lub większości miejscowości.

Mimo niżu demograficznego, przeprowadzania się mieszkańców do większych miejscowości i miast, a co za tym idzie zmniejszania się z roku na rok liczby uczniów, niejednokrotnie nie ma możliwości połączenia szkół, zoptymalizowania ich liczby czy też likwidacji placówek, w których uczy się zaledwie kilku uczniów. Przyczyną tej sytuacji nie zawsze jest przywiązanie do tradycji i naciski społeczne na utrzymywanie nawet niewielkich placówek. Czasami, mimo zgodności mieszkańców, występuje odmowa ze strony Kuratora Oświaty. Niejednokrotnie powodem braku skutecznych działań jest niechęć do podejmowania kontrowersyjnych decyzji, mogących spowodować spadek poparcia lub brak umiejętności mediacji i szukania rozwiązań ugodowych korzystnych dla wszystkich stron.

Skutkiem są rosnące koszty utrzymania, często dużych placówek, konieczność ich remontowania, ale także wyjątkowo uciążliwe od początku 2022 r., lawinowo rosnące koszty opłat (gaz, prąd, ogrzewanie itp.). Najważniejszym jednak skutkiem negatywnym jest to, że jeśli ilość takich szkół w gminie jest znaczna, obciążenia finansowe powodują brak możliwości rozwoju oświaty i inwestowania w nią dla całej gminy. Spadek jakości nauczania, efektów kształcenia, ale także wyposażenia w pomoce, jest widoczny zwłaszcza w szkołach liczących niewielu uczniów.

Warto się zatem zastanowić czy opór społeczny i przywiązanie do tradycji nie powoduje w efekcie szkody dla uczniów i ich gorszego startu w dorosłe życie. Oszczędności poczynione z rozsądnego połączenia placówek i zorganizowania systemu oświaty w gminie, mogłyby przełożyć się na możliwość lepszego inwestowania w mniejszą liczbę szkół, jakość kształcenia w nich oraz szeroko pojęte możliwości rozwojowe uczniów. Równocześnie bez szkody dla uczniów, tradycji czy relacji społecznych.

### **Analiza danych na podstawie 3 wybranych gmin powiatu chrzanowskiego**

Przeprowadzona poniżej analiza stanowi wyłącznie próbę pokazania wskaźników, nie uwzględnia wszystkich okoliczności i zmiennych, zwłaszcza uwarunkowań społecznych i historycznych, niemniej jednak potwierdza, że często niewielkie zmiany organizacyjne mogłyby korzystnie wpływać na finanse gminy i tym samym jakość kształcenia.

Gmina Alwernia (miejsko-wiejska, powiat chrzanowski)

Rok	Liczba uczniów/dzieci	Liczba szkół/przedszkoli	Liczba nauczycieli (osoby)	Subwencja Oświatowa	Wydatki ogółem	Dopłata z budżetu gminy (po odliczeniu dochodów i dotacji)
2020 <sup>3</sup>	1331	7/3	178	11 229 923,06	18 871 346,26	6 891 944,56
2021 <sup>4</sup>	1409	7/3	188	12 115 299,00	21 229 038,11	7 270 336,11

Z analizy dokumentów wynika, że:

1. Subwencje pokrywają: w 2020 – 59,51% wydatków, w 2021 – 57,07% wydatków.
2. Liczba uczniów/dzieci: 2020 – 1331, 2021 – 1409, w tym w 2021 r. w 3 szkołach poniżej 100 (szkoły te zatrudniają łącznie 58 nauczycieli, a łączna liczba uczniów/dzieci wynosi 279).

<sup>3</sup> Raport o stanie Gminy Alwernia za 2020 rok, <https://www.alwernia.pl/raport-o-stanie-gminy-za-2020-rok/>

<sup>4</sup> Raport o stanie Gminy Alwernia za 2021 rok,

3. Łączna liczba mieszkańców gminy: 2020- 12 283; 2021 – 12 198.
4. Liczba nauczycieli (osoby): 2020 – 178, 2021 – 188.
5. Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach ogółem budżetu w Gminie Alwernia jest najwyższy w całym powiecie chrzanowskim.<sup>5</sup>

#### Gmina Babice (gmina wiejska, powiat chrzanowski)

Rok	Liczba uczniów/dzieci	Liczba szkół/przedszkoli	Liczba nauczycieli (etaty)	Subwencja Oświatowa	Wydatki ogółem	Dopłata z budżetu gminy (po odliczeniu dochodów i dotacji, dofinansowań)
2020 <sup>6</sup>	956	5/2	90,95	7 216 873	12 855 249,62	4 643 154,08
2021 <sup>7</sup>	992	5/2	92,12	7 713 412	14 199 487,12	5 034 985,43

Z analizy dokumentów wynika, że:

1. Subwencja pokrywa 56,13% wydatków w 2020 r., 54,32% wydatków w 2021 r.
2. W jednej ze szkół liczba uczniów w 2020 r. wynosiła 21, w 2021 – 14.

#### Gmina Libiąż (gmina miejsko-wiejska, powiat chrzanowski)

Rok	Liczba uczniów/dzieci	Liczba szkół/przedszkoli (prowadzonych przez JST)	Liczba nauczycieli (etaty)	Subwencja Oświatowa	Wydatki ogółem	Dopłata z budżetu gminy (po odliczeniu dochodów i dotacji)
2021 <sup>8</sup>	2297	8	Brak danych	15 897 062,00	32 125 511,01	13 965 549,69

Z analizy dokumentów wynika, że:

1. Subwencja pokryła 49,48% wydatków w 2021 r.
2. W gminie jest 1 szkoła i 1 oddział przedszkolny, w których liczba uczniów/dzieci nie przekracza 150.

### Podsumowanie: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie

Kluczowym wnioskiem jest to, że subwencje zaspokajają około połowy wydatków na oświatę. Dopłaty z budżetu gminy z roku na rok są wyższe i stanowią znaczący wskaźnik w wydatkach gmin. Jak wspomniano wyżej analiza

<sup>5</sup> Tamże

<sup>6</sup> Raport o stanie Gminy Babice za 2020 rok, <https://bip.malopolska.pl/ugbabice,a,1943346,raport-o-stanie-gminy-babice-za-2020-rok.html>.

<sup>7</sup> Raport o stanie Gminy Babice za 2021 rok, <https://www.babice.pl/aktualnosci/2022-06-02-raport-o-stanie-gminy-babice-za-2021-rok.html>.

<sup>8</sup> Raport o stanie Gminy Libiąż za 2021 rok, <https://libiaz.pl/2022/05/31/raport-o-stanie-gminy-za-2021-rok/>.

wskaźnikowa, dokonywana na podstawie danych zawartych w raportach, nie zawiera informacji o wszystkich niezbędnych czynnikach, które są kluczowe do oceny sytuacji w danej gminie. Pokazuje jednak tendencję i problemy, z którymi borykają się gminy.

Aby móc ocenić sytuację i podjąć rozważne decyzje pozwalające na optymalizację zasobów organizacyjnych, gminy mogłyby przeprowadzić audyt organizacyjny w zakresie dotyczący oświaty w gminie, który pozwoliłby ocenić nie tylko czynniki wskaźnikowe, ale także miękkie, uwzględniając faktyczną sytuację finansową, ale także czynniki takie jak:

1. Odległości między szkołami;
2. Stan budynków, niezbędne remonty;
3. Poziom bezpieczeństwa;
4. Stan wyposażenia;
5. Liczba nauczycieli i uczniów;
6. Otwartość mieszkańców na zmiany i mediacje;
7. Możliwość działania etapowego;
8. Wyniki jakości kształcenia/poziomu nauczania/zdawalność egzaminów;
9. Wykształcenie i aktywność kadry nauczycielskiej;
10. Podejmowanie dodatkowych działań i aktywności rozwojowych (sportowych, językowych, projektowych).

Wynik rzetelnie przeprowadzonego audytu może wspierać podejmowanie decyzji pozwalając na dostarczanie argumentów merytorycznych i prawnych do dyskusji lub mediacji, ale może także wspierać małe, a dobrze funkcjonujące, zorganizowane i wyposażone szkoły w umocnieniu ich pozycji i być może staniu się liderem wobec większych, ale gorzej funkcjonujących placówek. Decyzja nie może bowiem być oparta wyłącznie o dane wskaźnikowe, podobnie jak nie powinna być powodowana wyłącznie emocjami społecznymi.

W przypadku decyzji o połączeniu placówek konieczne jest:

1. Zapewnienie bezpiecznego transportu na możliwie najkrótszą odległość;
2. Wzmocnienie pewności rodziców co do zwiększenia jakości kształcenia i korzyści wynikających ze zmiany placówki;
3. Zagospodarowanie dotychczasowej szkoły zgodnie z wolą mieszkańców w sposób dla nich korzystny i oczekiwany lub związany z brakami, tak aby stworzyć przestrzeń do kompromisu.
4. W przypadku konieczności działanie etapami, rozłożone w czasie na kilka lat, bez radykalnych decyzji i zmian.

## **PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE**

Przedstawione przez nas dane pokazują dysproporcję między subwencją oświatową a rzeczywistymi wydatkami samorządów. Oznacza to, że każda zmiana w stronę jej urealnienia i zrównania z rzeczywistym kosztem ponoszonym przez samorząd będzie zmianą korzystną, pozwalającą na znalezienie dodatkowych środków na podnoszenie jakości oświaty w obszarach specyficznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto specyfika funkcjonowania systemu oświaty (rok szkolny zaczyna się we wrześniu i kończy w sierpniu, podczas gdy budżet samorządu tworzony jest w harmonogramie rocznym od stycznia do grudnia) powoduje dodatkowe problemy w dobrym skonstruowaniu systemu subwencji. Ustawodawca wprowadzając jakiegokolwiek zmiany wymagające dodatkowego finansowania powinien wziąć ten problem pod uwagę, a projektowane zmiany wprowadzać z należyтым wyprzedzeniem pozwalającym uwzględnić nowe koszty w subwencji i budżetach samorządów. Ze względu na dominujący udział płac nauczycieli w wydatkach oświatowych dotyczy to w szczególności zmian w sposobie wynagradzania pracowników oświaty.

### **Szczegółowe rekomendacje**

Zwiększenie subwencji oświatowej poprzez ujęcie w subwencji dzieci realizujące wychowanie przedszkolne, czyli tzw. subwencja dla przedszkoli. Wówczas gmina mogłaby przeznaczyć więcej środków np. na pomoc psychologiczno-pedagogiczną, działalność świetlic, dodatkowe zajęcia, zakup pomocy dydaktycznych - remonty.

Partycypacja w kosztach dotacji do niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego lub wprowadzenie tzw. limitów (poziom limitu należy określić w oparciu o analizę PKD). Należy przeanalizować sposób naliczania dotacji, gdyż aktualny sposób, oparty na odniesieniu do tzw. podstawowej kwoty dotacji, określającej wydatki bieżące samorządu odpowiednio na ucznia w przedszkolu samorządowym powoduje, iż kwoty te zaczynają przerastać możliwości finansowe gmin.

Zmiana w systemie informacji oświatowej – możliwość przekazywania informacji o kolejnych orzeczeniach o niepełnosprawności, co pozwoliłoby na

bieżącą weryfikację i możliwość uzupełniania subwencji oświatowej – na przykład co kwartał.

**Jolanta Zubik**– z wykształcenia nauczyciel z dużym doświadczeniem w zakresie oświaty i samorządu. Posiada 20-letnie doświadczenie w zarządzaniu placówką oświatową – dyrektor gimnazjum, a po likwidacji dyrektor szkoły podstawowej. Dwie kadencje w Radzie Powiatu Chrzanowskiego– 2010– 2018. Od 4 XII 2018 r.– zastępca Burmistrza Miasta Chrzanowa.

**Ewa Cudak**– wieloletni pracownik samorządowy oraz instytucji kultury. Szkoleniowiec, kontrolerka, absolwentka pedagogiki i licznych studiów podyplomowych z zakresu zarządzania i audytu, zarządzania projektami, zarządzania personelem, prawa pracy, zamówień publicznych, Public Relations. Specjalizuje się w tematyce zamówień publicznych oraz zagadnieniach dotyczących funduszy unijnych, a przedmiotem zainteresowań jest tematyka mediacji, etyki pracy w organizacji oraz przeciwdziałania mobbingowi.