

MONITOROWANIE PRZEDSZKOLI PROWADZONYCH PRZEZ INNY NIŻ SAMORZĄD ORGAN PROWADZĄCY, W GMINIE MUROWANA GOŚLINA

Andrzej Kobylacki, Teresa Dutkiewicz



Spis treści

Wstęp	2
I. Charakterystyka sieci szkolnej w Murowanej Goślinie.....	3
1.1. Struktura sieci szkolnej.....	3
Tabela 1 Metryczka gminy.....	3
II. Geneza procesu prywatyzacji przedszkoli w gminie	4
III. Relacje między gminą a przedszkolami	7
1. Formułowanie oczekiwań gminy	7
2. Umowy zawarte między gminą a przedszkolami	9
3. Monitorowanie dostępu do przedszkoli.....	11
4. Monitorowanie jakości nauczania i opieki w przedszkolach	12
5. Występowanie konkurencji między przedszkolami	13
IV. Finansowanie przedszkoli.....	14
1. Określenie dotacji z budżetu gminy	14
2. Kontrolowanie liczby wychowanków przedszkoli	17
3. Czesne pobierane przez przedszkola niepubliczne	18
4. Wsparcie dla rodzin najuboższych	18
V. Efekty prowadzonej polityki z punktu widzenia gminy	19
1. Korzyści z wprowadzanych zmian w sieci przedszkoli.....	19
2. Ocena osiągnięć przedszkoli prowadzonych przez inny niż gmina organ prowadzący.....	20
3. Bariery w optymalizowaniu gminnej sieci przedszkoli:	20
VI. Rekomendacje dla innych samorządów rozważających prywatyzację wychowania przedszkolnego.....	22



Wstęp

Raport jest poświęcony zagadnieniu organizacji usługi, jaką jest wychowanie przedszkolne w gminie Murowana Goślina. Omawia genezę zmian, poszukiwanie rozwiązań i sposób ich zastosowania. Obecnie w Murowanej Gośliny usługa wychowania przedszkolnego zorganizowana jest w oparciu o publiczne i niepubliczne przedszkola prowadzone przez inny niż samorząd podmiot.

Przedszkole to publiczna lub niepubliczna placówka działająca na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz 2572). Zarówno publiczne, jak i niepubliczne przedszkole założyć może osoba fizyczna – każdy dorosły obywatel, który zarejestrował działalność gospodarczą lub osoba prawna – podmiot wpisany do właściwego rejestru (np. stowarzyszenie, fundacja, spółdzielnia, spółka, kościół itd.), jeśli posiada odpowiednie zapisy statutowe. Różnica między przedszkolem publicznym a niepublicznym polega min. na tym, że to pierwsze zgodnie z art. 6 ustawy o systemie oświaty:

- realizuje program wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowania i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie,
- przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Dodatkowo przedszkole publiczne otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę. Raport ukazuje relacje między gminą a podmiotami prowadzącymi przedszkola, sposób finansowania przedszkoli i korzyści oraz wady tak zorganizowanej sieci przedszkoli. Może posłużyć jako przykład zastosowanych rozwiązań w sferze organizacji usług edukacyjnych w gminie.



I. Charakterystyka sieci szkolnej w Murowanej Goślinie

Położona w północnej części województwa wielkopolskiego Gmina Murowana Goślina jest gminą miejsko-wiejską. W jej obszarze administracyjnym znajduje się 38 miejscowości podzielonych na 21 sołectw. Bliskość Poznania i jednocześnie bliskość terenów zielonych (47% terenu gminy to tereny zadrzewione) powoduje, że chętnie osiedlają się tu ludzie młodzi. W roku 2011 odsetek osób w wieku produkcyjnym w gminie Murowana Goślina był największy w Aglomeracji Poznań. Spora część mieszkańców gminy dojeżdża do pracy w Poznaniu. Poszukują zatem przedszkoli, które zapewnią nie tylko odpowiedni poziom wychowania, ale też zaopiekują się dziećmi przez odpowiednio długi czas. Jest to wyzwanie dla prowadzących przedszkola organów.

1.1. Struktura sieci szkolnej:

- 4 szkoły podstawowe prowadzone przez gminę
- 1 szkoła podstawowa prowadzona przez fundację
- 2 gimnazja prowadzone przez gminę
- 3 przedszkola publiczne prowadzone przez osoby fizyczne
- 1 przedszkole publiczne prowadzone przez fundację
- 1 przedszkole publiczne prowadzone przez stowarzyszenie
- 3 przedszkola niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne
- 1 przedszkole niepubliczne prowadzone przez stowarzyszenie
- 1 punkt przedszkolny prowadzony przez stowarzyszenie

Tabela 1 Metryczka gminy

metryczka gminy	dane z roku 2009	dane z roku 2010	dane z roku 2011
liczba ludności	16 039,00	16 140,00	16 190,00
budżet gminy (wykonanie 2010, plan 2011)	48 631 477,00	40 908 771,04	44 339 395,70
budżet w przeliczeniu na jednego mieszkańca	3 032,08	2 534,62	2 738,69
dochody własne gminy bez subwencji oświatowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca	1 843,83	2085,40	2041,05



otrzymana subwencja oświatowa	7 897 076,00	7 710 939,00	7 878 603,00
subwencja oświatowa w przeliczeniu na jednego ucznia	4 824,11	4 939,74	5 008,65
dotacja na jednego wychowanka w przedszkolu (średnio bez podziału na rodzaj przedszkola)	4 340,00	3 854,00	4 756,00
wydatki oświatę i wychowanie w działach 801 i 854 (wykonanie 2010, plan 2011)	13 007 042,06	12 891 716,89	13 724 863,00
dział 801 (szkoły i przedszkola)	12 667 291,57	12 576 120,47	13 406 702,00
dział 854 (świetlice i pomoc materialna dla uczniów)	339 750,49	303 361,86	304 037,00
dział 926 (animatore sportu)	0,00	12 234,56	14 124,00
wydatki oświatę i wychowanie w działach 801 i 854 (wykonanie 2010, plan 2011) w przeliczeniu na jednego ucznia (razem z przedszkolami)	6 038,55	5 870,55	6 221,61
liczba wychowanków przedszkoli i uczniów szkół prowadzonych przez jst	1 615	1 494	1 510
liczba wychowanków przedszkoli i uczniów szkół dotowanych przez jst	539	653	700
Liczba uczniów dowożonych na koszt gminy	454	463	438
Liczba udzielonych stypendiów szkolnych (socjalnych)	167	134	142

II. Geneza procesu prywatyzacji przedszkoli w gminie

Gmina Murowana Goślina od wielu lat poszukiwała różnorodnych form pomocy małemu dziecku i jego rodzinie, w celu zapewnienia im opieki przedszkolnej i wychowania przedszkolnego. Swoje działania skupiła na:

1. zapewnieniu swobodnego dostępu do edukacji przedszkolnej dzieciom w wieku od 3 do 5 lat,
2. wyrównaniu szans edukacyjnych dzieci z terenów wiejskich,
3. uzyskaniu elastyczności organizacyjnej – różnorodne formy wychowania przedszkolnego umożliwiające objęcie opieką przedszkolną jak największej liczby dzieci,
4. racjonalizacji kosztów.



W 1999 r. sieć przedszkoli w gminie zorganizowana była w 7 niewypełnionych wychowankami placówkach i zatrudniających pełnoetatową kadrę. Część z tych placówek znajdowała się w pomieszczeniach nieprzystosowanych do prowadzenia wychowania przedszkolnego. Prace nad stworzeniem jak najlepszych warunków edukacji przedszkolnej rozpoczęto od przeprowadzenia reorganizacji sieci przedszkoli prowadzonych przez samorząd. Polegała ona na likwidacji bardzo małych (od 4 do 10 dzieci) przedszkoli we wsiach Wojnowo, Łopuchowo oraz połączeniu trzech miejskich przedszkoli w jedno.

W miejsce zlikwidowanych przedszkoli w Wojnowie i Łopuchowie utworzono oddziały przedszkolne przy Szkołach Podstawowych w Łopuchowie, Długiej Goślinie i Białężynie. Tak przygotowana sieć przedszkoli pozwoliła na przeprowadzenie w roku 2001 przekształcenia trzech przedszkoli samorządowych w przedszkola publiczne prowadzone przez osoby fizyczne. W następnych latach powstawały kolejne przedszkola prowadzone przez inny niż samorząd organ prowadzący. Spowodowało to ożywienie działalności przedszkoli, polepszenie oferty oraz podniesienie jakości ich usług.

Chronologia zmian:

- Rok 1994 – otwarcie pierwszego niepublicznego przedszkola „Klub Przedszkolaka” w Murowanej Goślinie.
- Rok 1999 – dokonano analizy ekonomiczno–organizacyjnej sieci przedszkoli na terenie gminy Murowana Goślina.
- Rok 2000 – przeprowadzono racjonalizację sieci przedszkoli prowadzonych przez gminę Murowana Goślina (w miejsce 7 przedszkoli powstają 3).
- Rok 2001 – nastąpiła prywatyzacja przedszkoli. Przekazanie trzech publicznych przedszkoli w ręce innych organów prowadzących. Organem prowadzącym stały się były dyrektorki przedszkoli. Przedszkola uzyskały status przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne. Zgodnie z art. 5 ustawy o systemie oświaty.
- Rok 2004 – przygotowanie gminnego projektu pt „Gdy nie ma przedszkola” zakładającego powstanie ognisk przedszkolnych we wsiach: Boduszewo, Mściszewo, Uchorowo.



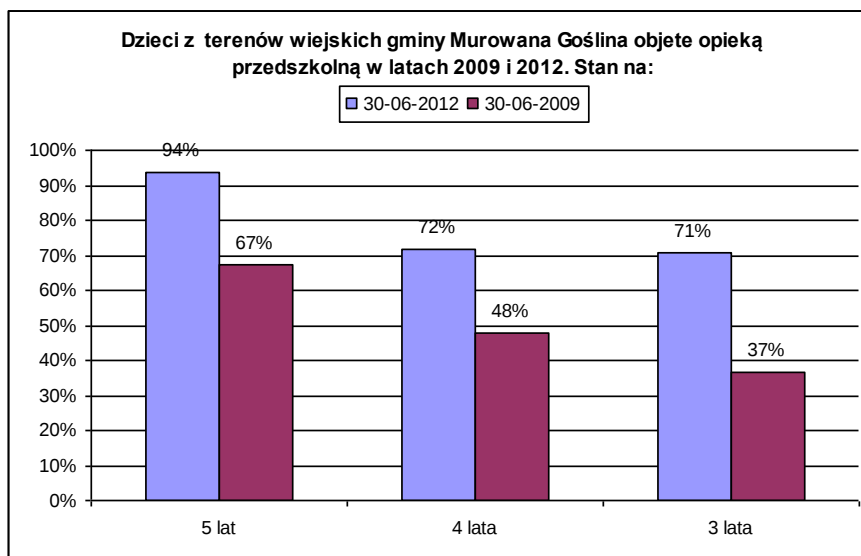
- Rok 2006 – otwarcie kolejnego niepublicznego przedszkola „Groszek” w Murowanej Goślinie.
- Rok 2006 – likwidacja Szkoły Podstawowej i oddziału przedszkolnego w Łopuchowie i powstanie dwuoddziałowego przedszkola prowadzonego przez Fundację „Pomoc Dzieciom Wiejskim”. Fundacja prowadzi również szkołę podstawową.
- Rok 2007 – remont świetlicy wiejskiej w Rakowni i otwarcie w niej ogniska przedszkolnego¹ prowadzonego przez Fundację Familijny Poznań w ramach projektu „Nasze Przedszkole” realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – czas trwania projektu 12 miesięcy.
- Rok 2008 – zakończenie projektu „Nasze Przedszkole” i przejęcie prowadzenia ogniska przedszkolnego w Rakowni przez Stowarzyszenie Przyjaciół w Rakowni. Obecnie funkcjonuje tam jednooddziałowe przedszkole niepubliczne.
- Rok 2008 – zgłoszenie do projektu „Twoje przedszkole” Fundacji Familijny Poznań – nowych miejsc na otwarcie ognisk przedszkolnych w Uchorowie, Mściszewie, Boduszewie.
- Rok 2009 – uruchomienie ognisk przedszkolnych – czas trwania projektu 14 miesięcy.
- Rok 2009 – otwarcie przez Fundację Familijny Poznań przedszkola w Długiej Goślinie z drugim oddziałem zamiejscowym w Białężynie i przejęcie go we wrześniu tego samego roku przez lokalne stowarzyszenie „Małe Jest Piękne”.
- Rok 2010 po zakończeniu projektu „Twoje przedszkole” przejęcie przez stowarzyszenie „Małe Jest Piękne” punktu przedszkolnego w Mściszewie.
- Rok 2010 otwarcie przedszkola niepublicznego „Smocze Wzgórze”.

W tak zorganizowanej sieci przedszkolnej, w roku 2012 dla 784 dzieci urodzonych w latach 2006-2009 – zapewniono 724 miejsca w różnorodnych formach edukacji przedszkolnej, umożliwiając tym samym korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieciom zamieszkającym na terenach wiejskich.

¹ Do czasu ukazania się rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz.1080) używano nazwy – ognisko przedszkolne.



Wykres 1



Źródło: opracowanie własne

Obecnie:

1. Gmina Murowana Goślina nie prowadzi żadnego przedszkola.
2. Gmina Murowana Goślina zapewnia powszechny dostęp do edukacji przedszkolnej.
3. Gmina Murowana Goślina jest organizatorem rynku usług edukacyjnych, a zgodnie z zasadą subsydialności usługę wykonują różnorodne podmioty.

III. Relacje między gminą a przedszkolami

1. Formułowanie oczekiwań gminy

Swoje oczekiwania gmina formułuje w postaci dokumentów strategicznych, takich jak Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Murowana Goślina czy Polityka Oświatowa Gminy Murowana Goślina. Prowadzona jest też bardzo szeroka debata nad kierunkami zmian w goślińskim systemie edukacyjnym.

Przeprowadzenie tak wcześnie – 2001 rok – prywatyzacji wszystkich przedszkoli było nowością niespotykaną w tym czasie w samorządach. Proces ten rozpoczął się w 1999 r. likwidacją bardzo małych przedszkoli na terenach wiejskich i włączeniem ich jako oddziałów przedszkolne do szkół podstawowych. W roku 2000 powstały zespoły robocze składające się z dyrektorów, radnych, rodziców i sołtysów. Ich zadaniem było opracowanie planu

racjonalizacji zarządzania przedszkolami. Plan zakładał zwiększenie odpowiedzialności dyrektora za prowadzenie placówki, uzgodnienie zakresu prac remontowych, doposażenia przekształcanych przedszkoli oraz analizę potrzeb kadrowych przekształcanych przedszkoli.

W wyniku prac zespołów powstał materiał „Założenie zmian w zarządzaniu placówkami oświatowymi w gminie Murowana Goślina w roku 2001/2002” Materiał ten był swoistym „drogowskazem” do wprowadzenia zmian i został zaakceptowany przez wszystkie środowiska. Dyrektorzy byli gotowi na przejęcie przedszkoli. Nauczyciele, choć tracili przywileje wynikające z Karty nauczyciela w większości zachowywali miejsca pracy a tylko nieliczni skorzystali z możliwości przejścia na emeryturę. W wyniku przeprowadzonych ze środowiskiem negocjacji ustalono, że dotacja dla przedszkola będzie zawierała płace nauczycieli wyliczone jako średnie wynagrodzenie nauczyciela mianowanego z dziesięcioletnim stażem. Rodzice byli uspokojeni, że sprywatyzowane przedszkola zachowają publiczną formę.

W roku 2004 przygotowano gminny projekt pt. „Gdy nie ma przedszkola”. Wyprzedzał on o 4 lata rozporządzenia MEN w sprawie innych form wychowania przedszkolnego. Postawiony cel, organizacji ognisk przedszkolnych we wsiach: Boduszewo, Mściszewo, Uchorowo, Rakownia, był sukcesywnie wdrażany poprzez poszukiwanie partnera i środków na jego realizację.

W roku 2007 swoje oczekiwania gmina sformułowała w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Murowana Goślina na lata 2007-2020. Planowano w nim utworzenie ognisk przedszkolnych przy świetlicach wiejskich. Projekt ten został zrealizowany dzięki współpracy z Fundacją Familijny Poznań, która dla swojego projektu pt. „Nasze Przedszkole” uzyskała dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego. Umożliwiło to otwarcie ogniska przedszkolnego w Rakowni.

Oprócz dokumentów strategicznych, w których są formułowane najważniejsze cele dla goślińskiej oświaty, w gminie funkcjonuje Rada Oświatowa Gminy Murowana Goślina.



Przewodniczącym rady jest zawsze radny, który jest jednocześnie przewodniczącym komisji społeczno-oświatowej. Członkami rady oświatowej są wszyscy dyrektorzy placówek oświatowych działających na terenie gminy bez względu na organ prowadzący, a więc również dyrektorzy przedszkoli. Rada oświatowa jest ciałem doradczym i opiniotwórczym w zakresie rozwoju edukacji w gminie. Do jej zadań należy:

- 1) badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania gminy Murowana Goślina oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania,
- 2) opiniowanie budżetu gminy Murowana Goślina w części dotyczącej wydatków na oświatę,
- 3) opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek,
- 4) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty,
- 5) wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty.

Dyrektorzy przedszkoli przez swój udział w radzie oświatowej mają możliwość wyrażania opinii i wpływania na kierunki rozwoju goślińskiej oświaty.

Na posiedzeniach rady oświatowej min. ustalane są terminy rekrutacji do przedszkoli, monitorowana jest liczba miejsc w przedszkolach, co jest szczególnie ważne w ostatnich latach, kiedy MEN odstąpiło od obniżenia wieku szkolnego i obowiązek objęcia wychowaniem przedszkolnym wszystkich pięcio i sześciolatków spadł na gminy.

2. Umowy zawarte między gminą a przedszkolami

Z przekształcanych przedszkoli w roku 2001 tylko dwa przedszkola funkcjonowały w budynkach gminnych. Na początku umowy były podpisane na 5 lat. Wspólnie uznano, że umowy te w pierwszym okresie będą umowami użyczającymi. Po okresie 5 lat przeprowadzono procedurę oddania w najem zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Ogłoszenie zawierało cel wynajmu – prowadzenie przedszkola publicznego i stawkę czynszu. Budynki zostały wynajęte na kolejne 5 lat. Obecnie umowy są podpisane na czas nieokreślony.



W roku 2006 została zlikwidowana szkoła podstawowa i przedszkole w Łopuchowie. Celem likwidacji była zmiana organu prowadzącego. Prowadzenie tej placówki podjęła się Fundacja Pomoc Dzieciom Wiejskich z Bliźyc. Na początku przyjęto procedurę użyczenia fundacji budynków, w których mieściły się placówki. Po upływie 5 lat przeprowadzono konkurs dotyczący wynajęcia pomieszczeń w celu prowadzenia w nich szkoły podstawowej i przedszkola. Dodatkowym wymogiem było przedstawienie przez oferenta koncepcji prowadzenia tych placówek ze szczególnym naciskiem na jakość nauczania. Konkurs zakładał wynajem pomieszczeń do roku 2022. Pierwsza umowa została podpisana na rok z możliwością przedłużenia na następne lata, pod warunkiem, uzyskania odpowiedniego wyniku na sprawdzianie klas szóstych. Gmina zastrzegła sobie prawo do rozwiązania umowy z 30-dniowym terminem wypowiedzenia, jeżeli:

1. Wyniki sprawdzianu klas VI w kolejnych trzech latach będzie niższy niż średni wynik szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Murowana Goślina,
2. Nie zostaną spełnione założenia wymienione w części 4 oferty konkursowej złożonej przez fundację w dniu 14 kwietnia 2011, dotyczącej oferty edukacyjnej szkoły podstawowej i oferty edukacyjnej przedszkola w Łopuchowie.

Do pracy w komisji konkursowej zaproszono przedstawicieli rodziców, sołtysa i radnych. Zgłosiły się dwa podmioty.

Jeszcze inną procedurę zastosowano w przypadku dwóch przedszkoli niepublicznych. Prowadzący te przedszkola podjęli się przystosowania pomieszczeń w budynkach szkolnych na potrzeby prowadzenia przedszkoli. W ten sposób wykorzystano nieużywane powierzchnie w szkołach, a dyrektorzy przedszkoli otrzymali gwarancję prowadzenia przedszkola w tym miejscu przez kolejne lata. Wynajem pomieszczeń pozostających w mieniu gminy na cele związane z prowadzeniem wychowania przedszkolnego reguluje zarządzenie burmistrza. Zarządzenie określa wysokość minimalnych stawek. Osobno wyodrębnione są w nim pomieszczenia do prowadzenia dydaktyki czy przygotowywania posiłków i osobno pozostałe.



3. Monitorowanie dostępu do przedszkoli

Przedszkola funkcjonujące w roku 2012 na terenie gminy zapewniają miejsca dla 94% dzieci w wieku od 3 do 6 lat. Z uwagi na różnorodność form, nie wszyscy chętni otrzymają miejsce w przedszkolu, które wybrali. Murowana Goślina położona jest 25 km od Poznania i tam znajduje pracę większość rodziców. Dlatego poszukują przedszkola, które będzie położone na trasie do pracy, a godziny jego otwarcia będą dostosowane do ich powrotu. Najbardziej oblegane przedszkole, położone w centrum dużego osiedla przyjmuje 145 dzieci i co roku na liście nieprzyjętych pozostaje ok 30 dzieci. Obecnie głównie są to trzylatki. To dla rodziców duży problem. Nie chcą jednak skorzystać z oferty przedszkola publicznego prowadzonego przez fundację położonego 10 km od Murowanej Gośliny tylko w kierunku odwrotnym do Poznania, nawet jeśli fundacja oferuje darmowy dowóz i odwóz dzieci do przedszkola.

Rekrutacja do przedszkoli trwa przez cały marzec każdego roku. Przyjęła się zasada, że przed rekrutacją przedstawiciel gminy analizuje z dyrektorami przedszkoli liczby dzieci w poszczególnych rocznikach i liczbę przygotowanych przez przedszkola miejsc. Również pod koniec rekrutacji spotykają się wszystkie przedszkola wraz z przedstawicielem gminy w celu sprawdzenia wstępnego i końcowego naboru. Sprawdzane są listy zapisanych dzieci w celu niedublowania zapisów, podejmowane są też decyzje o utworzeniu dodatkowych oddziałów. Dzięki tym spotkaniom dyrektorzy porządkują listy zapisanych dzieci, a gmina uzyskuje informację na temat liczby dzieci w przedszkolach w poszczególnych rocznikach oraz liczby dzieci zamieszkałych, ale nie zameldowanych w gminie Murowana Goślina. Brak zameldowania, to duży problem dla gmin, i nie tylko chodzi o zwiększenie dochodu gminy z podatku PIT, ale uniemożliwia to sprawne zarządzanie liczbą miejsc w przedszkolach czy szkołach.

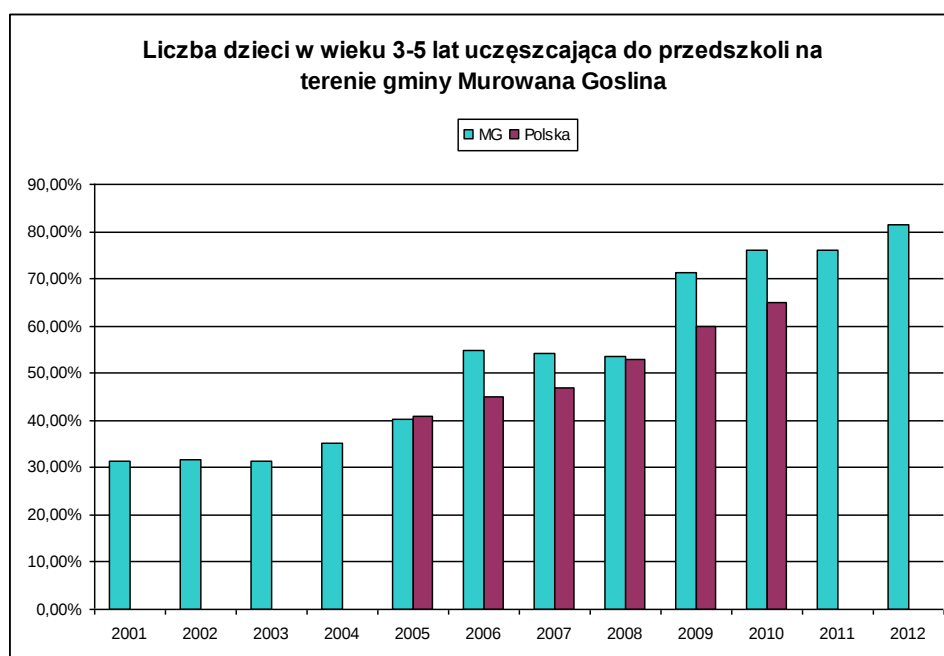
Monitorowanie rekrutacji do przedszkoli nabiera szczególnego znaczenia obecnie, kiedy odroczono obniżenie wieku szkolnego, a decyzję o posłaniu dziecka sześciolatniego do szkoły pozostawiono rodzicom. Sytuacja ta spowodowała konieczność objęcia obowiązkiem przedszkolnym dzieci pięcioletnie i sześciolatnie, a co za tym idzie, brak miejsc dla dzieci młodszych.



Gminy różnie sobie radzą z tym problemem, niektóre otwierają oddziały przedszkolne w szkołach. W przypadku Murowanej Gośliny postanowiono nie wracać do organizacji oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych pozostawiając przygotowane sale lekcyjne dla sześciolatków, których rodzice zdecydują się posłać dziecko do pierwszej klasy. Niestety w roku 2012 tylko 15% rodziców dzieci sześciolatków podjęło taką decyzję.

W tak trudnej sytuacji, w gminie Murowana Goślina w roku 2011 zapewniono opiekę przedszkolną 100% sześciu i pięciu latkom oraz przyjęto 86% czterolatków i 55% trzylatków zamieszkałych na terenie gminy.

Wykres 2



Źródło: strona współczynnik skolaryzacji netto w latach 2005-2010, opracowania własne

4. Monitorowanie jakości nauczania i opieki w przedszkolach

Spotkania na posiedzeniach rady oświatowej są okazją do wymiany informacji na temat działania poszczególnych placówek. Zdarza się, że przedszkola informują o organizowanych przez siebie szkoleniach zapraszając do ich udziału nauczycieli I etapu edukacyjnego. Jednym z narzędzi monitorowania pracy przedszkoli jest informacja uzyskana z Systemu Informacji Oświatowej. Dzięki SIO gmina dowiaduje się o liczbie zatrudnionych nauczycieli, rodzaju prowadzonych zajęć, strukturze wychowanków itp.

Co roku, z początkiem roku szkolnego przeprowadzana jest wizytacja wszystkich przedszkoli przez burmistrza, przedstawicieli urzędu i rady miejskiej. Podczas tych spotkań kontrolowany jest stan budynku, wyposażenie w pomoce dydaktyczne, omawiana jest oferta placówki. Dyrektorzy przedszkoli mają również okazję do zgłoszenia problemów. Gmina natomiast uzyskuje informacje na temat funkcjonowania placówek i organizacji opieki nad dziećmi. Natomiast nie jest możliwe monitorowanie jakości nauczania w poszczególnych przedszkolach. Kuratorium Oświaty nie ma obowiązku informowania gminy o przeprowadzonych kontrolach w przedszkolach publicznych prowadzonych przez inny niż samorząd organ prowadzący.

Duży wpływ na podnoszenie poziomu oferowanych usług ma konkurencja. Wszystkim przedszkolom zależy na pozyskaniu jak największej liczby wychowanków. Przekłada się to przecież bezpośrednio na wysokość otrzymywanej dotacji. Dlatego starają się, aby oferta ich placówek była jak najlepsza. Jedną z form podnoszenia poziomu nauczania są szkolenia, które niektóre przedszkola organizują wspólnie.

Częściowo jakość nauczania oceniają sami rodzice. Widać to, w trakcie naboru do przedszkoli, po liczbie chętnych starających się o przyjęcie. Jednak najczęściej decyzję o wyborze przedszkola rodzice podejmują nie na podstawie oferty przedszkola, tylko bliskość w stosunku do miejsca zamieszkania. W gminie Murowana Goślina obserwujemy naturalny podział obszaru, z którego dane przedszkole pozyskuje wychowanków. Najbardziej oblegane przedszkola znajdują się w najgęściej zamieszkałej części miasta. I chociaż jedno z nich jest przedszkolem publicznym a drugie niepublicznym, oba mają zawsze więcej chętnych niż miejsc.

5. Występowanie konkurencji między przedszkolami

W ocenie gminy obecna sieć przedszkoli jest wystarczająca. Jej rozproszenie zapewnia dostęp do wychowania przedszkolnego blisko miejsca zamieszkania dziecka. Każde przedszkole ma swoją markę dobrze znaną w otoczeniu. W tak małych społecznościach przedszkole nie pozostaje anonimowe. Rodzice doskonale wiedzą jaką ofertę ma



przedszkole, a przedszkole na jakich rodziców może liczyć. Jednak nie wszystkie przedszkola wypełniają się w 100%. Dotyczy to zwłaszcza przedszkoli niepublicznych oraz przedszkola publicznego położonego na granicy gminy w kierunku odwrotnym od Poznania. Prowadzący te przedszkola chcąc pozyskać wychowanków, muszą uatrakcyjnić ofertę bez zbytniego podnoszenia wysokości czesnego. Dzięki temu wysokość opłat w przedszkolach niepublicznych w gminie Murowana Goślina jest podobna.

IV. Finansowanie przedszkoli

Przeprowadzona w roku 2001 reforma sieci przedszkoli w gminie Murowana Goślina przyniosła wymierny efekt finansowy. W roku 2000 na prowadzenie przedszkoli gmina przeznaczała 1 495 368 zł, w 2001 1 274 982 zł a w 2002 roku na ten cel przeznaczono kwotę 843 569 zł. Jednak efekt finansowy był tylko jednym z celów jakie gmina postawiła sobie w obszarze edukacji przedszkolnej. Innymi celami była elastyczność organizacyjna, czyli powstawanie różnych form wychowania przedszkolnego i objęcie edukacją jak największej liczby dzieci.

Stawiając te cele gmina zdawała sobie sprawę, że koszty w dziale 80104 będą rosły wraz ze wzrostem liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Obecnie do przedszkoli uczęszcza 678 dzieci w wieku 3-6 lat i jest to prawie o 50% więcej niż w roku 2001.

1. Określenie dotacji z budżetu gminy

Sposób ustalenia wysokości dotacji regulują uchwały Nr XXV/265/2009 i Nr XXXVIII/367/2010 Rady Miejskiej w Murowanej Gośliny w sprawie: *trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty oraz szkół prowadzonych na terenie Gminy Murowana Goślina przez podmioty nie należących do sektora finansów publicznych*. Podstawą prawną uchwał jest art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 254 poz. 2572 ze



zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.).

Art. 80 ust. 2b i art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowią, że podstawą naliczenia dotacji są wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, a w przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez **najbliższą gminę** na prowadzenie przedszkoli publicznych. Zapis ten jest nieprecyzyjny. Nie wiadomo jak postąpić w sytuacji, gdy gmina sąsiaduje z kilkoma gminami o różnym statusie administracyjnym i gospodarczym. Np. jak postąpić w przypadku, gdy mała gmina o niskim potencjale gospodarczym sąsiaduje z jednej strony z gminą „bogatą”, prowadzącą drogie przedszkola, a z drugiej strony z gminą o podobnym poziomie gospodarczym. A jeżeli takich sąsiadujących gmin jest więcej? Która jest najbliższa? Czy ta, której granica jest najdłuższa?. Czy ta, której siedziba leży najbliżej siedziby naszej gminy? Interpretacje MEN-u przychyliły się do określenia odległości pomiędzy siedzibami, co może się okazać bardzo niekorzystne, a wręcz krzywdzące w przypadku, gdy najbliżej będzie położona siedziba tej „bogatej” gminy. Wtedy, dla tej małej gminy, podstawą ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli będą wydatki bieżące ponoszone na przedszkola przez gminę „bogatą”.

W uchwale przyjętej przez Radę Miejską Murowanej Gośliny ustalono, że wybór najbliższej gminy będzie następował po przeprowadzonej analizie, w której jako najbliższą gminę należy rozumieć tę, która ponosi wydatki budżetowe na prowadzenie przedszkola publicznego, jest gminą miejsko-wiejską, posiada podobny potencjał finansowy oraz strukturę (liczba mieszkańców, wysokość budżetu, powierzchnia). Co roku wysyłane jest zapytanie do wszystkich sąsiadujących z Murowaną Gośliną gmin w celu przeprowadzania analiz. Przykładowe analizy przedstawiam poniżej:

Tabela 2 Porównanie kosztów prowadzenia przedszkoli w innych gminach (2012)

Wyszczególnienie		Murowana Goślina	Skoki	Pobiedziska	Suchy Las	Czerwonak	Kiszkowo	Rogośno
Obszar (w ha)		17 000	19 852	18 900	11 655	8 220	11 458	21 795
Liczba mieszkańców		16 240	9 498	18 146	14 560	24 995	5 476	17 896
Przedszkole samorządowe	Ilość	-	1	2 przedszkole 1 punkt	3	4	3	3
	liczba dzieci	-	165	314	448	476	66	265
Przedszkole publiczne (inny organ)	Ilość	5	1	-	-	-	-	-
	liczba dzieci	424	104	-	-	-	-	-
Przedszkole niepubliczne	Ilość	4	1	2	5	4	-	2
	liczba dzieci	190	50	70	325	260	-	-
punkt przedszkolny niepubliczny	Ilość	1	-	-	-	-	-	-
	liczba dzieci	25	-	-	-	-	-	-
Wydatki bieżące (mln PLN)		37,7	26,0	46,7	80,1	68,7	14,8	40,1
wydatki na 1 mieszkańca		2 257	2 717	2 572	5 498	2 748	2 707	2 244
różnica pomiędzy MG a gminą		0	460	314	3241	491	450	-13
budżet oświaty (tylko 801) mln PLN		14,1	14,5	20,2	25,1	27,3	6,5	20,7
udział % oświaty (801) w wydatkach bieżących		39%	56%	43%	31%	40%	44%	52%
wydatki na przedszkola ogółem rozdział 801 04+80103+80106 w tym:		3,2	2,2	3,4	6,8	7,5	1,0	3,2
wydatki podane przez gminy na przedszkola publiczne			1,1	2,0	4,1	5,1	1,0	2,9

Informacje finansowe na podstawie zatwierdzonych Uchwał Budżetowych na rok 2012

Tabela 4 Wydatki na przedszkola samorządowe na rok 2012

Wyszczególnienie	Murowana Goślina	Skoki	Pobiedziska	Suchy Las	Czerwonak	Kiszkowo	Rogośno
1. Wydatki ogółem	3 222 879	1 064 334	1 994 312	4 107 770	4 545 781	386 000	2 430 240
2. Wydatki miesięczne	268 573	88 695	166 193	342 314	378 815	32 167	202 520
3. Liczba dzieci w przedszkolach	639	165	314	448	476	66	265
4. Miesięczny koszt na 1 dziecko (przedszkole publiczne)	436,37	537,54	529,28	764,09	795,83	487,37	764,23
5. Miesięczna dotacja na 1 dziecko (przedszkole niepubliczne)	327,28	403,16	396,96	573,07	596,87	365,53	573,17
5. Miesięczna dotacja na 1 dziecko (punkt przedszkolny niepubliczne)	174,55	215,02	211,71	305,64	318,33	194,95	305,69

2. Kontrolowanie liczby wychowanków przedszkoli

Zgodnie z podjętą uchwałą w sprawie: *trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty oraz szkół prowadzonych na terenie Gminy Murowana Goślina przez podmioty nie należących do sektora finansów publicznych*, prowadzący przedszkole mają obowiązek złożyć do 25 dnia każdego miesiąca informację, dotyczącą faktycznej liczby dzieci w miesiącu poprzednim i planowanej liczbie dzieci w miesiącu następującym. Na podstawie tych informacji przekazywana jest dotacja. Korekta liczby dzieci następuje zatem co miesiąc.

Bardzo istotnym elementem dla finansów gminy jest kontrola liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli w gminie a zamieszkałych w innych gminach. Informacja wysyłana co miesiąc do gmin, z których pochodzą dzieci jest oparta o wykaz imienny dzieci przesyłany przez prowadzących przedszkola. W tym wypadku istotny jest adres zamieszkania dziecka i przedszkole, do którego uczęszcza. Informacja ta, jest podstawą ubiegania się gminy Murowana Goślina zwrotu kosztów poniesionej dotacji na dziecko uczęszczające do

przedszkola funkcjonującego na terenie gminy Murowana Goślina a zamieszkałe w innej gminie. Zwrot kosztów poniesionej dotacji następuje na podstawie podpisanych porozumień w oparciu o art. 90 ust 2c ustawy o systemie oświaty, który określa jasno, w jaki sposób ma on nastąpić.

W tym wypadku gmina zwraca dotację w wysokości ustalonej przez gminę, do której przedszkola uczęszcza dziecko. Jest to 75% kosztów bieżących ponoszonych na prowadzenie przedszkoli publicznych przez gminę dotującą. Problem powstaje, gdy dziecko z innej gminy uczęszcza do przedszkola samorządowego. Ustawa nie reguluje, w jaki sposób miałyby nastąpić refundacja poniesionych wydatków bieżących i tylko od dobrej woli gmin zależy czy będą pokrywać koszty pobytu ich dzieci w przedszkolach samorządowych w innych gminach.

3. Czesne pobierane przez przedszkola niepubliczne

Ponieważ w gminie funkcjonują tylko przedszkola prowadzone przez inny niż gmina organ, nie było konieczności przyjmowania uchwały rady miejskiej w sprawie opłaty za godziny ponad podstawę programową. Przedszkola publiczne takie uchwały podjęły samodzielnie, dopasowując cenę jednej godziny do średnich cen w kraju i potencjału finansowego goślińskich rodzin. I tak: za godzinę od 6.00 do 7.00 rodzic płaci 1 zł, od 12.00 do 13.00 płaci średnio 2 zł, a za godzinę od 16.00 do 17.00 1 zł.

W przypadku przedszkoli niepublicznych wysokość czesnego reguluje rynek. Ponieważ wszystkie przedszkola niepubliczne mają podobną ofertę edukacyjną zbyt wysokie czesne może spowodować odpływ dzieci z przedszkola. W roku 2010/2011 czesne w przedszkolach niepublicznych wynosiło od 200–220 zł, doliczając wszystkie zajęcia dodatkowe opłata za przedszkole wynosiła ok 400 zł bez wyżywienia.

4. Wsparcie dla rodzin najuboższych

W okresie funkcjonowania punktów przedszkolnych realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, pobyt dziecka w przedszkolu był bezpłatny. Obecnie po zakończeniu projektu i przejęciu punktów przez lokalne stowarzyszenia wprowadzono



opłatę w wysokości 50 zł. Pozostałe przedszkola stosują zniżki dla rodzin wielodzietnych. Zniżki te wahają się od 20% do 80% opłaty na każde kolejne dziecko w rodzinie uczęszczające do przedszkola. W przedszkolu prowadzonym przez Fundację Pomoc Dzieciom Wiejskim, wszystkie dzieci otrzymują darmową wyprawkę i posiłek w trakcie pobytu w przedszkolu.

V. Efekty prowadzonej polityki z punktu widzenia gminy

1. Korzyści z wprowadzanych zmian w sieci przedszkoli

Tak przygotowana sieć przedszkoli i różnych form przedszkolnych w gminie Murowana Goślina przyniosła korzyści wszystkim podmiotom biorącym udział w organizowaniu wychowania przedszkolnego w gminie.

Korzyści dla gminy:

1. Racjonalna sieć przedszkoli na terenie całej gminy.
2. Różnorodne formy wychowania przedszkolnego zapewniające jak największej liczbie dzieci dostęp do edukacji przedszkolnej.
3. Racjonalizacja kosztów. Przykładowo: w 2009 r. wydatki bieżące na 1 dziecko w przedszkolu publicznym w miastach <20 tys. – 6 865 zł², dla Murowanej Gośliny to koszt – 4 340 zł.
4. Uruchomienie inicjatyw obywatelskich.

Korzyści dla podmiotów prowadzących przedszkola:

1. Całkowita samodzielność dyrektora i kadry pedagogicznej.
2. Zarządzanie placówką w sposób umożliwiający racjonalne wykorzystanie środków finansowych, bazy i kadry pedagogicznej.
3. Rezygnacja z Karty Nauczyciela
4. Możliwość pozyskiwania środków pozabudżetowych.

Należy również podkreślić, że zmiany w sieci przedszkoli przyniosły korzyści dla dzieci i ich rodziców, a mianowicie:

² (źródło: www.ore.edu.pl opracowanie „Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej)

Korzyści dla dzieci:

1. Upowszechnienie dostępu do przedszkoli na terenie gminy.
2. Wyrównaniu szans edukacyjnych dla dzieci z terenów wiejskich.
3. Korzystny wpływ na rozwój dziecka na etapie edukacji przedszkolnej.
4. Lepsze przygotowanie dzieci do etapu szkolnego.

Korzyści dla rodziców:

1. Oferta edukacji przedszkolnej blisko miejsca zamieszkania.
2. Zapewnienie wychowania przedszkolnego dla dzieci z rodzin o „tradycyjnym” modelu wychowania (gdy jedno z rodziców jest w domu).
3. Zapewnienie wychowania przedszkolnego dla dzieci z rodzin o niższych dochodach (ogniska przedszkolne w ramach projektów z EFS są bezpłatne).
4. Przekonanie rodziców, co do ważności tego etapu edukacyjnego.

2. Ocena osiągnięć przedszkoli prowadzonych przez inny niż gmina organ prowadzący

Wszystkie przedszkola w gminie pracują w sytuacji stabilnej liczby dzieci i jasnych reguł finansowania. Jak podkreślają prowadzący przedszkola umożliwiło to poprawę warunków pracy nauczycieli, wykonanie remontów czy zakup pomocy dydaktycznych. Nie byłoby to możliwe bez przeprowadzonych zmian. Dyrektorzy prowadzący przedszkola publiczne zgodnie podkreślają, że ten sposób zarządzania placówką jest bardziej efektywny. Wszystkie przedszkola są dobrze wyposażone, mają bogatą ofertę edukacyjną i wykwalifikowaną kadrę. Przykłady można zobaczyć na stronach [www:](http://www.sloneczko.edu.pl)

<http://www.sloneczko.edu.pl>

3. Bariery w optymalizowaniu gminnej sieci przedszkoli:

- Przekształcenie przedszkola zależy w dużej mierze od aktywności lokalnej społeczności. Brak potencjału lokalnej społeczności i zrozumienia dla proponowanych zmian uniemożliwi przeprowadzenie tego procesu.
- W każdej przekształcanej placówce nauczyciele stanowią największą i najbardziej niechętną wprowadzającym zmianom grupę. Rezygnacja z Karty Nauczyciela to dylemat



z jakim musi się zmierzyć każdy nauczyciel przekształcanej placówki. Jednak utrata miejsca pracy, zwłaszcza w małej miejscowości, gdzie rynek pracy jest ograniczony, może być argumentem przekonywującym nauczycieli do zmian.

- Niezrozumienie zasad funkcjonowania przedszkoli publicznych prowadzonych przez inny niż gmina organ. Problem mają nie tylko rodzice, ale również instytucje. Zakładanie przedszkoli publicznych reguluje art. 58 ustawy o systemie oświaty (u.s.o). Organizację kształcenia, wychowania i opieki w placówkach publicznych reguluje rozdział 5 u.s.o. W polskiej mentalności przedszkole publiczne oznacza przedszkole prowadzone przez samorząd. Zrozumienie, że prowadzenie przedszkola można powierzyć innym podmiotom i nie spowoduje to drastycznego wzrostu opłaty jest kluczowe w procesie prywatyzacji. Gwarantem niepodnoszenia opłat powinna być 100% dotacja dla przedszkola publicznego.
- Niejasne określenie „najbliższa gmina” w art. 80 ust 2 i 90 ust 2b u.s.o. Przekształcenie (prywatyzacja) wszystkich przedszkoli i brak przedszkola samorządowego spowoduje problem z ustaleniem wysokości dotacji dla przedszkoli prowadzonych przez inny podmioty. Gmina będzie zobowiązana do posilkowania się kosztami bieżącymi innej („najbliższej”) gminy przy ustalaniu dotacji dla przedszkoli funkcjonujących na swoim terenie. Problem ten został opisany w rozdziale „Finansowanie przedszkoli”
- Brak przepisów w sprawie refundacji kosztów pobytu w przedszkolu publicznym prowadzonym przez samorząd, dziecka z innej gminy.
- W przypadku „odroczenia” obowiązku sześciolatków rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej – może powstać problem współpracy przedszkoli w przyjęciu pięcio i sześciolatków.
- U podstawy wszystkich zmian w sieci placówek oświatowych leży zawsze racjonalizacja kosztów. Dlatego gminy sięgają po rozwiązania pozwalające uzyskać jakiegokolwiek oszczędności. Jednym z nich jest prywatyzacja przedszkoli. Stworzenie sieci przedszkoli składającej się wyłącznie z przedszkoli niepublicznych przyniesie z pewnością widoczny efekt ekonomiczny, ale spowoduje niezadowolenie rodziców zmuszonych do wnoszenia wyższych opłat. Jeżeli sytuacja finansowa gminy na to pozwala należy rozważyć pozostawienie jednego przedszkola publicznego.

VI. Rekomendacje dla innych samorządów rozważających prywatyzację wychowania przedszkolnego

W procesie reorganizacji sieci przedszkoli w gminie bardzo ważne jest pozyskanie partnerów dla wprowadzanych zmian. Dobrze jeżeli przekonamy do zmian dyrektora przekształcanego przedszkola. Tak pozyskany „lider” potrafi przekonać pozostałych pracowników będąc bardziej wiarygodny niż gmina. To on jest pracodawcą dla nauczycieli, zna ich i każdy przypadek w procesie prywatyzacji może rozpatrzyć indywidualnie. Jego argumentacja będzie bardziej przekonująca, bo przecież jemu również będzie zależało na zachowaniu miejsca pracy. Dyrektor ma również bezpośredni kontakt z rodzicami, może wśród nich pozyskać sojuszników dla wprowadzanych zmian.

Warto skorzystać z pomocy podmiotów mających duże doświadczenie w prowadzeniu przedszkoli. Przy ich pomocy rozpocząć proces przekształcania przedszkoli pozyskując jednocześnie partnerów lokalnych tak, aby w przyszłości prowadzenie przedszkoli przejęły podmioty reprezentujące lokalną społeczność. W takim partnerstwie łatwiej jest też pozyskać środki pozabudżetowe na prowadzenie przedszkoli, co także pozwala na rozpoczęcie procesu prywatyzacji i uruchamiania społeczne inicjatywy.

Potrzebna jest również debata i kampania informacyjna dla mieszkańców wyjaśniająca nowe zasady funkcjonowania przedszkoli. Najczęstszy opór powoduje strach rodziców, że sprywatyzowane przedszkola podniosą nagle opłaty. Trudno tu znaleźć argumenty, bo przecież organem prowadzącym nie będzie już gmina, więc nie będzie miała wpływu na kształtowanie opłat za przedszkola. Jednak w przypadku przedszkoli publicznych prowadzonych przez inny niż gmina organ z pewnością argumentem za niepodwyższaniem opłat będzie wyższa dotacja. Właśnie po to, te przedszkola dostają wyższą dotację, aby nie podnosić drastycznie opłat i utrzymać powszechny dostęp. W przypadku przedszkoli niepublicznych argumenty należy zawsze odnosić do lokalnych uwarunkowań. Ile mamy przedszkoli? Jakie jest środowisko, w którym funkcjonują przedszkola? Czy będzie występować konkurencja pomiędzy działającymi przedszkolami? Analizując powyższe

pytania znajdziemy odpowiedź na pytanie czy istnieje niebezpieczeństwo podnoszenia przez przedszkola opłaty.

W początkowym okresie funkcjonowania przedszkoli w nowej formie, potrzebna jest pomoc gminy np. zwolnienie z opłat za czynsz, wykonanie remontów, czy pokrycie przez gminę kosztów zatrudnienia specjalistów, np. logopedy, nauczyciela języka obcego itp., dzięki temu prowadzący przedszkole w nowej formie będą mieli czas na przystosowanie, a wychowankowie nie odczują zmiany.

Rozpoczynając proces przekształcenia sieci przedszkoli gmina powinna rozważyć pozostawienie jednego przedszkola publicznego. Pozwoli to w przyszłości na ustalanie wysokości dotacji na podstawie wydatków bieżących własnego przedszkola. Przekazanie zadania, jakim jest usługa przedszkolna, innym podmiotom z pewnością ożywia rynek edukacyjny. Pozwala wprowadzać różnorodne formy wychowania przedszkolnego odpowiadając na potrzeby i możliwości lokalne oraz wpływa na jakość oferowanych przez te podmioty usług.





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

