



Reorganizacja systemu placówek oświatowych w mieście Maków Mazowiecki

Karta opisu dobrej praktyki

Małgorzata Gos

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 samorząd 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



Rzeczpospolita
Polska

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?	7
5. Jakie efekty osiągnięto?	8
6. Ile to kosztowało?	8
7. Dlaczego warto promować to rozwiązanie?	9
8. Zalecenia dotyczące replikacji.....	11
II. Dane kontaktowe osoby, która może przekazać szczegółowe informacje na temat rozwiązania	11
III. Wzorcowe dokumenty i materiały dostępne dla podmiotów zainteresowanych replikacją	11

1. Typ jednostki samorządu terytorialnego (JST): Gmina miejska
2. Nazwa JST: Miasto Maków Mazowiecki
3. Liczba mieszkańców: 9464
4. Obszar tematyczny: A. proces wdrożenia planu rozwoju oświaty lub planu wspomagania szkół/placówek w zakresie kształtowania kompetencji kluczowych uczniów (innowacyjne działania podjęte w ramach realizacji planu); B. racjonalizacja wydatków na oświatę (przyjęte rozwiązania)

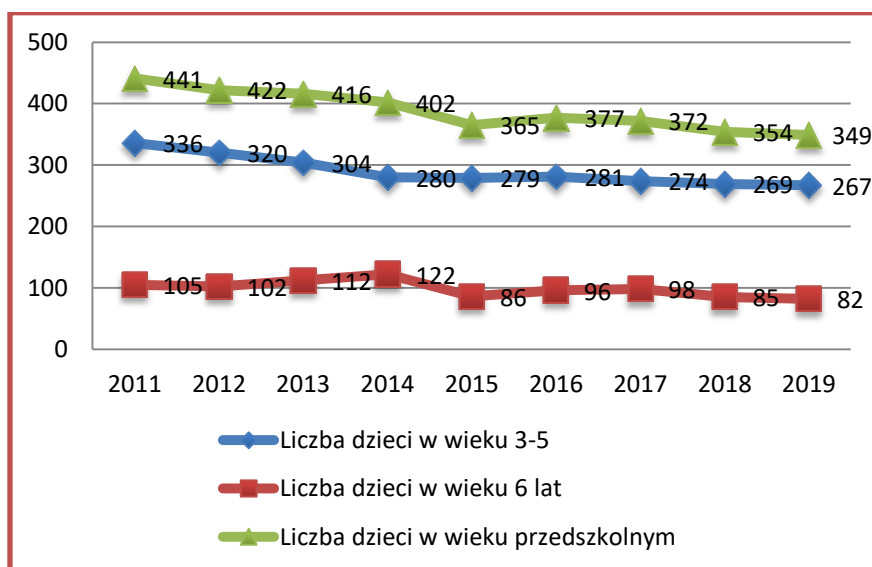
I. Opis dobrej praktyki

1. Charakterystyka lokalnego systemu

Miasto Maków Mazowiecki jest małą gminą miejską z liczbą mieszkańców poniżej 10 tys. Od kilku lat na terenie Miasta obserwuje się stopniowy spadek liczby mieszkańców, co przekłada się na stały spadek liczby urodzeń, konsekwencją czego jest spadek liczby dzieci w wieku przedszkolnym. Niestety koszty utrzymania funkcjonujących na terenie Miasta trzech przedszkoli samorządowych stale wzrastają i tylko w ciągu ostatnich trzech lat zwiększyły się o ponad 20%.

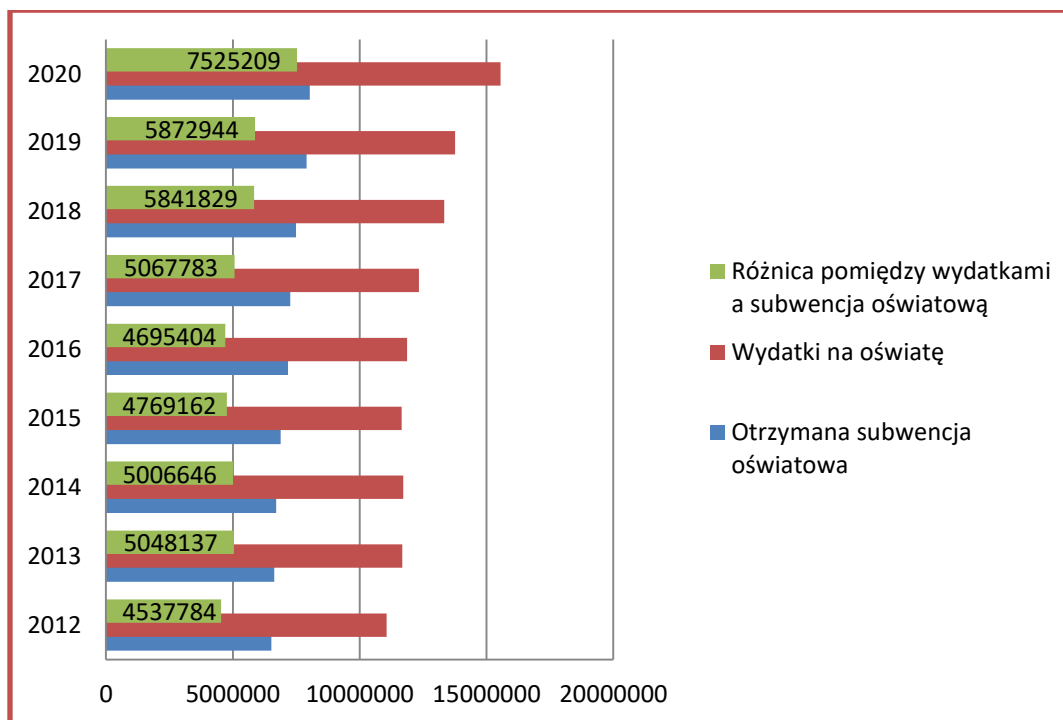
2. Problem, który był powodem wdrożenia innowacji

Problemem stała się zbyt mała liczba dzieci zamieszkujących na terenie Miasta w stosunku do liczby miejsc w przedszkolach samorządowych oraz zbyt duże i wciąż rosnące koszty utrzymania placówek.



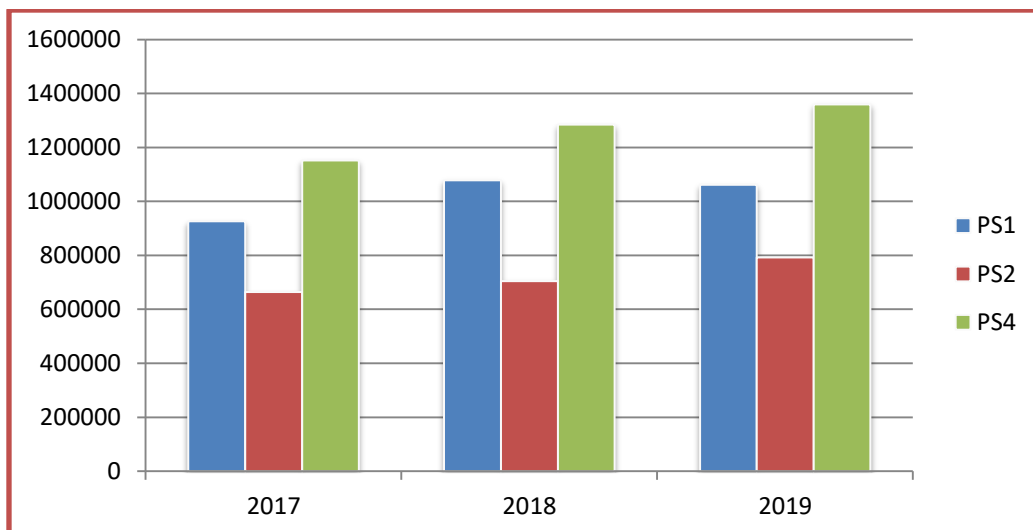
Wykres 1: Liczba dzieci w wieku przedszkolnym w latach 2012–2019

Analiza wydatków ponoszonych przez Miasto Maków Mazowiecki na oświatę i wychowanie w latach 2012–2019 pokazała, że z roku na rok gmina ponosi coraz większe koszty utrzymania prowadzonych placówek oświatowych. Wprawdzie subwencja oświatowa, którą Miasto otrzymało w analizowanym okresie, wzrosła o 18%, lecz ponoszone wydatki wzrosły o 20%, a różnica pomiędzy wydatkami a otrzymywaną subwencją podniosła się aż o 23%. Należy tu nadmienić, że analiza prowadzona była jeszcze przed wprowadzeniem planowanych podwyżek dla nauczycieli, częścią których obciążone zostały samorządy, co doprowadziło do znacznego pogłębienia różnicy pomiędzy wydatkami a subwencją. Planowane wydatki w Makowie wzrosły z 13 757 831,00 zł w roku 2019 do 15 557 213,00 zł w roku 2020, zwiększając powyższą różnicę o 1 652 265,00 zł do poziomu 7 525 209,00 zł. Porównując rok 2019 i 2020, subwencja oświatowa wzrosła o 1,6%, zaś wydatki na oświatę i wychowanie – o 13,1%. Różnica pomiędzy wydatkami a subwencją zwiększyła się aż o 28,1% w ciągu ostatniego roku. Chociaż analiza wydatków na oświatę obejmowała głównie lata 2012–2019, na Wykresie 3. umieszczono także dane za rok 2020, aby pokazać jak bardzo zwiększyły się wydatki ponoszone na oświatę w stosunku do otrzymanej subwencji tylko w ostatnim roku.



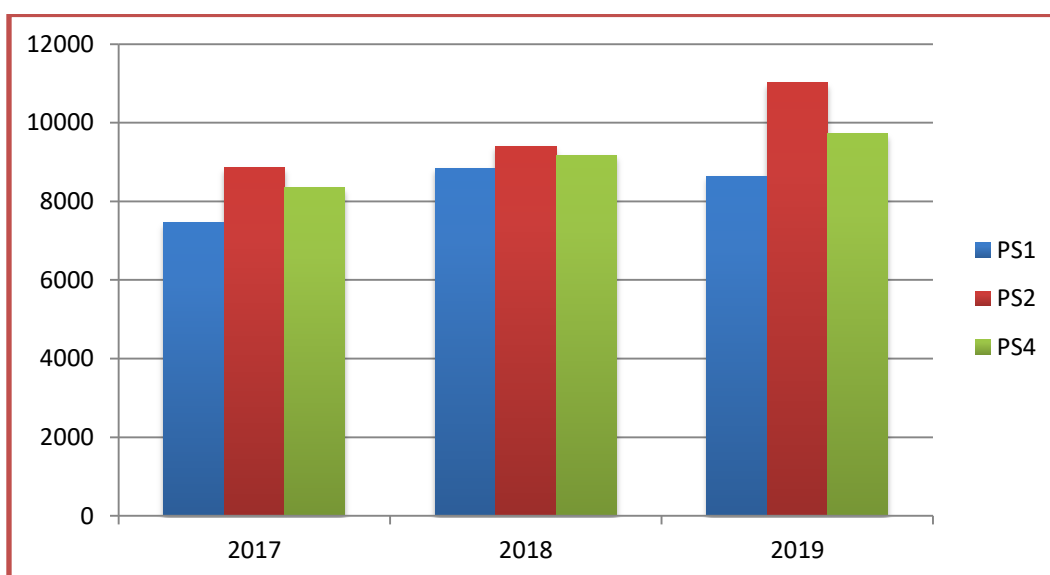
Wykres 2: Wydatki ponoszone na oświatę a subwencja oświatowa w latach 2012–2020

Analizując wydatki ponoszone przez Miasto na oświatę oraz biorąc pod uwagę omówioną powyżej sytuację demograficzną Makowa Mazowieckiego, stało się jasne, że w pierwszej kolejności należy zreorganizować pracę przedszkoli samorządowych w gminie. Szczególną uwagę zwrócono na koszty utrzymania i administracji poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego w ostatnich trzech latach, tj. 2017–2019. Wyniki analizy pokazano w poniższej tabeli.



Wykres 3: Koszty utrzymania poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego w latach 2017–2019

Z wykresu jasno wynika, że największe koszty w ostatnich latach ponosiło Przedszkole Samorządowe nr 4 (PS4) oraz Przedszkole Samorządowe nr 1 (PS1), a najniższy koszt utrzymania placówki przypadł na Przedszkole Samorządowe nr 2 (PS2). Jednakże należało tu wziąć pod uwagę również wielkość przedszkoli i ilość miejsc dla dzieci w każdym z nich. PS2 jest najmniejszą z makowskich placówek wychowania przedszkolnego z zaledwie trzema oddziałami i może pomieścić 74 dzieci. Drugą co do wielkości placówką jest 5-oddziałowe PS1, które może pomieścić 125 dzieci, zaś największe PS4 przeznaczone jest dla 140 dzieci w 6 oddziałach. Dlatego też koszty utrzymania przedszkoli przeliczono na 1 dziecko, a wyniki zaprezentowano na poniższym wykresie.



Wykres 4: Koszty utrzymania przedszkoli w przeliczeniu na 1 dziecko

Tak przedstawione zestawienie w przeliczeniu na jedno dziecko pokazało, że Miasto ponosi największe koszty na utrzymanie najmniejszego przedszkola, tj. PS2.

3. Na czym polega zastosowane rozwiązanie?

Rozwiązaniem problemu okazała się możliwość połączenia dwóch przedszkoli funkcjonujących na terenie Miasta w zespół, co przyczyniło się do optymalizacji kosztów oraz usprawnienia systemu zarządzania placówkami wychowania przedszkolnego.

4. Kto, kiedy i co zrobić?

W lipcu 2019 r. odbyło się pierwsze spotkanie robocze władz Miasta i pracowników odpowiedzialnych za makowską oświatę z ekspertami zewnętrznymi współpracującymi z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, podczas którego opracowano Harmonogram Działań Rozwojowych (HDR), którego celem był proces reorganizacji placówek oświatowych w mieście. Następnie odbyły się spotkania przedstawicieli Miasta z radnymi Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim oraz ze wszystkimi interesariuszami przedszkoli (nauczyciele, pracownicy niepedagogiczni), na których dyskutowano o kształcie edukacji najmłodszych Makowian.

Radni, zaniepokojeni wciąż wzrastającymi kosztami utrzymania placówek oświatowych, doszli do wniosku, że najrozsądniejszym rozwiązaniem prowadzącym do optymalizacji organizacji pracy i kosztów przedszkoli byłoby połączenie placówek wychowania przedszkolnego w zespół. Jednakże, zgodnie z art. 91 ust 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm.): „organ prowadzący może połączyć w zespół prowadzone przez siebie przedszkola mające siedzibę na obszarze objętym obwodem jednej szkoły podstawowej”. Dlatego też możliwe było połączenie tylko Przedszkola Samorządowego nr 1 z Przedszkolem Samorządowym nr 4, które oprócz umiejscowienia w obwodzie jednej szkoły podstawowej, są położone na przyległych działkach i korzystają ze wspólnego terenu zielonego przeznaczonego na plac zabaw, oddzielonego sztucznie żywopłotem wyznaczającym obszar przyporządkowany do poszczególnych placówek.

Zauważono także inne korzyści z utworzenia zespołu takie, jak np. usprawnienie systemu kierowania i zarządzania przedszkolami poprzez stworzenie wspólnej administracji i jednej rady pedagogicznej czy możliwość podejmowania bardziej racjonalnych decyzji budżetowych i odpowiednie wykorzystanie bazy lokalowej, materiałowo-sprzętowej i kadrowej. Chodziło tu również o wykorzystanie potencjału nauczycieli, którzy będąc pracownikami zespołu, będą mogli prowadzić zajęcia w obydwóch placówkach, co ułatwi organizację zastępstw oraz organizację zajęć, do prowadzenia których zatrudniano w wielu przypadkach nauczycieli spoza przedszkoli (logopeda, anglista).

Zorganizowano spotkanie przedstawicieli Urzędu Miejskiego z pracownikami przedszkoli wyznaczonych do połączenia, na którym dobitnie wybrzmiała ich główna obawa – o

stanowiska pracy. Jeszcze raz przedstawiono wyniki analizy makowskiej oświaty i zapewniono, że poza przejściem kilku pracowników na emeryturę i zakończeniem umów na czas określony żaden zatrudniony na stałą umowę pracownik nie straci swojego miejsca pracy. Pojawiło się również wiele pytań dotyczących jakości i miejsca wykonywanej pracy oraz zwiększenia obowiązków służbowych na stanowiskach obsługi i administracji. Tu z jednej strony przedstawiono ogólną wizję organu prowadzącego, zaś z drugiej zaproszono pracowników do dyskusji w celu wypracowania strategii, która nie tylko nie wpłynie na pogorszenie się warunków pracy w przedszkolach, a wręcz ją usprawni.

Dodatkowym spotkaniem było spotkanie z rodzicami. Ponieważ w chwili jego organizacji panujące wśród rodziców nastoje nie sprzyjały wprowadzaniu zaproponowanych zmian, do dyskusji z nimi zaproszono ekspertów zewnętrznych biorących wcześniej udział w spotkaniu z radnymi. Po raz kolejny tłumaczono dlaczego proponowane zmiany są niezbędne oraz że jest to dobry sposób zapewnienia wysokiej jakości kształcenia najmłodszych mieszkańców naszego Miasta, co było zresztą główną obawą zgłaszaną przez rodziców. Rodzice niepokoiли się również połączeniem kadry w jedną radę pedagogiczną, gdyż nie chcieli zmiany nauczycieli swoich dzieci, w szczególności w grupach sześciolatków. Podnoszonymi problemami były również zmiana sal lekcyjnych, przede wszystkim przejście dzieci do innego budynku, oraz zmiany w żywieniu dzieci.

Po odbyciu spotkań ze wszystkimi interesariuszami miejskich przedszkoli i starannym wyjaśnieniu powodów oraz warunków wprowadzanych zmian makowska społeczność, choć nie do końca przekonana co do słuszności projektu, zaakceptowała planowane przez Miasto działania.

5. Jakie efekty osiągnięto?

Dzięki determinacji władz Miasta, radnych oraz pracowników oświaty w Urzędzie Miejskim w Makowie Mazowieckim **zreorganizowano sieć przedszkoli samorządowych** w gminie poprzez podjęcie *Uchwały nr XIX/146/2020 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie połączenia Przedszkola Samorządowego nr 1 w Makowie Mazowieckim z Przedszkolem Samorządowym nr 4 w Makowie Mazowieckim i utworzenia Miejskiego Zespołu Przedszkoli Samorządowych w Makowie Mazowieckim (MZPS)*, mającej na celu optymalizację kosztów i usprawnienie systemu zarządzania placówkami połączonymi w zespół.

Konsekwencją podjętej uchwały było opracowanie projektu organizacji istniejących wówczas samodzielnych przedszkoli w taki sposób, aby mogły rozpocząć pracę jako zespół w dniu 1 września 2020 r. Rozwiązaniem okazało się przygotowanie dwóch oddzielnych arkuszy organizacyjnych dla poszczególnych przedszkoli, jednakże wakat na stanowisko dyrektora uwzględniono tylko w jednym z nich. Zgodnie z przepisami prawa arkusze zostały zaopiniowane przez Kuratora Oświaty. Pod koniec sierpnia 2020 r. obydwa arkusze zostały

scalone w jedną całość przez dostawcę platformy, na której arkusze placówek prowadzonych przez Miasto Maków Mazowiecki są tworzone, i naniesiono na nich niezbędne poprawki. Następnie arkusz organizacji pracy MZPS w pełnej formie – nie aneks do arkusza – został ponownie przekazany do Kuratora Oświaty celem zaopiniowania co do zgodności z przepisami prawa.

„Wrogiem” wprowadzanej zmiany okazała się niestety pandemia COVID-19, która od marca 2020 r. skutecznie ograniczyła funkcjonowanie placówek oświatowych w całym kraju oraz wymusiła wprowadzenie wielu restrykcji i ograniczeń w oświacie – również w przedszkolach. Na skutek wprowadzanych obostrzeń zwiększyły się zarówno obowiązki, jak i odpowiedzialność dyrektorów placówek oświatowych funkcjonujących w nieznaney dotąd rzeczywistości.

6. Ile to kosztowało?

Przy reorganizacji sieci przedszkoli samorządowych Miasto Maków Mazowiecki nie poniosło żadnych kosztów bezpośrednio z tym związanych. Jednakże samorzady nie biorące udziału w pilotażu programów szkoleniowo-doradczych dla jednostek samorządu terytorialnego, pn. „Wsparcie kadry jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów” – II etap, realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie, muszą się liczyć z kosztami pracy ekspertów zewnętrznych przy zastosowaniu analogicznych rozwiązań.

7. Dlaczego warto promować to rozwiązanie?

Waga problemu: ocena 5

Miasto Maków Mazowiecki jest małą gminą miejską z liczbą mieszkańców poniżej 10 tys. Od kilku lat na terenie Miasta obserwuje się stopniowy spadek liczby mieszańców – od 10 021 osób w 2012 roku do 9349 w 2020. Co więcej nasze społeczeństwo starzeje się i z roku na rok odnotowuje się stały spadek liczby urodzeń – od 102 do 89 dzieci we wspomnianych powyżej latach. Konsekwentnie liczba dzieci w wieku przedszkolnym na terenie naszego Miasta ciągle spada i pomimo przyjmowania do makowskich przedszkoli dzieci z sąsiednich gmin liczba dzieci w przedszkolach samorządowych prowadzonych przez Miasto Maków Mazowiecki zmniejszyła się z 441 przedszkolaków w roku szkolnym 2011/2012 do 349 w 2019/2020. Niestety koszty utrzymania funkcjonujących na terenie Miasta trzech przedszkoli samorządowych stale wzrastają i tylko w ciągu ostatnich trzech lat zwiększyły się o niemal 20%.

W związku z powyższym powzięto decyzję o utworzeniu z dniem 1 września 2020 r. Miejskiego Zespołu Przedszkoli Samorządowych w Makowie Mazowieckim. Przekształcenie, które ze względów prawnych mogło być zastosowane tylko do dwóch przedszkoli, miało na celu usprawnienie systemu kierowania placówkami wchodzącymi w skład zespołu oraz

optymalizację kosztów zarządzania i racjonalne wykorzystanie zasobów kadrowych, potencjału nauczycieli, a także bazy lokalowej i materiałowo-sprzętowej.

Innowacyjność podejścia: ocena 4

Po raz pierwszy Miasto Maków Mazowiecki podjęło decyzję o połączeniu dwóch przedszkoli samorządowych – każde z ugruntowaną w Mieście pozycją i wieloletnią tradycją, do których w swoim czasie uczęszczała większość mieszkańców naszego Miasta. Po raz pierwszy korzystano również z pomocy zewnętrznych ekspertów we wprowadzaniu zmian w lokalnej oświacie, a bazą do wprowadzanych zmian był Harmonogram Działań Rozwojowych, opracowany na podstawie analizy stanu lokalnej oświaty oraz analiza potrzeb nauczycieli i dyrektorów łączonych placówek oświatowych, a także rodziców. Przeprowadzenie spotkań i wysłuchanie głosu interesariuszy ww. placówek było również innowacją w sposobie podejmowania decyzji dot. spraw oświaty i pozwoliło na lepsze zrozumienie problemu z obydwóch stron oraz zdobycie przychylności i wsparcia lokalnej społeczności w podejmowanych działaniach.

Skuteczność rozwiązania: ocena 5

Wszystkie cele zawarte w HDR zostały zrealizowane. Pierwsze wymierne efekty będą możliwe do oszacowania po zakończeniu roku budżetowego w styczniu 2021 r.

Także ze względu na trwającą pandemię COVID-19 i związane z nią ograniczenia, konieczność dostosowania MZPS do wymogów sanitarnych oraz zmniejszoną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola i pracowników przebywających na zwolnieniach lekarskich i kwarantannie trudno na chwilę obecną ocenić realnie korzyści płynące z utworzenia zespołu. Widać natomiast wyraźnie współpracę kadry pedagogicznej i pracowników obsługi i administracji, którzy wymieniając i wdrażając pomysły, doświadczenia i dobre praktyki z poszczególnych przedszkoli znacznie podnoszą jakość świadczonych przez makowskie placówki usług edukacyjnych dla najmłodszych mieszkańców Miasta.

Replikowalność – kto może z niego skorzystać, ile JST: ocena 5

Trwałym i wymiernym efektem przeprowadzonych zmian jest optymalizacja kosztów zarządzania i racjonalne wykorzystanie zasobów kadrowych, potencjału nauczycieli, a także bazy lokalowej i materiałowo-sprzętowej placówek wchodzących w skład zespołu. Wartością dodaną do zamierzonego celu jest uświadomienie wszystkim interesariuszom makowskich przedszkoli samorządowych zasad ich funkcjonowania oraz kosztów ich prowadzenia, co przekłada się na lepsze zrozumienie podejmowanych przez Miasto decyzji i jest początkiem zmiany sposobu myślenia pracowników przedszkoli, rodziców oraz społeczności lokalnej o nowoczesnej oświacie na poziomie pierwszego etapu kształcenia najmłodszych mieszkańców naszego Miasta.

8. Zalecenia dotyczące replikacji

- sprzeciw społeczny, głównie rodziców i pracowników przedszkoli;
- brak chętnych osób na stanowisko dyrektora nowo powstałej placówki;
- czynniki zewnętrzne – niezależne, w tym wypadku ograniczenia związane z pandemią COVID-19.

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

1. Imię i nazwisko: dr Małgorzata Gos
2. Funkcja: Inspektor ds. Oświaty w Urzędzie Miejskim w Makowie Mazowieckim
3. Adres: ul. Moniuszki 6, 06–200 Maków Mazowiecki
4. Telefon: 29 7142123
5. E-mail: malgorzata.gos@makowmazowiecki.pl

III. Wzorcowe dokumenty i materiały dostępne dla podmiotów zainteresowanych replikacją

- [Strona ORE – Harmonogram działań rozwojowych](#)
- [BIP Urzędu Miejskiego w Makowie Mazowieckim – uchwała Rady Miejskiej](#)