



ANALIZA WYDATKÓW OŚWIATOWYCH GMINY
KOBYLKA (NA TLE SUBWENCJI OŚWIATOWEJ I
INNYCH DOCHODÓW ZWIĄZANYCH Z OŚWIATĄ)
POD KĄTEM MOŻLIWOŚCI ICH OPTYMALIZACJI

Celem niniejszego opracowania jest dostarczenie władzom Miasta Kobyłka analitycznego materiału pozwalającego odpowiedzieć na pytanie, jak przedstawiają się możliwości optymalizacji wydatków przeznaczonych na realizację zadań oświatowych gminy. Materiał analityczny posłużyć ma jako punkt wyjścia dla towarzyszących mu w dalszej części propozycji działań w tym obszarze.

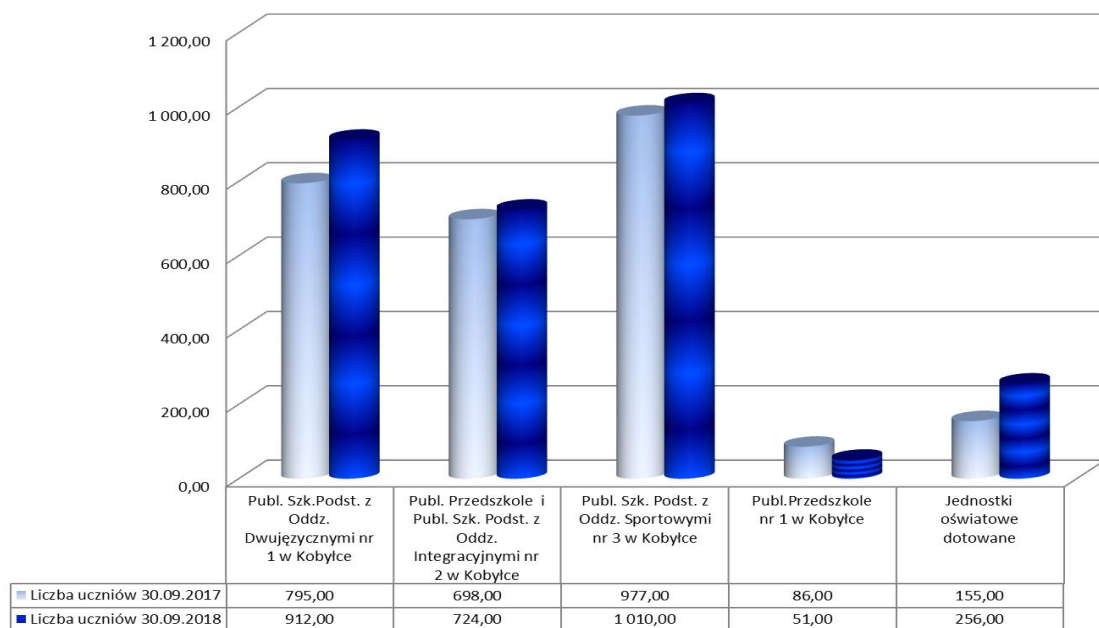
Świadczenie usług dla mieszkańców gminy z zakresu edukacji i wychowania poprzez zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli i szkół podstawowych jest jednym z podstawowych zadań własnych gmin.

Gmina Kobyłka realizuje przypisane jej zadania z zakresu edukacji i wychowania poprzez działalność czterech swoich jednostek organizacyjnych. Są nimi:

- Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Dwujęzycznymi Nr 1 im. Zofii Nałkowskiej w Kobyłce wraz z klasami dotychczasowego Publicznego Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi Nr 1 w Kobyłce;
- Zespół Szkół Publicznych Nr 2 w Kobyłce, w tym:
Publiczne Przedszkole z Oddziałami Integracyjnymi Nr 2 w Kobyłce,
Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi Nr 2 im. Bohaterów Bitwy Ossowskiej w Kobyłce wraz z klasami dotychczasowego Publicznego Gimnazjum z Oddziałami Integracyjnymi Nr 2 w Kobyłce;
- Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Sportowymi Nr 3 w Kobyłce im. Karola Wojtyły wraz z klasami dotychczasowego Publicznego Gimnazjum Nr 3 w Kobyłce,
- Publiczne Przedszkole Nr 1 w Kobyłce.

Ponadto gmina finansuje działalności 19 jednostek prowadzonych przez podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, poprzez udzielanie tym podmiotom dotacji przewidzianych przepisami prawa (szkoły podstawowe i przedszkola).

Liczba uczniów w jednostkach prowadzonych przez gminę oraz inne podmioty przedstawia się następująco:



Dane na podstawie metryczki oświatowej

Jak wynika z powyższego zestawienia, liczba uczniów w roku szkolnym 2018/2019 w stosunku do liczby uczniów roku szkolnego 2017/2018, wzrosła o 328, z czego w szkołach dotowanych przez gminę o 101. O 14% wzrosła liczba uczniów w Publicznej Szkole Podstawowej z Oddziałami Dwujęzycznymi Nr 1 w Kobylce; o 6% w Zespole Szkół Publicznych Nr 2 w Kobylce; o 3% w Publicznej Szkole Podstawowej z Oddziałami Sportowymi Nr 3 w Kobylce i spadła o 41% w Publicznym Przedszkolu Nr 1 w Kobylce. W jednostkach dotowanych liczba uczniów wzrosła o 65%.

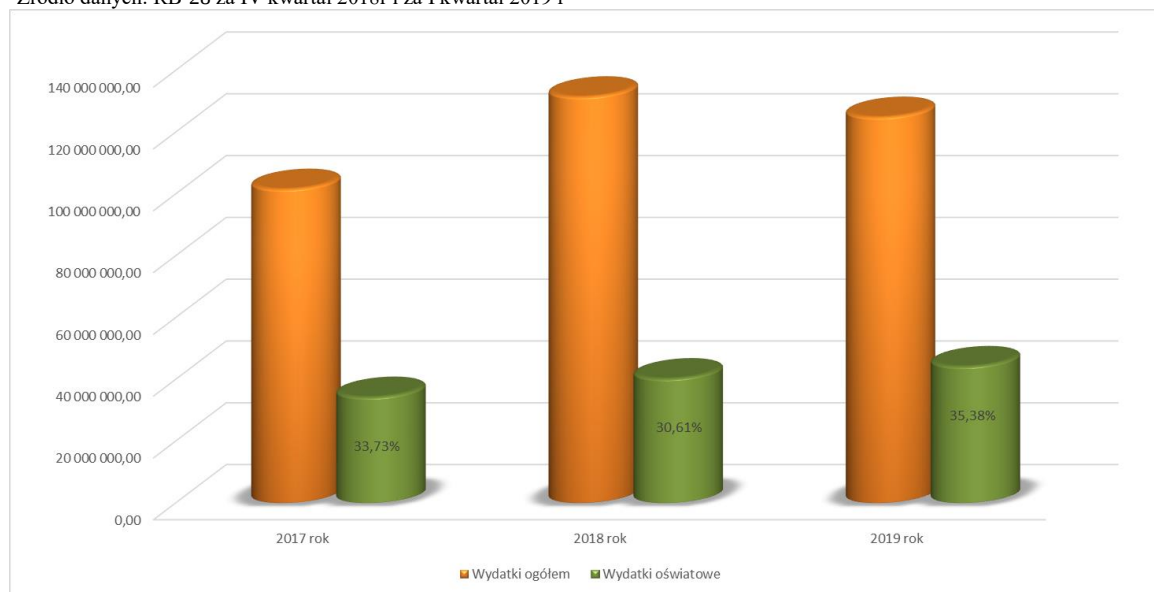
Według powyższych danych, liczba uczniów uczęszczających do szkół prowadzonych przez podmioty inne niż gmina, w stosunku do wszystkich uczniów, kształtuje się na poziomie 6% wg stanu na 30 września 2017 i 9% wg stanu na 30 września 2018.

Analiza struktury wydatków gminy Kobylka wykazuje, że podobnie jak w innych samorządach gminnych, na oświatę i wychowanie wydatkowana jest największa część środków finansowych planowanych w budżetach jednostek.

W okresie 2017- 2019 wydatki gminy w tym obszarze działalności mieściły się w przedziale od 34 mln do 44 mln złotych, co stanowi odpowiednio od 33,73% wydatków ogółem w 2017 r. do 35,38% wydatków ogółem planowanych na rok 2019.

Lata	Wydatki ogółem	Wydatki oświatowe
2017 rok	101 550 972,34	34 257 110,45
2018 rok	131 458 941,97	40 243 986,99
2019 rok	124 874 322,76	44 176 892,36

Źródło danych: RB-28 za IV kwartał 2018r i za I kwartał 2019 r

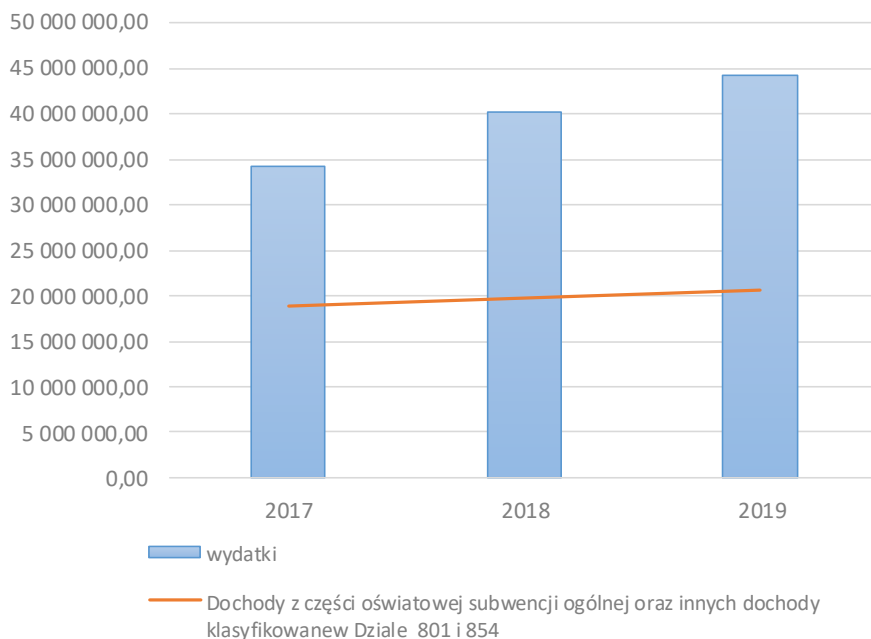


Należy uwzględnić również fakt, że wydatki na zadania oświatowe realizowane są również poza budżetem z tzw. wydzielonych rachunków dochodów własnych jednostek oświatowych. Poziom tych wydatków to kwoty ok. 800 000 zł rocznie.

Dane przedstawiające wydatki oświatowe na tle dochodów pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej oraz innych dochodów klasyfikowanych w Dziale 801 Oświata i wychowanie oraz 854 Edukacyjna opieka wychowawcza przedstawiają się następująco:

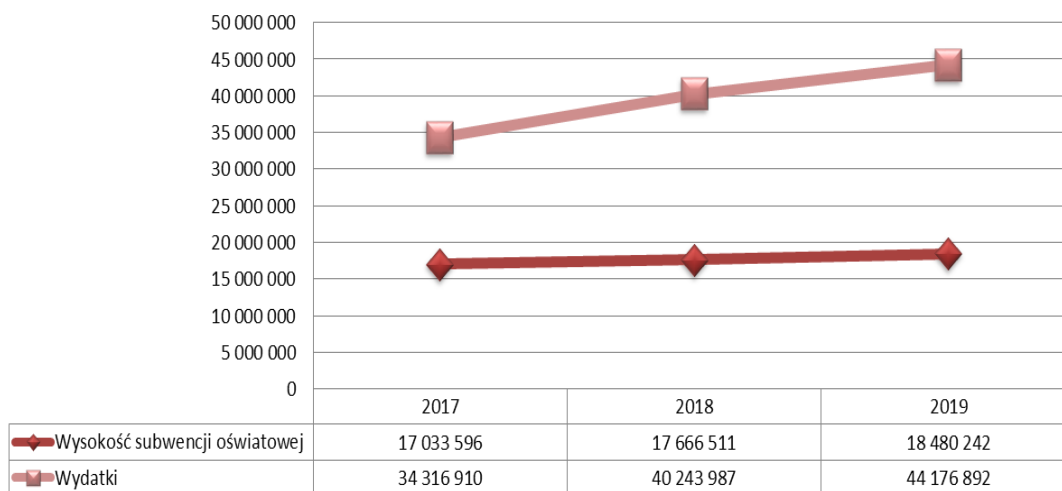
Lata	2017	2018	2019
Subwencja oświatowa	17 033 596,00	17 666 510,55	18 480 242,36
Dochody z Działu 801 i 854	1 757 658,25	2 139 165,33	2 069 535,07
Wydatki	34 257 110,45	40 243 986,99	44 176 892,36

Źródło danych: Rb 27 i Rb 28 Miasta Kobyłka



Wydatki na zadania oświatowe na tle subwencji oświatowej przedstawiono na poniższych zestawieniach i wykresach.

Otrzymana subwencja oświatowa zestawiona z wydatkami

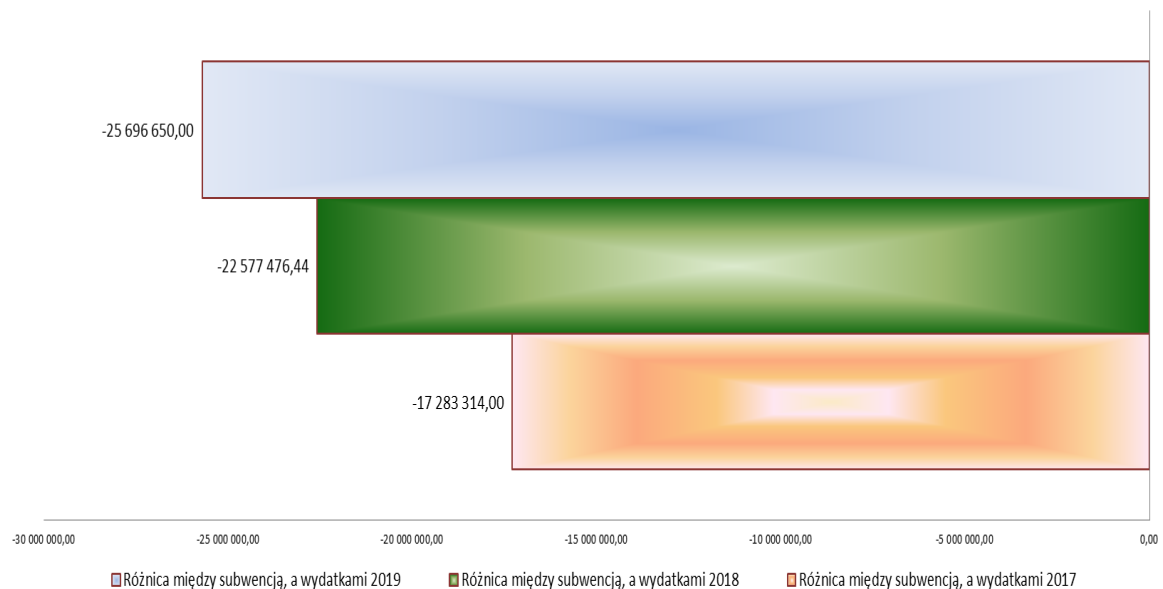


Źródło danych: Rb 27 i Rb 28 Miasta Kobyłka

2017 rok	Wydatki	Naliczona subwencja oświatowa	Różnica między subwencją, a wydatkami 2017
	Razem		
	34 316 910,00	17 033 596,00	-17 283 314,00

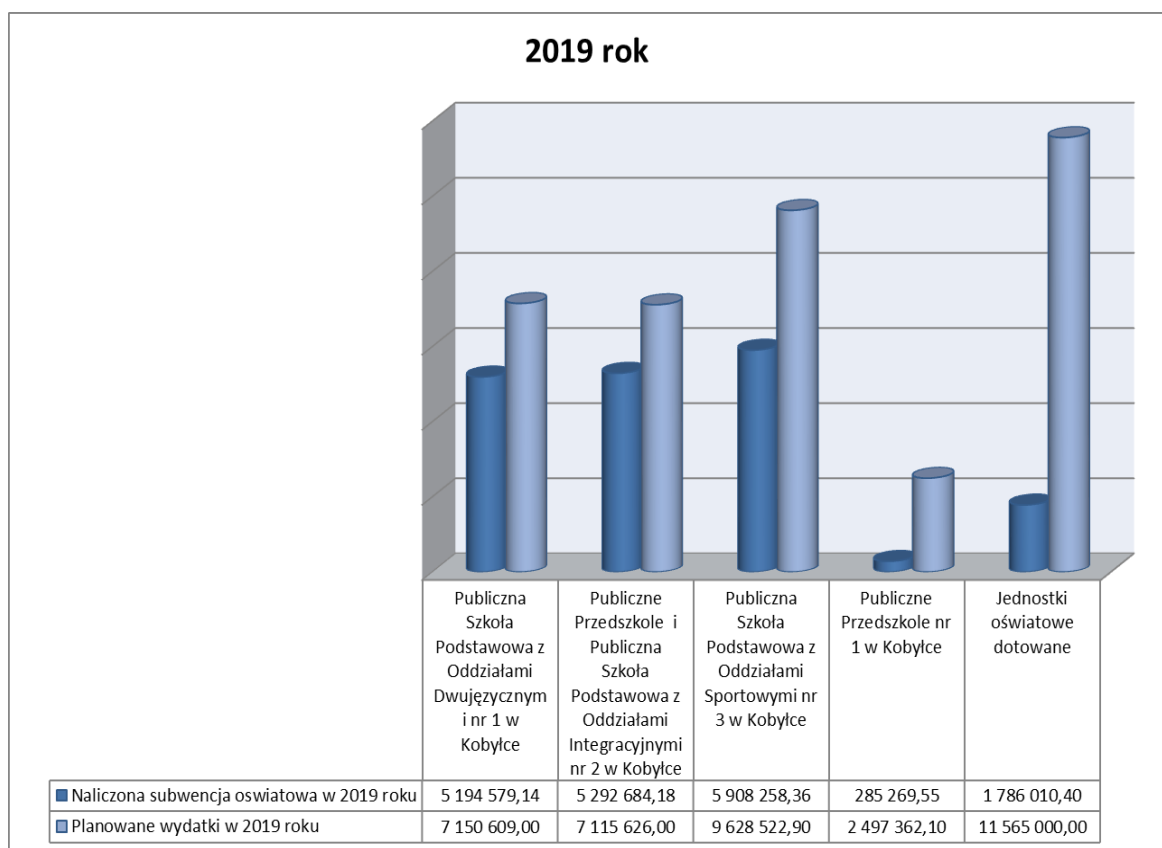
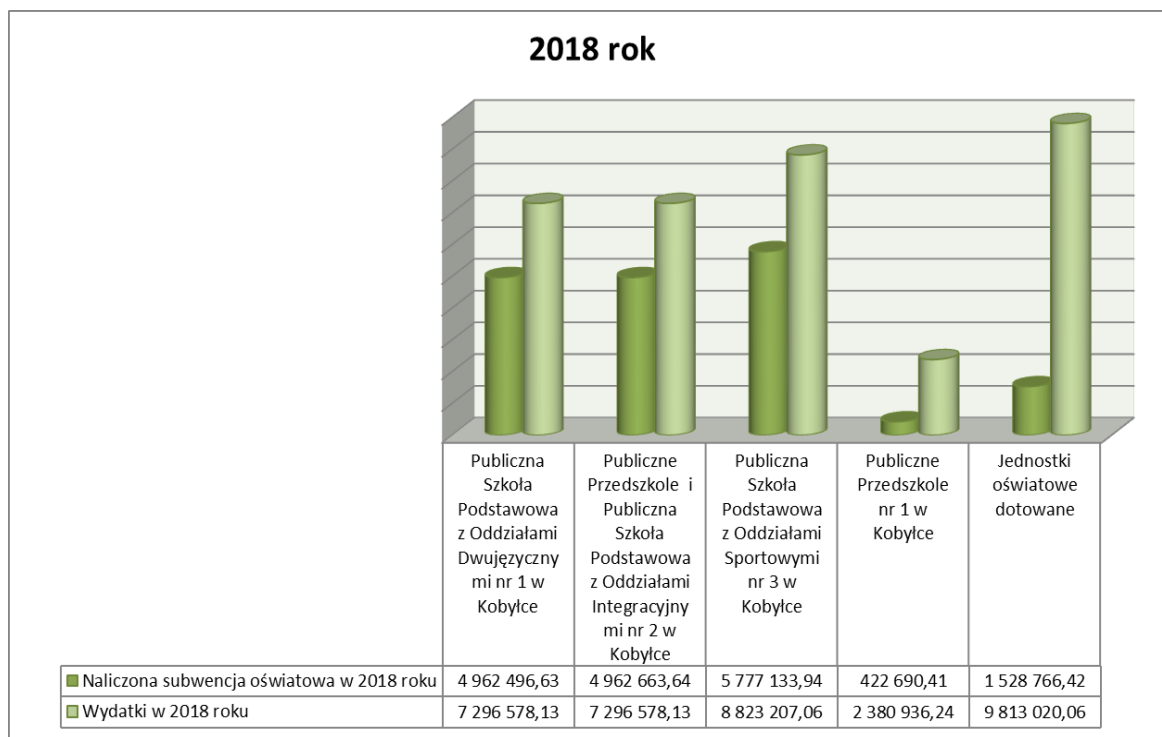
2018 rok	Wydatki	Naliczona subwencja oświatowa	Różnica między subwencją, a wydatkami 2018
	Razem		
	40 243 986,99	17 666 510,55	-22 577 476,44

2019 rok	Wydatki	Naliczona subwencja oświatowa	Różnica między subwencją, a wydatkami 2019
	Razem		
	44 176 892,36	18 480 242,36	-25 696 650,00



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie Rb 27 i Rb 28

Wydatki jednostek oświatowych na terenie gminy na tle przypadających na nie kwot subwencji oświatowej przedstawiają poniższe wykresy i tabela na str. 8.



Nazwa jednostki	Naliczona subwencja oświatowa w 2018 roku	Wydatki w 2018 roku	Naliczona subwencja oświatowa w 2019 roku	Planowane wydatki w 2019 roku
Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Dwujęzycznymi nr 1 w Kobyłce	4 962 496,63	7 296 578,13	5 194 579,14	7 150 609,00
Publiczne Przedszkole i Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi nr 2 w Kobyłce	4 962 663,64	7 296 578,13	5 292 684,18	7 115 626,00
Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Sportowymi nr 3 w Kobyłce	5 777 133,94	8 823 207,06	5 908 258,36	9 628 522,90
Publiczne Przedszkole nr 1 w Kobyłce	422 690,41	2 380 936,24	285 269,55	2 497 362,10
Jednostki oświatowe dotowane	1 528 766,42	9 813 020,06	1 786 010,40	11 565 000,00

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie Rb 27, Rb 28 oraz metryczek subwencji oświatowej

Kwoty wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek gminnych i dotowanych przez gminę są wyższe od kwot przypadających na nie na podstawie algorytmu podziału subwencji oświatowej. Globalne podsumowanie wydatków gminy na zadania oświatowe wskazuje, że w roku 2019 łączna kwota subwencji pokrywa 41,83% tych wydatków; w roku 2018 – 43,89%.

Sytuacja, kiedy gmina wydaje na zadania oświatowe więcej niż otrzymuje z budżetu państwa w formie oświatowej części subwencji ogólnej, jest sytuacją powszechną, wynikającą z obowiązującego systemu finansów publicznych w Polsce.

Zgodnie bowiem z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencja ogólna;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Subwencja ogólna dla gmin składa się z części:

- a) wyrównawczej;
- b) równoważącej;
- c) oświatowej.

Z samej definicji subwencji (nieodpłatna i bezzwrotna pomoc finansowa udzielana najczęściej przez państwo określonym podmiotom, (np. jednostkom samorządu terytorialnego, prywatnym przedsiębiorstwom, organizacjom społecznym i osobom fizycznym dla poparcia ich działalności), ani też z żadnego przepisu prawa nie wynika, że

subwencja ma zagwarantować pokrycie konkretnego rodzaju wydatków podmiotu subwencionowanego.

Wartość środków przekazywanych z budżetu państwa do samorządów w postaci części oświatowej subwencji ogólnej nie wynika w żaden sposób z poziomu wydatków na zadania oświatowe w danej jednostce a jest jedynie pochodną algorytmów i wzorów stosowanych przy podziale kwoty ustalonej w budżecie państwa.

Część oświatowa subwencji ogólnej (SO) składa się z trzech części:

- **SOA** – kwota bazowa części oświatowej, według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych,
- **SOB** – kwota uzupełniająca, uwzględniająca wagi P zwiększające finansowy standard A na realizację zadań szkolnych,
- **SOC** – kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych

$$SO = SOA + SOB + SOC$$

Standard A - otrzymuje się dzieląc kwotę ogólną subwencji (SO) pomniejszoną o 0,4% rezerwy przez ogólną liczbę uczniów przeliczeniowych w kraju.

Wskaźnik korygujący Di - wskaźnik uwzględniający stopnie awansu zawodowego nauczycieli.

Zastosowanie tego wskaźnika umożliwia przekazanie relatywnie wyższych kwot części oświatowej subwencji ogólnej do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy niż średnie w skali kraju. Przekłada się to na poziom ponoszonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wydatków na wynagrodzenia nauczycieli.

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej uzależniona jest od liczby uczniów przeliczeniowych otrzymanej poprzez zastosowanie zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów wykazanych w systemie informacji oświatowej (według stanu na dzień 30 września 2018 r. i dzień 10 października 2018 r.) zweryfikowanych przez organy prowadzące (dotujące) szkoły i placówki oświatowe oraz określonych typów i rodzajów szkół oraz wskaźnika korygującego uwzględniającego stopnie awansu zawodowego

nauczycieli, wykazanych w systemie informacji oświatowej, (według stanu na dzień 30 września 2018r. i dzień 10 października 2018r.) zweryfikowanych i potwierdzonych przez organy prowadzące (dotujące) szkoły i placówki oświatowe.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określona w ustawie budżetowej na rok 2019, kwota części oświatowej subwencji ogólnej została ustalona w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej nie mniejszej, niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (2018), skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

W kwocie subwencji oświatowej na 2019r. zostały uwzględnione nowe zadania oświatowe oraz zmiany zakresu zadań oświatowych, z których najważniejsze to:

- a) podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli o 5% od 1 stycznia 2019r.;
- b) skutki przechodzące na 2019 r. podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 kwietnia 2018r.;

Przy wyliczeniu wartości subwencji dla gminy Kobyłka zastosowanie znalazło 13 wag, wśród których występowały:

Waga P 3

Uczniowie szkół podstawowych "małe szkoły".

Wartość wagi wynosi 0,2

Waga P 4

Uczniowie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, niedostosowani społecznie, zagrożeni niedostosowaniem społecznym, z zaburzeniami zachowania, zagrożeni uzależnieniem, z chorobami przewlekłymi oraz uczniowie szkół podstawowych specjalnych, dotychczasowych gimnazjów specjalnych, szkół ponadpodstawowych specjalnych i szkół ponadgimnazjalnych specjalnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzież ośrodków socjoterapii.

Wartość wagi wynosi 1,4

Waga P 5

Uczniowie niewidomi, słabo widzący, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, uczniowie z zaburzeniami psychicznymi.

Wartość wagi wynosi 2,9

Waga P 7

Uczniowie z niepełnosprawnością intelektualną w stanie głębokim spełniający obowiązek szkolny lub nauki poprzez uczestnictwo w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych w szkołach i PPP, uczniowie z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem w tym z zespołem Aspergera.

Wartość wagi wynosi 9,5

Waga P 26

Uczniowie oddziałów sportowych.

Wartość wagi wynosi 0,2

Waga P 39

Uczniowie klas dwujęzycznych.

Wartość wagi wynosi 0,17

Di wskaźnik korygujący dla gminy **wynosi 0,9401459092**. Jest mniejszy od jedności, co przekłada się niekorzystnie na wartość subwencji dla gminy.

Standard na ucznia w 2019 roku wynosi **5 568,5657 zł**. Kwota ta dotyczy wszystkich samorządów.

Ogólną strukturę naliczonej dla gminy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2019 i 2018 przedstawiono poniżej, zaś szczegółowy sposób wyliczenia subwencji oświatowej na rok 2019 przedstawiono w arkuszu kalkulacyjnym, który ze względu na swoją objętość zamieszczony został jako załącznik nr 1 do niniejszego raportu.

Subwencja oświatowa w 2019 roku

Naliczona subwencja dla jednostek prowadzonych przez gminę	
16 195 272,83	szkoły
485 518,41	przedszkola
13 440,72	zadania pozaszkolne gminne
16 694 231,95	Razem
Naliczona subwencja dla jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż JST	
893 005,20	szkoły
1 273 949,21	przedszkola
2 166 954,41	Razem
18 861 186,36	Ogółem naliczona subwencja

Subwencja oświatowa w 2018 roku

Naliczona subwencja dla jednostek prowadzonych przez gminę	
15 379 986,45	szkoły
744 998,17	przedszkola
12 759,51	zadania pozaszkolne gminne
16 137 744,13	Razem
Naliczona subwencja dla jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż JST	
511 626,49	szkoły
1 017 139,92	przedszkola
1 528 766,42	Razem
17 666 510,55	Ogółem naliczona subwencja

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie metryczek subwencji oświatowej

Wobec opisanych dotychczas faktów dotyczących poziomu wydatków oświatowych na tle wydatków ogółem gminy, na tle oświatowej części subwencji ogólnej oraz innych dochodów celowych związanych z zadaniami oświatowymi gminy, przy uwzględnieniu perspektywy gospodarowania całym budżetem, poszukiwanie możliwości optymalizacji wydatków skoncentrowanych w jednej dziedzinie, wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

Z uwagi na funkcjonujący w gminie sposób planowania wydatków; tj. w oparciu jedynie o klasyfikację budżetową, analizę wydatków sporządzono głównie w oparciu o taki układ danych. Nie udało się uzyskać wszystkich zakładanych danych dotyczących wydatków, w tym: wydatków na utrzymanie budynków, wydatków na media (dane o wielkości zużycia i ceny jednostkowe), wydatków na wynagrodzenia w rozbiciu na kadre nauczającą i obsługującą, itp. Najprawdopodobniej wynikało to z faktu, że jednostka nie gromadzi i nie analizuje danych w takim zakresie, a wygenerowanie ich na potrzeby analizy było zbyt uciążliwe.

Zestawiono zatem dane o wydatkach za lata 2017 - 2019 wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej, tak aby uzyskać informację o tym, jakim obszarom działalności oświatowej przyporządkowano największą ilość środków, jak zmieniały się wartości w latach, jakiej skali zmiany planu następowały w trakcie roku i jaka była trafność planowania, tj. poziom wykonania planu. Wyniki przedstawiają poniżej zamieszczone tabele.

Dochody / Wydatki za 2017 rok

Dochody						
Rozdział		Plan za IV kwartał	Wykonanie	w tym: dotacje celowe		
80 101	Szk.Podstawowe	330 162,00	331 576,29	324 806,06		
80 104	Przedszkola	1 271 788,00	1 236 277,38	971 388,00		
80 110	Gimnazja	112 903,00	112 074,81	110 096,07		
80 113	Dowózanie uczniów do szkół	0,00	632,00	0,00		
80 150	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podst.	6 403,00	6 264,77	6 264,77		
85 415	Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym	70 833,00	70 833,00	70 833,00		
Razem		1 792 089,00	1 757 658,25	1 483 387,90		
Wydatki						
Rozdział		Plan za IV kwartał	Wykonanie	w tym dotacje celowe, stypendia	dotacje dla innych jednostek oświatowych	wydatki majątkowe
80 101	Szk.Podstawowe	14 531 781,99	14 153 891,57	4 036,93	258 171,70	459 845,99
80 104	Przedszkola	10 656 471,98	9 900 812,89	0,00	5 630 170,14	115 010,78
80 106	Inne formy wychowania przedszkolnego	300 000,00	255 406,86	0,00	255 406,86	0,00
80 110	Gimnazja	5 721 377,00	5 676 067,66	0,00	42 229,36	0,00
80 113	Dowózanie uczniów do szkół	400 000,00	304 546,50	0,00	0,00	0,00
80 146	Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	134 526,00	102 511,65	0,00	0,00	0,00
80 149	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszk. w szk. podst. i innych formach wychowania przedszk.	812 408,00	686 989,45	0,00	464 938,59	0,00
80 150	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podst.	2 896 839,00	2 857 903,68	0,00	323 632,98	0,00
80 152	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w gimnazjach, klasach dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w szk. innego typu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
80 153	Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
80 195	Pozostała działalność	125 484,00	120 383,89	13 899,89	0,00	0,00
85 404	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka	84 000,00	62 974,62	0,00	62 974,62	0,00
85 415	Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym	110 633,00	110 621,68	110 621,68	0,00	0,00
85 495	Pozostała działalność	25 000,00	25 000,00	25 000,00	0,00	0,00
Razem		35 798 520,97	34 257 110,45	153 558,50	7 037 524,25	574 856,77

Źródło: Rb-28, Rb-27 za IV kwartał 2017r

Dochody / Wydatki za 2018 rok

Dochody							
<i>Dochody</i>							
Rozdział		Plan		Wykonanie	w tym: dotacje celowe		
		za I kwartał	za IV kwartał				
80 101	Szk.Podstawowe	2 000,00	2 000,00	14 944,03	0,00		
80 104	Przedszkola	1 221 688,00	1 520 960,00	1 545 094,70	1 120 660,00		
80 110	Gimnazja	1 000,00	1 000,00	1 917,00	0,00		
80 153	Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego	0,00	298 581,00	298 517,28	298 517,28		
80 195	Pozostała działalność	176 558,85	193 701,53	198 237,32	198 210,14		
85 415	Pomoc materialna dla uczniów o charakterze	0,00	80 455,00	80 455,00	80 455,00		
Razem		1 401 246,85	2 096 697,53	2 139 165,33	1 697 842,42		
<i>Wydatki</i>							
Rozdział		Plan		Wykonanie	w tym		
		za I kwartał	za IV kwartał		dotacje celowe, stypendia	dotacje dla innych jednostek oświatowych	wydatki majątkowe
80 101	Szk.Podstawowe	16 007 719,99	17 842 507,99	17 775 576,18	2 741,65	272 189,01	427 250,99
80 104	Przedszkola	12 005 462,65	13 275 103,98	12 893 265,90	0,00	8 146 598,91	54 893,98
80 106	Inne formy wychowania przedszkolnego	210 000,00	224 000,00	201 864,36	0,00	201 864,36	0,00
80 110	Gimnazja	4 658 635,00	4 356 771,00	4 341 282,40	0,00	0,00	0,00
80 113	Dowożenie uczniów do szkół	400 000,00	400 000,00	356 314,47	0,00	0,00	0,00
80 146	Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	150 977,00	150 977,00	123 789,56	0,00	0,00	0,00
80 149	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszk. w szk. podst. i innych formach wychowania przedszk.	1 015 258,00	890 026,00	772 825,12	0,00	572 783,28	0,00
80 150	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podst.	2 435 140,00	2 633 556,00	2 602 363,15	0,00	548 005,80	0,00
80 152	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w gimnazjach, klasach dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w szk. innego typu	369 479,00	326 353,00	299 024,69	0,00	0,00	0,00
80 153	Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych	0,00	298 581,00	298 562,83	22 320,55	0,00	0,00
80 195	Pozostała działalność	275 580,00	367 878,45	362 691,43	25 000,00	0,00	0,00
85 404	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka	84 000,00	89 000,00	71 578,70	0,00	71 578,70	0,00
85 415	Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym	39 500,00	119 955,00	119 948,20	119 448,20	0,00	0,00
85 495	Pozostała działalność	25 000,00	24 900,00	24 900,00	24 900,00		
Razem		37 676 751,64	40 999 609,42	40 243 986,99	194 410,40	9 813 020,06	482 144,97

Źródło: Rb-28, Rb-27 za I i IV kwartał 2018r

Dochody / Wydatki za 2019 rok					
<i>Dochody</i>					
Rozdział		Plan	w tym: dotacje celowe		
80 101	Szk.Podstawowe	2 100,00			
80 104	Przedszkola	1 520 960,00	1 120 660,00		
80 110	Gimnazja	1 500,00			
80 195	Pozostała działalność	544 975,07	544 975,07		
Razem		2 069 535,07	1 665 635,07		
<i>Wydatki</i>					
Rozdział		Plan	w tym		
		za I kwartał	dotacje celowe, stypendia	dotacje dla innych jednostek oświatowych	wydatki majątkowe
80 101	Szk.Podstawowe	21 804 000,99	3 000,00	320 000,00	697 250,99
80 104	Przedszkola	14 249 198,98		9 460 000,00	54 893,98
80 106	Inne formy wychowania przedszkolnego	345 000,00	0,00	345 000,00	0,00
80 110	Gimnazja	1 903 221,00	0,00	0,00	0,00
80 113	Dowózienie uczniów do szkół	470 000,00	0,00	0,00	0,00
80 146	Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	139 545,20	0,00	0,00	0,00
80 149	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszk. w szk. podst. i innych formach wychowania przedszk.	792 693,00	0,00	674 000,00	0,00
80 150	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podst.	3 485 764,00	0,00	670 000,00	0,00
80 152	Realizacja zadań wymagających stosowania spec. organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w gimnazjach, klasach dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w szk. innego typu	160 165,00	0,00	0,00	0,00
80 195	Pozostała działalność	654 304,19	20 000,00	0,00	0,00
85 404	Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka	96 000,00	0,00	96 000,00	0,00
85 415	Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym	47 000,00	47 000,00	0,00	0,00
85 495	Pozostała działalność	30 000,00	0,00	30 000,00	0,00
Razem		44 176 892,36	70 000,00	11 565 000,00	752 144,97

Źródło: Rb-28, Rb-27 za I kwartał 2019r

W analizowanym okresie wydatki oświatowe praktycznie w całości przeznaczone były jedynie na wydatki bieżące. Wydatki majątkowe corocznie kształtowały się na poziomie 1% wydatków oświatowych. Największe kwoty wydatkowano w rozdziałach szkoły podstawowe, przedszkola, gimnazja. Suma wydatków w tych rozdziałach co roku kształtuje się na poziomie 86% wszystkich wydatków oświatowych (zarówno na etapie planu, jak i wykonania). Ze względu na zmiany w systemie edukacji zmieniają się proporcje wydatków między szkołami podstawowymi a gimnazjami, wzrastają wydatki w rozdziale szkoły podstawowe, spadają w rozdziale gimnazja.

Znaczne środki wydawane są na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach i szkołach (10% wydatków oświatowych rocznie), co ma swoje źródło i odzwierciedlenie w przepisach prawa.

Analizując wydatki pod kątem możliwości ich optymalizacji, szczególną uwagę zwracano na sposób planowania wydatków. Jak wynika z zebranych informacji i przeprowadzonych analiz, w gminie stosowana jest metoda planowania oparta na powtarzalności danych z przeszłości, tj. pomnożenie (przewidywanego) wykonania planu bieżącego przez przyjęte (narzucone, przewidywane, dopuszczone) wskaźniki (o wartościach większych lub mniejszych od jedności) skutkujące zwiększeniem lub zmniejszeniem wartości planu na rok następny. Taka metoda niesie ze sobą duże ryzyko błędu, błędu powtarzalnego i uniemożliwia racjonalizowanie wydatków, powoduje niedoszacowanie środków (skutki: konieczność ciągłych zmian planu) lub planowanie zawyżone (skutki: zbyteczne blokowanie środków finansowych, które mogłyby służyć do realizacji innych zadań). Ilustracją tak niekorzystnego zjawiska niech będą następujące przykłady:

Wydatki w rozdziale 80113 Dowożenie uczniów do szkół.

W roku 2017 zaplanowano w tym rozdziale kwotę w wysokości 400 000 zł wydatkowano 304 546 zł (zawyżona kwota 95 454 zł).

W roku 2018 zaplanowano w tym rozdziale ponownie kwotę w wysokości 400 000 zł, w trakcie roku wartość planu zachowano, a w rzeczywistości wydatkowano 356 314 zł (zawyżona kwota 43 686 zł).

W roku 2019 zaplanowano w tym rozdziale kwotę 470 000 zł.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o możliwość optymalizacji wydatków warto w tym przypadku postawić pytanie, czym kierowano się podejmując decyzję o takiej kwocie w tej pozycji planu. Tego typu zjawisko powielane w każdej pozycji planu, poprzez efekt skali powoduje niekorzystną sytuację dla gminy.

W roku 2017 niewykonane wydatki oświatowe wynosiły 1 541 410 zł (4% planu) w tym 755 659 zł w rozdziale przedszkola (7% planu). W roku 2018 odpowiednio 756 622 zł (1,8% planu) i 381 838 zł (2,8% planu).

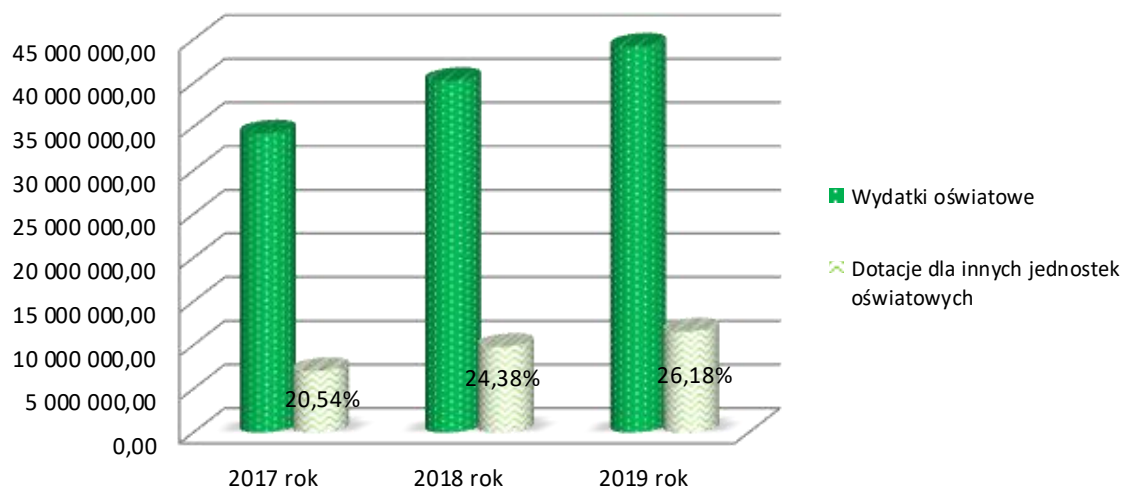
Zmiana metody planowania jest konieczna dla poszukiwania możliwości optymalizacji wydatków, o czym będzie mowa w części opisującej rekomendacje.

Z prawdopodobną sytuacją zawyżania planu lub braku bieżącego monitoringu możemy mieć również do czynienia w przypadku środków na dotacje dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych prowadzących na terenie gminy jednostki oświatowe. Pokazują to sprawozdania budżetowe RB 28S, paragrafy 2540 i 2590, gdzie różnice między planem a wykonaniem wynoszą kilkaset tysięcy złotych i kształtują się na poziomie 4% planu w tych paragrafach.

W strukturze wydatków oświatowych gminy dotacje te stanowią bardzo istotną wartość.

Lata	2017 rok	2018 rok	2019 rok
Wydatki oświatowe	34 257 110,45	40 243 986,99	44 176 892,36
Dotacje dla innych jednostek oświatowych	7 037 524,25	9 813 020,06	11 565 000,00

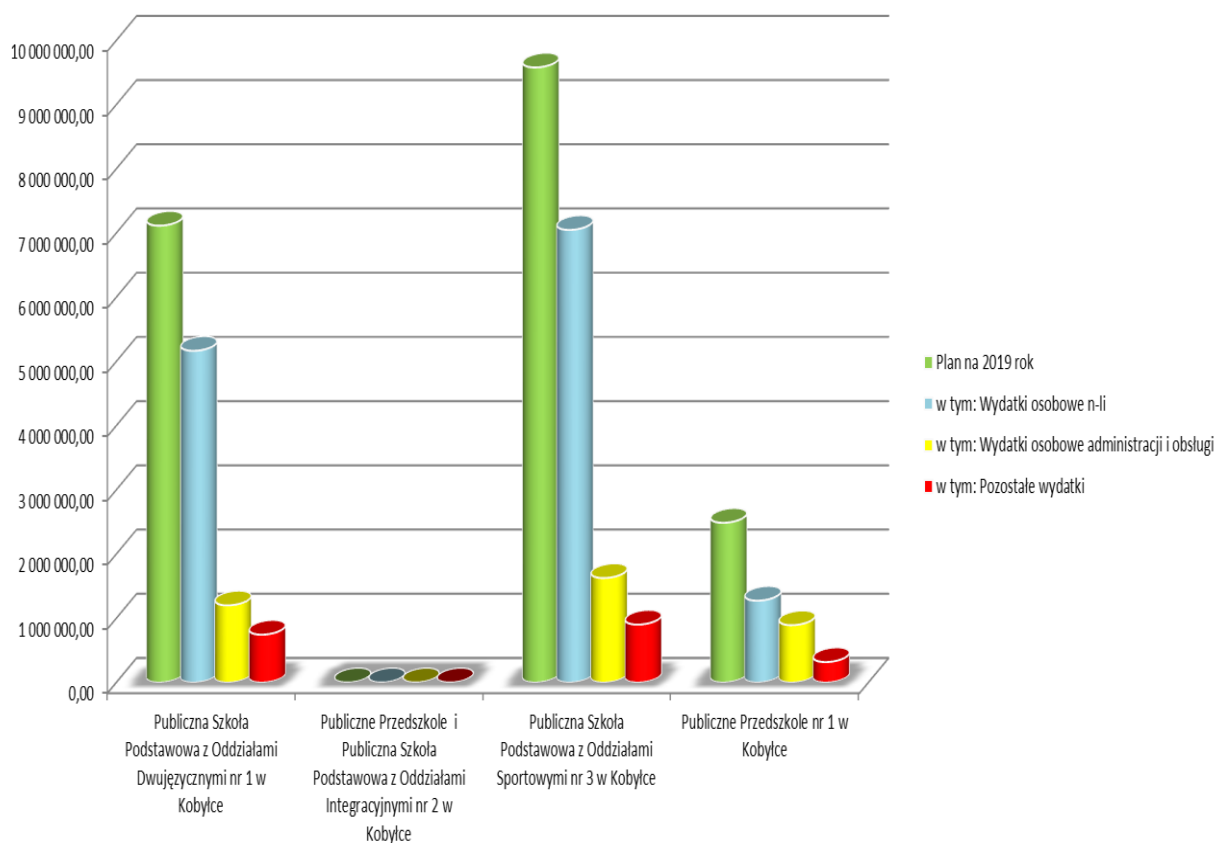
Zródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów w latach 2017 i 2018 oraz Uchwały budżetowej na 2019 r.



Oświatowe wydatki bieżące, to głównie wynagrodzenia i składki od nich naliczane. W gminie Kobyłka poziom tych wydatków w planach finansowych jednostek gminy wynosi około 90%.

Jednostki	Plan na 2019 rok	w tym:		
		Wydatki osobowe n-li	Wydatki osobowe administracji i obsługi	Pozostałe wydatki
Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Dwujęzycznymi nr 1 w Kobyłce	7 115 626,00	5 166 894,00	1 202 530,00	746 202,00
Publiczne Przedszkole i Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi nr 2 w Kobyłce	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Sportowymi nr 3 w Kobyłce	9 580 825,00	7 049 615,44	1 627 972,56	903 237,00
Publiczne Przedszkole nr 1 w Kobyłce	2 488 837,00	1 275 512,00	893 858,00	319 467,00

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie na podstawie danych otrzymanych z gminy



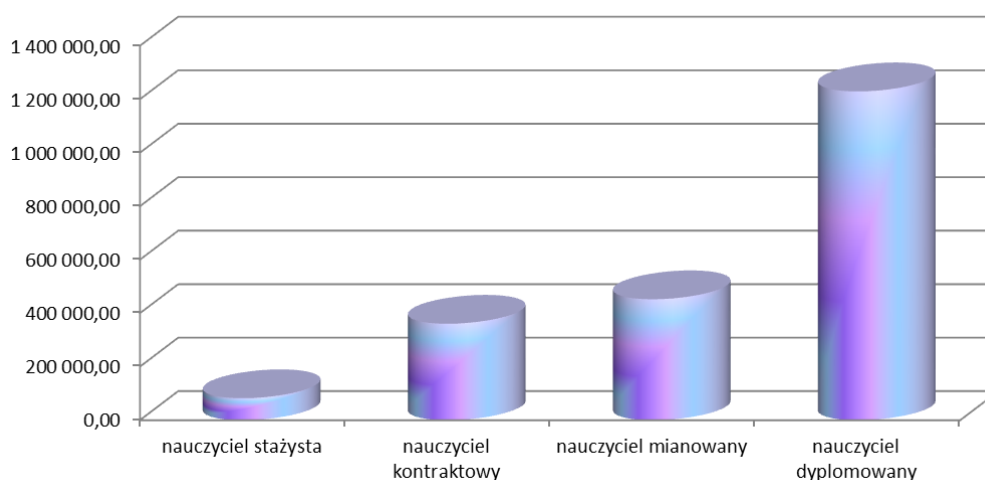
Brak danych uniemożliwił dokonanie zakładanej analizy struktury etatów kadry pedagogicznej wg stopni awansu zawodowego oraz liczby przydzielanych godzin ponadwymiarowych. W związku z tym, ta najistotniejsza grupa wydatków została przeanalizowana pod kątem możliwości optymalizacji jedynie w oparciu o dane ze sprawozdania o wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli za rok 2018.

Średnie wynagrodzenia nauczyciela od 1 kwietnia 2018 r. według Karty Nauczyciela i ustawy budżetowej wynosiło:

- 2 900,20 zł dla nauczyciela stażysty;
- 3 219,22 zł dla nauczyciela kontraktowego;
- 4 176,3 zł dla nauczyciela mianowanego;
- 5 336,4 zł dla nauczyciela dyplomowanego.

W gminie kwota wypłaconych wynagrodzeń przekracza średnie wynagrodzenia, w związku z tym nie powstał obowiązek wypłaty dodatków uzupełniających. Różnice wynikające z wynagrodzeń faktycznie wypłaconych nauczycielom zatrudnionym w gminnych placówkach oświatowych a średnią wynagrodzeń nauczycieli w gminie przedstawiono na wykresie.

Kwota różnicy poniesionych wydatków na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty nauczyciela



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie na podstawie sprawozdania o średnich wynagrodzeniach nauczycieli za rok 2018

Kwoty różnic kształtują się od poziomu 81 681 zł w dla grupy nauczycieli stażystów, poprzez 360 310 zł dla nauczycieli kontraktowych, 451 821 zł dla nauczycieli mianowanych, aż do 1 229 222 zł dla nauczycieli dyplomowanych.

O ile za prawidłową należy uznać sytuację, kiedy poziom wypłaconych wynagrodzeń przekracza średnią, o tyle fakt przekroczenia średnich o kwotę ponad miliona złotych w jednej tylko grupie nauczycieli powinien być przemyślany, tym bardziej, że wspomniany w części dotyczącej naliczania subwencji wskaźnik Di jest dla gminy niekorzystny. Biorąc pod uwagę poziom finansowania wydatków subwencją, każde obniżenie poziomu wydatków na wynagrodzenia (ale ciągle jeszcze powyżej średniej dla gminy) i dodatkowo przy zmianie wartości wskaźnika Di, oznaczać będzie mniejszą dopłatę na funkcjonowanie oświaty z budżetu gminy.

Wyniki analizy struktury zatrudnienia pracowników administracji i obsługi oraz wynagrodzeń w tej grupie pracowników przedstawiono w tabelach poniżej.

Administracja i obsługa w jednostkach oświatowych

Stanowisko	Wynagrodzenie zasadnicze	Premia	Funkcyjny / nocny	Liczba jednostek oświatowych, która dotyczy
Pracownicy administracji				
Główny księgowy	3120-4000	628-1248	600-1050	3
Kierownik gospodarczy	2700-3150	630-1080	300-550	2
Sam.st. ds kadr	2960-3140	592-628		2
Specjalista ds. płac	2 960,00	592,00		1
Starszy Ref. ds. szkoły	2 790,00	558,00		1
Kierownik obiektów sport.	2 980,00	596,00		1
Intendent	2 700,00	540,00		1
Specjalista	2 990,00	1 196,00		1
Starszy Referent	2 990,00	1 196,00		1
Samodzielny Referent	2 990,00	1 046,00		1
Pracownicy obsługi				
Starszy woźny	2120-2200	440-848		2
Woźna / Woźna Oddziałowa	2030-2090	362-418,5		2
Konserwator	2250-2566	450-898		3
Dozorca	1950-2070	414-585	300,00	3

Administracja i obsługa w jednostkach oświatowych

Stanowisko	Wynagrodzenie zasadnicze	Premia	Funkcyjny / nocny	Liczba jednostek oświatowych, która dotyczy
Sprzątaczką	1920-2000	400-700		2
Strażnik	1 920,00	576,00		1
Opiekun dzieci i młodzieży	2 000,00	400,00		1
Pomoc nauczyciela	2030-2260	406-452		2
Pomoc n-la (asystent)	2 044,00	274,00		1
Pomoc kuchenna	1150-2200	230-440		2
Intendent i pomoc kuchenna	2 470,00	494,00		1
Kucharz	1150-2470	452-494		2
Szatniarka	2020-2070	414-808		1

Dane z jednostek*	ZSP nr 2	SP nr 1	Przedszkole nr 1
Liczba uczniów (stan na 30.04.19)	587	912	195
Liczba n-li na 30.04.19	111,37	76,27	20,39
Liczba oddziałów	28	39	8
Liczba uczniów na świetlicy	265	180	0
Opał	gaz	gaz	gaz
Liczba uczniów - posiłki stołówka	210	200	170
Pracownicy - posiłki stołówka	15	10	10
Kuchnia	brak	brak	Tak
Sala gimnastyczna	3	1	1
Powierzchnia (wg. dokumentacji budowlanej)	4 977,60	4 308,42	1 013,41
Powierzchnia działki	1,1842 ha	0,73 ha	1660 m2
Pracownicy administracji i obsługi			
Główny księgowy	1,00	1,00	0,50
Kierownik gospodarczy	1,00	1,00	
Sam.st.ds kadr	1,00		0,25
Specjalista ds. płac	1,00		
Starszy ref. Ds. szkoły	1,00		
Kierownik obiektów sport.	1,00		
Intendent			1,00
Specjalista		1,00	
Starszy Referent		1,00	
Samodzielny Referent		1,00	
Razem	6,00	5,00	1,75
Starszy Woźny	3,00	1,00	

Dane z jednostek*	ZSP nr 2	SP nr 1	Przedszkole nr 1
Woźna / Woźna Oddziałowa	6,00		8,00
Konserwator	1,00	1,00	0,38
Dozorca	3,00	3,00	3,00
Sprzątaczką	6,00	10,50	
Strażnik		1,00	
Opiekun dzieci i młodzieży	1,00		
Pomoc nauczyciela	2,00		2,00
Pomoc n-la (asystent)	6,00		
Pomoc kuchenna	2,00		2,00
Intendent i pomoc kuchenna	1,00		
Kucharz	1,00		1,00
Szatniarka/ szatniarz	1,00	2,00	
Razem	33,00	18,50	16,38

*PSP nr 3 – brak danych

Strukturę zatrudnienia przedstawiono na tle danych charakteryzujących poszczególne jednostki. Tak zestawione dane prowadzą do ciekawych wniosków i powinny być inspiracją do przemyślenia funkcjonujących w tym obszarze rozwiązań.

Warto zwrócić uwagę na następujące fakty:

W jednostkach, które dostarczyły dane, wskaźnik liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela, kształtuje się od wartości 5,28 poprzez 9,75 do 12.

Wskaźnik liczebności oddziałów (od najmniejszego do największego) przybiera wartości: 20,96; 23,38; 24,37.

Liczba etatów administracji w jednostce, w której liczba osób do obsługi administracyjnej jest największa (liczba uczniów i nauczycieli razem) 988 wynosi 5 etatów.

W jednostce, w której liczba uczniów i nauczycieli razem wynosi 698, liczba etatów administracji wynosi 6. W jednostce, w której liczebność osób do obsługi administracyjnej wynosi 215, liczba etatów administracyjnych wynosi 1,75.

Jeżeli punktem odniesienia będzie tylko liczba nauczycieli, proporcje również przedstawiają się ciekawie: 6 etatów administracji / 111 nauczycieli; 5 etatów administracji / 76 nauczycieli; 1,5 etatu administracji / 20 nauczycieli.

Liczba etatów obsługi w jednostce, do której uczęszcza 587 uczniów wynosi 33 etaty. W jednostce, w której liczba uczniów wynosi 912, etatów obsługi jest 18,50, a w jednostce z liczbą 195 uczniów występuje 16,38 etatów.

W jednostkach występuje bardzo wielka różnorodność stanowisk (nazwy stanowisk zarówno w części dotyczącej administracji, jak i obsługi). Można też postawić tezę o braku spójności w systemie wynagrodzeń (przykład: wynagrodzenie zasadnicze na stanowisku Starszy Referent jest wyższe od wynagrodzenia zasadniczego na stanowisku Ds. kadr, na stanowisku Specjalista ds. płac, na stanowisku Kierownik gospodarczy).

Struktura zatrudnienia w szkole, uwzględniająca zarówno kadrę pedagogiczną, jak i pracowników administracji i obsługi, jest najbardziej istotnym czynnikiem wpływającym na system oświaty i kształtowanie się wydatków gminy.

Warto zatem zwrócić uwagę na racjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Celem prac analitycznych, których efektem jest niniejszy raport, miało być poszukiwanie możliwości optymalizacji wydatków na zadania oświatowe realizowane w gminie Kobyłka.

Pytanie o możliwość optymalizacji wydatków nie może być jedynie pytaniem o możliwość obniżenia wydatków, ale zawsze powinno być pytaniem o relacje między poziomem wydatków przeznaczanych w danym obszarze działalności (w tym przypadku zadania oświatowe), a poziomem zabezpieczenia potrzeb w danym obszarze (w tym przypadku oczekiwań edukacyjnych rodziców, uczniów, nauczycieli).

Za optymalny należałoby przyjąć taki stan, kiedy realizacja usług edukacyjnych odbywa się na poziomie gwarantującym spełnienie państwowych standardów edukacyjnych, (przepisy prawa) wzbogaconych o usługi, na sfinansowanie których stać społeczność lokalną.

Analizując wydatki pod kątem możliwości ich optymalizacji szczególną uwagę zwracano na sposób planowania wydatków. Jak wynika z zebranych informacji i przeprowadzonych analiz w gminie stosowana jest metoda planowania oparta na powtarzalności danych z przeszłości, tj. pomnożenie (przewidywanego) wykonania planu bieżącego przez przyjęte (narzucone, przewidywane, dopuszczone), wskaźniki (o wartościach większych lub mniejszych od jedności) skutkujące zwiększeniem lub zmniejszeniem wartości planu na rok następny. Metoda taka w żaden sposób nie służy optymalizacji zdefiniowanej, jak wyżej.

Rekomenduje się zasadniczą zmianę metody planowania. Z metody planowania „z przeszłości” na metodę planowania „na przyszłość”, polegającą w głównej mierze na wyliczeniu dla planowanego roku jednostkowych wielkości zużycia poszczególnych dóbr i usług i pomnożenie ich przez szacowane ceny jednostkowe.

Taka metoda kalkulacji możliwa jest do zastosowania co do każdego wydatku, poczynając od wydatków na media, a kończąc na wynagrodzeniach. Z powodzeniem stosowana jest w samorządach i niekoniecznie wymaga skomplikowanych narzędzi.

Rekomenduje się wprowadzenie bieżącego monitoringu wydatków (który nie ogranicza się jedynie do sporządzania sprawozdań budżetowych) oraz

wielopłaszczyznowych analiz porównawczych, które będą punktem wyjścia do określenia optymalnego zakresu rzeczowego świadczonych usług i w dalszej kolejności do ich wyceny.

Rekomenduje się, aby czynności z zakresu analizy i planowania wydatków oświatowych wykonywane były przez osobę zatrudnioną w zespole pracowników podległych Skarbnikowi Gminy. Zważywszy na możliwości zmian organizacyjnych w zakresie obsługi finansowo - administracyjnej jednostek oświatowych, utworzenie wyspecjalizowanego stanowiska d/s planowania i analiz nie powinno wiązać się z dodatkowymi kosztami.

Rekomenduje się przygotowywanie wytycznych dla dyrektorów jednostek w zakresie przygotowywania arkuszy organizacyjnych (np. liczebność oddziałów, „polityka godzin ponadwymiarowych”, standaryzacja liczby etatów pedagogicznych niewykonujących zajęć przy tablicy w stosunku do liczby uczniów, itp.)

Rekomenduje się standaryzację w zakresie obsługi pozaedukacyjnej (administracja i obsługa – procedury, etaty, wynagrodzenia).

Rekomenduje się uchwalanie w budżecie rezerwy oświatowej, która jest bardzo dobrym narzędziem kształtowania wysokości planów finansowych jednostek oświatowych w poszczególnych okresach roku budżetowego, i co jest również ważne, wysokości dotacji dla szkół prowadzonych przez podmioty inne, niż gmina.

W załączeniu przedstawiono arkusze kalkulacyjne do zastosowania i wykorzystania w tych obszarach, w których w pierwszej kolejności widzi się możliwości i potrzeby dokonania zmian i które takie zmiany umożliwiają. Są nimi :

- Załącznik nr 2 - Różnice między projektami planów finansowych na rok 20.. a rok 20..
- Załącznik nr 3 - Wynagrodzenia – bieżący rok
- Załącznik nr 4 - Wynagrodzenia – następny rok
- Załącznik nr 5 – Media
- Załącznik nr 6 - Wydatki rzeczowe - bieżący rok
- Załącznik nr 7 – Wydatki rzeczowe – następny rok
- Załącznik nr 8 – Limity AiO
- Załącznik nr 9 – Dotacje

- Załącznik nr 10 – Tytuły wydatków
- Załącznik nr 11 – Zadania
- Załącznik nr 12 – Rezerwa

Wyrażamy nadzieję, że opisane w raporcie spostrzeżenia co do wydatków przeznaczanych na realizację zadań oświatowych i przedstawione rekomendacje, posłużą do bardziej racjonalnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych dla dobra mieszkańców gminy.