



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4101-007-01/2014
P/14/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 26/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2015 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82
kno@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/027 – Wykonanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Maksymilian Tuz, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11535 2. Janusz Roguski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11527 3. Danuta Bolikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89201 z 24 września.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, al. J.Ch. Szucha 25 (MEN)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Minister Edukacji Narodowej: Pani Katarzyna Hall w okresie od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r., Pani Krystyna Szumilas w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. i Pani Joanna Kluzik-Rostkowska od 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 52)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2011-2014 Minister Edukacji Narodowej realizował politykę oświatową państwa, uczestnicząc w sposób pośredni w realizacji zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Monitorował¹ realizację celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach rządowych i podejmował działania wspierające wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów, w tym uczniów z terenów wiejskich. Niektóre z działań Ministra Edukacji Narodowej Izba ocenia jednak jako zbyt późne (zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego) lub niewłaściwie zaprojektowane (wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich).

Minister monitorował wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego i prawidłowo dokonywał podziału części oświatowej subwencji ogólnej na ich realizację. Działania te jednak w ograniczonym zakresie służyły realizowaniu polityki oświatowej państwa, ze względu na niepełne określenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych na poszczególnych poziomach kształcenia, a także brak bezpośredniego powiązania nakładów na oświatę z warunkami kształcenia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Edukacji Narodowej monitorował stopień realizacji celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach rządowych (m.in. w Strategii Rozwoju Kraju 2020, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego) zmierzających do podniesienia jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania, zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego oraz zapewnienia uczniom dostępu do darmowych podręczników szkolnych. Minister Edukacji Narodowej sprawował kontrolę zarządczą w dziale administracji rządowej oświata i wychowanie, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych², jednak w latach 2011-2013 funkcjonowała ona w ograniczonym stopniu z powodu niezakończonego procesu opracowania i wdrożenia jednolitej metodyki zarządzania ryzykiem w jednostkach w dziale oświata i wychowanie.

¹ Zgodnie z definicją języka polskiego *monitoring* oznacza *systematyczne śledzenie i analizę ilościowych i jakościowych zmian pewnych wielkości*. Por. Uniwersalny słownik języka polskiego, S. Dubisz (red.), t. 2, s. 910, Warszawa 2010.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej: ustawą o finansach publicznych.

Minister Edukacji Narodowej pośrednio uczestniczył w realizacji zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Monitorowanie zadań oświatowych realizowanych przez te jednostki obejmowało w szczególności zmiany w sieci szkół i przedszkoli, status zawodowy i kwalifikacje zatrudnionych nauczycieli oraz sposób wydatkowania środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Edukacji Narodowej zbyt późno podjął działania zmierzające do poprawy dostępności wychowania przedszkolnego. Problem niekorzystnych wskaźników demograficznych, w tym stałego spadku liczby uczniów w szkołach występuje od ponad 20 lat³. Niewłaściwie przygotował także działania związane z wprowadzeniem obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków⁴. Obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego miało zostać poprzedzone dostosowaniem warunków nauki w szkołach podstawowych do potrzeb dzieci sześciolatków i wzmocnieniem funkcji opiekuńczej szkoły. Nie określono przy tym standardu przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieci sześciolatków, natomiast warunki i sposoby realizacji podstawy programowej na pierwszym etapie edukacyjnym miały charakter wyłącznie fakultatywny. Dopiero w 2014 r. (tj. w ciągu czterech lat od rozpoczęcia zmian) Minister zidentyfikował potrzeby w tym zakresie: określając liczebność oddziałów, wprowadzając instytucję asystenta nauczyciela, a także specjalną wagę do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Minister Edukacji Narodowej podjął szereg działań mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych w obszarach związanych z: wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka, w tym dziecka niepełnosprawnego, zapewnieniem indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej, dostępnością wychowania przedszkolnego oraz eliminowaniem barier w dostępie ludności wiejskiej do pełnej oferty edukacyjnej.

Minister Edukacji Narodowej zgodnie z prawem dokonywał podziału części oświatowej subwencji ogólnej i współpracował w tym zakresie z Ministrem Finansów. Współdziałał również z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i dostosowywał algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej do realizowanych zadań oświatowych oraz zmian w prawie. Działania te były jednak podejmowane bez oszacowania faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych z powodu niepełnego określenia standardów edukacyjnych dotyczących warunków kształcenia (wielkości sal lekcyjnych, wyposażenia sal gimnastycznych, bibliotek, pracowni przedmiotowych, placów zabaw, świetlic), warunków dowożenia uczniów do szkół, warunków i organizacji dożywiania uczniów w szkole oraz organizacji zajęć pozalekcyjnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak pełnego określenia przez Ministra Edukacji Narodowej powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych oraz oszacowania ich kosztów nie sprzyja rzetelnemu określeniu potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty i stwarza ryzyko istotnego zróżnicowania oferty i poziomu usług edukacyjnych w skali kraju. Utrudnia również wprowadzanie zmian w prawie oświatowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że część oświatowa subwencji ogólnej⁵ nie pełni znaczącej funkcji w realizowaniu polityki oświatowej państwa, nie jest również powiązana

³ Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego od początku lat 90. XX wieku systematycznie zmniejsza się liczba uczniów wszystkich rodzajów szkół. Pomiędzy rokiem szkolnym 2000/2001 a 2009/2010 ogólna liczba uczniów we wszystkich typach szkół podstawowych oraz średnich spada o ponad 1,5 miliona – z 7 062,7 tys. do 5 361,5 tys., a według stanu na dzień 30 września 2014 r. w bazie Systemu Informacji Oświatowej wynosi już tylko 4 659,4 tys. uczniów.

⁴ Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków wprowadzony został do polskiego systemu edukacji w 2009 r. na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.). Zakładało to rozpoczęcie przez wszystkie dzieci sześciolatków edukacji szkolnej w dniu 1 września 2012 r. Zmiana ta spowodowała protesty środowisk rodziców. W celu zapewnienia lepszego przygotowania szkół na przyjęcie młodszych dzieci, obowiązek szkolny przesunięto na dzień 1 września 2014 r.

⁵ W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy funkcje części oświatowej subwencji ogólnej: refundacyjną (pokrywanie kosztów utrzymania oświaty), redystrybucyjną/wyrównawczą (wspomaganie samorządów, które nie mają możliwości zapewnienia finansowania oświaty na poziomie odpowiadającym potrzebom), strategiczną (wspomaganie działań szczególnie pożądanym przez państwo). Szerzej na ten temat w M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie zadań oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*.

z efektami kształcenia. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, niezależnie od otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, występują znaczne rozbieżności w wykonaniu wydatków na finansowanie zadań oświatowych. W latach 2010-2013 wzrost nakładów na oświatę ze środków części oświatowej subwencji ogólnej (o 13%) był związany przede wszystkim z finansowaniem przez organy prowadzące sfery zatrudnienia pracowników oświaty, w tym corocznego wzrostu średnich wynagrodzeń przypisanych do poszczególnych stopni awansu zawodowego. We wskazanym okresie następowało równoczesne zmniejszenie ogólnej liczby uczniów w szkołach (o 6,2%) oraz liczby nauczycieli (o 3,2%). Udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej stanowił średnio 64%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2014 udział Ministra Edukacji Narodowej w realizacji zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego związany był przede wszystkim z realizacją art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego Minister Edukacji Narodowej koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami. Na podstawie art. 35 ust. 1 ww. ustawy, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami, nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nadzoruje działalność kuratorów oświaty w tym zakresie. Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz w art. 21, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w szczególności ustala podstawowe kierunki realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego. Kierunki te służyły określeniu zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego (w tym tematów kontroli i ewaluacji zewnętrznej) oraz zakresu doskonalenia zawodowego nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1116, 2660-2680, 2788-2794)

Kierunki krajowej polityki edukacyjnej do roku 2020 zostały wskazane w rządowych dokumentach strategicznych, tj.: *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, sprawne państwo, konkurencyjna gospodarka* oraz realizujących je dziewięciu zintegrowanych strategiach rozwoju, opracowanych zgodnie z *Planem uporządkowania strategii rozwoju*⁶, tj. w szczególności: *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*⁷ i *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego*⁸. Dokumentem strategicznym, który powstał w wyniku prac międzyresortowego zespołu ds. uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji jest także *Perspektywa uczenia się przez całe życie*⁹.

Działania edukacyjne *Strategii Rozwoju Kraju 2020*¹⁰ zostały ujęte głównie w rozdziałach dotyczących w szczególności: poprawy jakości kapitału ludzkiego, rozwoju kapitału społecznego, zwiększania aktywności zawodowej oraz w ramach zagadnień dotyczących produktywności gospodarki, kadr dla B+R, mobilności zawodowej i przestrzennej, wykorzystania technologii cyfrowych, podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych. Zostały one rozwinięte w strategiach zintegrowanych, w szczególności w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* oraz *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego. Strategia Rozwoju*

⁶ Dokument przyjęty 27 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów.

⁷ Koordynacja – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁸ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

⁹ Przyjęta przez Radę Ministrów 10 września 2013 r. Dokument przewiduje następujące cele: kreatywność i innowacyjność osób; przejrzysty i spójny krajowy system kwalifikacji; różnorodna i dostępna oferta form wczesnej opieki i edukacji; kształcenie i szkolenie dopasowane do potrzeb zrównoważonej gospodarki, zmian na rynku pracy i potrzeb społecznych; środowisko pracy i zaangażowanie społeczne sparzające uczeniu się przez całe życie.

¹⁰ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

*Kapitału Ludzkiego*¹¹ jest zintegrowaną strategią rozwoju, która w największym stopniu obejmuje kwestie edukacyjne. Przewiduje ona działania edukacyjne w następujących obszarach: wczesne dzieciństwo, edukacja szkolna, aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo. Określone w tej Strategii cele¹² to: wydłużenie okresu aktywności zawodowej, zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprawa zdrowia obywateli.

Natomiast *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*¹³ przewiduje realizację celu: kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności i komunikacji. Priorytetem dla tego celu jest wspieranie edukacji formalnej w zakresie metod nauczania i rozwijania demokratycznej kultury szkoły poprzez upowszechnienie metod nauczania i dobrych praktyk, kształcenie i doskonalenie nauczycieli w zakresie rozwijania kompetencji społecznych wśród uczniów, wzmocnienie edukacji obywatelskiej, medialnej i kulturalnej.

(dowód: akta kontroli str. 691-693, 2651-2659, 2709-2783)

Zadania szczegółowe realizowane przez Ministra Edukacji Narodowej w poszczególnych latach zawarte były w *Planach działalności dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie*, sporządzanych na podstawie art. 70 ustawy o finansach publicznych. W zadaniach tych ujęto m.in. stworzenie efektywnego systemu oceniania jakości edukacji (2011 r.), co związane było z opracowaniem projektu nowych rozwiązań ustawowych, przy czym projekt ten nie uzyskał rekomendacji Stałego Komitetu Rady Ministrów i nie był kontynuowany. W 2012 r. założono m.in. obniżenie wieku rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego do 6 lat, zakładając wskaźnik na koniec 2012 r. w wysokości 20%-30% (realizacja wyniosła 17,5%) oraz zwiększenie powszechności wychowania przedszkolnego ogółem oraz na obszarach wiejskich, co wyniosło 72,7% oraz 61,4%, przy planowanych 72,4% i 52,5%. W 2013 r. przewidziano działania m.in. w zakresie zwiększania szans edukacyjnych dzieci młodszych, w tym objęcie dzieci sześciolatków nauką w szkołach podstawowych, co zakładano w liczbie ok. 100 tys. dzieci oraz zwiększenie odsetka dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej¹⁴ do poziomu 76% (co zrealizowano odpowiednio w wysokości 62,8 tys. dzieci i 74,1%). Przewidziano także działania m.in. w zakresie poprawy poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty, którymi zamierzano objąć 32 tys. uczniów w ramach działań organizacji pozarządowych, 10 województw oraz 3 tys. szkół i placówek oświatowych realizujących zadania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i 3 tys. nauczycieli i rodziców przeszkolonych w zakresie profilaktyki (objęto 113,7 tys. uczniów, 16 województw, 1,1 tys. szkół oraz 3,8 tys. nauczycieli i rodziców). W 2014 r. przewidziano I etap zapewnienia uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów ćwiczeniowych, co w 2014 r. dotyczyło wszystkich klas pierwszych, a także kontynuowanie działań w zakresie zwiększenia szans edukacyjnych dzieci młodszych, w tym objęcie nauką w szkole podstawowej 202 tys. sześciolatków i zwiększenie odsetka dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej do 75%. Przewidziano również kontynuowanie działań w zakresie podnoszenia jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania, mierzonego odsetkiem uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli co założono w wysokości 83,6%, tj. na poziomie osiągniętym na koniec 2013 r. (planowano 83,4%).

¹¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 r.

¹² W *Strategii RKL MEN* monitorowało realizację celów poprzez osiągnięcie wskaźników wartości kluczowych w tym m.in.: *odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych opieką przedszkolną, w podziale na miasto i wieś*. W roku 2013 zmieniono metodologię biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania dziecka, a nie miejsce położenia placówki. Wartość bazowa (na 2011 r.) została określona: ogółem – 69,2%, miasto: 84,1%, wieś 49,3%. W 2013 odnotowano wzrost odsetka dzieci w wieku 3-5 lat objętych opieką przedszkolną. I tak wyniósł on: ogółem 74,1%, miasto: 81,8% i wieś: 63,6%. Drugi wskaźnik dotyczył *odsetka dzieci w wieku 3-4 lat objętych opieką przedszkolną w podziale na miasto i wieś*. W porównaniu z wartościami bazowymi wyniósł ogółem: w 2011 – 58,0%, w 2013 – 64,2%; miasto (odpowiednio): 75,0%, 74,7%; wieś 35,1%, 49,8%. W zakresie realizacji celu 3 SRKL – *poprawa sytuacji osób i grup zawodowych zagrożonych wykluczeniem społecznym, monitorowało odsetek dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ogólnodostępnych w relacji do ogólnej liczby dzieci niepełnosprawnych objętych edukacją szkolną*. Wartość bazowa wskaźnika w 2011 r. wyniosła 47,41%, zaś w 2013 r. - 48,7%.

¹³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 marca 2013 r.

¹⁴ Przykładowo w 2013 r. na realizację celu zwiększenia upowszechnienia edukacji szkolnej zaplanowano w budżecie zadaniowym kwotę 234,4 tys. zł wydatkowano 230,7 tys. zł (98,4%).

Stan realizacji planów działalności był monitorowany co kwartał, a z wykonania sporządzane były sprawozdania roczne.

Minister Edukacji Narodowej sprawował kontrolę zarządczą w dziale administracji rządowej oświata i wychowanie zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Jednak w latach 2011-2013 funkcjonowała ona w ograniczonym stopniu ze względu na niezakończony proces opracowania i wdrożenia jednolitej metodyki zarządzania ryzykiem w jednostkach w dziale oświata i wychowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1017-1024, 1805-1942)

1.2. Monitorowanie zadań oświatowych realizowane było przez poszczególne jednostki organizacyjne MEN, w zakresie wynikającym z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej¹⁵. Obejmowało to m.in. analizę korespondencji kierowanej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, organy kontroli, a także analizę spraw podnoszonych w skargach. Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym (DWST) monitorował w szczególności: status zawodowy i kwalifikacje nauczycieli oraz sposób dystrybucji środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej, a także zmiany w sieci szkół i przedszkoli. Współpracowano w tym zakresie z organami administracji i innymi podmiotami, w tym Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W szczególności działania te dotyczyły realizacji celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach rządowych, a także uwzględniały coroczne zalecenia Rady UE w sprawie reformowania edukacji w Polsce, w odniesieniu do celów strategii „Europa 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1076, 2011-2598)

Diagnoza potrzeb w sferze oświaty związana była z analizą wyników badań z zakresu edukacji prowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE), który w ramach współpracy z OECD realizował trzy programy badawcze, tj. badanie osiągnięć uczniów (PISA), badanie nauczania i uczenia się (TALIS) oraz badanie kompetencji dorosłych (PIAAC). Analizowano ponadto m.in. proces obejmowania dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym oraz poziom wykorzystania części oświatowej subwencji ogólnej. Wyniki tych prac wykorzystywano w doskonaleniu wzoru algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz w szacowaniu skutków finansowych projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1120)

1.3. Monitorowanie zadań oświatowych było realizowane mimo braku pełnego określenia powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych związanych z ustaleniem pułapu oczekiwań zapewniających osiągnięcie zakładanych celów edukacyjnych. W przepisach ustawy o systemie oświaty pojęcie standard edukacyjny nie zostało zdefiniowane. Uregulowania dotyczące wspomnianych wymogów w zakresie warunków nauczania rozproszone były w aktach wykonawczych do powołanej ustawy. Dotyczyło to np. liczby uczniów w oddziale¹⁶, realizowania podstawy programowej kształcenia w tempie dostosowanym do indywidualnych możliwości psychofizycznych i poznawczych każdego dziecka, rozwijania zainteresowań czy wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa, a także podstawy programowej kształcenia w poszczególnych zawodach, wpisanych do *Klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego*¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1093-1099)

1.4. Ministerstwo sporządzało analizy, formułowało wnioski oraz rekomendacje m.in. w zakresie objęcia dzieci wychowaniem przedszkolnym, tworzenia miejsc w przedszkolach, a także skutków wprowadzenia zmian w finansowaniu wychowania przedszkolnego, w tym w zakresie udzielania dotacji celowych na te zadania. Związane to było z wprowadzeniem jednolitej odpłatności na zajęcia dodatkowe. Analizy takie dotyczyły również szeroko pojętego bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach. Analiza problemów występujących

¹⁵ Obowiązujące w trakcie kontroli: zarządzenie nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MEN (Dz. U. z 2013 r. poz. 87).

¹⁶ Przykładowo: standardy liczby uczniów w oddziale w szkolnictwie specjalnym poziom minimalny i maksymalny, w klasach I-III szkół podstawowych poziom maksymalny wdrażany od 1 września 2014 r.

¹⁷ Por. pkt. 2. *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

w poszczególnych obszarach funkcjonowania systemu oświaty służyła formułowaniu rekomendacji, co realizowano poprzez zmiany w prawie oświatowym. Dotyczyło to m.in. prac w zakresie objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Problematyka uznana przez Ministra Edukacji Narodowej za szczególnie znaczącą w danym roku znajdowała odzwierciedlenie w planach działalności MEN dla działu oświaty i wychowania oraz kierunkach nadzoru pedagogicznego realizowanego przez kuratorów oświaty¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 26-461,1088-1120)

1.5. Baza danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO) była wykorzystywana przede wszystkim do określania podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz planowania środków na realizację zadań oświatowych. Dane z SIO wykorzystywane były także do oceny skutków projektowanych przepisów prawa oraz innych danych, m.in. monitorowania dostępu uczniów do gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej¹⁹, różnic w dostępie do edukacji na terenach miejskich i wiejskich, czy też monitorowania stanu zatrudnienia, kwalifikacji oraz wynagrodzeń nauczycieli, likwidacji Kolegiów Nauczycielskich i Nauczycielskich Kolegiów Językowych, a także spadku liczby uczniów, szkół i nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 5-22, 49-51, 744, 988-1004, 1107, 1121- 1245, 2011-2018)

1.6. NIK sprawdziła stan realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli P/12/068 *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym*. Stwierdzono, że realizując wniosek dotyczący określenia standardów przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieci sześciolatków w celu poprawy warunków nauczania i wychowania, znowelizowano przepisy prawa oświatowego, zawierających standardowe wymagania odnoszące się do edukacji wczesnoszkolnej, w tym: wprowadzono podział rocznika dzieci sześciolatków oraz ograniczenie liczebności uczniów w oddziałach klas I-III do 25²⁰, przepisy wzmacniające standard opieki nad uczniami²¹, m.in. przez umożliwienie zatrudnienia asystenta nauczyciela, prowadzącego zajęcia w klasach I-III lub asystenta wychowawcy świetlicy. Uregulowano też zasady funkcjonowania świetlicy w szkołach podstawowych i gimnazjach oraz w szkołach prowadzących kształcenie specjalne. W wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty²² umożliwiono, począwszy od klasy I szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015, dostęp do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych oraz ćwiczeniowych dla uczniów klas I-III szkół podstawowych²³. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁴ nauczyciel dostosowuje podstawę programową w zakresie treści, sposobu i tempa realizacji do indywidualnych możliwości psychofizycznych swoich uczniów. Może też zrezygnować z wyodrębnienia wykazu wiadomości i umiejętności, które powinien posiadać uczeń kończący klasę I szkoły podstawowej, na rzecz ich kompleksowego określenia na koniec całego etapu edukacyjnego.

Realizując wniosek NIK, dotyczący *przyjęcia alternatywnych wobec programu „Radosna szkoła” form wsparcia z budżetu państwa organów prowadzących w przygotowaniu szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków*, Minister Edukacji Narodowej działając na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵ określił nowy sposób podziału części oświatowej subwencji

¹⁸ Prowadząc prace legislacyjne współpracowano również z innymi podmiotami m.in. z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego w pracach nad opracowaniem standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela.

¹⁹ Nie jest to tożsame z monitorowaniem zapewnienia profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej.

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r., poz. 1265).

²¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. 2014 r., poz. 642).

²² Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r., poz. 811).

²³ Ustalenie innego podręcznika, niż zapewniony przez Ministra Edukacji Narodowej, wymaga zgody organu prowadzącego, który w takim przypadku pokrywa koszty jego zakupu.

²⁴ Dz. U. 2014 r., poz. 803.

²⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014, w tym wprowadził ograniczenie liczebności oddziałów szkolnych.²⁶

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Pomimo monitorowania przez MEN realizacji zadań oświatowych, niektóre działania były podejmowane z opóźnieniem. Na przykład:

– dopiero po pięciu latach od wejścia w życie zmian przepisów o objęciu dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym dokonano zmian legislacyjnych dostosowujących warunki w szkole do oczekiwań i potrzeb uczniów i opiekunów prawnych m.in. poprzez ograniczenie liczebności oddziałów klasowych, wprowadzenie instytucji asystenta nauczyciela, a także specjalnej wagi do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz zminimalizowanie kumulacji uczniów w roczniku szkolnym.

W latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 udział dzieci sześciolatków w klasach I szkoły podstawowej nie przekroczył 20%. Oznacza to, że nie osiągnięto zakładanego udziału w klasach I szkoły podstawowej 1/3 ogółu dzieci sześciolatków, który pozwoliłby na lepsze zrównoważenie skutków występującego od roku szkolnego 2005/2006 niżu demograficznego. Ujęty w planie działalności MEN dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie na 2012 r. cel obniżanie wieku szkolnego rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego dla sześciolatków nie został zrealizowany: jego miernik określony na 20-30% odsetek rocznika dzieci rozpoczynających w roku szkolnym 2012/2013 naukę w klasie pierwszej wyniósł 17,5%. Dotyczyło to również kolejnego roku²⁷. Od 1 września 2014 r. spełnianie obowiązku szkolnego rozpoczęły dzieci siedmioletnie (urodzone w 2007 r.) oraz sześciolatkowie (urodzone w pierwszym półroczu 2008 r.). Liczba uczniów w klasach I wzrosła w skali kraju nawet o 71%, co spowodowało konieczność organizacji zajęć dla oddziałów klas I–III w systemie zmianowym.

– stosownie do § 7 ust 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad²⁸, nie wskazano uczniów gimnazjów, dla których mogą być organizowane olimpiady. MEN dokonywało zestawień statystycznych, sporządzało materiały i analizy o charakterze stałym, przekrojowym i wieloletnim, dotyczące konkursów, turniejów i olimpiad w zakresie kształcenia ogólnego i zawodowego. W wyniku tych działań MEN umożliwił m.in. organizację olimpiad dla uczniów gimnazjum dokonując nowelizacji rozporządzenia w tej sprawie w 2014 r. tj. po 12 latach (§ 7 ust. 1 przepisu zmieniono wprowadzając zapis o uczniach gimnazjum);

(dowód: akta kontroli str. 1820-1942)

– w efekcie m.in. przeprowadzanych od końca 2012 r. kontroli dotyczących zapewnienia uczniom przez publiczne szkoły podstawowe możliwości korzystania ze świetlicy szkolnej zgodnie z przepisami prawa, wprowadzone zostały zmiany w przepisach dotyczących świetlic szkolnych art. 1 pkt 1 i pkt. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty. Przepisy obligują szkołę do zapewnienia zajęć świetlicowych dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na czas pracy rodziców, organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia opieki w szkole. Dają także możliwość zatrudnienia asystenta wychowawcy świetlicy. Zmiany prawa w zakresie funkcjonowania świetlic weszły w życie dopiero w 2014 r., podczas gdy liczba dzieci wymagających opieki świetlicowej zaczęła się stopniowo zwiększać od roku 2009, w którym

²⁶ Do algorytmu podziału subwencji oświatowej na rok 2014 wprowadzono nową wagę $P_{31}=0,03$, obejmującą uczniów klas pierwszych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia. Ponadto, w 2014 r. jako kryterium podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, wprowadzono dofinansowanie JST w zakresie wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne m.in.: świetlic szkolnych w szkołach podstawowych, pomieszczeń do nauki dzieci sześciolatków.

²⁷ Planowaną wartość miernika 100 tys. dzieci sześciolatków rozpoczynających w roku szkolnym 2013/2014 naukę w klasie pierwszej szkoły podstawowej osiągnięto na poziomie 62,8 tys.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad (Dz. U. z 2002 r. Nr 13, poz. 125 ze zm.).

wprowadzono obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich (z terminem obowiązywania od 1 września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 213-242, 462-471;788-791;1717-1766)

Ocena cząstkowa

Minister Edukacji Narodowej monitorował stopień realizacji celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach rządowych, w szczególności: Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.

Minister Edukacji Narodowej uczestniczył w sposób pośredni w realizacji zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Monitorowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego obejmowało m.in.: zmiany w sieci szkół i przedszkoli, status zawodowy i kwalifikacje zatrudnionych nauczycieli oraz sposób wydatkowania środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że pomimo monitorowania obszaru oświaty przez Ministra Edukacji Narodowej, działania zmierzające do poprawy dostępności wychowania przedszkolnego zostały podjęte z opóźnieniem. Problem niekorzystnych wskaźników demograficznych, w tym stałego spadku liczby uczniów w szkołach występuje od ponad 20 lat. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego od początku lat 90. XX wieku systematycznie zmniejsza się liczba uczniów wszystkich rodzajów szkół. Pomiedzy rokiem szkolnym 2000/2001 a 2009/2010 ogólna liczba uczniów we wszystkich typach szkół podstawowych oraz średnich spadła o ponad 1,5 miliona – z 7.062,7 tys. do 5.361,5 tys., a według stanu na dzień 30 września 2014 r. w bazie Systemu Informacji Oświatowej wynosi już tylko 4.659,4 tys. uczniów.

Minister Edukacji Narodowej niewłaściwie przygotował działania związane z wprowadzeniem obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich²⁹. Obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego miało zostać poprzedzone dostosowaniem warunków nauki w szkołach podstawowych do potrzeb dzieci sześciolletnich i wzmocnieniem funkcji opiekuńczej szkoły. Nie określono standardu przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieci sześciolletnich, natomiast warunki i sposoby realizacji podstawy programowej na pierwszym etapie edukacyjnym miały charakter wyłącznie fakultatywny. Potrzeby w tym zakresie zostały zidentyfikowane przez Ministra Edukacji Narodowej w ciągu czterech lat od rozpoczęcia zmian. Dopiero w 2014 r. określono liczebność oddziałów, wprowadzono instytucję asystenta nauczyciela, a także specjalną wagę do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

2. Działania wspierające wyrównywanie szans edukacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych realizowane były przede wszystkim przez Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych MEN (DZSE), i obejmowały następujące obszary: wczesne wspomaganie rozwoju dzieci, wychowanie przedszkolne dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach ogólnodostępnych i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, kształcenie, wychowanie i opiekę dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, niedostosowanej społecznie lub zagrożonej niedostosowaniem społecznym kształcących się w szkołach ogólnodostępnych, zadania opiekuńcze, w tym funkcjonowanie gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, stołówek i świetlic, a także problematykę zmniejszania różnic regionalnych i środowiskowych w dostępie do edukacji.

(dowód: akta kontroli str.1028 i 1077-1083)

²⁹ Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich wprowadzony został do polskiego systemu edukacji w 2009 r. na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.). Zakładało to rozpoczęcie przez wszystkie dzieci sześciolletnie edukacji szkolnej w dniu 1 września 2012 r. Zmiana ta spowodowała protesty środowisk rodziców. W celu zapewnienia lepszego przygotowania szkół na przyjęcie młodszych dzieci, obowiązek szkolny przesunięto na dzień 1 września 2014 r.

W ramach tych działań opracowano materiały m.in. z zakresu: edukacji włączającej uczniów niepełnosprawnych, pomocy psychologiczno-pedagogicznej, funkcjonowania specjalnych ośrodków wychowawczych (SOW); wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka (WWR) w placówkach systemu oświaty; języka migowego i kształcenia dzieci i młodzieży niesłyszącej, promocji i ochrony zdrowia w szkole i placówce, działań resortu edukacji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa uczniom, a także *Informację dotyczącą organizacji i dostosowania procesu nauczania, w tym form i warunków przeprowadzania egzaminów do indywidualnych potrzeb i predyspozycji uczniów niepełnosprawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 27-29; 29-31, 33-35, 37-39, 53-144; 146-181, 213-387, 486-716; 735-739 748-759; 791-798, 948-954, 1811-1839)

Realizowano ponadto Rządowy Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008-2013, którego celem było eliminowanie barier w dostępie ludności z tych terenów do pełnej oferty edukacyjnej, kulturalnej, informacyjnej i sportowej. Przewidziane w Programie działania były zgodne z Krajowym Planem Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Działania te związane ze zmianami prawa oświatowego dotyczyły głównie: upowszechniania wychowania przedszkolnego, prowadzenia działań w zakresie poprawy jakości procesu kształcenia oraz podnoszenia kompetencji nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 388-458; 1549-1716)

Rozwój uzdolnień uczniów zamieszkałych na terenach wiejskich realizowano w ramach projektu systemowego na lata 2010-2014 pn. *Opracowanie i wdrożenie kompleksowego systemu pracy z uczniem zdolnym*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W 2013 r. sporządzony został raport zawierający analizę stanu i propozycje zmian, w szczególności zmian legislacyjnych, organizacyjno-instytucjonalnych i finansowych, dotyczących w pierwszej kolejności zasad organizacji i przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad. Wspomniane wnioski i rekomendacje, realizowano przede wszystkim poprzez wprowadzanie zmian legislacyjnych. Współpracowano także z Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Zdrowia, a także Rzecznikiem Praw Dziecka i Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Prace te związane były również z opracowaniem Rządowego programu na lata 2014-2016 *Bezpieczna i przyjazna szkoła*³⁰ oraz *Pomoc państwa w zakresie dożywiania w latach 2006-2013*³¹. Stworzono również w skali kraju warunki umożliwiające terminową realizację postanowień sądów o zastosowaniu wobec nieletniego środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (zwiększono liczbę miejsc dla wychowanków w MOW i MOS – z 4370 w roku 2010 do 5815 w roku 2014³², tj. o 1446).

Zapewniono objęcie zajęciami wczesnego wspomaganie zwiększonej grupy młodszych dzieci z niepełnosprawnościami, co polegało na organizowaniu w systemie oświaty działań stymulujących rozwój małego dziecka niepełnosprawnego od chwili wykrycia niepełnosprawności do rozpoczęcia nauki w szkole (tzw. działania o charakterze wczesnej interwencji realizowane przez zespoły wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka). Podkreślić należy, że w latach 2010-2013 nastąpił wzrost liczby dzieci wymagającej wspomnianej interwencji odpowiednio: z 15.349 w roku 2010 do 25.625 w roku 2013, tj. o 10.276 (66,9%). Umożliwiono również indywidualizację procesu edukacji uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w szkole ogólnodostępnej (indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne), a także dostęp do adaptowanych podręczników dla tych uczniów, w tym podręczników i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych oraz słabowidzących, niesłyszących i z upośledzeniem umysłowym³³. Problematyka związana z zapewnieniem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży (profilaktyka przemocy, profilaktyka uzależnień, kształtowanie przyjaznego klimatu w szkole) realizowana była na poziomie profilaktyki: uniwersalnej (skierowanej do ogółu uczniów i wychowanków) oraz selektywnej (skierowanej do grupy

³⁰ Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. Nr 130/2014.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania (Dz. U. Nr 25, poz. 186 - wygasto z dniem 20 marca 2014 r.).

³² Stan na 26.09.2014 r.

³³ Jedną z form realizacji tego zadania było dofinansowanie do zakupu podręczników w ramach *Narodowego Programu Stypendialnego, w tym Wyprawka Szkolna.*

zwiększonego ryzyka), a także wskazującej (skierowanej do grupy, w której ujawniły się symptomy zaburzeń zachowania). Na realizację tych zadań udzielono dotacji 83 podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 39-41; 146-175, 462-471, 743, 791-798, 1526-1716)

2.2. W związku z realizacją działań edukacyjnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w Prioryecie IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* monitorowane były wskaźniki realizacji tego Priorytetu. Zgodnie ze szczegółowym Opisem Priorytetów PO KL (wersja z 1 lipca 2014 r.) aktualna wartość alokacji dla Priorytetu IX PO KL to ogółem 2.018.161 tys. euro, a według stanu na 30 września 2014 r. wartość zawartych umów o dofinansowanie wyniosła: dla Poddziałania 9.1.1. – 90,1% zaś dla Poddziałania 9.1.2. – 99,7%. W ramach tych środków sfinansowano m.in. zadania dotyczące zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego oraz realizację programów indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej, co dotyczyło 512,3 tys. dzieci i blisko 9 tys. szkół.

(dowód: akta kontroli str. 1943-2010, 3054-3076)

2.3. Działania służące poprawie jakości edukacji przedszkolnej dotyczyły m.in. Poddziałania 9.1.1. *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej – programy zapewniania dostępu do wysokiej edukacji przedszkolnej* i obejmowały tworzenie nowych przedszkoli i uruchamianie innych form wychowania przedszkolnego, a także realizowanie programów wspierających ten rodzaj placówek. Podjęto również działania mające na celu wprowadzenie zmian prawnych dotyczących edukacji przedszkolnej, w tym od 2008 r. wprowadzono inne formy wychowania przedszkolnego (punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego), co wpłynęło na zwiększenie liczby dzieci objętych edukacją przedszkolną, przede wszystkim na obszarach wiejskich. Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³⁴ od 1 września 2015 r. gminy zostały zobowiązane do zapewnienia wszystkim dzieciom czteroletnim, a od dnia 1 września 2017 r. również wszystkim dzieciom trzyletnim opieki przedszkolnej. Jednocześnie z dniem 1 września 2016 r. oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych zostaną przekształcone w przedszkola, przy jednoczesnym utworzeniu zespołów szkolno-przedszkolnych. W ramach Priorytetu III PO KL projektu systemowego *Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie* (Działanie 3.4, Poddziałanie 3.4.2) realizowany był także projekt związany z promocją edukacji przedszkolnej skierowany na zachęcanie rodziców do wysyłania dzieci do przedszkoli oraz stymulowanie zakładania tych placówek. Towarzyszył temu konkurs pt. *Uruchomienie nowego typu dziennych studiów zawodowych przygotowujących nauczycieli wychowania przedszkolnego oraz nauczania początkowego* (Działanie 3.3, Poddziałanie 3.3.2). W toku realizacji działań w zakresie Priorytetu IX PO KL, przeprowadzane były przez Instytut Badań Edukacyjnych, na zlecenie MEN, badania ewaluacyjne. Raporty z tych badań służyły analizowaniu efektywności i skuteczności działań edukacyjnych³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1966-1980, 2599, 3054-3076)

2.4 W przypadku szkół ogólnokształcących realizowano Programy rozwojowe. I tak, w Poddziałaniu 9.1.2 *Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług edukacyjnych*, realizowano: *Programy rozwojowe szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów i zmniejszanie dysproporcji w ich osiągnięciach edukacyjnych oraz podnoszenie jakości procesu kształcenia - Programy indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I – III szkół podstawowych*. W szczególności obejmowały one: dodatkowe zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze oraz specjalistyczne

³⁴ Dz. U. Nr z 2013 r. poz. 827 ze zm.

³⁵ Raport z wyników badania Wykorzystanie środków europejskich dla rozwoju współpracy między szkolnictwem zawodowym a przedsiębiorstwami zaś w roku 2014 przeprowadzono ewaluację Działania 9.2. PO KL - współpraca szkół zawodowych z przedsiębiorcami. Ponadto w ramach Programu Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkół podstawowych, realizowanego w ramach Poddziałania 9.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki sporządzono: w 2011 r. Raport z badania ewaluacyjnego dotyczącego realizacji projektu systemowego Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej; zaś w roku 2013 r. Raport z realizacji badania Budowa skali postaw nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej wobec indywidualizacji kształcenia.

służące wyrównywaniu dysproporcji edukacyjnych; doradztwo i opiekę pedagogiczno-psychologiczną ukierunkowaną na kontynuowanie nauki oraz zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne.

W celu zapewnienia komplementarności wdrażanych *Programów rozwojowych szkół i placówek oświatowych prowadzących kształcenie ogólne* zainicjowano realizację projektów konkursowych w ramach Priorytetu III PO KL w *Poddziałaniu 3.3.4. Modernizacja treści i metod kształcenia*. Działanie to miało charakter ponadregionalny. Realizację projektu systemowego *Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkół podstawowych* (Poddziałanie 9.1.2. PO KL) zaplanowano na lata 2010-2013. W założeniach polegał on na realizacji programów indywidualizacji procesów nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkół podstawowych w kontekście wdrażania nowej podstawy kształcenia ogólnego. Pierwsze zajęcia w ramach projektu rozpoczęły się w roku 2011. Beneficjentem systemowym programu były organy prowadzące szkoły publiczne, w tym szkoły specjalne.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2004, 3054-3076)

Projektem realizowanym w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 był także Projekt realizowany w ramach działania 9.1. *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, Poddziałanie 9.1.2. *Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych*. W ramach tego działania opracowano w 2012 r. *Informację w sprawie organizacji i dostosowania procesu nauczania, w tym form i warunków przeprowadzania egzaminów do indywidualnych potrzeb i predyspozycji uczniów niepełnosprawnych*. Celem programu było wsparcie szkół podstawowych w procesie indywidualizacji nauczania i wychowania. Na realizację projektów w tym programie została przesunięta kwota 150 milionów euro z Priorytetu III PO KL do Priorytetu IX, za którego wdrażanie odpowiedzialne były samorządy województw. Środki te przeznaczono m.in. na organizację dodatkowych zajęć pozalekcyjnych oraz doposażenie bazy dydaktycznej szkoły w sprzęt specjalistyczny. Zlecano również podległym jednostkom uzyskanie informacji i opracowanie analiz związanych z kształceniem uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. I tak: decyzją Nr 37/2013 z posiedzenia Kolegium Ministerstwa Edukacji w dniu 24 lipca 2013 r. nr BO-KD-000-37/13 w związku z opracowywaniem nowej koncepcji kształcenia uczniów niepełnosprawnych zlecono Instytutowi Badań Edukacyjnych (IBE) przygotowanie materiału określającego stopień w jakim polski system edukacji realizuje postanowienia Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych ratyfikowanej przez Polskę w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-84, 812, 3054-3076)

W 2012 r. opracowano Raport nt. *Wypadki nadzwyczajne w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych i Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapii w latach 2009-2011 oraz I kwartale 2012 r.* We wnioskach z przywołanego wyżej Raportu wskazano m.in., na potrzebę dokonywania przez MOW-y i MOS-y rzetelnej analizy występujących zjawisk i podejmowanie skutecznych środków zaradczych.

(dowód: akta kontroli str. 53-84, 812-903)

2.5. MEN zrealizowało wnioski pokontrolne NIK z kontroli P/12/057 pn. *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami o specjalnych potrzebach edukacyjnych*, dotyczące monitorowania, we współpracy z kuratorami oświaty i organami prowadzącymi szkoły, zatrudnienia w szkołach kształcących uczniów z niepełnosprawnościami odpowiedniej kadry nauczycielskiej, wyposażenia szkół w sprzęt specjalistyczny i pomoce dydaktyczne, likwidacji barier architektonicznych oraz zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny przebywania uczniów i nauczycieli lub podjęło działania na rzecz ich realizacji. W marcu 2013 r. Minister Edukacji Narodowej zwrócił się do wojewodów i kuratorów oświaty o zapoznanie się z Informacją NIK o wynikach przeprowadzonych kontroli i zainteresowanie się występującymi w szkołach i placówkach problemami oraz wykonanie wniosków pokontrolnych. Kuratorzy oświaty oraz wojewodowie przekazali Ministrowi Edukacji Narodowej informację o podjętych działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 798-799 i 904-947)

2.6. Zakładanie i prowadzenie poszczególnych typów i rodzajów przedszkoli, szkół i placówek oświatowych³⁶ jest związane z zadaniami należącymi do właściwości określonych organów administracji rządowej lub do samorządu terytorialnego. Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, w tym m.in. za zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli i utrzymanie szkół i placówek oświatowych, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie zadań oświatowych³⁷ przeznaczyły w 2011 r. kwotę 57.328.942 tys. zł i odpowiednio w 2012 r. – 60.120.955 tys. zł oraz w 2013 r. – 61.092.146 tys. zł³⁸.

Podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego była część oświatowa subwencji ogólnej, która zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustalana była corocznie przez Ministra Finansów w kwotach nie mniejszych niż przyjęte w ustawach budżetowych w roku bazowym (poprzedzającym), skorygowanych o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Kwoty te³⁹ w kontrolowanym okresie zostały przekazane w pełnej wysokości jednostkom samorządu terytorialnego i wyniosły w 2010 r. 35.009.865 tys. zł, w 2011 r. 36.924.829 tys. zł, w 2012 r. 39.161.095 tys. zł⁴⁰, w 2013 r.) 39.509.195 tys. zł⁴¹ oraz w 2014 r.) 39.499.597 tys. zł⁴².

Część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła w okresie objętym kontrolą 64,7% ogółu wydatków samorządów na finansowanie zadań oświatowych (w 2011 r. – 64,4%, w 2012 r. 65,1%, w 2013 r. 64,7%).

Innym źródłem dochodów jst na zadania oświatowe były dotacje, które w okresie objętym kontrolą wyniosły odpowiednio: 1.728.161,8 tys. (w tym środki z UE stanowiły 1.203.700,4 tys. zł), 1.646.370,5 tys. zł (w tym: środki UE stanowiły 1.110.907,4 tys. zł), 1.984.688,7 tys. zł (w tym środki z UE stanowiły 937.506,5 tys. zł). Łącznie dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu z części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji przekazane na finansowanie zadań oświatowych wyniosły odpowiednio 38.652.990,8 tys. zł, 40.807.465,5 tys. zł i 41.493.883,7 tys. zł.

W ogólnej kwocie dotacji na finansowanie wydatków bieżących przeznaczono z budżetu państwa odpowiednio: 418.943,2 tys. zł, 438.932,5 tys. zł i 983.062,3 tys. zł, a na zadania inwestycyjne 105.518,2 tys. zł, 96.530,6 tys. zł i 64.119,9 tys. zł⁴³. Natomiast z dochodów własnych w wymienionych latach samorządy sfinansowały wydatki oświatowe w kwocie 18.675.951,2 tys. zł, 19.313.489,5 tys. zł i 19.598.262,3 tys. zł. Największe wydatki na cele oświatowe zrealizowały gminy (odpowiednio 28.742.172 tys. zł, 30.128.960 tys. zł i 30.611.753 tys. zł) oraz miasta na prawach powiatu (18.916.767 tys. zł, 20.099.470 tys. zł i 20.566.243 tys. zł). W zakresie zadań subwencionowanych wydatki te wyniosły w gminach odpowiednio 23.487.965,6 tys. zł, 24.340.192,4 tys. zł i 24.402.765,1 tys. zł, a miastach na prawach powiatu 15.903.866,9 tys. zł, 16.799.682,5 tys. zł i 16.981.377,6 tys. zł. W zakresie zadań subwencionowanych wydatki samorządów obejmowały przede wszystkim wydatki bieżące (w wymienionych latach odpowiednio 45.666.227,2 tys. zł, 48.010.924,767 tys. zł i 48.495.000,2 tys. zł). Relatywnie mniejsze kwoty przeznaczono na wydatki majątkowe

³⁶ Stosownie do art. 5 ustawy o systemie oświaty.

³⁷ Dział 801 - *Oświata i wychowanie* oraz Dział 854 - *Edukacyjna opieka wychowawcza*

³⁸ Uwzględniając tylko zadania subwencionowane (tj. z wyłączeniem zadań związanych z wychowaniem przedszkolnym oraz dowiezieniem uczniów do szkół (rozdziały 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, 80104 *Przedszkola*, 80106 *Inne formy wychowania przedszkolnego*, 80113 *Dowieżenie uczniów do szkół*) wydatki te wyniosły w latach 2011-2013 odpowiednio 49.055.495,7 tys. zł, 51.023.633,2 tys. zł i 51.291.294,4 tys. zł.

³⁹ Część 82 budżetu państwa *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Dział 758 *Różne rozliczenia*, Rozdział 75801 *Cześć oświatowa subwencji ogólnej*

⁴⁰ Tj. 38.711.095 tys. zł, co wraz ze środkami pochodzącymi z rezerwy celowej związanej ze zwiększeniem od lutego 2012 r. składki rentowej w wynagrodzeniach nauczycieli wyniosło łącznie 39.161.095 tys. zł

⁴¹ Ustawa budżetowa po zmianach.

⁴² Plan zawarty w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. Dz. U. z 2014 r. poz. 162.

⁴³ Dotacje na zadania bieżące i inwestycyjne stanowiły w latach 2011 - 2012 0,9% i 1,7% w 2013 r. wydatków ogółem JST na zadania oświatowe. Natomiast wskaźnik dotacji przekazanych ze środków UE (w tym dotacje rozwojowe) do wydatków ogółem JST na w działach 801 (*Oświata i wychowanie*) i 854 (*Edukacyjna opieka wychowawcza*) wynosił dla kolejnych lat: 2,1%, 1,8% i 1,5%.

(1.720.269,3 tys. zł, 1.606.717,9 tys. zł i 1.586.869,6 tys. zł), zaś środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej sfinansowano wydatki w kwocie 1.646.999,2 tys. zł, 1.405.990,4 tys. zł i 1.209.424,6 tys. zł. Zauważyć przy tym należy, że zadania oświatowe realizowane przez samorządy dofinansowywane były także środkami spoza sektora finansów publicznych, tj. przede wszystkim kwotami pozyskiwanymi przez rady rodziców, przy czym brak było zbiorczych danych z tego zakresu.

Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy⁴⁴ dzieli się między jednostki samorządu terytorialnego⁴⁵ według zasad określanych corocznie w rozporządzeniu wydanym przez MEN⁴⁶. Wykorzystywano do tego przede wszystkim dane SIO, dotyczące zakresu prognozowanych zadań oświatowych w danym roku, w tym m.in. przewidywaną średnioroczną liczbę uczniów, liczbę nauczycieli, coroczne prognozy dotyczące stopnia awansu zawodowego oraz skutki finansowe związane ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli⁴⁷. Zadania oświatowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego są zadaniami finansowanymi z dochodów tych jednostek, w tym z dochodów własnych oraz subwencji ogólnej, zgodnie bowiem z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym analizę potrzeb w zakresie środków niezbędnych na realizację zadań z zakresu oświaty jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzają we własnym zakresie, zaś algorytmiczny podział części oświatowej subwencji ogólnej dokonywany na podstawie corocznych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach⁴⁸, pełnił rolę kalkulacyjnego podziału ogólnej kwoty tych środków przewidzianej w ustawach budżetowych. W szczególności składniki wzoru algorytmu podziału oraz wagi przypisywane składnikom tego wzoru nie odzwierciedlały kosztów zadań oświatowych i nie były powiązane z określonymi standardami edukacyjnymi w zakresie kosztów realizacji poszczególnych zadań. Coroczne korekty wspomnianego algorytmu opiniowane były przez Ministra Finansów oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, przy czym w opiniach wyrażanych przez stronę samorządową podnoszono przede wszystkim niedostateczną wysokość środków finansowych planowanych w części oświatowej subwencji ogólnej oraz niepełne pokrywanie tymi środkami wydatków oświatowych ponoszonych przez samorządy. Przykładowo była to negatywna opinia wyrażona na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2011 r. oraz odmowa zaopiniowania projektu rozporządzenia na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 30 listopada 2011 r., a także negatywnie zaopiniowano projekt rozporządzenia na posiedzeniu w dniach 19 i 28 listopada 2012 r., gdzie podkreślono zbyt małą kwotę ogólną części oświatowej subwencji oraz brak standardów edukacyjnych⁴⁹. Dodać należy, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁵⁰ nieprzedstawienie przez stronę samorządową Komisji opinii o projekcie aktu prawnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu skutkowało rezygnacją z prawa jej wyrażenia.

(dowód: akta kontroli str. 955-968; 978-980, 981-984, 985-987, 1005-1014, 2810-2898, 2907-3053)

⁴⁴ Stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach JST.

⁴⁵ Stosownie do art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach JST.

⁴⁶ Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST.

⁴⁷ W ocenie skutków regulacji wydawanych corocznie przez MEN rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST wskazywano, że część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona na podstawie danych o liczbie uczniów oraz liczbie etatów wykazanych w SIO.

⁴⁸ Odpowiednio z dnia 20 grudnia 2011 r. na rok 2012, 20 grudnia 2012 r. na rok 2013 i 18 grudnia 2013 r. na 2014 r. (odpowiednio Dz. U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1693 ze zm., Dz. U. z 2012 r. poz. 1541 oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 1687).

⁴⁹ W trakcie posiedzenia strona samorządowa zgłosiła potrzebę ustalenia rzeczywistych kosztów, jakie jst ponoszą w związku z finansowaniem zadań oświatowych. uwagi dotyczyły również zbyt małej kwoty subwencji i braku odpowiednich standardów do jej wyliczenia.

⁵⁰ Dz. U. Nr 90, poz. 759.

Uwagi strony samorządowej na temat wysokości ogólnej kwoty części oświatowej subwencji dotyczyły środków, o których przesądzały ustawy budżetowe, zaś pozytywnie oceniane działania Komisji Wspólnej odnoszą się do korekty poszczególnych wag i składników algorytmu, służących podziałowi tych kwot. Dane zawarte w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach, w zakresie wykorzystania części oświatowej subwencji ogólnej, wskazywały na znaczące zróżnicowanie wykorzystania części oświatowej subwencji ogólnej przez poszczególne organy prowadzące. Przykładowo w 2013 r. na zadania bieżące w działach Oświata i wychowanie (801) oraz Edukacyjna opieka wychowawcza (854), w relacji do otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z tytułu omawianej części subwencji oraz dotacji z budżetu na zadania bieżące stanowiły średnio 121,6% (w 2012 r. – 121,3% i w 2011 r. – 125,8%).

(dowód: akta kontroli str. 1005-1014, 2907-3053)

Relatywnie dużemu wzrostowi części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2010 – 2013 o 4.499.330 tys. zł (o 12,9%) towarzyszyło równoczesne zmniejszenie się ogólnej liczby uczniów w szkołach w latach szkolnych 2009/2010 – 2012/2013 z 5.621,2 tys. uczniów do 5.272,9 tys. uczniów (o 6,2%) oraz relatywnie niższe zmniejszanie się ogólnej liczby nauczycieli z 494,9 tys. osób do 479,2 tys. osób (o 3,2%)⁵¹. Z danych Ministerstwa wynikało także, że udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej stanowił w 2011 r. – 64,7%, w 2012 r. – 63,9% i w 2013 r. – 63,8%. Dane te wskazują, że wzrost nakładów na oświatę realizowany z wykorzystaniem kwot części oświatowej subwencji ogólnej związany jest przede wszystkim z finansowaniem przez organy prowadzące sfery zatrudnienia pracowników oświaty, w tym corocznego wzrostu średnich wynagrodzeń przypisanych do poszczególnych stopni awansu zawodowego. W relatywnie mniejszym zakresie służyło to realizowaniu polityki oświatowej, tj. wykorzystywaniu omawianego instrumentu finansowego do stymulowania działań dotyczących zidentyfikowanych obszarów ryzyka w sferze oświaty⁵², a także powiązania nakładów na oświatę z efektami kształcenia. Przesądzał o tym charakter dofinansowania takich zadań w formie subwencji. Samorządy mogły przeznaczyć te środki niekoniecznie na cele związane z finansowaniem zadań oświatowych. Wydatki kształtujące się poniżej 100% otrzymanych kwot zrealizowało ogółem 186 organów prowadzących (w 2012 r. odpowiednio 118 i w 2011 r. – 117 organów prowadzących). Podobnie wydatki na finansowanie zadań oświatowych przekraczające 120% otrzymanych środków zrealizowało w 2013 r. ogółem 1 331 organów prowadzących (w 2011 r. – 1 285, zaś w 2012 r. – 1 272). Zdaniem MEN z badań prowadzonych w tym zakresie nie wynika związek statystyczny oraz przyczynowo-skutkowy, pomiędzy nakładami na oświatę a wynikami. Wskazano również, że część oświatowa subwencji ogólnej adresowana jest nie do konkretnych szkół czy uczniów, ale do jednostek samorządu terytorialnego.

W latach 2001-2004 analizowano i stosowano w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej tzw. wagę zależną od dochodów gmin. Waga ta, uzależniająca zróżnicowany potencjał finansowy samorządów, została na wniosek Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wykreślona z algorytmu począwszy od 2005 r. Uznano bowiem, że poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca znajduje swoje odzwierciedlenie w mechanizmie kalkulacji kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej i nie powinien być on uwzględniany również przy kalkulowaniu części oświatowej, która co do zasady nie jest instrumentem łagodzenia różnic w potencjale gospodarczym poszczególnych gmin, powiatów i województw. Obecnie mechanizm części wyrównawczej subwencji ogólnej uwzględnia wysokość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (w ramach kwoty podstawowej) oraz w przypadku powiatów – wskaźnik bezrobocia (w ramach kwoty uzupełniającej).

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 2899- 2903, 2907-3053)

⁵¹ Dane pochodzą z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego *Oświata i wychowanie w latach szkolnych 2009/2010-2011/2012*.

⁵² Obszarami ryzyka są np.: wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków, słabsze wyniki sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych osiąganych przez uczniów zamieszkujących obszary wiejskie.

W okresie objętym kontrolą proporcje podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego ulegały zmianom w uzgodnieniu z Zespołem ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zmiany te polegały na zasadnym dostosowywaniu wag we wzorze algorytmu do zakresu faktycznie realizowanych zadań oświatowych oraz zmian w prawie. W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012⁵³ zmodyfikowano m.in. opis wag P_3 i P_{28} tak, aby mogli być nimi objęci uczniowie z afazją, a także doprecyzowano opis wagi P_5 w zakresie możliwości uwzględnienia uczniów z zespołem Aspergera. Zmodyfikowano również opis wagi P_{24} tak, aby objąć wyliczeniem uczniów wszystkich typów szkół, w których mogły być tworzone klasy terapeutyczne lub wyrównawcze oraz opis wagi P_{28} tak, aby mogły być nią objęte dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim objęte edukacją przedszkolną. Przy obliczaniu występującej we wzorze algorytmu liczebności $S_{a,i}$, $N_{1,i}$, $N_{16,i}$, $N_{39,i}$, $N_{40,i}$, $N_{41,i}$, $L_{w,i}$, L_i liczbę uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz liczbę uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia zwiększono o 4,7%, co wynikało z przewidywanego zwiększenia liczby uczniów tych szkół. W zmianie dokonanej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 listopada 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 uwzględniono środki z rezerwy celowej poz. 74 przeznaczone na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu planowanego wzrostu składki rentowej. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013⁵⁴ dokonało m.in. korekty liczby jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych typów, co wynikało z wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego⁵⁵. Doprecyzowano również opis wagi P_5 i zmodyfikowano zasady subwencjonowania uczniów mniejszości narodowych, etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym poprzez: wprowadzenie do algorytmu nowej wagi $P_{11}=1,20$ obejmującej uczniów szkół podstawowych w przedziale od 61 uczniów do 84 uczniów oraz uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z liczbą uczniów w przedziale od 31 do 42 uczniów. Celem tej zmiany było ograniczenie różnic w kwotach naliczanych na ucznia, wynikających z rozpiętości w wartościach wag P_9 (0,2) i P_{10} (1,5), w przypadku szkół, w odniesieniu do których następowała zmiana stosowanej wagi w wyniku zmiany liczebności szkoły. Waga P_{10} do 2013 r. była stosowana wyłącznie w odniesieniu do najmniejszych szkół (liczących do 60 uczniów w szkole podstawowej i do 30 uczniów w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych). Objęto także wyliczeniem uczniów oddziałów i szkół z nauczaniem w języku mniejszości narodowej lub mniejszości etnicznej bądź w języku regionalnym oraz uczniów oddziałów i szkół, w których zajęcia edukacyjne prowadzone są w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości lub języku regionalnym, będącym drugim językiem nauczania, wprowadzając nową wagę $P_{12}=0,2$. Dokonano ponadto korekty opisu wagi P_{26} , polegającej na wykreśleniu wyrazów „klas wyrównawczych”, gdyż od roku szkolnego 2012/2013 w systemie oświaty takie klasy nie funkcjonowały oraz zastąpiono wyraz „klas”, występujący w opisach wag P_{13} , P_{14} , P_{26} , P_{27} , wyrazem „oddziałów”, co związane było z zapewnieniem spójności terminologii z ustawą o systemie oświaty oraz ustawą o systemie informacji oświatowej. Wyodrębniono nową wagę $P_{30} = 0,68$ obejmującą uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych organizowanych przez szkoły i placówki (placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego) oraz podwyższono wartość wagi P_{35} dla domów wczasów dziecięcych z 0,2 do 6,3. Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu

⁵³ Dz. U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1693 oraz z 2012 r. poz. 1279.

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1541.

⁵⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 853.

terytorialnego w roku 2014⁵⁶ zmodyfikowano m.in. zasady subwencjonowania uczniów mniejszości narodowych, etnicznych, społeczności posługującej się językiem regionalnym, uczniów pochodzenia romskiego, dla których szkoła podejmuje dodatkowe zadania edukacyjne, a także dla uczniów korzystających z dodatkowej bezpłatnej nauki języka polskiego, o których mowa w art. 94a ust. 4 i 4b ustawy o systemie oświaty. I tak, obniżono wartość wagi P_{11} z 1,20 do 1,10 obejmującej uczniów szkół podstawowych w przedziale od 61 uczniów do 84 uczniów oraz uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z liczbą uczniów w przedziale od 31 do 42 uczniów, podwyższono wartość wagi P_{12} z 0,2 do 0,4, obejmującej uczniów oddziałów i szkół z nauczaniem w języku mniejszości narodowej lub mniejszości etnicznej bądź w języku regionalnym oraz uczniów oddziałów i szkół, w których zajęcia edukacyjne prowadzone są w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości lub języku regionalnym, będącym drugim językiem nauczania. Doprecyzowano także opis wagi P_{25} poprzez wyszczególnienie wychowanków grup wychowawczych prowadzonych w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych oraz opisy wag P_{24} , i P_{32} , w związku z wydaniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej⁵⁷. Rozszerzono zakres stosowania wagi P_{30} dotyczącej uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych o uczestników kursów organizowanych przez szkoły prowadzone przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana ta była niezbędna z uwagi na rozpoczęcie od 2014 r. dotowania uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzono także do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2014 nową wagę $P_{31} = 0,03$ obejmującą uczniów klas pierwszych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz klas pierwszych uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, przy czym liczbę uczniów klas pierwszych ww. szkół, wykazaną w SIO wg stanu na dzień 30 września 2013 r., zwiększono o 50%, biorąc pod uwagę przewidywany wzrost tej liczby od roku szkolnego 2014/2015. Przy obliczaniu liczebności $S_{a,i}$, $N_{1,i}$, $N_{18,i}$, $N_{43,i}$, $N_{44,i}$, $N_{45,i}$, $L_{w,i}$, L_i dokonano zwiększenia o 3,1% liczby uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz liczby uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, co miało na celu zapewnienie organom prowadzącym środków na sfinansowanie kosztów edukacji dla ok. 1/2 populacji sześciolatków w okresie od września do grudnia 2014 r. oraz ewentualne wsparcie działań samorządów zmierzających do poprawy przygotowania szkół do wprowadzenia od 1 września 2014 r. obowiązku szkolnego dla ok. połowy rocznika dzieci sześciolatków, w tym w szczególności w zakresie opieki świetlicowej, w tych gminach, w których faktyczny wzrost liczby uczniów byłby niższy od założonego. Zmodyfikowano również zasady ustalania wartości wskaźnika korygującego D_i , co związane było z budżetami jednostek samorządu terytorialnego i zmniejszeniem dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w związku z obniżeniem wartości wskaźnika w przypadku zmniejszenia liczby nauczycieli dyplomowanych lub w związku z brakiem w jednostce samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela, w przypadku przekazania wszystkich prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół do 70 uczniów osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty). Zmiana ta dotyczyła tych podmiotów, dla których wskaźnik ukształtowałby się na poziomie niższym niż 0,87. Finansowy standard A stanowi kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia przeliczeniowego⁵⁸, używaną dla ustalenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej należnej jednostce samorządu terytorialnego. Finansowy standard A ustala się na podstawie danych bazowego roku szkolnego. Standard ten wynosił w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 4717,01 zł, 4936,75 zł, 5163,09 zł i 5243,31 zł. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2015 r. finansowy standard A wyniesie 5 306,03 zł. Część oświatowa subwencji ogólnej planowana jest na 2015 r. w wysokości

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1687.

⁵⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 380.

⁵⁸ Finansowy standard A podziału części oświatowej na ucznia przeliczeniowego określa się według wzoru: $A = SO/Up$, gdzie: Up – przeliczeniowa liczba uczniów ogółem, zaś SO – część oświatowa, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

40 mld 377 mln zł i będzie większa o 877 mln zł, czyli o 2,2%, przy czym projekt nie przewiduje podwyżki wynagrodzeń nauczycieli w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 978-980 i 985-986, 2810-2898, 2907-3053)

Odnosząc się do kwestii obowiązujących zasad finansowania zadań oświatowych Pan Przemysław Krzyżanowski – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wskazał m.in., że część oświatowa subwencji ogólnej jest trafną formą transferu środków budżetowych wykorzystywanych w procesie finansowania zadań oświatowych, ponieważ gwarantuje samorządom środki finansowe w kwocie ustalonej w ustawie budżetowej, a jednocześnie nie wymaga przeznaczenia ich wyłącznie na sprecyzowane zadania oświatowe, co w przeciwieństwie np. do dotacji wskazuje na stabilność i przewidywalność tego źródła dochodów samorządów. Wskazał również, że zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r., spośród źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinno ograniczać się dotacje celowe. Mimo że w obowiązującym stanie prawnym nie są wprost określone funkcje, jakie ma pełnić część oświatowa subwencji ogólnej, to w praktyce może ona pełnić oprócz funkcji refundacyjnej (odzwierciedlenie obiektywnych różnic w kosztach realizacji zadań oświatowych) również funkcję strategiczną (wsparcie obszarów i działań wynikających z priorytetów państwa) i redystrybucyjną (wyrównywanie różnic w poziomie dochodów). Wydatki budżetu państwa transferowane w ramach części oświatowej subwencji ogólnej powiększają w samorządach pulę środków gromadzonych z innych źródeł i nie wymuszają finansowania określonego rodzaju zadań, a rozwiązanie takie jest zgodne z wytycznymi zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego stanowiącej, iż środki przyznawane w ramach subwencji nie powinny finansować specyficznych projektów (art. 9 pkt 7). Minister Edukacji Narodowej w ostatnich latach zwiększał efektywność podziału środków subwencyjnych poprzez ściślejsze skorelowanie poszczególnych elementów algorytmu podziału z kosztami realizowanych przez poszczególne rodzaje samorządów zadań edukacyjnych, np. modyfikacji zasad subwencjonowania uczniów mniejszości narodowych, etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, wprowadzenia nowej wagi obejmującej uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych organizowanych przez szkoły i placówki, wprowadzenia nowej wagi obejmującej uczniów klas pierwszych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz klas pierwszych uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia w związku z ograniczeniem liczby uczniów w klasach pierwszych publicznych szkół podstawowych do 25 uczniów w oddziale i zwiększeniem liczby uczniów klas pierwszych szkół podstawowych, ze względu na konieczność uwzględnienia planowanego wzrostu liczby uczniów w związku z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków.

(dowód: akta kontroli str. 779-783)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ramach kontroli P/07/004 *Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez JST a wielkość wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych* NIK wniosowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie próby określenia standardów edukacyjnych, w tym standardów dotyczących dodatkowych zajęć edukacyjnych z uwzględnieniem specyfiki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które stanowiłyby podstawę podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz służyły wyrównywaniu szans edukacyjnych, w tym zwłaszcza na terenach miejsko-wiejskich.

Nie stwierdzono, aby MEN podjął działania na rzecz realizacji tego wniosku. Wyjaśniając, dlaczego działań takich nie podjęto, Pan Jerzy Jakubczuk, zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Prognoz stwierdził m.in., że: *nie ma potrzeby określania standardów dotyczących dodatkowych zajęć edukacyjnych (...) albowiem MEN stworzył możliwość przeznaczania części godzin pozostających w dyspozycji dyrektora szkoły (sposób wyliczania liczby godzin do dyspozycji dyrektora szkoły jest ściśle określony w ramowych planach nauczania poszczególnych typów szkół) oraz zwiększenia przez organ prowadzący szkołę liczby godzin zajęć edukacyjnych, nie więcej jednak niż o 3 godziny tygodniowo dla każdego oddziału w danym roku szkolnym – godziny te można m.in. przeznaczyć na dodatkowe zajęcia edukacyjne rozwijające zainteresowania i uzdolnienia uczniów.*

W przypadku kształcenia zawodowego standardem są podstawy programowe kształcenia w poszczególnych zawodach wpisanych do Klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (...), co umożliwia ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych oraz warunki realizacji kształcenia w zawodach, w tym zalecane wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt oraz minimalna liczba godzin kształcenia zawodowego (...). Funkcjonują standardy w ściśle określonych obszarach kształcenia, dotyczące liczby uczniów w oddziale, sprzyjające realizowaniu podstawy programowej kształcenia (...). Przykładem są standardy liczby uczniów w oddziale w szkolnictwie specjalnym (poziom minimalny i maksymalny), w klasach I-III szkół podstawowych (poziom maksymalny – wdrażany sukcesywnie od 1.09.2014 r.).

(...) W sytuacji zróżnicowania potencjalnych sposobów realizacji zadań oświatowych rola państwa sprowadza się do obowiązku ustalenia takich kryteriów podziału części oświatowej subwencji ogólnej (Minister Edukacji Narodowej), aby gwarantowały realizację zaspokajania potrzeb edukacyjnych państwa oraz w sposób nieuprawniony nie różnicowały poszczególnych JST (...). Obecnie jest realizowany podział środków wg kluczowego kryterium „na ucznia przeliczeniowego” – czyli najbardziej zobiektywizowany standard w oświacie. „Przejsie” bowiem w tej materii na proste „wystandaryzowanie wydatków” w praktyce będzie wyłącznie zmianą jednego kryterium podziału, na rzecz innego kryterium kalkulacyjnego. (...) Nieuprawnione jest zatem wydzielanie zadań oświatowych z całokształtu zadań samorządowych i spostrzeganie ich jako zadań zleconych przez administrację centralną oraz sytuowanie wydatków na zadania oświatowe wyłącznie pod kątem wysokości części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1120, 2600-2609)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w przepisach prawa oświatowego odniesiono się tylko do niektórych standardów edukacyjnych. W sposób obligatoryjny określono m.in.: liczbę godzin lekcyjnych dla poszczególnych przedmiotów i etapów kształcenia⁵⁹, kwalifikacje nauczycieli⁶⁰, normy bezpieczeństwa i higieny⁶¹. W formie zaleceń odniesiono się do wyposażenia sal lekcyjnych i organizacji przestrzeni szkolnej dla klas I-III. Nie dla wszystkich klas określono maksymalną liczebność. Nie oszacowano jednak – w odniesieniu do tych standardów – poziomu kosztów kształcenia na poszczególnych etapach edukacyjnych.

W wyjaśnieniach udzielonych w tej sprawie przez Dyrektora Departamentu Analiz i Prognoz Pana Grzegorza Pochopnia oraz zastępcę Dyrektora Departamentu Pana Jerzego Jakubczuka stwierdzono: (...) *Kwestie powołania centralnych i powszechnych standardów edukacyjnych należy rozpatrywać w ujęciu systemowym oraz konstytucyjnym. Odnosząc się do pierwszego z ujęć należy przede wszystkim wskazać, iż każda czynność dokonywana na podstawie ustalonej zewnętrznie normy (standardu), aby być standardem faktycznym musi gwarantować osiągnięcie określonego skutku. W przypadku edukacji nie można jednak zagwarantować wystąpienia jakiegokolwiek jednolitego skutku i efektu. W obszarze oświaty istnieje bowiem zbyt wielka ilość zmiennych (...), które są sytuowane w niezliczonej liczbie relacji (...) aby być stałe i powtarzalne. Oznacza to w praktyce, iż ustanowienie centralnych standardów organizacyjnych nie musiałoby zapewnić jakiegokolwiek realnego efektu edukacyjnego. Gdyby rozważać w Polsce powiązanie standardu organizacyjnego z pedagogicznym to trzeba wskazać, iż również w tej kwestii rodzą się poważne i kluczowe wątpliwości. W ślad bowiem za silnym zindywidualizowaniem ucznia i zróżnicowaniem jego potrzeb standard pedagogiczny nie jest jednoznaczny i oczywisty, w szczególności jeśli rozważany jest na poziomie niezbędnego uogólnienia (standardu). W przypadku edukacji w praktyce idealne warunki kształcenia są zawsze wypadkową m.in. potrzeb danej populacji*

⁵⁹ Określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania (Dz. U. z 2012 r., poz. 204)

⁶⁰ Określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. 2009 r., Nr. 50, poz. 400)

⁶¹ Określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr. 6 poz. 69 ze zm.)

uczniów i potrzeb danej społeczności (...) W konsekwencji każdorazowo optymalne warunki kształcenia muszą kształtować się po indywidualnej analizie właściwych i identyfikowanych cech danej populacji uczniów, na mocy corocznych decyzji organów szkoły, w tym społecznych. Działania tego nie zastąpi ustanowienie centralnego modelu organizacyjnego. Drugim z elementów, który jest w tym względzie niezbędny do zaakcentowania to fakt, iż każdorazowo powołanie normy centralnej ogranicza władztwo obywateli. Oznacza to, iż w przypadku zastosowania standardów w jakiegokolwiek formie pozbawia się co najmniej części obywateli prawa i możliwości rozstrzygnięcia (np. za pośrednictwem organów samorządu) o kształtowaniu procesu kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 2600-2609, 2888-2908)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych dotyczących warunków nauczania wraz z oszacowaniem ich kosztów ułatwiłoby wprowadzanie zmian w prawie oświatowym, a wykorzystanie ich w podziale części oświatowej subwencji ogólnej zapewniłoby większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację.⁶² Stosownie do art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządów Lokalnych⁶³ wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych przez Konstytucję lub inne przepisy prawa.

Ocena częściowa

Minister Edukacji Narodowej podejmował działania mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych w obszarach związanych z: wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka, w tym dziecka niepełnosprawnego, zapewnieniem indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej, dostępnością wychowania przedszkolnego oraz eliminowaniem barier w dostępie ludności wiejskiej do pełnej oferty edukacyjnej.

Minister Edukacji Narodowej prawidłowo dokonywał podziału części oświatowej subwencji ogólnej i współpracował w tym zakresie z Ministrem Finansów. Współdziałał również z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i dostosowywał algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej do realizowanych zadań oświatowych oraz zmian w prawie. Działania te były jednak podejmowane bez oszacowania faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych z powodu niepełnego określenia standardów edukacyjnych dotyczących warunków kształcenia (wielkości sal lekcyjnych, wyposażenia sal gimnastycznych, bibliotek, pracowni przedmiotowych, placów zabaw, świetlic), warunków dowożenia uczniów do szkół i opieki w tym czasie, warunków i organizacji dożywiania uczniów w szkole oraz organizacji zajęć pozalekcyjnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak pełnego określenia przez Ministra Edukacji Narodowej powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych powiązanych z oszacowaniem ich kosztów nie sprzyja rzetelnemu określeniu potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty i stwarza ryzyko istotnego zróżnicowania oferty i poziomu usług edukacyjnych w skali kraju. Utrudnia również wprowadzanie zmian w prawie oświatowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że część oświatowa subwencji ogólnej nie pełni znaczącej funkcji w realizowaniu polityki oświatowej państwa, nie jest również powiązana z efektami kształcenia. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, niezależnie od otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, występują znaczne rozbieżności w wykonaniu wydatków na finansowanie zadań oświatowych. W latach 2010-2013 wzrost nakładów na oświatę ze środków części oświatowej subwencji ogólnej (o 13%) był związany przede wszystkim z finansowaniem przez organy prowadzące sfery zatrudnienia pracowników oświaty, w tym corocznego wzrostu średnich wynagrodzeń przypisanych do poszczególnych stopni awansu zawodowego. We wskazanym okresie następowało równoczesne zmniejszenie ogólnej liczby uczniów w szkołach (o 6,2%) oraz

⁶² Proces obejmowania dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym wskazuje na konieczność określenia standardów w zakresie ich kształcenia. Potrzeby w tym zakresie zostały zidentyfikowane przez MEN w ciągu 4 lat od rozpoczęcia zmian.

⁶³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

liczby nauczycieli (o 3,2%). Udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej stanowił średnio 64%.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁴, wnosi o kontynuowanie prac nad doskonaleniem zasad finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym pełniejsze określenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych wraz z oszacowaniem ich kosztów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

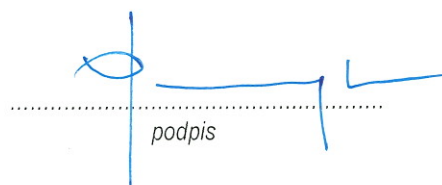
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



podpis

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

