



Miasto Leszno

Program oświatowy

Poznań, 21 grudnia 2015 r.
© Curulis Sp. z o.o.

 **CURULIS**
Doradztwo Samorządowe

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
CZĘŚĆ I. PROGNOZA DEMOGRAFICZNA	6
PROGNOZA ZAPOTRZEBOWANIA NA USŁUGI EDUKACYJNE DO ROKU 2050	6
PROGNOZA DEMOGRAFICZNA PRZEPROWADZONA W OPARCIU O DANE GUS ¹	6
PROGNOZA PRZEPROWADZONA W OPARCIU O MODEL PODWÓJNEGO WYGŁADZANIA WYKŁADNICZEGO – MODEL WINTERSA	8
PROGNOZA Z WYKORZYSTANIEM METODY WAG HARMONICZNYCH HELLWIGA	10
ZESTAWIENIE SPORZĄDZONYCH PROGNOZ	11
PROGNOZA MIASTA LESZNA	14
<i>Szkoły Podstawowe</i>	15
<i>Gimnazja</i>	16
<i>Obwody szkolne</i>	17
<i>Szkoły Ponadgimnazjalne</i>	18
<i>Wnioski</i>	19
CZĘŚĆ II. PROGNOZA WYSOKOŚCI SUBWENCJI I WYDATKÓW OŚWIATOWYCH	20
CZĘŚĆ III. ZASOBY KADRY NAUCZYCIELSKIEJ	24
CZĘŚĆ IV. GRUPA PORÓWNAWCZA	28
<i>Sieć szkół</i>	28
<i>Finanse</i>	36
CZĘŚĆ V. PROPOZYCJE ZMIAN	38
<i>Reorganizacja Szkół</i>	38
<i>Wychowanie przedszkolne</i>	39
<i>Powołanie zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół bądź centrum usług wspólnych</i>	39
<i>System zamówień wspólnych</i>	41
<i>Wydzielony rachunek dochodów własnych</i>	43
<i>Outsourcing usług gastronomicznych</i>	46
<i>System motywacyjny dla dyrektorów oraz nauczycieli</i>	47
<i>Związek międzypowiatowy w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego oraz specjalnego</i>	48
CZĘŚĆ VII. PODSUMOWANIE	52
SPIS TABEL	53
SPIS RYCIN	54

WPROWADZENIE

Niniejszy dokument jest drugą częścią programu oświatowego dla Miasta Leszna. Część pierwsza raportu stanowiła punkt wyjścia, który określał mocne i słabe strony lokalnego systemu oświaty. Zmieniająca się sytuacja demograficzna jak i również zmiany polityczne determinują modyfikacje obecnego stanu realizacji zadań oświatowych. Podejmowanie decyzji w obszarze edukacji jest zadaniem trudnym, wymagającym długofalowego myślenia oraz przewidywania skutków na wielu płaszczyznach.

Celem poniższego opracowania jest określenie zaleceń oraz działań pozwalających poprawić efektywność lokalnej oświaty, zarówno w obszarze finansowym, jak i jakościowym. Pierwsze części dokumentu stanowią prognozy uwarunkowań mających wpływ na realizację polityki oświatowej Miasta: demografia, finanse oraz organizacja kadrowa. Ponadto zestawione zostały dane organizacyjne, kadrowe oraz finansowe Leszna na tle grupy porównawczej, którą stanowią miasta o zbliżonej liczbie uczniów.

Istotę dokumentu stanowi propozycja działań w zakresie poprawy efektywności lokalnej oświaty. Przygotowane zestawienie ma na celu wskazanie praktycznych i możliwych do zastosowania działań, dostosowanych do indywidualnej sytuacji Miasta Leszna. Każda podjęta decyzja niesie za sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki, jednak należy mieć świadomość, że Władzom powinna przyświecać odpowiedzialność za obecny i przyszły stan oświaty.

CZĘŚĆ I. PROGNOZA DEMOGRAFICZNA

PROGNOZA ZAPOTRZEBOWANIA NA USŁUGI EDUKACYJNE DO ROKU 2050

W celu weryfikacji przyszłego zapotrzebowania na usługi edukacyjne na terenie Leszna przeprowadzono ich prognozę w latach 2015 - 2050. Oszacowanie liczby uczniów w przyszłości ma pozwolić na zweryfikowanie przez władze Miasta potrzeb lokalnej oświaty.

Aby zbadać przyszłe potrzeby przeprowadzono dwa rodzaje badań, określające przewidywaną liczbę uczniów:

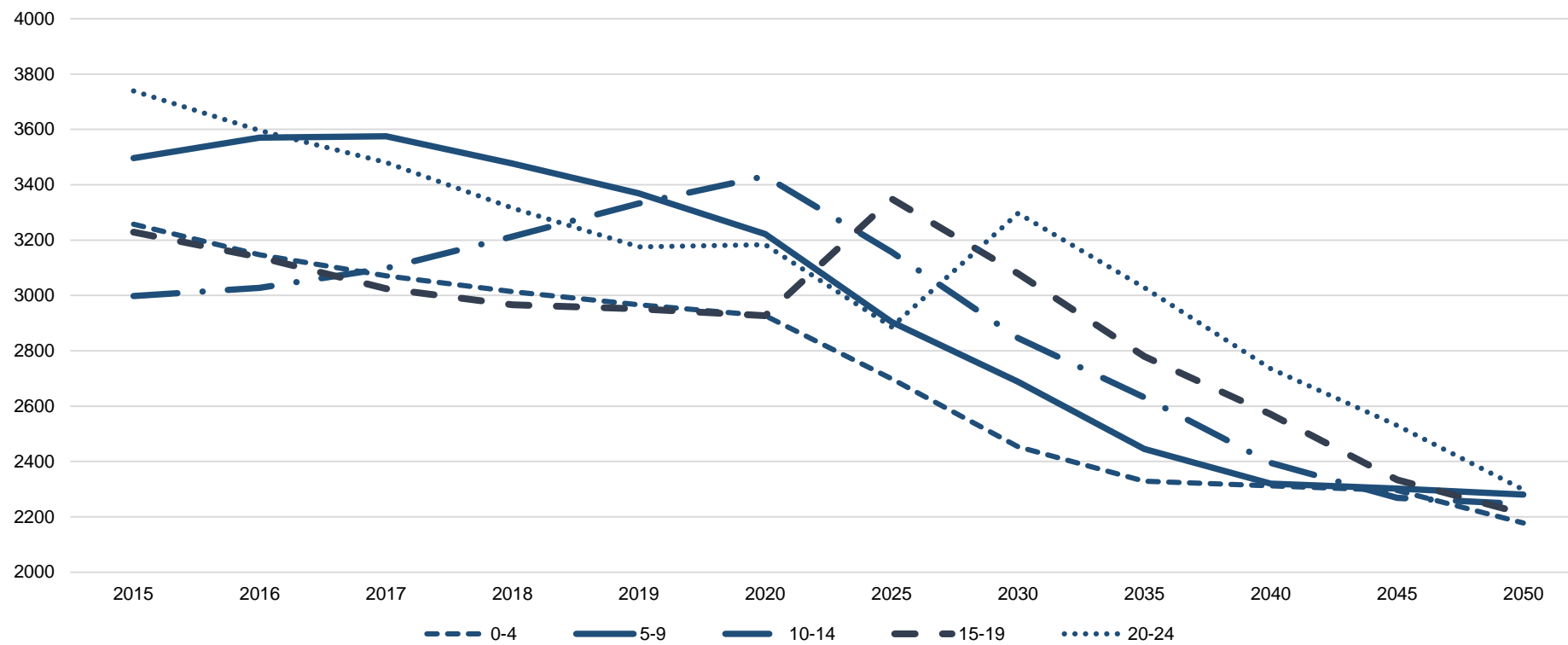
1. Analiza desk research – prognozę przeprowadzono na podstawie danych udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny do 2050 roku.
2. Badanie własne – na podstawie danych historycznych (liczba dzieci w Lesznie od 2000 roku) w opraciu o model wygładzania wykładniczego Wintersa oszacowano liczbę uczniów do roku 2018.

Wyniki z przeprowadzonych analiz oraz wnioski zaprezentowano w dalszej części rozdziału.

PROGNOZA DEMOGRAFICZNA PRZEPROWADZONA W OPARCIU O DANE GUS¹

Główny Urząd Statystyczny prowadzi autorskie prognozy oparte na wynikach Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku, z uwzględnieniem zmian spowodowanych ruchem naturalnym (urodzenia i zgony), migracjami ludności (na pobyt stały i czasowy) oraz przemieszczeniami związanymi ze zmianami administracyjnymi. Wyniki z przeprowadzonej prognozy zaprezentowano na ryc.1.

Ryc. 1. Prognoza liczby dzieci w Mieście Leszno do 2050 wg GUS BDL



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL

Przygotowana przez Główny Urząd Statystyczny prognoza liczby ludności wskazuje, iż w porównaniu do 2015 roku liczba dzieci i młodzieży zamieszkująca Leszno ulegnie zmniejszeniu. W tabeli zestawiono różnicę między prognozowaną w roku bieżącym liczbą osób w poszczególnych kategoriach wiekowych a wartością prognozowaną do roku 2020, 2025, 2035, 2040, 2045 i 2050.

Tabela 1. Różnica między prognozowaną liczbą ludności z 2015 roku a liczbą ludności w latach 2020 – 2050

	do 2020	do 2025	do 2030	do 2035	do 2040	do 2045	do 2050
0-4	-330	-558	-804	-928	-945	-962	-1079
5-9	-274	-592	-808	-1051	-1176	-1194	-1216
10-14	433	159	-152	-366	-603	-729	-752
15-19	-302	120	-150	-449	-658	-895	-1018
20-24	-556	-853	-442	-711	-1004	-1209	-1441

Zróżdła: opracowanie własne

Najwyższa tendencja spadkowa zauważalna jest wśród najmłodszej grupy wiekowej – 0-4 lata i 5-9 lat, a więc dzieci, które w latach następnych kształtować będą popyt na usługi edukacyjne. Już w ciągu najbliższych 5 lat (do roku 2020) liczba dzieci w najmłodszej kategorii wieku zmniejszy się o ponad 600.

W grupie dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej w klasach I-IV liczba oddziałów zmniejszy się o około 10 (zakładając, iż oddział liczy przeciętnie 25 dzieci). W okresie do 2020 roku wzrośnie z kolei liczba dzieci uczęszczających do ostatnich klas szkół podstawowych oraz gimnazjum. Zgodnie z danymi GUS, wzrost nastąpi o 433 uczniów, co odpowiada około 17 oddziałom.

PROGNOZA PRZEPROWADZONA W OPARCIU O MODEL PODWÓJNEGO WYGŁADZANIA WYKŁADNICZEGO – MODEL WINTERSA

Druga prognoza liczby ludności w Lesznie wyliczona została za pomocą modelu wygładzania wykładniczego Wintersa. Model ten stosuje się do prognozowania przyszłych wartości na podstawie szeregu czasowego, który oprócz wahań przypadkowych, wykazuje pewną stałą tendencję (wzrostową lub spadkową), a także wahania przypadkowe. W badaniu uwzględnione zostały lata historyczne, począwszy od roku 1995. Długi horyzont prognozy powoduje zniekształcenie przyszłych wartości, z uwagi na to badanie liczby dzieci w Mieście obejmuje krótszy okres niż prognoza przedstawiona przez Główny Urząd Statystyczny.

Prognoza ta na rok przyszły (okres T+1) wyliczana jest według wzoru:

$$y_t^* = F_t + (\tau - T) * S_t + C_{t-r}$$

gdzie:

$$F_t = \alpha * (y_t - C_{t-r}) + (1 - \alpha)[F_{t-1} + S_{t+1}]$$

$$S_t = \beta * (F_t - F_{t-1}) + (1 - \beta) * S_{t-1}$$

$$C_t = \gamma * (y_t - F_t) + (1 - \gamma) * C_{t-r}$$

C_t – wygładzona wartość odchylenia sezonowego;

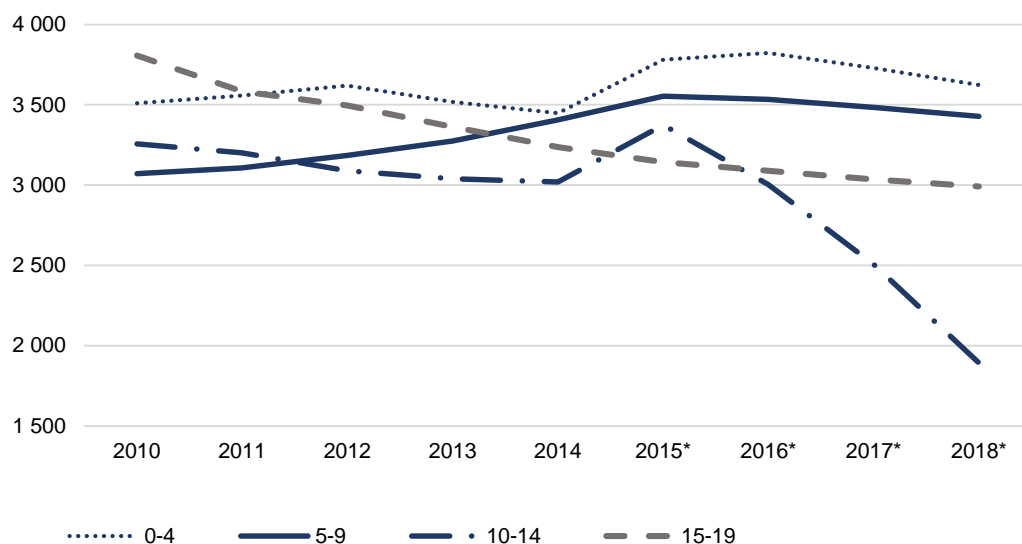
F_t – wygładzona wartość zmiennej prognozowanej;

S_t – ocena wskaźnika sezonowości

α , β , γ – parametry modelu, przyjmujące wartości z przedziału [0;1]

Przeprowadzona modelem Wintersa prognoza liczby dzieci w poszczególnych kategoriach wiekowych przedstawiona została na ryc. 2. W celu lepszego zobrazowania przyszłych tendencji na wykresie uwzględniono również lata historyczne od roku 2010.

Ryc. 2. Prognoza liczby dzieci w Mieście Lesznie do roku 2018 według modelu Wintersa



*lata prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 2. oraz szczegółowe zestawienie wartości prognoz w tabeli 2. wskazuje, iż w latach 2015 - 2018 nastąpi znaczne zmniejszenie się liczby dzieci w Lesznie. W odróżnieniu od prognozy przeprowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny, w prognozie opartej na ww. modelu zmniejszeniu ulegnie również liczba dzieci w wieku 10 – 14 lat. Największy spadek odnosi się właśnie do tej grupy wiekowej. Pomimo rozbieżności występujących w obu prognozach należy przyjąć, iż do roku 2018 nastąpi zmniejszenie zapotrzebowania na usługi edukacyjne związane z ogólnym spadkiem liczby dzieci i młodzieży zamieszkującej Miasto Leszno.

Tabela 2. Prognoza zapotrzebowania na usługi edukacyjne w Mieście Lesznie do 2018 roku – model Wintersa

Kategorie	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2018-2014
0-4 lata	3 449	3 782	3 823	3 729	3 624	175
5-9 lat	3 407	3 555	3 535	3 483	3 428	21
10-14 lat	3 019	3 375	3 003	2 508	1 894	-1 125
15-19 lat	3 236	3 142	3 089	3 036	2 992	-244

* Wartości prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

PROGNOZA Z WYKORZYSTANIEM METODY WAG HARMONICZNYCH HELLWIGA

Kolejną metodą, na podstawie której oszacować można przyszłe kształtowanie się liczby ludności w wieku do 19 lat w Lesznie jest metoda wag harmoniczných Hellwiga. Metoda ta znajduje zastosowanie w przypadku, gdy nie są znane żadne mechanizmy kształtowania się przyszłych wartości zmiennych.

Wyznaczenie wartości prognozowanych metodą wag harmoniczných podzielić można na dwa etapy. Pierwszym jest wygładzenie szeregu czasowego metodą trendu pełzającego - dzięki takiej operacji możliwe jest wykrycie nieregularnych zmian w szeregu czasowym. Drugi etap jest już właściwym prognozowaniem przyszłych wartości.

Prognoza y_t^* wyznaczana jest na podstawie poniższego wzoru:

$$y_t^* = w * (T - n) + \hat{y}_n$$

gdzie:

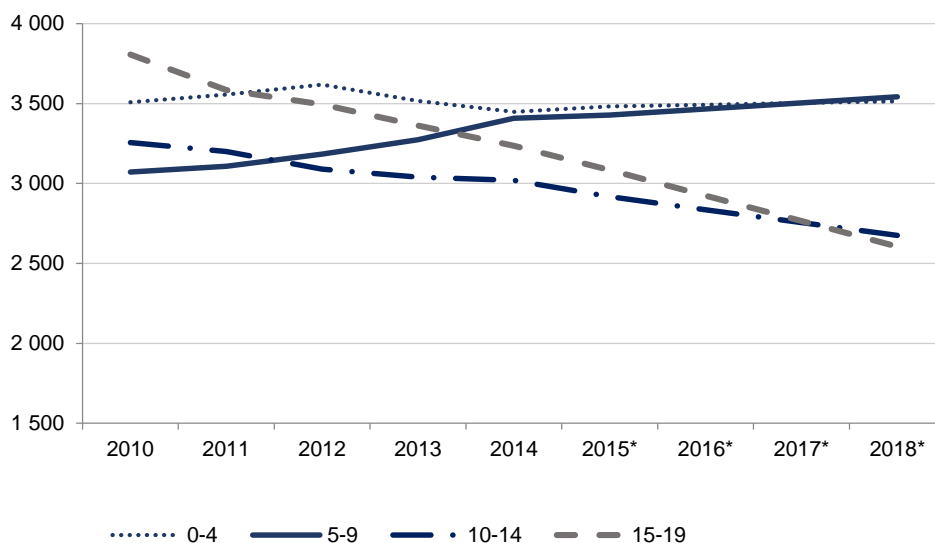
w – współczynnik harmoniczny

T – numer okresu, dla którego wyznaczana jest prognoza ($T > n$)

\hat{y}_n – wygładzona wartość zmiennej prognozowanej dla ostatniego elementu z szeregu czasowego

Wyniki przeprowadzonej prognozy przedstawione zostały na ryc. 3. oraz w tabeli 2. Porównując poprzednią metodę prognozowania, zauważyć można te same tendencje. W odniesieniu do roku 2014 nastąpić ma niewielki wzrost liczby dzieci w wieku 0 - 4 oraz 5 - 9 lat, widoczny spadek dotyczy dzieci od 10 do 19 roku życia. Biorąc pod uwagę liczbę wszystkich uczniów w Lesznie, w okresie od roku 2014 do prognozowanego roku 2018 nastąpi zmniejszenie ich liczby o ponad 700 osób.

Ryc. 3. Prognoza liczby dzieci w Mieście Lesznie do roku 2018 według metody Hellwiga



*lata prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 3. Prognoza zapotrzebowania na usługi edukacyjne w Mieście Lesznie do 2018 roku – metoda Hellwiga

Kategorie	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2018-2014
0-4 lata	3 449	3 482	3 493	3 504	3 514	65
5-9 lat	3 407	3 429	3 466	3 504	3 541	134
10-14 lat	3 019	2 917	2 836	2 755	2 674	-345
15-19 lat	3 236	3 083	2 924	2 764	2 605	-631

* Wartości prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

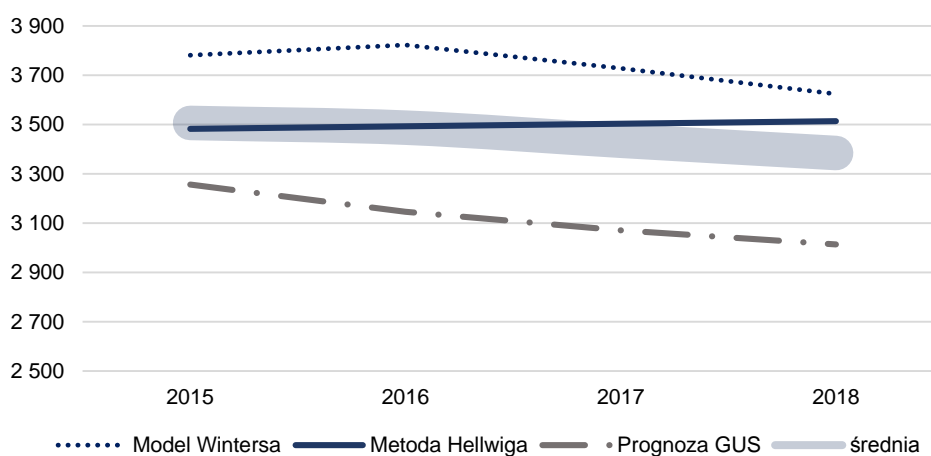
ZESTAWIENIE SPORZĄDZONYCH PROGNOZ

Każda próba prognozowania przyszłych wartości szeregu czasowego rodzi wątpliwość co do realności jej wykonania. Istnieje wiele metod, które bazując na danych historycznych pozwalają wyznaczyć wartości w latach kolejnych. W dokumencie sporządzone zostały trzy prognozy, przedstawiające liczbę dzieci z podziałem na grupy wiekowe:

1. Przeprowadzona przez Główny Urząd Statystyczny.
2. Na podstawie modelu wykładniczego Wintera.
3. Z wykorzystaniem wag harmonicznnych – metoda Hellwiga.

W celu weryfikacji poprawności przeprowadzonych badań, powyższe metody zestawione zostały na wspólnym wykresie. Dążąc do zobrazowania ogólnej tendencji kształtowania się liczby dzieci w Lesznie do roku 2018, wartości przeprowadzonych prognoz zostały uśrednione.

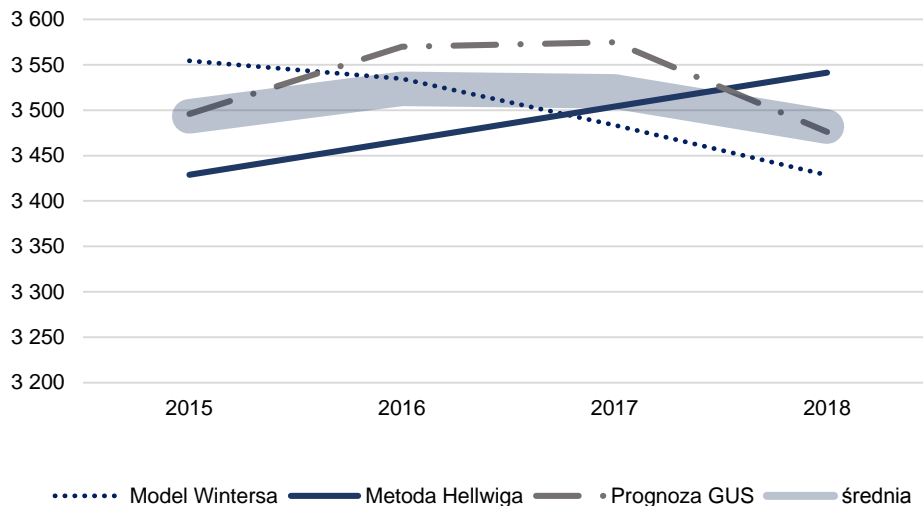
Na ryc. 4. zestawione zostały wykonane prognozy liczby dzieci w Mieście w wieku od 0 do 4 lat. Według średniej z trzech prognoz, liczba dzieci w najmłodszej kategorii wiekowej zmniejszy się do roku 2018 o 123. Ponadto badanie przeprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny potwierdza, iż tendencja ta w kolejnych latach będzie się pogłębiać.

Ryc. 4. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 0-4 lata w Mieście Lesznie w latach 2015-2018

Źródło: Opracowanie własne

Grupa wiekowa 5 - 9 lat wyróżnia się na tle pozostałych dużą zmiennością wartości historycznych. Z uwagi na to, wyniki prognozy znacząco odbiegają od siebie. Przeprowadzone na podstawie modelu Wintersa oraz Głównego Urzędu Statystycznego prognozy są jednak bardzo zbliżone. Pomimo wykazania tendencji wzrostowej w metodzie Hellwiga, średnia wyników prognoz pokazuje, iż w latach kolejnych zmniejszy się liczba dzieci w wieku 5 - 9 lat.

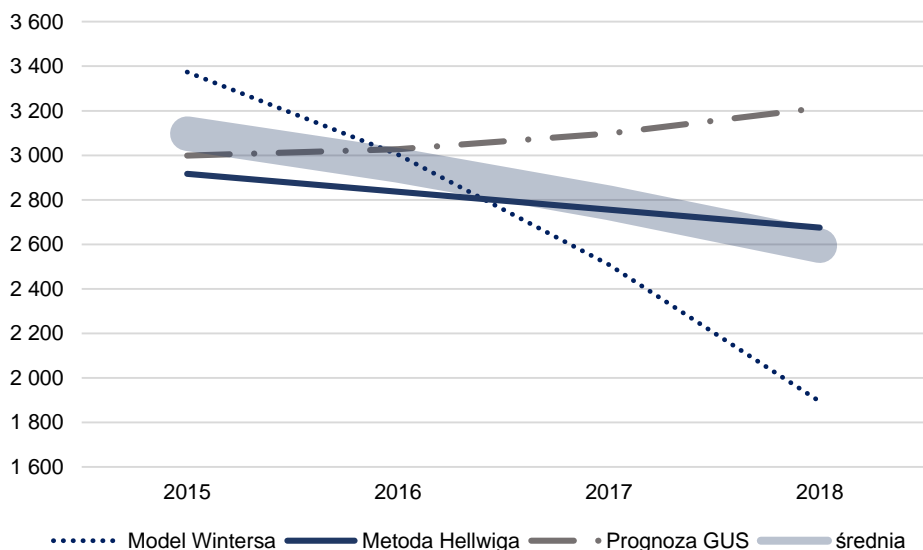
Ryc. 5. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 5-9 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne

Na ryc. 6. zestawiono przyszłe przewidywania liczby dzieci uczęszczających przede wszystkim do szkoły podstawowej (10 - 14 lat). Zarówno model Wintersa jak i metoda wag harmonicznych Hellwiga zgodne są co do zmniejszania się liczby dzieci w latach 2015 - 2018. Wydłużając lata prognozy do roku 2050, prognoza przeprowadzona przez GUS potwierdza wykazaną prawidłowość.

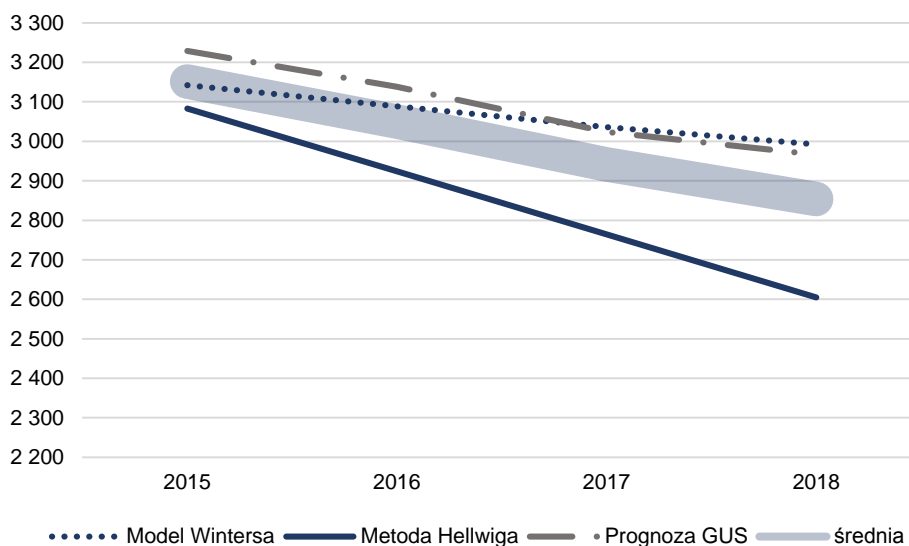
Ryc. 6. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 10-14 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne

Prognoza najstarszej grupy wiekowej uwzględnionej w badaniu (15 - 19 lat) przejawia się największym prawdopodobieństwem jej wykonania. Wszystkie przeprowadzone prognozy zgodnie wykazują, iż w latach 2015 - 2018 liczba ludności w tym wieku będzie sukcesywnie spadać. Średnio w roku 2018 liczba dzieci w Lesznie w wieku od 15 do 18 lat będzie niższa o prawie 300 uczniów, w porównaniu do roku 2015.

Ryc. 7. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 15-19 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne

PROGNOZA MIASTA LESZNA

Leszno dokonało własnej projekcji kształtowania się liczby uczniów w kolejnych latach z podziałem na rodzaj placówki. Przedłożona prognoza uwzględnia m.in. takie czynniki jak: polityka oświatowa państwa, sytuacja demograficzna czy aktualny stan organizacji jednostek oświatowych.

Zgodnie z przyjętą metodologią, przewidywaną liczbę dzieci w przedszkolach na terenie Miasta Leszna będą tworzyć wszystkie dzieci urodzone w danym roczniku. Według powyższej metodologii od 2015 roku przewiduje się spadek liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym o 111 w 2016 roku oraz o kolejne 55 w roku następnym.

Tabela 4. Prognoza liczby dzieci w przedszkolach

rocznik	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
2006	642					
2007	649	649				
2008	738	738				
2009	736	736	736			
2010		755	755	755		
2011			684	684	684	
2012				661	661	661
2013					644	644
2014						629
razem	2765	2878	2175	2100	1989	1934
różnica r/r		113	-703	-75	-111	-55

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

Tabela 5. Liczba dzieci w poszczególnych grupach wieku

	2012/13	2013/14	2014/15
6 latkowie	638	652	
5 latkowie	651	740	729
4 latkowie	746	732	768
3 latkowie	744	766	726
razem	2779	2890	2223

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sprawdzając skuteczność prognozy przeprowadzonej w 2013 roku zestawiono opracowaną prognozę z danymi GUS o liczbie dzieci w poszczególnym wieku. Porównując tabele nr 4 oraz nr 5 różnica ta była nieznaczna – największa w 2014 roku (48 dzieci). Dla dalszych prognoz w zakresie liczby dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym można bazować na powyższej metodologii.

SZKOŁY PODSTAWOWE

W tabeli poniżej została przedstawiona prognozowana liczba uczniów opracowana przez pracowników Urzędu na podstawie liczby dzieci zamieszkałych w poszczególnych obwodach szkół.

Tabela 6. Prognozowana liczba uczniów szkół podstawowych w podziale na poszczególne obwody

	Rok szk.	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
SP 1	uczniowie	211	216	262	282	308	304
11 sal l.	oddziały	12	12	12	12	12	12
SP 2	uczniowie	197	192	229	237	271	284
14 sal l.	oddziały	11	11	12	12	13	13
SP 3	uczniowie	195	183	223	232	255	253
14 sal l.	oddziały	11	10	10	10	11	11
SP 4	uczniowie	208	208	246	266	258	244
10 sal l.	oddziały	10	9	10	11	11	10
SP 5	uczniowie	328	323	398	402	384	392
12 sal l.	oddziały	13	13	15	15	15	15
SP 7	uczniowie	748	721	859	863	890	874
35 sal l.	oddziały	29	29	33	33	34	34
SP 9	uczniowie	591	561	677	694	649	653
21 sal l.	oddziały	23	23	27	28	26	26
SP 10	uczniowie	314	336	442	467	513	545
18 sal l.	oddziały	14	13	18	19	20	21
SP 12	uczniowie	488	526	648	713	758	805
22 sale l.	oddziały	20	22	26	29	30	32
SP 13	uczniowie	509	515	576	586	523	558
20 sal l.	oddziały	25	25	27	28	26	27
razem	uczniowie	3 789	3 781	4 560	4 742	4 809	4 912
	oddziały	168	167	190	197	198	201

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

Tabela 7. Zestawienie prognozy z faktyczną liczbą uczniów szkół podstawowych

	FAKTYCZNA LICZBA UCZNIÓW				RÓŻNICE Z PROGNOZĄ			
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16*	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
SP 1	211	206	232	258	0	-10	-30	-24
SP 2	197	186	177	200	0	-6	-52	-37
SP 3	195	161	155	161	0	-22	-68	-71
SP 4	208	195	211	231	0	-13	-35	-35
SP 5	328	354	426	491	0	31	28	89
SP 7	748	766	840	948	0	45	-19	85
SP 9	591	580	658	745	0	19	-19	51
SP 10	314	292	311	362	0	-44	-131	-105
SP 12	488	530	592	707	0	4	-56	-6
SP 13	509	509	536	635	0	-6	-40	49
razem	3 789	3 779	4 138	4 738	0	-2	-422	-4

*dane z arkuszy uzupełnianych przez szkoły

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prognozy Urzędu Miasta

W prognozie przygotowanej przez Urząd Miasta w 2013 roku założono, że do bieżącego roku szkolnego (2015/16) w każdej ze szkół liczba uczniów będzie wzrastać.

Porównując jednak miniony rok szkolny (2014/15), różnica między prognozowaną liczbą uczniów a faktycznymi danymi wynosiła ponad 400 osób. Największe dysproporcje były widoczne w szkołach położonych w centrum miasta – SP 3 oraz SP 10. Łącznie w szkołach podstawowych w centrum (SP 1, SP 2, SP 3 oraz SP 10) w okresie 6 lat liczba uczniów zmniejszyła się z 1053 do 875 (o 178 dzieci). Mimo iż według danych otrzymanych ze szkół w bieżącym roku liczba uczniów jest na podobnym poziomie, to rozkład uczniów między poszczególnymi jednostkami jest zróżnicowany.

GIMNAZJA

Analogicznie jak w przypadku szkół podstawowych zestawiono prognozę przygotowaną przez Urząd Miasta z danymi historycznymi. W ostatnim roku szkolnym (2014/15) rzeczywista liczba uczniów w gimnazjach różniła się o 82 osoby w porównaniu do prognozy przeprowadzonej w 2013 roku. W prognozie założono spadek liczby uczniów w Gimnazjum nr 4 (szkoła dwujęzyczna bezobwodowa) oraz Gimnazjum nr 5. W pozostałych jednostkach planowany był wzrost liczby uczniów w porównaniu do roku bazowego (2012/13). Odnosząc się do faktycznej liczby największe rozbieżności dotyczyły wspomnianego wcześniej Gimnazjum nr 5 (rzeczywisty wzrost liczby uczniów, mimo zakładanego spadku). Odwrotna tendencja nastąpiła w Gimnazjum nr 1 oraz nr 2, w których zakładano zwiększenie liczby uczniów.

Tabela 8. Prognozowana liczba uczniów gimnazjum w podziale na poszczególne obwody

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
G 1	381	396	414	403	414	434	437
G 2	117	118	206	207	201	181	188
G 4	450	417	364	336	336	336	336
G 5	221	239	137	129	131	137	171
G 7	282	276	302	288	283	288	307
G 8	253	260	279	274	277	248	271
G 9	277	319	342	331	294	296	321
razem	1 981	2 025	2 044	1 968	1 936	1 920	2 031

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

Tabela 9. Zestawienie prognozy z faktyczną liczbą uczniów gimnazjum

	FAKTYCZNA LICZBA UCZNIÓW				RÓŻNICE Z PROGNOZĄ			
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
G 1	381	351	308	361	0	-45	-106	-42
G 2	117	107	110	104	0	-11	-96	-103
G 4	450	405	355	361	0	-12	-9	25
G 5	221	269	278	290	0	30	141	161
G 7	282	288	291	282	0	12	-11	-6
G 8	253	254	286	285	0	-6	7	11
G 9	277	315	334	337	0	-4	-8	6
razem	1 981	1 989	1 962	2 020	0	-36	-82	52

*dane z arkuszy uzupełnianych przez szkoły

Źródło: Opracowanie własne na podstawie prognozy Urzędu Miasta

OBWODY SZKOLNE

Na sytuację w zakresie sieci szkół miejskich, a zarazem przewidywać co do liczby uczniów poszczególnych jednostek, wpływ mają migracje uczniów. Jak wskazuje tabela nr 10, prawie 70% uczniów szkół podstawowych uczęszcza do szkoły obwodowej, właściwej dla swego miejsca zamieszkania. Największy odsetek uczniów wybierających szkołę inną niż obwodowa występuje w przypadku szkół umiejscowionych w centrum, co wskazuje na rotację uczniów między powyższymi szkołami. W przypadku gimnazjów widoczna jest większa mobilność uczniów (bez uwzględnienia dwujęzycznego gimnazjum nr 4), która wynosi prawie 38%.

Tabela 10. Liczba dzieci w szkołach podstawowych z uwzględnieniem obwodów

	SP 1	SP 2	SP 3	SP 4	SP 5	SP 7	SP 9	SP 10	SP 12	SP 13	razem
liczba uczniów w szkole ogółem	232	177	155	211	426	840	658	311	592	536	4138
liczba dzieci poza obwodem szkoły - miasto Leszno	124	99	18	19	30	256	95	119	77	162	999
liczba dzieci poza obwodem szkoły - gminy ościenne		6		1	40	70	63		35	65	280
% uczniów poza obwodem	53,45%	59,32%	11,61%	9,48%	16,43%	38,81%	24,01%	38,26%	18,92%	42,35%	30,91%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wypełnionych ankiet (2014/15)

Tabela 11. Liczba dzieci w gimnazjach z uwzględnieniem obwodów

	G 1	G 2	G 4	G 5	G 7	G 8	G 9	razem
liczba uczniów ogółem	308	110	355	278	291	286	334	1 962
liczba dzieci poza obwodem szkoły - miasto Leszno	135	40		130	131	110	28	574
liczba dzieci poza obwodem szkoły - gminy ościenne	20	4		25	39	26	56	170
% uczniów poza obwodem	50,32%	40,00%	0,00%	55,76%	58,42%	47,55%	25,15%	37,92%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wypełnionych ankiet (2014/15)

Wpływ na rotację uczniów ma między innymi funkcjonowanie w poszczególnych szkołach klas integracyjnych, sportowych, dwujęzycznych bądź klas z programami autorskimi (Gimnazjum nr 1) oraz innowacyjnymi (Szkoła Podstawowa nr 12, Gimnazjum nr 4 oraz nr 5).

SZKOŁY PONADGIMNAZJALNE

Opracowane prognozy zakładają spadek liczby uczniów w okresie 8 lat o 270 (w przeważającej części w liceach ogólnokształcących). Odnosząc się do danych z poprzedniego roku szkolnego 2014/15 liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych zmniejszyła się o 277 osób, natomiast według opracowanej prognozy zakłada się tendencję spadkową dopiero od 2017 roku.

Tabela 12. Zestawienie prognozy liczby uczniów liceów ogólnokształcących

Rok szkolny	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
PROGNOZA								
Uczniowie	2 071	1 936	1 998	1 969	1 999	1 914	1 823	1 840
DANE								
Uczniowie	2 107	1 958	1 914					
RÓŻNICA								
Uczniowie	36	22	-84					

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

Tabela 13. Zestawienie prognozy liczby uczniów zespołów szkół (technika oraz szkoły zawodowe)

Rok szkolny	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
PROGNOZA								
Uczniowie	2 955	2 879	3 042	3 093	3 082	3 001	2 894	2 917
DANE								
Uczniowie	2 992	2 827	2 908					
RÓŻNICA								
Uczniowie	37	-52	-134					

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

Należy również zwrócić uwagę, że z oferty szkół ponadgimnazjalnych korzystają uczniowie spoza Leszna: według stanu na dzień 10 września 2015 roku udział uczniów, którzy nie są mieszkańcami Leszna w ogólnej liczbie uczniów szkół ponadgimnazjalnych wynosi około 62% (w gimnazjach jest to około 13%, a w szkołach podstawowych 7%.)

Podsumowując, wnioski postawione po przeprowadzonej przez Miasto Leszno prognozie wskazują na względną stabilność kształtowania się liczby dzieci w szkołach w kolejnych latach (wahania w okolicy kilkudziesięciu osób). Zaznaczono jednak, iż co najmniej przez 10 lat nie należy spodziewać się wzrostu liczby uczniów, co poparto prognozami przeprowadzonymi w skali ogólnokrajowej.

Tabela 14. Prognoza liczby uczniów w latach szkolnych 2015/16 – 2023/24 w Mieście Lesznie

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
przedszkola	1 893								
dynamika	-								
szkoły podstawowe	4 742	4 809	4 912						
dynamika	-	1,40%	2,10%						
gimnazjum	1 752	1 721	1 712	1 831	1 929	2 703	2 765	2 878	2 175
dynamika	-	-1,80%	-0,50%	7,00%	5,40%	40,10%	2,30%	4,10%	-24,40%

Źródło: Opracowanie Urzędu Miasta

WNIOSKI

Zestawienie wykonanych w latach historycznych prognoz z danymi rzeczywistymi pokazuje znaczące różnice w liczbie uczniów na terenie Leszna. Wpływ na powyższe kwestie miały między innymi zmiany w zakresie pójścia do szkoły 6-latków, migracje międzyobwodowe, zmiany organizacyjne (połączenie IV LO oraz ZSOŚ). W latach 2012 - 2015 w szkołach podstawowych różnica ta kształtowała się na poziomie 428 osób. Mniejszy, choć równie wysoki błąd odnosi się do szkół gimnazjalnych (różnica 170 uczniów).

Z uwagi na powyższe zaleca się, aby w dalszej analizie bazować na jednej z symulacji przeprowadzonej metodami statystyczno-ekonometrycznymi – są to: metoda Hellwiga i model Wintersa. Do ich oceny zastosowano tzw. błąd ex post, który traktowany jest jako średni-kwadratowy błąd prognoz wygasłych. Informacja o wielkości błędu pokazuje możliwe odchylenia od przyszłych wartości (w zastosowanej metodzie są one dużo mniejsze, niż w prognozie Miasta Leszna). Najmniejsze odchylenia od rzeczywistych wartości (co wynika ze stabilności szeregu w latach historycznych) odnoszą się do dzieci w wieku 5 - 9 lat. Przewiduje się, że średnio prognoza różnić się będzie o około 24 uczniów. Największą zmiennością cechuje się liczba dzieci w wieku 10 - 14 lat, stąd też najwyższy błąd w prognozie na lata 2015 - 2018 odnosi się właśnie do tej kategorii wiekowej (251 osób). Błąd ex post dla prognozy liczby dzieci w wieku 0 - 19 lat wynosi nieco ponad 100 osób, co stanowi niecały 1% ogólnej liczby dzieci objętych edukacją w Lesznie. Wszystkie symulacje, zarówno te przeprowadzone przez Miasto Leszno, GUS oraz bazujące na modelach ekonometrycznych, zgodne są co do przyszłego, malejącego trendu liczby dzieci w Lesznie.

CZĘŚĆ II. PROGNOZA WYSOKOŚCI SUBWENCJI I WYDATKÓW OŚWIATOWYCH

Wysokość subwencji oświatowej, zgodnie z algorytmem jej obliczania, zależy od trzech głównych czynników:

- 1) przeliczeniowej liczby uczniów;
- 2) typu i rodzaju szkoły;
- 3) struktury zatrudnienia nauczycieli (wskaźnik korygujący).

Prognozowanie wysokości subwencji, zwłaszcza w okresie kilkunastoletnim, jest zadaniem trudnym, gdyż elementy wpływające na jej kształtowanie nie są bezpośrednio skorelowane ani z prognozą inflacji, ani z produktem krajowym brutto. Wysokość wpływów dla poszczególnych jednostek obliczana jest na podstawie rozporządzenia wydawanego przez Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

W projekcie ustawy budżetowej na 2016 rok zaplanowano wzrost ogólnej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej o 3% (tj. 1,2 mld zł). Spowodowane jest to między innymi zwiększeniem zakresu zadań oświatowych – objęciem obowiązkiem szkolnym rocznika dzieci 6-letnich. Wstępny podział kwoty subwencji zakłada otrzymanie przez miasta na prawach powiatu w zakresie zadań zarówno gminy jak i powiatu łącznej kwoty w wysokości 13,2 mld zł. Szacuje się, że kwota części oświatowej subwencji ogólnej na 2016 rok przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego w poszczególnych szczeblach samorządu wzrośnie w porównaniu z rokiem bieżącym przeciętnie o około 1,9%.

W celu oszacowania wysokości subwencji na najbliższe lata wyznaczono hipotetyczne zależności kształtowania się poszczególnych parametrów na podstawie lat historycznych (poniższa tabela). Zgodnie z danymi przyjęto, że w latach przyszłych wysokość finansowego standardu A będzie zależeć od wysokości inflacji w roku poprzednim (jej wartość przyjęto na podstawie wytycznych Ministra Finansów dla jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby opracowania wieloletnich prognoz finansowych).

W latach historycznych ta zależność wahała się od 0,3% do 0,8%, dlatego należy przyjąć margines błędu w wysokości 1%. Ponadto wyznaczono, że przeciętna wysokość subwencji przypadająca na jedno dziecko wynosi około dwukrotności standardu finansowego A.

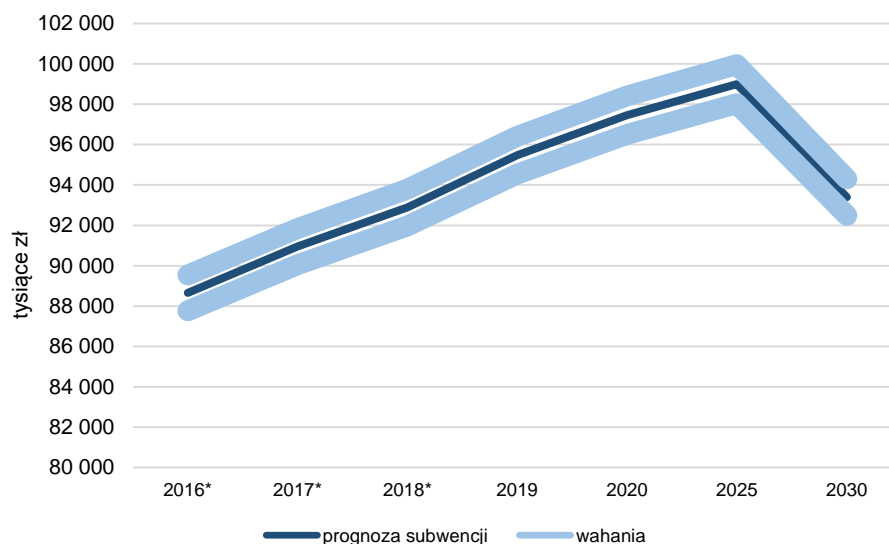
Tabela 15. Kształtowanie się wysokości subwencji w zależności od parametrów

	2012	2013	2014	2015
inflacja	3,70%	0,90%	0,00%	-0,02%
PKB	2,00%	1,60%	3,40%	3,40%
subwencja	86 460 459	87 796 162	86 205 994	86 639 949*
standard	4 942,42	5 163,09	5 243,31	5 258,68
liczba dzieci w wieku 7-19 lat	8 479	8 283	8 180	8 297
wzrost standardu	4,78%	4,46%	1,55%	0,29%
odchylenie od inflacji z roku poprzedniego	0,48%	0,76%	0,65%	0,29%
przeciętna kwota subwencji na dziecko	10 197	10 600	10 539	10 442
współczynnik kwoty do standardu	2,06	2,05	2,01	1,99

*plan po III kwartale

Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 8. Szacunkowe kształtowanie się części oświatowej subwencji ogólnej do 2030 roku



Źródło: Opracowanie własne

Jak wskazuje rycina nr 8, do 2025 roku wysokość subwencji oświatowej może wzrosnąć nawet o 10 mln zł w porównaniu z 2015 rokiem. Do 2020 roku prognozuje się utrzymanie stabilnej liczby uczniów, dlatego wzrost subwencji będzie wynikał głównie z podwyższenia standardu finansowego A. Znaczny spadek planuje się między latami 2025 - 2030, w których zgodnie z danymi GUS liczba uczniów zmniejszy się o ponad 600.

Oczywiście należy mieć na uwadze, że w dużej mierze wysokość subwencji zależy od polityki państwa. Zapowiedzi reform związane z oświatą (zmiany w zakresie edukacji przedszkolnej czy pomysły likwidacji gimnazjów) powodują dużą niepewność co do przyszłego kształtowania się subwencji.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że obok wzrastającej wysokości subwencji będą również wzrastały wydatki przeznaczane na utrzymanie oświaty. Obecny poziom pokrycia wydatków całkowitych ponoszonych w działach 801 (oświata i wychowanie) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) subwencją oświatową wynosi około 57%.

Prognozy wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

$$Y_t = Y_{t-1} \cdot (1 + CPI \cdot u_{CPI}) \cdot (1 + \Delta PKB \cdot u_{\Delta PKB}) \cdot (1 + \Delta W \cdot u_{\Delta W})$$

gdzie:

Y_t - wartość prognozowanych wydatków budżetowych;

Y_{t-x} - wartość wydatków budżetowych we wcześniejszych latach, gdzie:

$$Y_{t-1} = u_{Y1} \cdot Y_1 + u_{Y2} \cdot Y_2 + u_{Y3} \cdot Y_3 + u_{Y4} \cdot Y_4$$

u_{Y1} – waga przypisana wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

u_{Y2} – waga przypisana dla wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y3} – waga przypisana dla wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y4} – waga przypisana dla wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;

Y_1 – wartość wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

Y_2 – wartość wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;

Y_3 – wartość wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;

Y_4 – wartość wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

$u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

$u_{\Delta W}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki wynagrodzeń, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

Dla prognozy wydatków przyjęto silniejszą korelację ze wskaźnikiem inflacji oraz wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, dlatego w przypadku wydatków wagi wynosiły odpowiednio: 20% dla PKB, 30% dla inflacji oraz 50% wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Do prognozowania wydatków przyjęto wartości wydatków do 4 lat wstecz. Przyjęta metodologia ma na celu poparcie prognozowanych kategorii budżetowych w wykonaniu budżetu z lat poprzednich, z uwzględnieniem różnicy czasu między rokiem prognozowanym a poszczególnymi latami. Dla wydatków przyjęto następujące wagi:

- 1) 40% dla wartości wydatków z roku poprzedzającego;
- 2) 30% dla wartości wydatków z 2 lat wstecz;
- 3) 20% dla wartości wydatków z 3 lat wstecz;
- 4) 10% dla wartości wydatków z 4 lat wstecz.

Tabela 16. Prognoza subwencji oraz wydatków do 2030 roku

	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
subwencja	88 658 000	90 950 000	92 887 000	95 470 000	97 461 000	98 990 000	93 396 000
wydatki ogółem	144 772 000	148 645 000	150 235 000	153 608 000	155 714 000	166 107 000	175 570 000
wydatki na wynagrodzenia	108 328 000	111 422 000	112 320 000	115 221 000	116 896 000	124 808 000	131 801 000
pozostałe wydatki bieżące	36 444 000	37 223 000	37 915 000	38 387 000	38 818 000	41 299 000	43 769 000
szacunkowy stopień pokrycia	61,24%	61,19%	61,83%	62,15%	62,59%	59,59%	53,20%

Źródło: Opracowanie własne

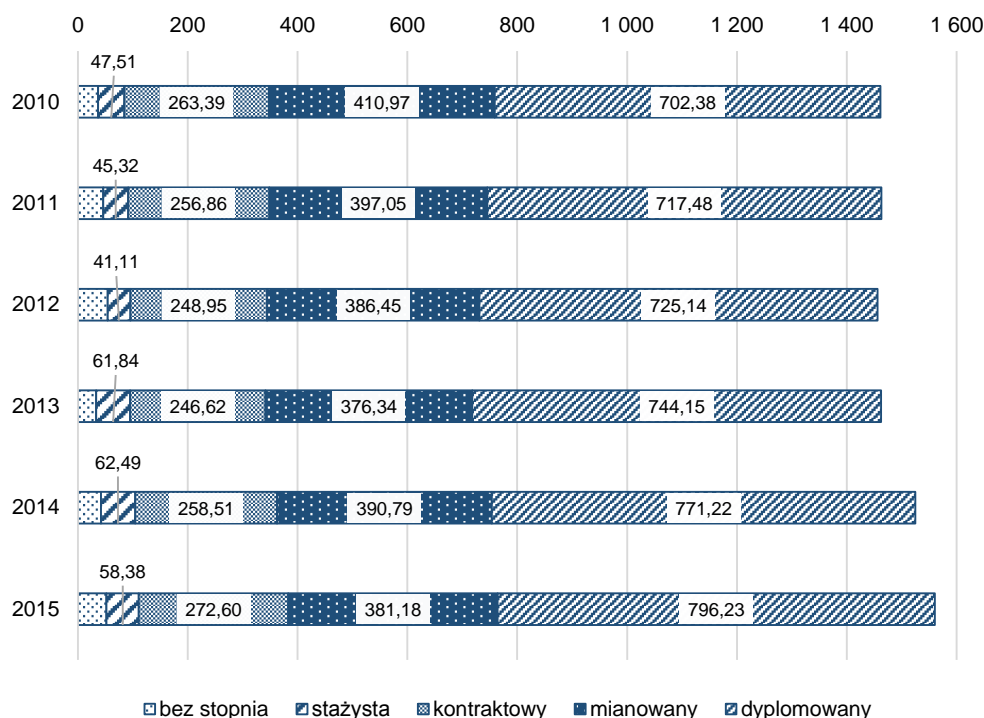
Jak wskazuje tabela, szacuje się, że do 2020 roku pokrycie wydatków bieżących subwencją ogólną będzie utrzymywać się na stabilnym poziomie. Należy mieć jednak na uwadze, że przygotowana prognoza nie uwzględnia wydatków majątkowych, które w okresie 5 lat kształtowały się na średnim poziomie w wysokości 5 mln zł.

Podsumowując, w ciągu najbliższych 5 lat stopień pokrycia subwencją oświatową będzie kształtował się na poziomie około 60%. Należy jednak podkreślić, że w przeważającej części głównym czynnikiem decydującym o jej wysokości jest liczba uczniów, która według prognoz będzie ulegała zmniejszeniu. Ponadto nieuniknione jest ponoszenie wydatków majątkowych, które również wpłyną na pogorszenie stopnia pokrycia w zakresie wydatków przeznaczanych na lokalną oświatę.

CZĘŚĆ III. ZASOBY KADRY NAUCZYCIELSKIEJ

Kadra leszczyńskiej oświaty to kluczowy element zasobów kapitału intelektualnego Leszna, która w istotny sposób wpływa na jego rozwój. W szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto, według stanu na dzień 30 września 2015 roku, zatrudnionych było 1950 nauczycieli (w tym 1334 w pełnym wymiarze). Najliczniejszą grupę stanowili pracownicy pedagogiczni o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, tj. posiadający tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym – 1 818 osób (94% wszystkich zatrudnionych).

Ryc. 9. Liczba etatów nauczycieli w poszczególnych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO

Powyższa rycina przedstawia kształtowanie się liczby etatów w okresie 6 lat w Lesznie. W tym czasie liczba etatów wzrosła o prawie 100, przy spadku liczby uczniów o ponad 1200. W strukturze kadry nauczycielskiej ponad połowę etatów stanowią nauczyciele dyplomowani, których udział w ogólnej liczbie etatów co roku wzrastał i stanowi obecnie ponad 51%. Tabela poniżej przedstawia liczbę nauczycieli uzyskujących stopień awansu zawodowego w poszczególnych latach.

Tabela 17. Awanse nauczycieli w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
kontraktowy	34	19	28	31
mianowany	40	32	39	39
dyplomowany	37	22	29	30
razem	111	73	96	100

Źródło: Opracowanie własne

Odnosząc się do ogólnej liczby nauczycieli w poszczególnych grupach awansu zawodowego, nauczyciele awansujący w każdym roku stanowią około 8% w przypadku nauczycieli kontraktowych i mianowanych oraz 4% nauczycieli dyplomowanych. Jak

wskazuje tabela nr 18, liczba nauczycieli zatrudnionych na pełen wymiar zwiększyła się o 88 w okresie 6-letnim, natomiast spadła liczba nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze o 24 osoby.

Tabela 18. Liczba nauczycieli w poszczególnych latach ze względu na stopień awansu zawodowego

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
bez stopnia	pełnozatrudnieni	25	25	30	15	21	33
	niepełnozatrudnieni	56	75	88	101	100	87
	razem	81	100	118	116	121	120
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,21	0,28	0,28	0,18	0,21	0,22
stażysta	pełnozatrudnieni	32	25	25	44	43	38
	niepełnozatrudnieni	59	69	47	39	56	47
	razem	91	94	72	83	99	85
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,26	0,29	0,34	0,46	0,35	0,43
kontaktowy	pełnozatrudnieni	221	197	189	185	208	227
	niepełnozatrudnieni	113	159	171	156	132	108
	razem	334	356	360	341	340	335
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,38	0,38	0,35	0,40	0,38	0,42
mianowany	pełnozatrudnieni	345	329	327	307	321	317
	niepełnozatrudnieni	177	182	168	161	168	161
	razem	522	511	495	468	489	478
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,37	0,37	0,35	0,43	0,42	0,40
dyplomowany	pełnozatrudnieni	623	641	649	671	690	719
	niepełnozatrudnieni	235	233	249	215	227	213
	razem	858	874	898	886	917	932
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,34	0,33	0,31	0,34	0,36	0,36
razem	pełnozatrudnieni	1 246	1 217	1 220	1 222	1 283	1 334
	niepełnozatrudnieni	640	718	723	672	683	616
	razem	1886	1935	1943	1894	1966	1950
	część etatu na osobę niepełnozatrudnioną	0,34	0,34	0,33	0,34	0,35	0,37

Zródło: Opracowanie własne na podstawie SIO

Liczba uczniów przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski jest, obok średniej wielkości oddziału klasowego, najbardziej powszechną miarą efektywności szkół i systemów szkolnych. Niska wartość tego wskaźnika świadczy z jednej strony o niższej efektywności szkół, a więc o wyższych wydatkach w przeliczeniu na jednego ucznia, z drugiej zaś, zapewnia większe możliwości indywidualnej pracy z uczniem i reagowania na jego specyficzne potrzeby. Z tego powodu polityka oświatowa samorządu powinna obejmować monitorowanie tego wskaźnika, tak aby wydatki JST były racjonalne i uzasadnione. Samorząd może rzecz jasna świadomie utrzymywać niższe wartości wskaźnika w konkretnych szkołach, co może wynikać z ich problemów lub jest podyktowane dobrem uczniów.

Akceptując arkusze organizacyjne szkół, samorząd podejmuje decyzję o organizacji pracy prowadzonych przez siebie placówek oraz o poziomie zatrudnienia nauczycieli. Obie te decyzje muszą być powiązane z realizowanymi zadaniami oświatowymi, mierzonymi między innymi liczbą uczniów w szkole. Monitorowanie tego wskaźnika jest więc istotnym elementem kontroli zarządczej i analizy racjonalności poziomu zatrudnienia w szkołach. Istotnym wyzwaniem dla samorządu jest ocena,

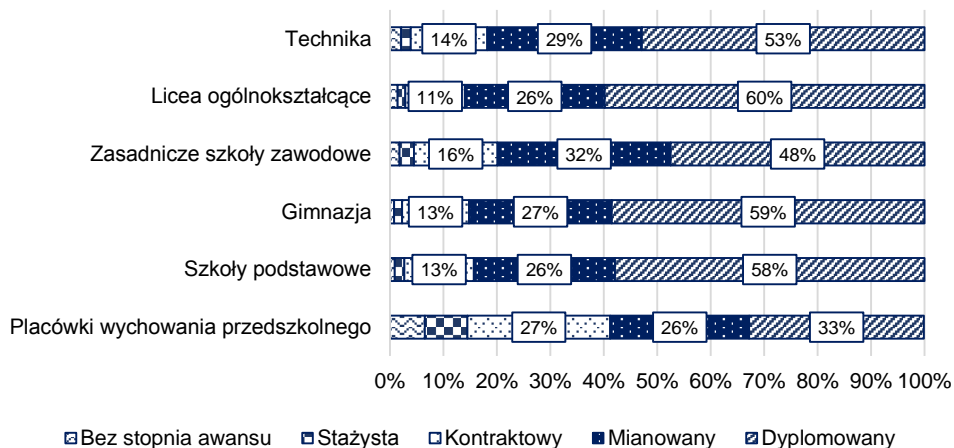
jakie różnice w poziomie omawianego wskaźnika między poszczególnymi szkołami oraz typami szkół są uzasadnione i powinny być utrzymane, a jakie wymagają działań naprawczych w celu poprawy efektywności (na przykład w technikach prowadzących nauczanie wielozawodowe niezbędne jest zatrudnienie relatywnie większej liczby nauczycieli specjalistów).

Ryc. 10. Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela w roku szkolnym 2013/2014 w Polsce



Źródło: Dane GUS

Ryc. 11. Struktura zatrudnienia nauczycieli w Polsce wg stopnia awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/2014



Źródło: Dane GUS

Na powyższych rycinach zostały przedstawione dane odnoszące się do struktury polskiego systemu oświaty. Odwołując się do informacji z pierwszej części raportu, opisującego sytuację w Mieście Lesznie, liczba uczniów przypadających na etat nauczyciela wynosiła w 2014 roku 10,91 (spadek w porównaniu do wcześniejszych lat). W podziale na poszczególne typy placówek w przedszkolach stosunek ten wynosił 13,05, w szkołach podstawowych - 11,00, gimnazjach - 8,97, liceach - 10,45, natomiast w technikach oraz zasadniczych szkołach zawodowych - 8,75. Jak widać, liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski w Lesznie jest w każdym typie szkół niższa niż średnia ogólnokrajowa.

Odnosząc się do statystyki prezentującej strukturę zatrudnienia nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego widoczna jest tendencja, że wraz z kolejnym poziomem nauczania zwiększa się udział nauczycieli mianowanych oraz dyplomowanych w ogólnej strukturze zatrudnienia. Największa dysproporcja w porównaniu do struktury zatrudnienia w Lesznie występuje w placówkach wychowania przedszkolnego, w których udział nauczycieli dyplomowanych i mianowanych wynosi ponad 81%, podczas gdy średnia krajowa wynosi 59%.

Należy zauważyć, że według obecnie obowiązujących regulacji w zakresie awansu zawodowego, nauczyciel stosunkowo szybko osiąga najwyższy szczebel awansu (średni wiek osiągnięcia stopnia nauczyciela dyplomowanego to około 40 lat, czyli co najmniej kilkanaście lat przed końcem kariery zawodowej). Powyższa sytuacja w zakresie braku możliwości osiągnięcia wyższych szczebli awansu może (ale nie musi!) powodować spadek motywacji kadry, a zarazem przełożyć się na jakość i efekty kształcenia. Dlatego zalecane jest wzmocnienie systemu motywacyjnego nauczycieli, wypracowanie wytycznych do regulaminów przyznawania dodatków motywacyjnych, a także rozważenie stworzenia dodatkowej oferty szkoleń i bardziej efektywne wykorzystanie odpisu na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Drugim elementem efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi jest polityka w zakresie wykorzystywania godzin ponadwymiarowych. Zgodnie z ustawą, nauczyciel może w ramach godzin ponadwymiarowych przepracować nie więcej niż 50% godzin przypisanych mu w ramach obowiązkowego wymiaru. Jednak w przypadku wystąpienia zapotrzebowania na pracę dydaktyczną dyrektor placówki (w porozumieniu z organem prowadzącym) może zdecydować o zatrudnieniu nowego nauczyciela, posiadającego ten sam stopień awansu zawodowego, zamiast przyznawać nauczycielom już pracującym godziny ponadwymiarowe. Dyrektor (samorząd) rozważający taką alternatywę musi wziąć pod uwagę, że godziny ponadwymiarowe są na ogół rozwiązaniem tańszym. Wynagrodzenie za nie jest bowiem kalkulowane tylko na podstawie wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy, bez uwzględniania innych dodatków. Tymczasem nowy nauczyciel musiałby otrzymywać za te same godziny pracy wszystkie składniki wynagrodzenia. Godziny ponadwymiarowe są również instrumentem pozwalającym na bardziej elastyczne zarządzanie kadrą nauczycielską niż w przypadku zwiększania zatrudnienia. W sytuacji zmniejszenia się zapotrzebowania na pracę dydaktyczną łatwiej jest podjąć decyzję o zmniejszeniu wymiaru godzin ponadwymiarowych niż o zwolnieniu nauczyciela.

CZĘŚĆ IV. GRUPA PORÓWNAWCZA

Analiza porównawcza wybranych placówek oświatowych w Lesznie uwzględniania 11 miast. Grupę porównawczą stanowią jednostki miejskie na prawach powiatu, uwzględnione w pierwszym raporcie, oraz dodatkowo 5 jednostek miejskich o zbliżonej liczbie uczniów. Badanie obejmuje szkoły podstawowe, gimnazja oraz przedszkola. Zmienne, na podstawie których dokonywano porównań to:

1. liczba uczniów;
2. liczba uczniów w oddziałach przedszkolnych;
3. liczba oddziałów;
4. liczba nauczycieli, w tym:
 - 1) pełnozatrudnieni;
 - 2) niepełnozatrudnieni zatrudnieni na podstawie stosunku pracy;
 - 3) niepełnozatrudnieni w etatach;
5. wydatki ponoszone przez samorząd.

Powyższe informacje pozyskane zostały z bazy Systemu Informacji Oświatowej (SIO) o wykazie szkół i placówek według województw z dnia 30 września 2014 r. W zestawieniach dane dotyczące liczby nauczycieli w zespołach szkół nie uwzględniają podziału na poszczególne placówki. Liczba nauczycieli w szkołach podstawowych, gimnazjach i przedszkolach obejmuje więc również liczbę nauczycieli zatrudnionych w zespołach. W związku z powyższym liczba nauczycieli odbiega nieco od jej realnej liczby w odniesieniu do wymienionych typów placówek.

Analizę dotyczącą struktury organizacyjnej w wybranych placówkach uzupełniono o informacje dotyczące ponoszonych wydatków związanych z oświatą z uwzględnieniem podziału zgodnego z obowiązującą klasyfikacją budżetową. Dane na rok 2014 pozyskane zostały z baz Ministerstwa Finansów.

SIEĆ SZKÓŁ

W tabeli poniżej została przedstawiona liczba szkół publicznych w poszczególnych jednostkach terytorialnych wraz z uwzględnieniem liczby uczniów. Jak widać z tabeli pod względem liczby uczniów Miasto Leszno najbardziej porównywalne jest do Gniezna, Mysłowic oraz Stargardu. Uwzględniając liczbę placówek oświatowych w Lesznie jest ich zdecydowanie więcej w odniesieniu do Gniezna czy Stargardu.

Tabela 19. Struktura sieci szkół w grupie porównawczej

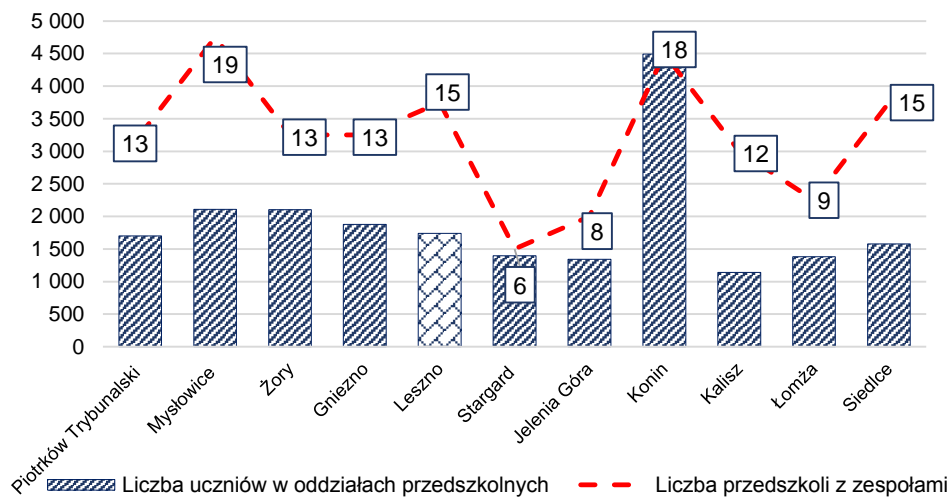
Jednostka terytorialna	SP	GIM	Przedsz.	ZS (Przedsz. i SP)	ZS (SP i GIM)	Liczba uczniów ogółem	Różnica
Piotrków Trybunalski	8	4	13	0	1	7 713	-140
Mysłówice	13	7	16	3	0	7 802	-51
Żory	4	4	8	5	3	7 681	-172
Gniezno	7	4	13	0	0	7 868	15
Leszno	10	7	15	0	0	7 853	0
Stargard	7	5	6	0	1	7 799	-54
Jelenia Góra	9	5	8	0	1	7 765	-88
Konin	10	7	18	0	0	13 415	5 562
Kalisz	13	5	9	3	2	9 113	1 260
Łomża	6	6	9	0	0	13 110	5 257
Siedlce	6	4	15	0	2	9 090	1 237

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO na dzień 30.09.2014

Poniżej zostały przedstawione zestawienia pokazujące zależności między liczbą przedszkoli a liczbą uczniów w grupie porównawczej. Zgodnie z danymi, jednostką odniesienia w przypadku wychowania przedszkolnego jest Piotrków Trybunalski, w którym funkcjonuje taka sama liczba oddziałów przedszkolnych, choć liczba przedszkoli jest mniejsza o 2. W odniesieniu do kadry pedagogicznej, Leszno posiada największą liczbę nauczycieli zatrudnionych na niepełny etat. Jest to najwyższy stosunek w porównaniu do całej grupy porównawczej.

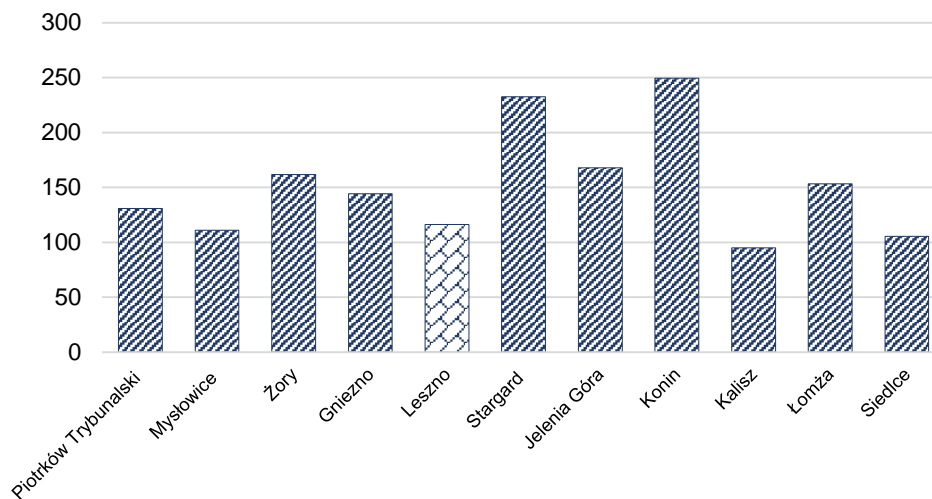
Innym wskaźnikiem odniesienia jest stosunek liczby uczniów do liczby etatów nauczycielskich, pozwalający mierzyć efektywność szkół oraz systemów szkolnych. W Lesznie liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela jest najwyższa (oprócz Stargardu) w całej grupie porównawczej, co wskazuje na dobrą organizację w porównaniu do analizowanych jednostek.

Ryc. 12. Porównanie liczby przedszkoli z liczbą uczniów



Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 13. Stosunek liczby uczniów do liczby przedszkoli



Źródło: Opracowanie własne

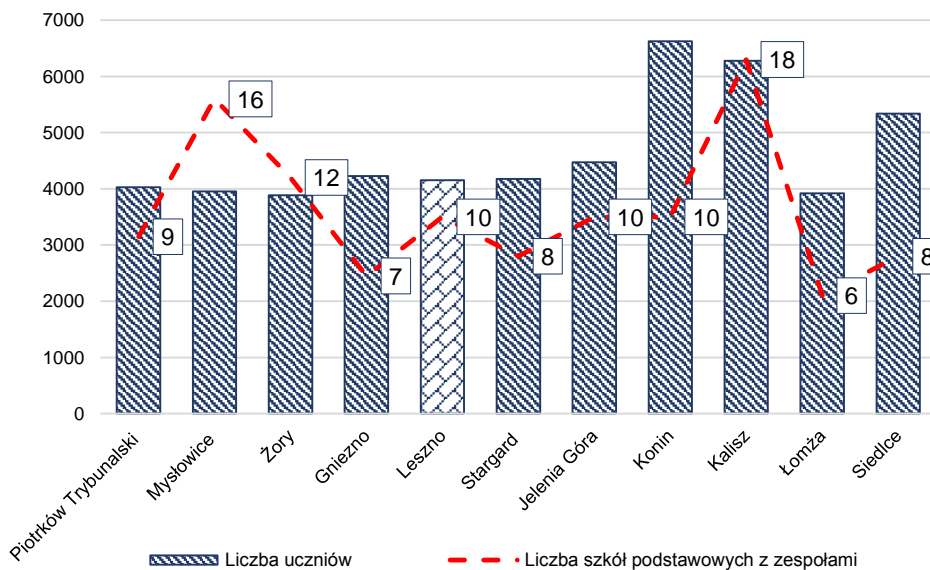
Tabela 20. Dane organizacyjne przedszkoli w grupie porównawczej

jednostka	Liczba uczniów	Oddziały	Nauczyciele			liczba uczniów na oddział	liczba uczniów na nauczyciela	liczba nauczycieli na oddział
			pełnozatrudnieni	niepełnozatrudnieni (stos. pracy)	niepełnozatrudnieni (w etatach)			
Piotrków Trybunalski	1701	73	144	34	7	23	11,28	2,07
Mysłowice	2107	87	173	53	16	24	11,14	2,18
Żory	2104	89	179	30	10	24	11,11	2,13
Gniezno	1877	81	167	11	3	23	11,02	2,10
Leszno	1743	73	143	55	10	24	11,41	2,09
Stargard	1395	60	118	14	3	23	11,53	2,02
Jelenia Góra	1342	57	118	11	4	24	10,99	2,14
Konin	4493	527	423	146	32	9	9,87	0,86
Kalisz	1141	48	87	33	15	24	11,29	2,11
Łomża	1380	57	134	26	12	24	9,48	2,55
Siedlce	1580	67	167	45	14	23,58	8,75	2,70

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO na dzień 30.09.2014

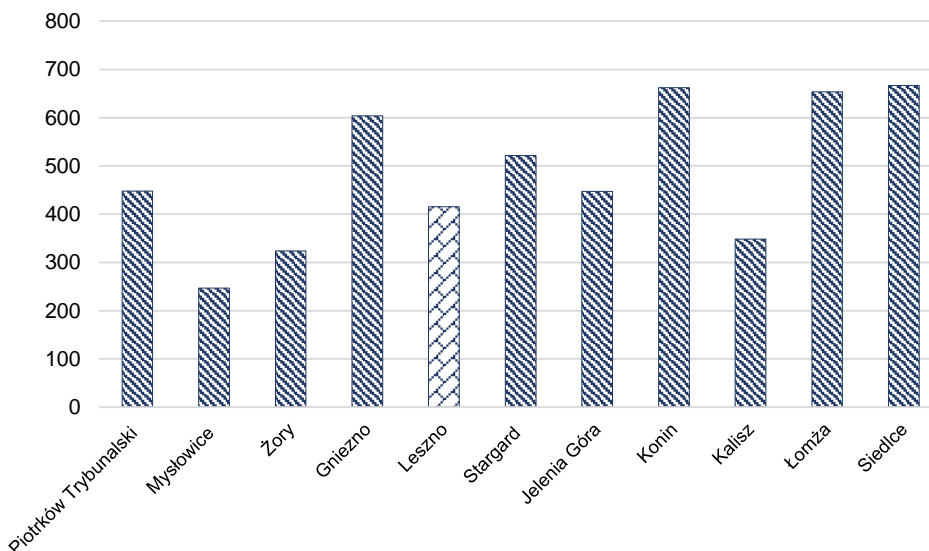
Analogicznie jak w przypadku przedszkoli dokonano porównania organizacji szkół w zakresie szkolnictwa podstawowego. Zbliżoną liczbę uczniów w publicznych szkołach podstawowych posiada Gniezno oraz Stargard. Mimo iż w Gnieźnie liczba uczniów jest wyższa o 71 to funkcjonuje o 11 oddziałów mniej (3 szkoły). Również w Stargardzie liczba placówek jest o 2 niższa mimo większej liczby uczniów. Porównując stosunek liczby uczniów przypadający na jeden etat pedagogiczny Leszno osiąga niższy wynik niż wartość przeciętna (w Gnieźnie jest prawie 2 uczniów więcej). Podobna tendencja występuje w zakresie liczby etatów przypadających na oddział – jeden z wyższych wyników.

Ryc. 14. Porównanie liczby szkół podstawowych z liczbą uczniów



Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 15. Stosunek liczby uczniów do liczby szkół podstawowych



Źródło: Opracowanie własne

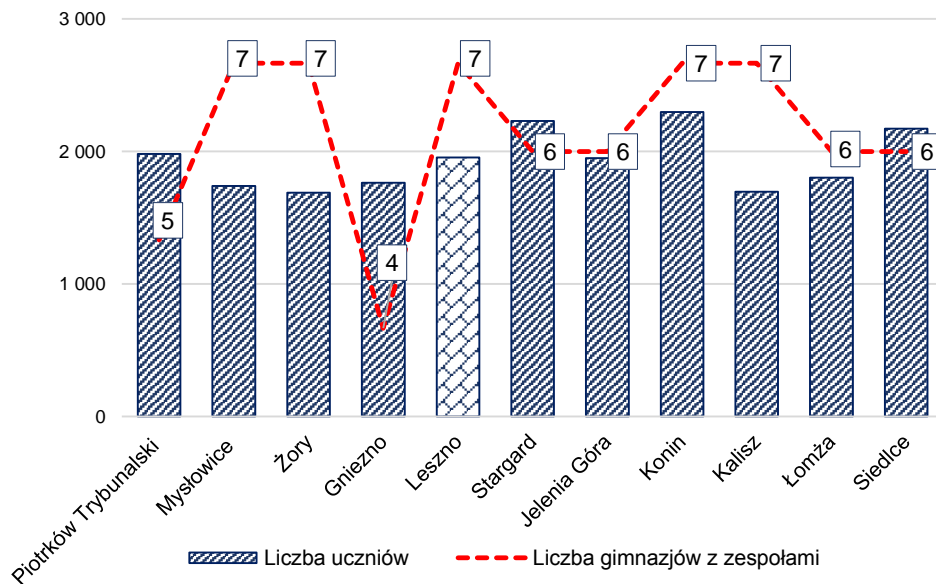
Tabela 21. Dane organizacyjne szkół podstawowych w grupie porównawczej

Jednostka	Liczba uczniów	Liczba uczniów w oddziałach przedszkolnych	Oddziały	Nauczyciele			liczba uczniów na oddział	liczba uczniów na etat nauczyciela	liczba etatów nauczycieli na oddział
				pełnozatrudnieni	niepełnozatrudnieni (stos. pracy)	niepełnozatrudnieni (w etatach)			
Piotrków Trybunalski	4030	0	180	314	74	40	22,39	11,4	1,965
Mysłowice	3954	0	203	195	344	87	19,48	14,0	1,389
Żory	3888	36	187	328	62	31	20,79	10,8	1,923
Gniezno	4227	34	177	323	22	12	23,88	12,6	1,891
Leszno	4156	32	188	353	69	35	22,11	10,7	2,063
Stargard	4174	148	191	348	47	25	21,85	11,2	1,953
Jelenia Góra	4472	232	200	372	98	47	22,36	10,7	2,094
Konin	6624	46	218	432	83	40	30,39	14,0	2,163
Kalisz	6276	363	278	471	167	80	22,58	11,4	1,985
Łomża	3921	326	163	300	27	15,74	24,06	12,4	1,937
Siedlce	5337	363	245	499	63	34	21,78	10,0	2,175

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO na dzień 30.09.2014

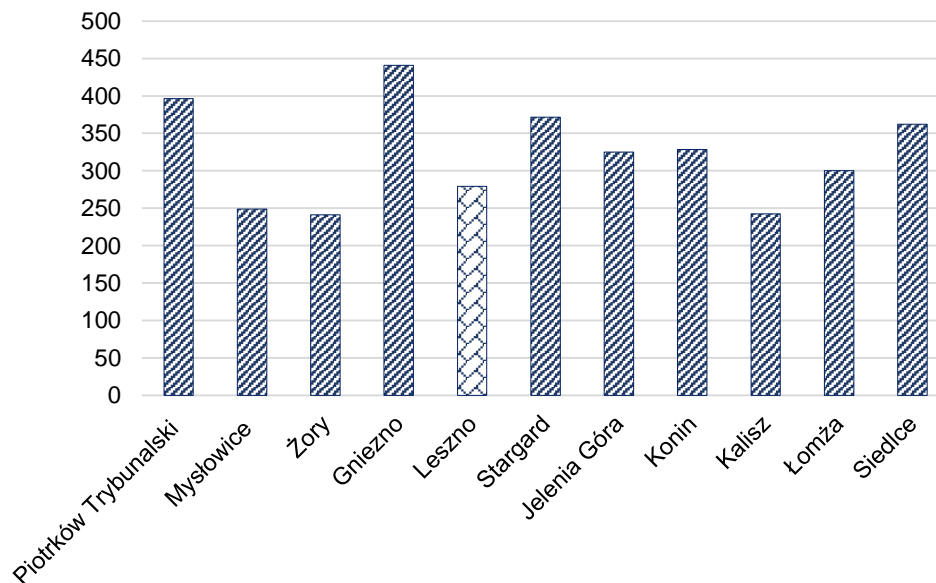
W zakresie szkolnictwa gimnazjalnego również widoczna jest zwiększona liczba oddziałów w stosunku do liczby uczniów w porównaniu do takich miast jak Piotrków Trybunalski czy Jelenia Góra. Pod względem liczby uczniów na etat nauczyciela Leszno, podobnie jak przy pozostałych poziomach nauczania, osiąga niższe wyniki w porównaniu do pozostałych jednostek.

Ryc. 16. Porównanie liczby gimnazjów z liczbą uczniów



Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 17. Stosunek liczby uczniów do liczby gimnazjów



Źródło: Opracowanie własne

Tabela 22. Dane organizacyjne gimnazjów w grupie porównawczej

Jednostka	Liczba uczniów	Oddziały	Nauczyciele			liczba uczniów na oddział	liczba uczniów na etat nauczyciela	liczba etatów nauczycieli na oddział
			pełnozatrudnieni	niepełnozatrudnieni (stos. pracy)	niepełnozatrudnieni (w etatach)			
Piotrków Trybunalski	1982	78	213	30	15	25,41	8,67	2,93
Mysłowice	1741	77	194	62	23	22,61	8,02	2,82
Żory	1689	70	160	39	18	24,13	9,48	2,55
Gniezno	1764	68	181	34	17	25,94	8,93	2,90
Leszno	1954	86	185	91	45	22,72	8,50	2,67
Stargard	2230	94	259	35	21	23,72	7,96	2,98
Jelenia Góra	1951	80	175	52	27	24,39	9,68	2,52
Konin	2298	101	233	76	40	22,75	8,41	2,70
Kalisz	1696	69	117	33	17	24,58	12,63	1,95
Łomża	1802	74	135	37	20	24,35	11,60	2,10
Siedlce	2173	90	233	46	28	24,14	8,32	2,90

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIO na dzień 30.09.2014

FINANSE

W tabeli nr 23 zostały zestawione wydatki bieżące poniesione w 2014 roku w grupie porównawczej. Jak wskazuje tabela, Leszno ponosi jedne z wyższych kosztów ogółem na finansowanie zadań w zakresie oświaty. Największą grupę wydatków stanowią środki przeznaczane na wychowanie w zakresie szkolnictwa podstawowego. Miasto wydało przeciętnie ponad 7 tys. zł na ucznia, gdzie w przypadku Gniezna były one niższe o 800 zł (rocznie daje to łącznie prawie 3 mln zł). Podobna tendencja kształtuje się w zakresie szkolnictwa gimnazjalnego, w którym wydatki ogółem są wyższe o ponad 2 mln zł w odniesieniu do Jeleniej Góry (prawie identyczna liczba uczniów). Należy zauważyć również, że Leszno ponosi prawie zerowe wydatki na dowożenie uczniów do szkół w porównaniu do Gniezna, Mysłowic czy Jeleniej Góry. Można wnioskować, że dowóz uczniów może być efektywniejszy pod względem kosztów niż utrzymanie rozbudowanej sieci szkół. Przykładowo w Gnieźnie istnieją 24 szkoły (wraz z przedszkolami), a w Jeleniej Górze - 22, czyli o 10 mniej niż w Lesznie.

Podsumowując, odniesienie sytuacji Leszna do grupy porównawczej wskazuje, że Miasto dysponuje potencjałem w zakresie oszczędności zarówno na poziomie szkolnictwa przedszkolnego, jak i szkolnego. Świadczy o tym zwiększona liczba szkół w odniesieniu do innych jednostek, a co się z tym wiąże, podwyższone koszty przypadające na jednego ucznia. W zakresie organizacji należy zwrócić uwagę na stosunkowo wysoką liczbę etatów w porównaniu do innych jednostek, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin.

Tabela 23. Struktura wydatków grupy porównawczej w 2014 roku

w szczególności:	Gniezno	Jelenia Góra	Kalisz	Konin	Leszno	Łomża	Mysłowice	Piotrków Trybunalski	Siedlce	Stargard	Żory
Przedszkola	23 313 758	16 481 691	23 420 544	31 193 512	20 558 693	18 377 733	20 965 263	18 645 136	33 204 111	15 662 350	17 141 067
liczba uczniów	1 877	1 342	1 141	4 493	1 743	1 380	2 107	1 701	1 580	1 395	2 104
przeciętna kwota na ucznia	12 421	12 281	20 526	6 943	11 795	13 317	9 950	10 961	21 015	11 227	8 147
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych		1 028 823	1 608 393	730 830	301 239	1 124 265	40 080	896 945	1 888 289	550 064	197 122
Szkoły podstawowe	26 563 057	29 932 812	40 730 409	34 847 827	29 425 733	22 691 691	32 183 422	27 941 569	35 103 001	28 356 432	27 822 895
liczba uczniów	4 227	4 472	6 276	6 624	4 156	3 921	3 954	4 030	5 337	4 174	3 888
przeciętna kwota na ucznia	6 284	6 693	6 490	5 261	7 080	5 787	8 139	6 933	6 577	6 794	7 156
Gimnazja	16 737 433	16 407 419	23 541 630	22 064 909	18 884 996	15 301 967	19 371 941	20 153 993	23 242 421	16 078 788	16 024 755
liczba uczniów	1 764	1 951	1 696	2 298	1 954	1 802	1 741	1 982	2 173	2 230	1 689
przeciętna kwota na ucznia	9 488	8 410	13 881	9 602	9 665	8 492	11 127	10 169	10 696	7 210	9 488
Licea ogólnokształcące		11 729 195	19 765 654	19 092 814	17 758 581	18 550 905	6 483 801	17 095 267	24 346 250		7 295 605
Szkoły zawodowe		22 987 606	25 855 705	28 965 794	26 126 180	22 901 569	8 135 074	24 094 975	26 845 166		8 967 788
Dowożenie uczniów do szkół	213 664	145 621	316 702	113 230	1 743	20 802	506 576		362 281		486 079
Stołówki szkolne i przedszkolne		1 333 474		4 193 062	4 171 702	2 056 788	5 978 028	6 094 217	2 790 487		5 508 011
Świetlice szkolne	3 501 042	2 564 277	3 034 388	2 422 950	1 279 693	1 470 939	2 694 350	2 297 229	2 882 413	1 767 717	1 168 468
Zespoły obsługi ekonomiczno - administracyjnej szkół / jednostki pomocnicze szkolnictwa				1 389 902	1 005 237		2 140 230	878 021			
RAZEM	70 941 199	128 421 016	172 727 444	166 380 435	137 889 957	123 224 469	113 894 745	134 238 407	174 794 960	65 907 665	98 495 985

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF

CZĘŚĆ V. PROPOZYCJE ZMIAN

Dokonując podsumowania wcześniejszych części raportu można wskazać na kilka najważniejszych oświatowych wyzwań dla Miasta Leszna na najbliższe lata:

1. Dostosowanie sieci szkół do prognozowanej, zmniejszającej się liczby uczniów bądź do ewentualnych zmian systemowych (np. plany likwidacji gimnazjów).
2. Stworzenie odpowiedniej bazy i struktury szkół w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego.
3. Optymalizację wydatków przeznaczanych na oświatę przy utrzymaniu stabilnego poziomu pokrycia środkami zewnętrznymi – subwencją oraz dotacjami.
4. Usprawnienie zarządzania placówkami oświatowymi poprzez wspólny system administracyjno-kadrowy.
5. Podniesienie znaczenia dyrektora w zakresie zarządzania placówką oświatową, m.in. poprzez uzyskanie wpływu na wysokość otrzymywanych środków.
6. Opracowanie jasnego i przejrzystego systemu motywacyjnego zarówno dla dyrektorów jak i nauczycieli, szczególnie w zakresie podwyższania własnych kompetencji przekładających się na podniesienie jakości kształcenia.

REORGANIZACJA SZKÓŁ

Reorganizacja sieci szkół jest jedną z fundamentalnych propozycji w zakresie poprawy efektywności lokalnej oświaty. Jak wynika z przedstawionych wcześniej wniosków, z roku na rok liczba uczniów będzie ulegała zmniejszeniu, co w efekcie przyczyni się do wydatkowania zwiększonych środków na oświatę ze źródeł własnych, kosztem finansowania innych równie istotnych zadań, m.in. opieki zdrowotnej.

Co więcej, zwracając uwagę na samorzady stanowiące grupę odniesienia, widoczne są możliwości działania w zakresie zmian organizacyjnych. Reorganizacja sieci szkół może być rozumiana dwojako: jako działanie organizacyjne na obecnej bazie oświatowej – tzn. w zakresie zwiększenia liczebności oddziałów bądź zmiany polityki kadrowej - jak również poprzez likwidację danej placówki. Jak widać, miasta o zbliżonej strukturze uczniów są w stanie zapewnić usługi edukacyjne przy mniejszej liczbie placówek. Funkcjonowanie mniejszej liczby szkół, przekładające się w większej liczebności uczniów pozwala m.in. zneutralizować zmiany w zakresie lokalnej demografii. Analizując koszty oświaty w grupie porównawczej, należy rzecz jasna zauważyć, że w jednostkach odniesienia, mniejsza liczba placówek warunkuje ponoszenie większych kosztów w zakresie dowożenia uczniów (przykład Gniezna) choć i tak są one w zdecydowanym stopniu niższe niż utrzymanie dodatkowej szkoły.

Prowadzenie przez samorząd szkół o większej liczbie uczniów ma niewątpliwie wiele zalet – między innymi szkoła taka:

1. daje szerszą ofertę edukacyjną (przykładowo: większa liczba nauczycieli poszczególnych przedmiotów pozwala łatwiej zorganizować kółka zainteresowań, większa jest także liczba specjalistów – logopedów, psychologów);
2. zapewnia lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych uczniów w zakresie przynależności do grupy i życia społecznego;
3. daje większą elastyczność kadry nauczycielskiej;
4. ułatwia proces zarządzania przez dyrektorów, przykładowo przy organizacji zastępstw;
5. pozwala na wykorzystanie efektu skali przy zapewnieniu dożywiania dzieci;
6. pozwala na zmniejszenie kosztów jednostkowych utrzymania dziecka w placówce.

Ponadto działania władzy centralnej i plany związane z „wygaszaniem” gimnazjów mogą być przesłanką oraz zewnętrznym argumentem w trudnym społecznie procesie szerokiej restrukturyzacji sieci. Przyglądając się obecnej sieci szkół podstawowych można wskazać na jednostki w centrum miasta (Szkoła Podstawowa nr 1, 2, 3 bądź 10), w których liczba uczniów z roku na rok systematycznie spada, a wyniki kształcenia są jednymi z najniższych. Koszt funkcjonowanie powyższych szkół to kwota rzędu 2 mln zł.

WYCHOWANIE PRZEDSZKOLNE

Innowacyjną, a zarazem efektywną kosztowo jak i organizacyjnie propozycją jest stworzenie jednego wielooddziałowego przedszkola na terenie całego Miasta (przedszkole z oddziałami zewnętrznymi). Powyższe rozwiązanie w dużym stopniu pozwoli poprawić efektywność zarządzania w zakresie wychowania przedszkolnego, między innymi poprzez możliwość likwidacji bądź utworzenia dodatkowego oddziału w ramach kompetencji dyrektora przedszkola. Co więcej, obecnie w Lesznie funkcjonuje już zespół obsługi administracyjno-księgowej placówek przedszkolnych, który stanowić może podbudowę pod nowe rozwiązanie, w zakresie obsługi finansowo-księgowej. Jedno przedszkole pozwoli również uelastyczyć politykę kadrową, zwłaszcza w zakresie etatów wsparcia (logopedów, psychologów) czy nauczania języka angielskiego bądź religii, a także w zakresie ogólnego wykorzystania kadry w zależności od potrzeb w poszczególnych oddziałach. Należy założyć, że oszczędności wynikałyby również z racjonalizacji wydatków rzeczowych.

POWOŁANIE ZESPOŁU OBSŁUGI EKONOMICZNO-ADMINISTRACYJNEJ SZKÓŁ BĄDŹ CENTRUM USŁUG WSPÓLNYCH

Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, w tym prawnej szkół i placówek. W celu wykonywania tych zadań, organ prowadzący może tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek.

Obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna szkoły lub placówki, dla której organem jest samorząd, może przybierać trzy zasadnicze postacie. Po pierwsze, możliwe jest prowadzenie tej obsługi przez szkołę lub placówkę samodzielnie, w ramach upoważnień udzielonych przez gminy. Po drugie, istnieje możliwość wspólnego zorganizowania takiej obsługi przez szkoły lub placówki, przy czym jednostką prowadzącą taką działalność może być albo szkoła (placówka), albo urząd

jednostki samorządu terytorialnego. Wreszcie trzecią możliwością jest utworzenie odrębnej jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek.

To ostatnie rozwiązanie pozwala zredukować koszty związane z utrzymaniem stanowisk księgowych w każdej szkole, a także racjonalizuje wydatki. Ponadto prócz efektów finansowych powyższe rozwiązanie będzie dawało wymierne korzyści jakościowe. Przede wszystkim zespół obsługi szkół będzie w posiadaniu całościowych informacji odnośnie utrzymania wszystkich placówek, co pozwoli optymalizować gospodarkę finansową czy kadrową, a zarazem wpłynie na usprawnienie bieżącej pracy jednostek - ujednoczenie procedur oraz wyeliminowanie konieczności podejmowania wielokrotnie działań o tożsamym lub podobnym charakterze przez kilka podmiotów (np. przy udzielaniu zamówień na potrzeby szkół i placówek). Ponadto jedna instytucja, wyposażona w jednolite instrumentarium (sprzęt komputerowy, oprogramowanie), uzyskująca jednolite wsparcie (podnoszenie kwalifikacji pracowników), gwarantuje w większym stopniu pożądany poziom usług o spójnym, jednolitym charakterze.

Powołania zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół są możliwe od pewnego czasu (ponad 10 lat). Istniejące dane, dotyczące wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół pokazują, że samorządy chętnie korzystały z tej możliwości – prawie 50% polskich gmin utworzyło zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek.

Tworzenie wspólnej obsługi, nie tylko w aspekcie zarządzania oświatą, jest również rekomendowane przez politykę państwa, o czym świadczy wchodząca w życie w 2016 roku ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Otwiera ona możliwość szerokiego zastosowania mechanizmu wspólnej obsługi w samorządach. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż tworzenie wspólnej obsługi pozwoli na uzyskanie szeregu oszczędności (m.in. w wyniku lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyjać będzie opisanej poprawie jakości procesów poprzez standaryzację, umożliwi także bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami. Funkcjonowanie centrów wspólnej obsługi da także szansę na wykorzystanie efektu skali, np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień publicznych.

Samorząd będzie mógł zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

1. jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
2. gminnym instytucjom kultury,
3. innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Obecnie w Lesznie funkcjonuje Zespół Obsługi Przedszkoli i Placówek Oświatowych, który ma na celu zapewnienie obsługi ekonomicznej i administracyjnej przedszkolom i Międzyszkolnemu Ośrodkowi Sportowemu. Koszty utrzymania zespołu wynoszą około 1 mln zł, z których 90% stanowią środki przeznaczane na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Zespół funkcjonuje jako jednostka pomocnicza szkolnictwa i jest wcielony w strukturę Wydziału Edukacji. Pozostałe jednostki, w tym w 10 szkół podstawowych oraz 7 gimnazjów prowadzi obsługę w zakresie administracji, finansów i organizacji we własnym zakresie.

Powołanie zespołu obsługi ekonomiczno-administracyjnej placówek powinno nastąpić dwuetapowo. Pierwszy etap obejmowałby rozszerzenie zakresu działania istniejącego Zespołu Obsługi Przedszkoli i Placówek Oświatowych o wszystkie szkoły podstawowe oraz gimnazja, natomiast drugi etap obejmowałby szkoły ponadgimnazjalne oraz propozycje w zakresie obsługi innych placówek oraz szkół z gmin ościennych, co pozwoliłoby wykorzystać efekt skali.

Należy jednak zdawać sobie sprawę z ewentualnych kosztów społecznych i politycznych, które być może trzeba będzie ponieść wdrażając ten pomysł w życie.

SYSTEM ZAMÓWIEŃ WSPÓLNYCH

Jednym z rozwiązań usprawniających system zarządzania w oświacie, a zarazem generującym oszczędności jest korzystanie z instrumentu wspólnych zamówień. Polegają one na tym, że dla wszystkich jednostek podległych samorządowi przeprowadza się jedno wspólne zamówienie. Według przepisów zamawiający, czyli m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST), mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie zamawiającego, upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz (art. 16 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych). Na poziomie administracji samorządowej zasady takich zakupów określa organ wykonawczy samorządu.

Zamówienia wspólne dotyczą przede wszystkim dostaw, np. energii elektrycznej, choć nic nie stoi na przeszkodzie, by takie przetargi dotyczyły usług lub robót. Wspólne zamówienia to nie tylko oszczędności, ale również sprawniejsze i efektywniejsze zakupy. Do zalet wspólnych zakupów możemy zaliczyć uzyskanie niższej ceny produktów przy jednoczesnym zachowaniu standardów jakościowych, przyspieszenie procesu kontraktowania, ograniczenie zaangażowania organizacyjnego w proces przygotowania przetargów.

W przypadku ubezpieczeń potencjał kilku samorządów sam w sobie pełni rolę quasi reasekuranta, gdyż po prostu ryzyko z założenia rozkłada się na kilka różnych podmiotów. Ubezpieczyciele, poza niskimi cenami, skłonni są też do ustanawiania wyższych limitów ubezpieczeniowych, korzystniejszych zasad udziału własnego, franszys itp. Należy jednak podkreślić, że jednostka powinna opracować procedurę zamówień wspólnych, umożliwiającą między innymi tworzenie koszyków produktów i wykonawców.

Pionierem w zakresie wspólnych zamówień jest Częstochowa – miasto kupuje w powyższy sposób energię elektryczną, ubezpieczenia mienia i odpowiedzialności cywilnej czy olej opałowy dla szkół. Zgodnie z procedurą, w pierwszym etapie urząd zwraca się do swoich jednostek z informacją, że zamierza przeprowadzić zamówienie wspólne na dany przedmiot zamówienia. Następnie kierownicy jednostek zwracają się do prezydenta z prośbą o objęcie placówki wspólnym zamówieniem i zobowiązują się dostarczyć potrzebne informacje (zakres przedmiotu zamówienia) oraz upoważniają miasto do przeprowadzenia tego postępowania i przygotowania wszystkich wymaganych przepisami prawa dokumentów. Organizacja przetargu, w tym przygotowanie SIWZ, należy do urzędu.

Zasadność tworzenia tego typu grup zakupowych potwierdzają również badania przeprowadzone w 2013 roku na zlecenie Związku Powiatów Polskich, zawarte

w opracowaniu p.n. „Efektywność zakupu energii elektrycznej w jednostkach samorządu terytorialnego”, zgodnie z którymi powiaty i gminy nabywające energię elektryczną poprzez grupy zakupowe płacą średnio o około 10% mniej niż jednostki samorządowe kupujące energię samodzielnie.

W poniższej tabeli zostały przedstawione wydatki w latach 2013 - 2014 w zakresie zakupu energii, materiałów i wyposażenia oraz pozostałych, w tym ubezpieczeń rzeczowych mogących być przedmiotem wspólnych zakupów biurowych. Środki te stanowią około kilku procent całkowitych wydatków Miasta ponoszonych na oświatę i wychowanie. Z wyliczeń firmy zewnętrznej otrzymanych od Urzędu Miasta Leszna w 2012 roku wynika, że szacunkowa kwota oszczędności na usługach dystrybucji i zakupie energii wynosić miała około 330 tys. zł (bez uwzględnienia 5 szkół).

Tabela 24. Zestawienie wydatków rzeczowych w poszczególnych działach mogących podlegać wspólnym zamówieniom

	2013	2014
zakup energii	5 640 418	5 140 956
Centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki doksztalcenia zawodowego	52 077	51 453
Gimnazja	600 839	559 451
Internaty i bursy szkolne	185 597	185 546
Licea ogólnokształcące	731 524	704 629
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	5 533	4 363
placówki wychowania pozaszkolnego	524 919	484 258
poradnie psychologiczno-pedagogiczne	20 744	21 587
Przedszkola	693 537	580 304
Stołówki szkolne i przedszkolne	17 655	25 753
Szkoły podstawowe	1 509 045	1 330 153
Szkoły podstawowe specjalne	67 084	47 222
Szkoły zawodowe	1 212 841	1 110 843
Szkoły zawodowe specjalne	19 024	35 394
zakup materiałów i wyposażenia	2 432 699	2 779 098
Centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki doksztalcenia zawodowego	37 949	40 414
Doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli	163 409	59 624
Gimnazja	307 876	307 791
Gimnazja specjalne	4 556	5 022
Internaty i bursy szkolne	46 335	45 082
Jednostki pomocnicze szkolnictwa	56 299	51 025
Komisje egzaminacyjne	829	205
Licea ogólnokształcące	241 511	236 610
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	42 749	29 742
placówki wychowania pozaszkolnego	131 758	149 225
poradnie psychologiczno-pedagogiczne	21 424	23 941
Przedszkola	377 644	482 104
Stołówki szkolne i przedszkolne	35 627	8 406
Szkoły podstawowe	507 217	827 842
Szkoły podstawowe specjalne	68 675	70 021
Szkoły zawodowe	374 389	425 807
Szkoły zawodowe specjalne	14 450	15 310
Świetlice szkolne		927
pozostałe, w tym ubezpieczenia rzeczowe	90 389	209 626
razem	8 163 506	8 129 681

Zródło: Opracowanie własne

Uzyskanie wymiernych oszczędności w zakresie wspólnego systemu zamówień jest możliwe jedynie poprzez włączenie w procedurę nie tylko jednostek oświatowych, ale pozostałych jednostek w obszarze ponoszenia kosztów na energię, oświetlenie uliczne, materiały biurowe czy prace remontowo-budowlane. Przy utrzymaniu grupy zakupowej jedynie dla szkół efekty finansowe będą znikome. Zgodnie z przytoczonym wcześniej raportem szacunkowe oszczędności przy uwzględnieniu innych podmiotów mogą sięgać około 1,5 – 2 mln zł.

WYDZIELONY RACHUNEK DOCHODÓW WŁASNYCH

Jedną ze zmian, jakie wprowadzić można w placówkach oświatowych (jednostkach budżetowych) jest sposób wykorzystywania wydzielonego rachunku dochodów WRD. Jednostki oświaty funkcjonują zgodnie z metodą finansowania brutto co oznacza, że wszystkie dochody i wydatki odprowadzać muszą do budżetu państwa bądź odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na to nawet jeśli jednostka osiągnie dodatkowe dochody (określone w uchwale przez organ stanowiący JST) nie może nimi dysponować.

Decyzję o utworzeniu wydzielonego rachunku dochodów własnych podejmuje organ stanowiący JST. W art. 11a ust.1 ustawy o finansach publicznych ściśle określone zostały dochody jakie gromadzone mogą być na wydzielonym rachunku i są to m.in. dochody:

1. ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;
2. z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie bądź użytkowaniu jednostki budżetowej;
3. z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej, określonej w statucie, polegającej między innymi na świadczeniu usług, w tym szkoleniowych i informacyjnych;
4. z opłat egzaminacyjnych, za wydawanie świadectw i certyfikatów, jak również za sprawdzanie kwalifikacji;
5. z wpływów za wynajem sal i pomieszczeń, w tym sali gimnastycznej, sprzętu sportowego;
6. z tytułu odpłatności za wyżywienie i zakwaterowanie uczniów i młodzieży w bursach i internatach, ponoszonych przez rodziców lub opiekunów.

Tabela 25. Wpływy na wydzielony rachunek dochodów własnych

	2012	2013	2014	2015*
Szkoły Podstawowe	2 908,29	12 978,00	6 267,71	9 435,00
z tytułu darowizn	1 900,00	9 800,00	6 250,00	8 000,00
z tytułu odszkodowań	986,27	3 090,63		
wpływy z różnych dochodów				1 350,00
odsetki bankowe	22,02	87,37	17,71	85,00
Szkoły Podstawowe Specjalne	0,00	0,00	0,00	10 100,00
z tytułu darowizn				10 000,00
odsetki bankowe				100,00
oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	187,66	303,47	100,00	0,00
z tytułu odszkodowań	184,81	300,00	100,00	
odsetki bankowe	2,85	3,47		
Przedszkola	0,00	3 968,61	6 673,48	2 302,00
z tytułu darowizn			1 000,00	1 100,00
z tytułu odszkodowań		3 942,12	5 654,69	
wpływy z różnych dochodów				1 122,00
odsetki bankowe		26,49	18,79	80,00
Gimnazja	2 369,64	4 176,32	5 319,75	2 510,00
z tytułu odszkodowań	367,40	2 164,14	2 813,95	
z tytułu darowizn	2 000,00	2 000,00	2 500,00	2 500,00
odsetki bankowe	2,24	12,18	5,80	10,00
Licea Ogólnokształcące	1 253,81	0,00	4 320,83	0,00
z tytułu odszkodowań	1 233,40		4 304,16	
odsetki bankowe	20,41		16,67	
Szkoły Zawodowe	47 858,82	1 015,05	0,00	300,00
z tytułu darowizn	15 000,00			
z tytułu odszkodowań	32 491,55	1 011,32		
wpływy z różnych dochodów				290,00
odsetki bankowe	367,27	3,73		10,00
Komisje Egzaminacyjne	20 538,19	0,00	0,00	0,00
z wpływów z różnych opłat	20 447,66			
odsetki bankowe	90,53			
Centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki dokształcania zawodowego	0,00	409,89	1 696,17	0,00
z tytułu odszkodowań			1 692,62	
odsetki bankowe		2,28	3,55	
z wpływów z różnych opłat		407,61		
Internaty i bursy szkolne	0,00	7 966,54	0,00	1 620,00
z tytułu odszkodowań		7 908,27		
wpływy z różnych dochodów				1 520,00
odsetki bankowe		58,27		100,00
Razem	75 116,41	30 817,88	24 377,94	26 267,00

*plan na czerwiec

Źródło: Opracowanie własne

WRD utworzony jest we wszystkich jednostkach, natomiast w sprawozdaniach finansowych pojawia się w przypadku otrzymania darowizn lub odszkodowań. Pozostałe wpływy odprowadzane są bezpośrednio na rachunek miasta. W szkołach istnieje nieformalny system motywowania do osiągania dodatkowych dochodów. Dochód z wynajmu itp. zwiększa budżet szkoły i dyrektor może nim swobodnie dysponować. Mimo iż, podnosi się, że według stanowiska RIO dochody z mienia nie mogą funkcjonować w ramach WRD.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w innych gminach wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych są wymienione w katalogu źródeł dochodów WRD jednostek budżetowych (oświatowych), w oparciu o zapis art. 223 ustawy o finansach publicznych, który mówi, że samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności:

1. ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;
2. z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej.

„Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi w szczególności:

1. jednostki budżetowe, które gromadzą dochody;
2. źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku;
3. przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych;
4. sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.”

Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2011 r. (IV SA/GI 5/11) katalog rodzajów dochodów i ich źródeł jest otwarty, choć nie można uznać, że każdy rodzaj dochodów może być gromadzony na wskazanym rachunku. Nie można podzielić stanowiska, że dochody te należy kwalifikować z punktu widzenia wymienionych w przepisie art. 223 ust. 1 u.f.p. z 2009 r. źródeł, biorąc pod uwagę ich jednorazowy czy wyjątkowy charakter. Kryteria te nie należy odnosić do charakteru źródeł dochodów w rozumieniu jednorazowości czy wyjątkowości, ale do prawnej możliwości ich uzyskiwania przez samorządową jednostkę budżetową przy dodatkowym uwzględnieniu charakteru jej działalności.

Łączne dochody jednostek budżetowych (dział 801 oraz 854) wynoszą około 4,5 mln zł (spadek w stosunku do 2013 roku – średnio o 400 tys. zł). Włączenie innych dochodów m.in. z wynajmu pomieszczeń do środków gromadzonych w ramach wydzielonego rachunku dochodów WRD i umożliwienie częściowego wykorzystania na potrzeby poszczególnych placówek podniosłoby motywację dyrektorów do ich zwiększenia.

Największe źródło dochodów stanowią opłaty za wyżywienie ponad 2 mln zł (przy kosztach 4,2 mln zł, w tym na wynagrodzenia 2 mln zł). Jednym z zaleceń jest weryfikacja wpływów z tytułu wyżywienia. Zgodnie z art. 67a ustawy o systemie oświaty do określenia wysokości opłat za wyżywienie dla uczniów nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Powyższe przepisy nie odnoszą się jednak do pracowników szkół, placówek oświatowych czy osób z zewnątrz, dlatego pobierane od powyższej grupy opłaty powinny uwzględniać również pozostałe koszty.

Tabela 26. Dochody jednostek oświatowych Miasta Leszna

	2013	2014
opłaty za egzamin eksternistyczny, duplikat świadectwa, dyplomu, legitymacji szkolnej	20 441	12 012
wynajem pomieszczeń	507 032	510 614
opłata stała od rodziców za pobyt w przedszkolach i oddziale przedszkolnym przy SP 9	1 369 147	919 678
opłata za wydanie legitymacji nauczycielskich w SP 4	48	
Zwrot za media od wynajmujących podmiotów	3 406	5 184
usługi ksero	506	815
kursy nauki jazdy i usługi rolnicze w ZSRB	40 373	57 563
wpłata za media od automyjni i zużycie energii, naprawa samochodów w CKP	64 134	47 145
bilety za wstęp za pływalnię	278 298	271 252
wpłata za żywienie	2 081 174	2 185 492
czesne i wynajem pokoi	196 009	188 264
sprzedaż wyrobów	80 639	84 159
sprzedaż składników majątkowych	12 251	18 738
pozostałe odsetki	20 418	17 320
wpływy z różnych dochodów	243 281	219 771
Suma końcowa	4 917 158	4 538 007

Źródło: Opracowanie własne

Propozycją w zakresie zarządzania wydzielonym rachunkiem dochodów własnych jest włączenie 30% środków otrzymanych w ramach WRD do budżetu szkoły. Wiązałoby się to ze zmianą obecnej praktyki – WRD funkcjonuje za ledwie w 7 szkołach, dlatego w pierwszym etapie zmian należałoby wyszczególnić rachunek dla każdej z jednostek. Środki pozyskane z otrzymanych dochodów nie wpływałyby bezpośrednio na rachunek budżetu (uszczerpienie dochodów), z drugiej jednak strony zmniejszone zostałyby wydatki. Mimo iż powyższe rozwiązanie wydaje się być neutralne w porównaniu do obecnego, może ono przynieść większe korzyści finansowe. Postawienie dyrektora w roli menadżera wpływającego na koszty funkcjonowania danej szkoły pozwoli rozszerzyć system motywacyjny w zakresie pozyskania dodatkowych środków. Ponadto zaleca się wprowadzenie dodatku motywacyjnego w przypadku pozyskania znacznej ilości środków w ramach WRD.

OUTSOURCING USŁUG GASTRONOMICZNYCH

W ostatnich latach duża popularność zyskało przekonanie, że sektor publiczny powinien jak w najszerszym stopniu naśladować metody i techniki zarządzania rozwinięte w sektorze prywatnym i tam uznawane jako skuteczne. Efektywne metody, sprawdzone na prywatnym rynku powinno przynieść korzyści również w sektorze publicznym.

Przede wszystkim outsourcing ma obniżać koszty, ponieważ zakłada się, że zewnętrzny dostawca wykona określone zadania taniej niż sam podmiot. Po drugie, ma podnieść jakość zleczanych na zewnątrz usług, dzięki temu, że ich dostawca dysponuje szczególnymi umiejętnościami bądź kwalifikacjami (choć w przypadku utrzymania czystości czy zapewnienia wyżywienia nie jest konieczna unikatowa wiedza bądź umiejętności). Z drugiej jednak strony obecne zmiany w zakresie odżywiania dzieci czy wymogi związane ze standardami sanepidu mogą sprawić, że dostosowanie kuchni i stołówki znacznie przewyższa koszty w porównaniu do usług cateringu.

Zgodnie z przepisami w przypadku funkcjonowania stołówki szkolnej do opłat za posiłki nie wlicza się kosztów jej utrzymania i wynagrodzenia jej pracowników. Innymi słowy, uczniowie płacą jedynie za tzw. „wsad do kotła”. W przypadku prowadzenia żywienia w ramach usług cateringowych, organizowanych nie przez szkołę, ale przez radę rodziców, przychód z opłat może pokrywać 100% kosztów ich przygotowania.

W Lesznie w 2014 roku wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne wynosiły 4,19 mln zł, w tym na wynagrodzenia ponad 2 mln zł. Większość szkół prowadzonych przez Miasto organizuje stołówkę, co zwiększa koszty ich utrzymania ze strony samorządu (przez rodziców płacony jest jedynie koszt „wsady do kotła”).

Proponowanym rozwiązaniem jest by w opłacie za wyżywienie znalazły się wszystkie koszty (a więc wliczając koszt wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz inne koszty utrzymania stołówki) dotyczy sytuacji, w której następuje likwidacja stołówek szkolnych (nie jest to zadanie obligatoryjne – zgodnie z ustawą „szkoła może zorganizować stołówkę”) i realizowanie usługi żywienia następuje poprzez podmioty zewnętrzne, z formalnego punktu widzenia poza szkołą (podmiot taki wynajmuje zazwyczaj kuchnię, szkoła nie uczestniczy w organizowaniu żywienia, poborze opłat, itp.).

Szacuje się, że oszczędności w ramach outsourcingu usług gastronomicznych mogą sięgać około 10 - 15% (w przypadku gdyby organizowanie obiadów było wykonywane przez radę rodziców).

Alternatywą może być również zawiązanie się spółdzielni socjalnej świadczącej usługi żywieniowe i porządkowe. Spółdzielnia zatrudniłaby kucharki, osoby sprzątające i obsługę techniczną z kilku szkół na terenie gminy. Dodatkową korzyścią byłoby zatrudnienie dla wcześniejszych pracowników stołówek czy sprzątaczek, a zarazem dodatkowe środki w postaci czynszu dla szkoły (w tym przypadku również możliwe byłoby pokrycie kosztów w 100%).

SYSTEM MOTYWACYJNY DLA DYREKTORÓW ORAZ NAUCZYCIELI

Obecnie funkcjonujący system związany z awansem zawodowym nauczycieli powoduje, jak już wspomniano, stagnację w zakresie motywacji, zwłaszcza w grupie nauczycieli posiadających najwyższy stopień, co przekłada się na jakość nauczania. W celu poprawy lokalnych standardów edukacji i poziomu kształcenia zaleca się przygotowanie jasnych i czytelnych kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego.

Przykładowo, w wykazie działań dodatkowych powinny znaleźć się takie czynniki, jak:

1. osiągnięcia uczniów, z którymi pracował dany nauczyciel, potwierdzone w konkursach, olimpiadach i turniejach – jako osobny element w stosunku do przygotowania młodzieży do ww. dokonań;
2. znaczne i skuteczne osiągnięcia w zakresie problemów wychowawczych;
3. pozyskiwanie sponsorów dla szkoły;
4. podejmowanie inicjatyw zwiększających w znacznym stopniu udział i rolę szkoły w środowisku lokalnym;
5. podejmowanie działań związanych z rozszerzeniem kompetencji nauczyciela (np. uzyskanie kompetencji do nauczania wielu przedmiotów).

Ponadto propozycjami motywacyjnymi mogłoby być powierzanie nauczycielom funkcji koordynatorów, wdrażających zmiany w szkołach, koordynujących pracę zespołów tematycznych bądź odpowiadających za zadania przekrojowe (system oceniania, doskonalenia czy programu nauczania). Oczywiście jednym z kluczowym elementów motywacyjnych powinny stanowić dodatkowe środki do wynagrodzenia.

Opracowany system motywacyjny obejmowałby również kierownictwo szkoły, którego działania odnosiłyby się zarówno do aspektów dydaktycznych, jak również finansowych (np. pozyskanie środków w ramach wydzielonego rachunku dochodów własnych).

W obecnie obowiązującym regulaminie wynagradzania nauczycieli istnieją podobne do proponowanych zapisy, w zakresie przyznawania dodatków motywacyjnych i funkcyjnych. Choć należałoby dokonać jego weryfikacji i zaktualizowania o nowe propozycje oraz mierniki oceny.

ZWIĄZEK MIĘDZYPOWIATOWY W ZAKRESIE SZKOLNICTWA PONADGIMNAZJALNEGO ORAZ SPECJALNEGO

Powołanie związku międzypowiatowego w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego czy specjalnego jest formą dobrowolnej współpracy między jednostkami. Prawo do suwerennego decydowania zarówno o utworzeniu związku, przystąpieniu do niego czy wystąpieniu wpisuje się w zasadę samodzielności samorządu.

Związek umożliwia przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi, którego głównym celem ma być realizowanie tychże zadań. Związek ma zatem charakter zadaniowy. Wspecyfikowanie pewnej kategorii zadań i przekazanie jej związkowi służy niewątpliwie profesjonalizacji i koordynacji ich realizacji na obszarze przekraczającym pojedynczą jednostkę podziału administracyjnego, a zarazem służy wykorzystaniu efektu skali.

Leszno realizuje zadania oświatowe zarówno na poziomie gminnym jak i powiatowym. Z uwagi na to, że każda z ościennych gmin posiada odpowiednią bazę szkolną do zapewnienia kształcenia, ewentualne możliwości działania stanowi obszar wychowania ponadgimnazjalnego oraz specjalnego. W okalającym powiecie leszczyńskim funkcjonuje jedynie specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy oraz zespół szkół specjalnych. Zgodnie z danymi, do szkół ponadgimnazjalnych w Lesznie uczęszcza około 4,7 tys. uczniów, z których 2,9 tys. stanowią uczniowie, którzy nie są mieszkańcami Leszna (ponad 60%). Średnia kwota dopłaty na jednego ucznia ponad środki otrzymywane z subwencji wynosi w liceach około 2,9 tys. zł, natomiast w szkołach zawodowych i technikach 1,9 tys. zł. Oczywiście, jak to już zostało wspomniane wcześniej przystąpienie powiatu leszczyńskiego jest działaniem dobrowolnym, dlatego ważnym argumentem wydaje się brak alternatywy powiatu leszczyńskiego dla podjęcia rozmów w zakresie powołania związku i tym samym zagwarantowania oferty kształcenia na szczeblu ponadgimnazjalnym dla uczniów będących mieszkańcami tego powiatu. Miasto nie może odmówić przyjęcia uczniów z innych powiatów.

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, art. 5a. „zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu”.

Jest to zadanie własne, a więc tak, jak w przypadku zadań własnych gminy oferta w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach musi zaspokajać potrzeby gminy (nie ma obowiązku przyjęcia wszystkich chętnych uczniów spoza gminy, a jedynie na tzw. „wolne miejsca”, pozostałe po zaspokojeniu potrzeb własnych mieszkańców), tak i oferta szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych musi zaspokajać potrzeby mieszkańców powiatu. To czy oferta będzie tak szeroka (liczba miejsc organizacyjnych w placówkach) by przyjąć wszystkich chętnych spoza powiatu, wydaje się być decyzją organu prowadzącego. Wydaje się, że brak oferty po stronie powiatu ziemskiego jest raczej argumentem na korzyść tego rozwiązania (brak alternatywy) – ponieważ to powiat ziemski nie zaspokaja potrzeb swoich mieszkańców, tym samym nie realizuje jednego ze swoich zadań własnych.

Efektom zawiązania związku międypowiatowego byłaby partycypacja w kosztach prowadzenia szkół ponadgimnazjalnych przez powiat leszczyński ponad środki otrzymywane z subwencji (który to koszt także w odniesieniu do uczniów z powiatu leszczyńskiego pokrywa w chwili obecnej Miasto Leszno). Szacunkowo przyjmując średnią dopłatę na poziomie 2,3 tys. zł przy liczbie uczniów nie będących mieszkańcami Leszna – 2,9 tys. w przypadku funkcjonowania powyższego związku można kalkulować wysokość dodatkowych środków na poziomie 5 - 6 mln zł.

Tabela 27. Zalety i wady polecanych propozycji

	ZALETY	WADY
Reorganizacja sieci szkół	<ul style="list-style-type: none"> - lepsza organizacja pracy szkół, poprzez większą elastyczność w obszarze organizacji zajęć, zastępstw, godzin dodatkowych itp.; - podniesienie jakości kształcenia poprzez koncentrację środków na mniejszą liczbę jednostek i stworzenie dobrze wyposażonych baz edukacyjnych; - obniżenie kosztów w zakresie wypłaty wynagrodzeń; - pozyskanie dodatkowych środków ze sprzedaży bądź wynajmu miejsca pozostałego po likwidacji placówki; - obniżenie kosztów związanych z zakupem materiałów i energii; 	<ul style="list-style-type: none"> - redukcja zatrudnienia w szkołach (nauczyciele oraz pracownicy obsługi); - niezadowolenie interesariuszy (rodziców, grupy nauczycieli, uczniów); - koszt polityczny; - ryzyko pogorszenia jakości kształcenia – niedostosowanie się uczniów do nowych warunków nauki; - konieczność poniesienia odpraw dla nauczycieli oraz pracowników obsługi; - możliwe zwiększone koszty w zakresie dowozu uczniów;
System jednego przedszkola	<ul style="list-style-type: none"> - usprawnienie systemu zarządzania siecią przedszkolną, poprzez dostosowanie liczby oddziałów do sytuacji demograficznej; - efektywniejsze wydatkowanie środków; - lepsze zarządzanie etatami wsparcia – logopedia, psycholog itp.; 	<ul style="list-style-type: none"> - redukcja zatrudnienia (nauczyciele oraz pracownicy obsługi); - konieczność poniesienia odpraw dla nauczycieli oraz pracowników obsługi; - opór społeczny; - ryzyko niepowodzenia pod względem proceduralnym – konieczność likwidacji poszczególnych placówek;
Powołanie zespołu ekonomiczno – administracyjnego	<ul style="list-style-type: none"> - usprawnienie procesu zarządzania jednostkami oświatowymi; - obniżenie kosztów w zakresie wypłaty wynagrodzeń; 	<ul style="list-style-type: none"> - redukcja zatrudnienia (pracownicy obsługi); - konieczność poniesienia odpraw dla pracowników obsługi;

<p>WRD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększenie roli dyrektora w zarządzaniu szkołą; - pozyskanie dodatkowych środków finansowych; - obniżenie wydatków budżetu miasta; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak możliwości pozyskania dochodów przez niektóre jednostki; - obniżenie ogólnych dochodów budżetu Miasta; - opór dyrektorów;
<p>Outsourcing usług gastronomicznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> - utworzenie sprawniejszego systemu obsługi żywienia; - możliwość wygenerowania około 10% oszczędności w zakresie zapewnienia żywienia bądź wygenerowanie dodatkowych wpływów z wynajmu stołówek; - możliwa aktywizacja zawodowa poprzez utworzenie spółdzielni socjalnej 	<ul style="list-style-type: none"> - niezadowolenie społeczne – redukcja etatów; - koszt polityczny; - ryzyko zwiększenia opłat za posiłki przy pogorszeniu jakości żywienia;
<p>System motywacyjny</p>	<ul style="list-style-type: none"> - polepszenie jakości kształcenia; - wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań; - zwiększona aktywność w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych m.in. na projekty miękkie; - podniesienie poziomu wykształcenia kadry wraz z oceną pracy; 	<ul style="list-style-type: none"> - niezadowolenie części środowiska nauczycielskiego (bierność na zmiany); - poniesienie dodatkowych środków na wypłatę dodatków motywacyjnych;
<p>Związek międzypowiatowy</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pozyskanie dodatkowych środków na funkcjonowanie szkół ponadgimnazjalnych oraz specjalnych; 	<ul style="list-style-type: none"> - uzależnienie realizacji od obopólnej decyzji jednostek;

Źródło: Opracowanie własne

CZĘŚĆ VII. PODSUMOWANIE

Realizacja działań w zakresie edukacji publicznej wymaga znacznego zaangażowania organizacyjnego oraz finansowego przez każdy samorząd. Niestety, obecne trendy w zakresie demografii czy ogólnie zmiany w obszarze funkcjonowania szkół (wytyczne dotyczące liczebności oddziałów, obniżenie wieku szkolnego itd.) wymagają od samorządów podjęcia działań mających na celu optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów finansowych oraz kapitału ludzkiego. Zmiany w polityce centralnej wiążące się z realizacją programów politycznych (likwidacji gimnazjów, redukcji tzw. godzin karcianych) mogą być doskonałym impulsem do reorganizacji obecnej sieci.

Pierwszą część dokumentu stanowi prognoza demograficzna opracowana dwoma modelami statystycznymi wraz z przewidywaniami GUS-u. Ponadto zestawiono prognozę opracowaną przez Miasto Leszno w 2013 roku z aktualnymi danymi w zakresie liczby uczniów poszczególnych placówek. Przeprowadzone symulacje wskazują, że z roku na rok liczba dzieci w poszczególnych grupach wiekowych w Lesznie będzie ulegać zmniejszeniu. Niestety, przewidywana tendencja warunkuje konieczność zmian w zakresie reorganizacji obecnej sieci szkół.

W drugiej części opracowania zawarto prognozę wysokości subwencji oraz wydatków na oświatę w najbliższych latach. Wysokość przepływów finansowych w badanym obszarze jest kluczowym uwarunkowaniem wpływającym na podejmowane decyzje. Ponadto obecnie trudno jest precyzyjnie wskazać wysokość dochodów bądź wydatków, gdyż w dużym stopniu zależą one od czynników zewnętrznych, między innymi polityki władz centralnych.

Osobną część dokumentu poświęcono zasobom kadry nauczycielskiej. Wyszczególnienie tego obszaru zostało dokonane z dwójakiego powodu. Przede wszystkim największą część wydatków stanowią wydatki przeznaczane na wynagrodzenia i pochodne, z drugiej strony to potencjał obecnej kadry nauczycielskiej wpływa na jakość lokalnej edukacji, co powinno stanowić najważniejszy priorytet władz. Aktualnie w Lesznie zatrudnionych jest prawie 2 tys. nauczycieli, z których 94% stanowią pracownicy o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Z uwagi na fakt, że większość zasobów kadrowych stanowią nauczyciele dyplomowani i mianowani konieczne jest stworzenie systemu motywacyjnego mającego na celu utrzymanie wysokiej jakości edukacji.

Kolejny element stanowią zestawienia organizacyjne oraz kadrowe w wytypowanej grupie porównawczej. Wnioskiem z przedstawionej analizy jest sygnał, że obecna struktura sieci szkół w Lesznie jest rozbudowana w stosunku do podobnych jednostek. Ponadto wskazane zostały dysproporcje w zakresie struktury zatrudnienia kadry nauczycielskiej na poszczególnych etapach nauczania oraz w zakresie kosztów finansowania przypadających na jednego ucznia.

W finalnej części dokumentu przedstawione zostały propozycje działań pozwalające na zmniejszenie konsekwencji przewidywanych prognoz demograficznych i finansowych. Niektóre z propozycji mają duży wpływ na lokalne społeczeństwo i mogą budzić kontrowersje, przede wszystkim reorganizacja sieci szkół, choć determinowane są racjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi. Część z propozycji ma na celu przede wszystkim usprawnienie obecnego systemu zarządzania i organizacji, co w konsekwencji znajdzie również przełożenie na efekty finansowe.

SPIS TABEL

Tabela 1. Różnica między prognozowaną liczbą ludności z 2015 roku a liczbą ludności w latach 2020 – 2050	8
Tabela 2. Prognoza zapotrzebowania na usługi edukacyjne w Mieście Lesznie do 2018 roku – model Wintersa	9
Tabela 3. Prognoza zapotrzebowania na usługi edukacyjne w Mieście Lesznie do 2018 roku – metoda Hellwiga.....	11
Tabela 4. Prognoza liczby dzieci w przedszkolach	14
Tabela 5. Liczba dzieci w poszczególnych grupach wieku.....	14
Tabela 6. Prognozowana liczba uczniów szkół podstawowych w podziale na poszczególne obwody.....	15
Tabela 7. Zestawienie prognozy z faktyczną liczbą uczniów szkół podstawowych	15
Tabela 8. Prognozowana liczba uczniów gimnazjum w podziale na poszczególne obwody	16
Tabela 9. Zestawienie prognozy z faktyczną liczbą uczniów gimnazjum	16
Tabela 10. Liczba dzieci w szkołach podstawowych z uwzględnieniem obwodów	17
Tabela 11. Liczba dzieci w gimnazjach z uwzględnieniem obwodów.....	17
Tabela 12. Zestawienie prognozy liczby uczniów liceów ogólnokształcących.....	18
Tabela 13. Zestawienie prognozy liczby uczniów zespołów szkół (technika oraz szkoły zawodowe).....	18
Tabela 14. Prognoza liczby uczniów w latach szkolnych 2015/16 – 2023/24 w Mieście Lesznie	18
Tabela 15. Kształtowanie się wysokości subwencji w zależności od parametrów	21
Tabela 16. Prognoza subwencji oraz wydatków do 2030 roku.....	23
Tabela 17. Awanse nauczycieli w latach 2011-2014.....	24
Tabela 18. Liczba nauczycieli w poszczególnych latach ze względu na stopień awansu zawodowego	25
Tabela 19. Struktura sieci szkół w grupie porównawczej	29
Tabela 20. Dane organizacyjne przedszkoli w grupie porównawczej	31
Tabela 21. Dane organizacyjne szkół podstawowych w grupie porównawczej.....	33
Tabela 22. Dane organizacyjne gimnazjów w grupie porównawczej	35
Tabela 23. Struktura wydatków grupy porównawczej w 2014 roku.....	37
Tabela 24. Zestawienie wydatków rzeczowych w poszczególnych działach mogących podlegać wspólnym zamówieniom.....	42
Tabela 25. Wpływy na wydzielony rachunek dochodów własnych.....	44
Tabela 26. Dochody jednostek oświatowych Miasta Leszna	46
Tabela 27. Zalety i wady polecanych propozycji	50

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Prognoza liczby dzieci w Mieście Leszno do 2050 wg GUS BDL	7
Ryc. 2. Prognoza liczby dzieci w Mieście Lesznie do roku 2018 według modelu Wintersa	9
Ryc. 3. Prognoza liczby dzieci w Mieście Lesznie do roku 2018 według metody Hellwiga ..	10
Ryc. 4. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 0-4 lata w Mieście Lesznie w latach 2015-2018	11
Ryc. 5. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 5-9 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018	12
Ryc. 6. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 10-14 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018	12
Ryc. 7. Zestawienie prognoz liczby dzieci w wieku 15-19 lat w Mieście Lesznie w latach 2015-2018	13
Ryc. 8. Szacunkowe kształtowanie się części oświatowej subwencji ogólnej do 2030 roku	21
Ryc. 9. Liczba etatów nauczycieli w poszczególnych latach	24
Ryc. 10. Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela w roku szkolnym 2013/2014 w Polsce	26
Ryc. 11. Struktura zatrudnienia nauczycieli w Polsce wg stopnia awansu zawodowego w roku szkolnym 2013/2014	26
Ryc. 12. Porównanie liczby przedszkoli z liczbą uczniów	29
Ryc. 13. Stosunek liczby uczniów do liczby przedszkoli	30
Ryc. 14. Porównanie liczby szkół podstawowych z liczbą uczniów	32
Ryc. 15. Stosunek liczby uczniów do liczby szkół podstawowych	32
Ryc. 16. Porównanie liczby gimnazjów z liczbą uczniów	34
Ryc. 17. Stosunek liczby uczniów do liczby gimnazjów	34

INFORMACJE O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Kazimierza Wielkiego 5c/180
61-863 Poznań

Tel.: (61) 673 54 37
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Zespół analityków Curulis przy współpracy ze specjalistami z Poznańskiej Grupy Konsultingowej

Sylwia Gawrońska – koordynator projektu

<i>Pieczęć wykonawcy</i>	<i>Podpis wykonawcy</i>
--------------------------	-------------------------