



Jakość i optymalizacja wydatków na oświatę w gminie Krzyż Wielkopolski

Karta opisu dobrej praktyki

Aleksandra Kuźniak

Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2020

Redakcja merytoryczna

Dorota Jastrzębska

Redakcja językowa, korekta, przygotowanie do publikacji

Editio

Ośrodek Rozwoju Edukacji

Warszawa 2020

Ośrodek Rozwoju Edukacji

Aleje Ujazdowskie 28

00-478 Warszawa

www.ore.edu.pl

Publikacja jest rozpowszechniana na zasadach licencji Creative Commons

[Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne 4.0](#) (CC BY-NC)

Publikacja powstała w ramach projektu „Wsparcie kadry jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów – II etap”

Projekt pozakonkursowy o charakterze koncepcyjnym współfinansowany przez Unię Europejską w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego realizowany w partnerstwie ze Związkiem Miast Polskich, w ramach Osi Priorytetowej II, Działania 2.10, Program Operacyjny WIEDZA – EDUKACJA – ROZWÓJ na lata 2014–2020



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Spis treści

I. Opis dobrej praktyki	4
1. Charakterystyka lokalnego systemu.....	4
2. Problem, który był powodem wdrożenia innowacji.....	4
3. Na czym polega zastosowane rozwiązanie?.....	4
4. Kto, kiedy i co zrobił?.....	5
5. Jakie efekty osiągnięto?.....	5
6. Ile to kosztowało?.....	5
7. Dlaczego warto promować to rozwiązanie?	9
8. Zalecenia dotyczące replikacji	9
II. Dane kontaktowe osoby, która może przekazać szczegółowe informacje na temat rozwiązania	9
III. Wzorcowe dokumenty i materiały dostępne dla podmiotów zainteresowanych replikacją	10

I. Opis dobrej praktyki

Zaplanowane i wdrażane rozwiązania dotyczą optymalizacji wydatków oświatowych przy uwzględnieniu jakości usług edukacyjnych. Cel ten możliwy jest do osiągnięcia dzięki zastosowaniu przemyślanych i odpowiedzialnych form oraz metod działań. W ramach jego realizacji konieczne było przeprowadzenie diagnozy usług edukacyjnych oraz organizacyjnego i finansowego audytu. Wprowadzane zmiany koncentrują się głównie na Zespole Szkół Ogólnokształcących w Krzyżu Wielkopolskim, ale dotyczą także przedszkoli. Mają charakter procesu, gdyż wnioski z audytu posłużyły do wprowadzenia kolejnych zmian (np. związanych z wprowadzeniem bonu organizacyjnego).

Najtrudniejszym zadaniem w obszarze realizowanych zmian było i jest uspołecznienie procesu w celu stworzenia jak najszerszej przestrzeni do jego realizacji. Wprowadzone rozwiązania organizacyjne mają na celu optymalizację wydatków na oświatę ze szczególnym uwzględnieniem zasady maksymalizacji zysków przy minimalizacji kosztów. Wprowadzone rozwiązania mają charakter innowacyjny, gdyż (zgodnie z definicją tego pojęcia) prowadzą do wytworzenia nowych lub ulepszonych rozwiązań organizacyjnych.

1. Charakterystyka lokalnego systemu

Gmina Krzyż Wielkopolski jest organem prowadzącym dla jednej placówki szkolnej – jest to Zespół Szkół Ogólnokształcących, w którego skład wchodzi oddział przedszkolny, szkoła podstawowa oraz liceum ogólnokształcące. Placówka w roku szkolnym 2020/2021 liczy ok. 800 uczniów. Do 31 sierpnia 2020 r. oddział przedszkolny oraz jeden z oddziałów na każdym poziomie edukacyjnym zlokalizowane były w miejscowości oddalonej od Krzyża Wielkopolskiego o ok. 15 kilometrów w Kuźnicy Żelichowskiej, pomimo że w ZSO w Krzyżu Wielkopolskim była możliwość zapewnienia uczniom realizacji obowiązku szkolnego.

Gmina Krzyż Wielkopolski jest także organem prowadzącym dla dwóch przedszkoli usytuowanych w Krzyżu Wielkopolskim. Z uwagi na małą liczbę placówek oświatowych w gminie bardzo ważna jest ich dobra organizacja, która umożliwiałaby realizację zadań oświatowych na wysokim poziomie z zachowaniem zasad optymalizacji kosztów.

2. Problem, który był powodem wdrożenia innowacji

Oddziały w Kuźnicy Żelichowskiej były bardzo małe (w roku szkolnym 2019/2020 ich liczebność przedstawiała się w następujący sposób: kl. „0” – 7 uczniów w 2019/2020 i 5 uczniów w 2020/2021; kl. I – 4 uczniów; II – 3; III – 3; IV – 3; V – 8; VI – 9; VII – 7; VIII – 12). Poza tym prognozy demograficzne wskazują na dalszy spadek populacji uczniów. Również kształcenie uczniów w małych oddziałach – szczególnie w zakresie tak istotnych do funkcjonowania w dorosłym życiu kompetencji społecznych – budziło niepokój. Należy także

dodać, że z uwagi na małą liczebność oddziałów niektóre zajęcia prowadzone były w oddziałach łączonych, co nie spotykało się z zadowoleniem ze strony rodziców uczniów.

Poza tym, z uwagi na małą liczbę placówek oświatowych i uczniów, a co za tym idzie – małe dochody subwencyjne – konieczna była optymalizacja w zakresie ich organizacji i finansów.

3. Na czym polega zastosowane rozwiązanie?

Zastosowane rozwiązanie polegało na przeniesieniu oddziałów od pierwszej do ósmej klasy z Kuźnicy Żelichowskiej do Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Krzyżu Wielkopolskim. Należy dodać, że ze względów społecznych pozostawiono w Kuźnicy Żelichowskiej oddział przedszkolny, który we wrześniu 2020 r. liczył 4 dzieci.

Poza tym wprowadzane są rozwiązania organizacyjne, które konsekwentnie prowadzą do usprawnienia organizacji pracy placówek oświatowych i optymalizacji wydatków przy jednoczesnej dbałości o jakość realizowanych zadań oświatowych.

4. Kto, kiedy i co zrobić?

Burmistrz Gminy Krzyż Wielkopolski prowadził już od dłuższego czasu proces uspołecznienia planowanych zmian. Polegał on na prowadzeniu rozmów z rodzicami uczniów, kadrami kierowniczą ZSO, nauczycielami i radnymi gminy. Jednocześnie zlecono przeprowadzenie audytu organizacyjnego systemu oświaty gminy Krzyż Wielkopolski, którego celem była diagnoza stanu oświaty w gminie. Poddano szczegółowej analizie organizację pracy placówek oświatowych w celu określenia obszarów, które wymagają wprowadzenia zmian.

5. Jakie efekty osiągnięto?

Efektem wprowadzonej zmiany była optymalizacja wydatków na oświatę z uwzględnieniem dbałości o wysoką jakość usług edukacyjnych. Przeprowadzone w ramach tych działań przedsięwzięcia to m.in. centralizacja miejsc, w których mieściły się placówki oświatowe w gminie Krzyż Wielkopolski. Kluczowa zmiana polegała na tym, że uczniowie oddziałów usytuowanych w Kuźnicy Żelichowskiej zostali włączeni do już istniejących oddziałów w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Krzyżu Wielkopolskim. W efekcie nie powstał jednak ani jeden dodatkowy oddział w ZSO w Krzyżu Wielkopolskim, natomiast ogólna liczba oddziałów zmniejszyła się o 8, co dało oszczędność wysokości ok. 1,8 mln zł. Przeprowadzone zmiany organizacyjne spowodowały, że uczniowie małych oddziałów z Kuźnicy Żelichowskiej mają możliwość kształcenia się w liczniejszych oddziałach jednorodnych (bez łączenia klas z różnych poziomów edukacyjnych). Poza tym opisana zmiana organizacyjna stworzyła również szansę wejścia uczniów zamieszkałych w Kuźnicy Żelichowskiej do większych środowisk, dzięki czemu nastąpił ich pełniejszy rozwój społeczny. Restrukturyzacja oddziałów wiązała się także z wprowadzeniem innych zmian organizacyjnych, jak chociażby zwiększenie częstotliwości kursowania busów dowożących uczniów do ZSO w Krzyżu Wielkopolskim, aby

przeciwdziałać zjawisku przebywania dzieci zbyt długo w świetlicy szkolnej. Zmiana ta była tym bardziej możliwa, że gmina posiada własną jednostkę organizacyjną transportową.

Decyzja o pozostawieniu oddziału „0” w Kuźnicy Żelichowskiej uwzględnia kontekst społeczny i jest formą wypracowanego ze społecznością lokalną kompromisu.

Aby usprawnić proces nadzoru nad organizacją placówek oświatowych oraz wprowadzanymi zmianami wszystkie placówki oświatowe objęto jednym programem dla arkuszy organizacyjnych. Jeśli każda placówka pracuje na takim samym arkuszu, wówczas łatwiej jest dokonywać wszelkich analiz. Z uwagi na fakt, że Zespół Szkół Ogólnokształcących pracuje na licencji firmy Vulcan, zasadne było, aby także przedszkola przygotowywały arkusz w tym programie. Podczas wykorzystywania tej licencji, właściwe okazało się zaopatrzenie organu prowadzącego w program SIGMA, który daje możliwość nadzorowania i analizy organizacji pracy placówek. W dotychczas przyjętym rozwiązaniu taka kontrola była utrudniona, gdyż organ prowadzący nie dysponował wszystkimi danymi potrzebnymi do podejmowania decyzji organizacyjnych i finansowych. Poza tym posiadanie elektronicznego programu daje możliwość kontroli wprowadzania każdej zmiany w zakresie organizacji pracy placówek, po uprzednim zatwierdzeniu aneksu do arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący.

Kolejne zmiany organizacyjne wydają się nie mieć charakteru strategicznego, jednak to one wpływają w ogólnym rozrachunku na optymalne – bądź nie – zarządzanie oświatą. Stąd w niniejszym materiale zostaną pokrótce wymienione:

1. Poddano szczegółowej analizie liczbę godzin wynikających z planów nauczania w zestawieniu z dodatkowymi godzinami. Porównanie to wykazało, że te ostatnie stanowią dużą część ogółu godzin – w roku szkolnym 2019/2020 – 36%. Poczynione zabiegi optymalizacyjne spowodowały, że już w kolejnym roku zaważyć można było tendencję zniżkową – w arkuszu na rok 2020/2021 wskaźnik ten wynosi 32%. Zasadne jest utrzymanie tej tendencji przy jednoczesnej kontroli zmian organizacyjnych wprowadzanych aneksami do arkusza organizacyjnych.
2. Zawrócono uwagę na fakt, że zmniejszająca się liczba uczniów w Liceum Ogólnokształcącym generuje duże skutki finansowe przy zmniejszającej się subwencji, stąd podjęto działania zwiększające aktywność promocyjną. Zauważalna jest duża różnica między kosztem ucznia Szkoły Podstawowej w stosunku do Liceum Ogólnokształcącego – koszt ucznia LO jest dwukrotnie wyższy i wynosi ok. 22 tys. zł w układzie rocznym. Pomimo tak dużych kosztów kształcenia władzom gminy zależy na prowadzeniu liceum, ale konieczne są zabiegi prowadzące do zwiększenia liczby uczniów LO. Stąd prowadzona jest diagnoza tego obszaru: m.in. przeprowadzona zostanie wśród rodziców i uczniów ostatnich klas SP ankieta, której celem jest zbadanie preferencji i oczekiwań środowiska w zakresie wyboru szkoły ponadpodstawowej.

3. Kolejny krok w kierunku optymalizacji wydatków na oświatę prowadził do szczegółowej analizy liczby oddziałów w Szkole Podstawowej. Okazało się, że jest możliwość zmniejszenia tej liczby o jeden oddział na poziomie klas czwartych, szóstych i siódmych, co dałoby skutek finansowy ok. 750 tys. zł. Przeprowadzenie reorganizacji łatwiejsze jest na poziomie klas czwartych – wynika to ze zmiany poziomu nauczania przez uczniów – stąd w kolejnym roku szkolnym podjęto taką decyzję. Klasy siódme i ósme pozostały w niezmiennym składzie.
4. Kolejna zmiana organizacyjna, polegająca na zmianie liczebności oddziałów klas drugiej i siódmej, skutkowałaby uniknięciem podziału na grupy, co w układzie rocznym dawałoby skutek finansowy ok. 64 tys. zł. Zabieg ten wydaje się realny do przeprowadzenia na poziomie klasy drugiej. Poza tym analiza tego obszaru zwróciła uwagę kadrze zarządzającej placówkami na fakt, że liczebność oddziałów na etapie ich tworzenia to ważny aspekt dobrej organizacji, zwłaszcza jeśli placówka na danym poziomie tworzy kilka oddziałów (zabieg ten nie ma zastosowania w tzw. szkołach jednościagowych).
5. Analiza organizacji ZSO dotyczyła także organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Interpretacja wskaźników pokazuje, że bardzo duża liczba uczniów uczestniczy w zajęciach z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej – ok. 47% uczniów kwalifikowanych na podstawie orzeczeń, opinii, ale także ze wskazań nauczycieli. To bardzo duża grupa – prawie połowa populacji. Analizy prowadzone przez MEN podają wskaźnik ok. 30%. Konsekwencją takiej organizacji wsparcia jest jego finansowanie w wysokości ok. 60% z budżetu gminy Krzyż Wielkopolski. Największą część tych zajęć stanowią zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, w których uczestniczy aż ok. 22% uczniów. Stąd kolejny krok analityczny szedł w kierunku oceny efektywności pracy szkoły (Podstawowej i Liceum) mierzonej wynikami egzaminów zewnętrznych. Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem głównie wskaźników ilościowych w tym skali staninowej. Zestawienie liczby godzin wsparcia w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej z efektywnością pracy szkoły dało wskazówkę do pracy w ramach rad pedagogicznych w odniesieniu do skuteczności podejmowanych działań.
6. Dokonano szczegółowej analizy organizacji zajęć dla uczniów ze spektrum autyzmu oraz z zespołem Aspergera. Zaproponowano kilka zmian organizacyjnych. Ostatecznie w zatwierdzonym na kolejny rok arkuszu organizacyjnym liczba godzin nauczyciela współorganizującego proces dydaktyczny zmniejszyła się o dwa etaty, co dało skutek finansowy ok. 164 tys. zł.
Biorąc pod uwagę analizowaną liczbę godzin wsparcia, ustalono planowanie tych zajęć na podstawie orzeczeń, opinii, wskazań nauczycieli, ale także przy szacunku wielkości „dodatkowej” subwencji wynikającej z danego orzeczenia („metryczka” subwencyjna – odniesienie do konkretnej wagi subwencyjnej) do proponowanego przez zespół nauczycieli i dyrektorów skutków finansowych planowanego wsparcia.

7. Analiza wydatków na oświatę musi uwzględniać przede wszystkim dochody wynikające z subwencji oświatowej. Stąd poddano szczegółowej kontroli dane zawarte w raportach Systemu Informacji Oświatowej, zwłaszcza w zakresie liczby uczniów mających orzeczenie o nauczaniu indywidualnym. Liczba tych uczniów w roku szkolnym 2019/2020 była bardzo duża, ok. 10. Należy podkreślić, że wprowadzona została dodatkowa waga subwencyjna na tych uczniów, co daje możliwość pozyskania dodatkowych środków. Ważne jest, aby do 30 września wpisywać liczbę uczniów z poprzedniego roku do SIO, nie uwzględniając uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.
8. Analiza organizacji zajęć w podziale na grupy wskazała na możliwość wprowadzenia usprawnień organizacyjnych, szczególnie jeśli chodzi o zajęcia z informatyki i wychowania fizycznego, co przy uwzględnieniu wymogów dotyczących liczebności grup dało skutek finansowy ok. 150 tys. zł. Poza tym podjęto decyzję o zakupie komputerów, co umożliwiło realizację zajęć z informatyki w większych grupach.
9. Przeprowadzono także szczegółową analizę danych historycznych organizacji świetlic. Wskazała ona, że przy zmianie polityki kadrowej możliwe było w bieżącym roku szkolnym zoptymalizowanie wydatków. Poza tym informacja wskazująca, że 70% uczniów przebywało w świetlicach z powodu godzin dowozów, sugerowała podjęcie próby zmiany organizacji dowozów, co zostało przeprowadzone.
10. Planuje się wprowadzenie elektronicznego systemu rejestracji obecności dzieci w przedszkolu. Ułatwi to kontrolę liczby godzin pobytu dziecka w placówce oraz umożliwi prowadzenie diagnozy w zakresie prowadzenia optymalnej polityki kadrowej.

Zmiany organizacyjne przyniosły wymierny skutek finansowy – o 7% wzrosła relacja między rzeczywistymi wydatkami a subwencją. Podobnie w zakresie wynagrodzeń – o 9 wzrósł wskaźnik relacji między wynagrodzeniami a subwencją – subwencja wystarcza na większą część realizowanych zadań. Wskutek tych działań organ prowadzący angażował mniej środków na realizację zadań oświatowych przy zachowaniu dotychczasowego poziomu kształcenia (ewaluacja tych zmian w aspekcie jakościowym jest odroczone, a wnioski możliwe do wyciągnięcia po paru latach). Należy jednak wziąć pod uwagę kilka wskaźników finansowych, które pokazują kierunki i skutki wprowadzanych zmian organizacyjnych:

Analiza średnich wynagrodzeń nauczycieli wskazuje na fakt, iż nauczyciele w gminie Krzyż Wielkopolski zarabiają powyżej średnich wynagrodzeń. Jednocześnie wprowadzając zmiany organizacyjne, nie poczyniono zmian kadrowych, co spowodowało spadek wskaźnika zatrudnienia (liczba etatu przypadającego na jednego nauczyciela w osobie) z 1.11 w roku szkolnym 2019/2020 na 1.00 w roku szkolnym 2020/2021, co jest zjawiskiem niepokojącym, gdyż wskazuje na zmniejszenie się liczby godzin przypadających na jednego nauczyciela i pogorszenie się sytuacji kadrowej w placówkach prowadzonych przez gminę Krzyż

Wielkopolski. Aby zapobiec temu procesowi monitorowana jest prowadzona przez dyrektorów polityka kadrowa, szczególnie w zakresie przydzielanych np. godzin doraźnych zastępstw; podejmowane są także działania, aby zatrudnieni nauczyciele mieli – w miarę możliwości – całe etaty wraz z kilkoma nadgodzinami w celu zapobiegania rozdrabniania etatów.

6. Ile to kosztowało?

Włączenie oddziałów z Kuźnicy Żelichowskiej do ZSO w Krzyżu Wielkopolskim oprócz korzyści wychowawczych i organizacyjnych przyniosło także optymalizację wydatków na poziomie ok. 1,8 mln zł, uwzględniając oszczędności wynikające z tworzenia (tam, gdzie to było możliwe) oddziałów łączonych (kwota ok. 200 tys. zł). Poza tym omówione powyższe działania skutkowały i skutkują kolejnymi usprawnieniami. Aby utrzymać wprowadzone zmiany na wypracowanym poziomie, konieczna jest ciągła współpraca dyrektorów placówek oświatowych z organem prowadzącym, tylko wówczas możliwe jest skuteczne i właściwe wprowadzenie zmian.

7. Dlaczego warto promować to rozwiązanie?

Optymalizacja wydatków na oświatę to, wydawać by się mogło, jedna z podstawowych zasad w zarządzaniu środkami publicznymi. Zasada ta wynika bezpośrednio z Ustawy o finansach publicznych art. 44 ust. 3 *Wydatki publiczne powinny być dokonywane:*

- 1) *W sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad:*
 - a) *uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,*
 - b) *optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.*

Trudno wyobrazić sobie przedstawiciela JST, który publicznie deklaruje nieprzestrzeganie tej zasady. W praktyce jednak, w sytuacji, kiedy trzeba podjąć niepopularne decyzje, które zmieniają dotychczasowe przyzwyczajenia, działania takie spotykają się z krytyką, a niejednokrotnie z ostrym sprzeciwem. Stąd tego typu przedsięwzięcia nie są popularne i nieczęsto stosowane. Należy jednak mocno podkreślić, że dzięki optymalizacji, rozsądnemu i odpowiedzialnemu wydatkowaniu środków publicznych możliwe jest realizowanie większej liczby działań, ciekawych i wartościowych projektów, przedsięwzięć, bez niepokoju związanego z obniżeniem jakości pracy placówek oświatowych.

8. Zalecenia dotyczące replikacji

Opisana zmiana wydaje się prosta i oczywista, jednakże organy prowadzące rzadko się decydują na takie zmiany. Przeprowadzony proces jest innowacyjny dla społeczności gminy Krzyż Wielkopolski i stanowi poważną zmianę, gdyż oddziały w Kuźnicy Żelichowskiej funkcjonowały od dawna i zapisały się w tradycji tej gminy. Najważniejsze było

uspołecznienie procesu, przygotowanie społeczności do kompromisu, a wreszcie akceptacji zmian. Należy jednak podkreślić, że wprowadzane zmiany mają charakter procesu i wymagają dojrzałej postawy zarówno władz, jak i społeczności lokalnej, a także chęci współpracy i przede wszystkim właściwej komunikacji.

II. Dane kontaktowe osoby, która może przekazać szczegółowe informacje na temat rozwiązania

1. Imię i nazwisko: Rafał Sroka
2. E-mail: burmistrz@um.krzyz.pl

III. Wzorcowe dokumenty i materiały dostępne dla podmiotów zainteresowanych replikacją

Aleksandra Kuźniak

Audyt – Część I Analiza organizacji placówek oświatowych prowadzonych przez gminę Krzyż Wielkopolski – diagnoza stanu za rok 2019/2020 i 2020/2021;

Część II Analiza zatrudnienia nauczycieli, obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej w jednostkach oświatowych w gminie Krzyż Wielkopolski