



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KNO-4101-008-01/2014
P/14/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89200 z dnia 18 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kluzik-Rostkowska, Minister Edukacji Narodowej od 27 listopada 2013 r. Wcześniej, od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Minister Edukacji Narodowej analizował sytuację społeczno-gospodarczą, z uwzględnieniem sytuacji rodziny w kontekście niekorzystnych wskaźników demograficznych i prawidłowo identyfikował problemy z obszaru swojej kompetencji, programował działania i skutecznie zarządzał instrumentami wspierania rodziny ² . W latach 2012-2014 podejmował działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podejmowane w tym czasie działania zmierzające do poprawy dostępności wychowania przedszkolnego oraz zapewnienia darmowych podręczników szkolnych Izba ocenia jednak jako zbyt późne. 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-tych 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 SIO wynosi już tylko 4.659,4 tys. uczniów. Działania takie jak Rządowy program „Wyprawka szkolna”, czy wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich zostały niewłaściwie zaprojektowane. Opracowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej rozwiązania w programie „Wyprawka szkolna” na lata 2012 i 2013 nie zapewniły skutecznej pomocy w dofinansowaniu zakupu podręczników i materiałów dydaktycznych wszystkim uprawnionym uczniom z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej ³ . Dopiero od 2014 r., po kontroli NIK, zwiększono liczbę odbiorców Programu poprzez dofinansowanie zakupu podręczników do kształcenia

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Instrumenty wspierania rodziny to formy działań lub wsparcia dla rodzin wprowadzone aktami prawnymi, programami lub projektami rządowymi/resortowymi.

³ Informacja NIK o wynikach kontroli – Program Rządowy „Wyprawka szkolna” i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego – nr ewidencyjny: 68/2014/P/14/081/LKI.

w zawodach oraz wprowadzenie kryterium dochodowego z ustawy o świadczeniach rodzinnych dla wszystkich grup osób. Efektem zbyt późnego wprowadzenia obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków jest zmienność, która może wpływać niekorzystnie na codzienne funkcjonowanie rodziny⁴.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wyżej wymienione instrumenty wspierania rodziny stwarzają szansę pozytywnego wpływu na poprawę sytuacji demograficznej w Polsce.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku opracowania i wdrożenia programów przewidzianych w harmonogramie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla realizacji jego celów szczegółowych, a w szczególności zapobiegania zaburzeniom psychicznym poprzez *program zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży* oraz organizację systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego poprzez *program poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny

1.1. Identyfikacja problemów i strategię działań

Opis stanu faktycznego

Z uzyskanych w Ministerstwie informacji, wyjaśnień i oglądu podejmowanych działań wynika, że Minister Edukacji Narodowej świadomy jest niekorzystnej sytuacji demograficznej, objawiającej się w krajowym systemie oświaty systematycznym spadkiem liczby uczniów od 7.780,2 tys. w roku szkolnym 1995/1996 do 4.659,4 tys. w roku szkolnym 2014/2015 oraz malejącą liczbą szkół i liczbą nauczycieli.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2014 Ministerstwo przeprowadziło na podstawie dostępnych materiałów⁵ m.in. analizy:

- 1) sytuacji finansowej rodzin w kontekście wydatków na podręczniki oraz inne przybory szkolne,
- 2) wpływu wzrostu upowszechnienia edukacji przedszkolnej na sytuację demograficzną kraju.

Z analiz tych wynika m.in., że 5% gospodarstw rodzinnych z co najmniej jednym dzieckiem na utrzymaniu rezygnuje z zakupu wszystkich potrzebnych podręczników. Brak możliwości zakupu dla dzieci niezbędnych podręczników szkolnych deklarowało 14% gospodarstw rodzinnych z trojgiem i więcej dzieci. Sukcesywnie zwiększają się wydatki rodzin w związku z zaspokojeniem potrzeb związanych z rozpoczęciem roku szkolnego. Średni wydatek na rodzinę, która posłała dzieci do szkoły w roku szkolnym 2013/2014, za podręczniki, przybory szkolne, mundurki, opłaty np. ubezpieczenie, czesne, internat, stancję, itp. wyniósł 1.199 zł, tj. 107% kwoty z poprzedniego roku szkolnego. Przeciętne wydatki w przeliczeniu na jedno dziecko wyniosły 826 zł, co stanowiło 114% kwoty z ubiegłego roku szkolnego. Największą pozycję w tym budżecie stanowił zakup podręczników szkolnych - 382 zł w przeliczeniu na jedno dziecko, tj. o 4% więcej niż w roku 2012/2013. Ponieważ wydatki na podręczniki rodzice zazwyczaj ponoszą w okolicach rozpoczęcia roku szkolnego, co powoduje

⁴ Informacja NIK o wynikach kontroli – *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym* – nr ewidencyjny: 156/2014/D/14/504/KNO.

⁵ Wśród analizowanych dokumentów były:

- Komunikat z badań CBOS Wydatki Rodziców na Edukację Dzieci w roku szkolnym 2011/2012, 2012/2013;
- Badania Budżetów Gospodarstw Domowych prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny, publikacja GUS „Ubóstwo w Polsce 2011 r. – notatka sygnałna”;
- Ubóstwo dzieci w Polsce – E. Tarkowska, w *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce – raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network*;
- Raporty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej;
- dane Eurostat-u.

kumulację z innymi koniecznymi wydatkami związanymi z początkiem roku szkolnego, to wdrażane obecnie ustawowe rozwiązanie dotyczące bezpłatnego dostępu do podręczników dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów może być istotnym instrumentem wpisującym się w całokształt działań polityki rodzinnej państwa. Wprowadzone do ustawy oświatowej⁶, ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷, przepisy dotyczące zaopatrzenia uczniów w podręczniki i materiały ćwiczeniowe nakładają na jednostki samorządu terytorialnego, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, obowiązek dostarczenia ich uczniom klasy pierwszej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015, a docelowo wszystkim pozostałym uczniom szkół podstawowych i gimnazjów sukcesywnie do roku szkolnego 2017/2018.

Efektem przeprowadzonych w Ministerstwie analiz w zakresie zwiększenia dzietności rodzin jest doprowadzenie do ustawowego zapewnienia każdemu dziecku czteroletniemu miejsca w placówkach przedszkolnych od dnia 1 września 2015 r.⁸, a każdemu dziecku trzyletniemu od 1 września 2017 r.⁹ Ponadto ustawowo ograniczono opłaty za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, gwarantując każdemu dziecku uczęszczającemu do przedszkola dostęp do oferty zajęć prowadzonych przez to przedszkole bez względu na status materialny rodziny przy jednoczesnym dofinansowaniu zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dotacją celową z budżetu państwa.

Zdaniem MEN, wprowadzane zmiany, związane z dostępnością instytucjonalnych form edukacji i opieki nad dziećmi, mogą mieć pozytywny wpływ na zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, a w dalszej perspektywie mogą korzystnie wpłynąć na poprawę wskaźników demograficznych, gdyż jak pokazują prowadzone analizy opieka nad dzieckiem jest istotnym czynnikiem wpływającym na niższą stopę zatrudnienia kobiet posiadających dzieci. Dowodem może być różnica między stopą zatrudnienia matek dzieci w wieku przedszkolnym i dzieci w wieku szkolnym, która wynosiła w 2009 r. w Polsce 8 pkt. proc., a dzieci poniżej 3 roku życia prawie 22 pkt. proc.

(dowód: akta kontroli str. 19-64)

1.2. Planowanie i realizacja działań

Opis stanu faktycznego

W planach Ministra Edukacji Narodowej na lata 2012-2014 nie sformułowano (nie nazwano) w sposób bezpośredni realizowanych celów związanych z polityką rodzinną w Polsce, jako cele tej polityki. Jednakże plany te zawierają cele, które wpisują się w całokształt norm prawnych, programów, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, w tym dla powstawania rodzin, ich prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez wszystkich ważnych społecznie ról. Wśród celów zapisanych w tych planach można m.in. wyróżnić:

- *zwiększenie powszechności wychowania przedszkolnego;*
- *podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia;*
- *zapewnienie uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów ćwiczeniowych;*
- *kształtowanie postaw prozdrowotnych uczniów, w tym aktywności fizycznej oraz bezpiecznego środowiska szkolnego.*

Ze sprawozdań za lata 2012 i 2013 wynika, że zaplanowane wartości mierników dla celów realizowanych w tych latach zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 428-449, 462-493)

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 811.

⁸ Art. 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.).

⁹ Art. 18 pkt 6 ww. ustawy.

Pośród aktualnie realizowanych form działań lub wsparcia, programów, wdrażanych rozwiązań i powstających koncepcji w obszarze oświaty i wychowania, które wpisują się w realizację celów związanych z polityką rodzinną, należy wymienić m.in.:

- zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego,
- zapewnienie opieki świetlicowej w szkołach,
- realizację bezpłatnego dostępu uczniów do podręczników i materiałów ćwiczeniowych,
- wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych,
- Rządowy program pomocy uczniom w 2014 r. „Wyprawka szkolna”¹⁰,
- Rządowy program pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne oraz pomocy uczniom w formie wyjazdu terapeutyczno-edukacyjnego w 2014 r.¹¹,
- zapewnienie podręczników uczniom niepełnosprawnym,
- Rządowy program na lata 2014-2016 „Bezpieczna i Przyjazna Szkoła”¹²,
- narodowe i krajowe programy ochrony i profilaktyki związane z ochroną zdrowia, przeciwdziałaniem nałogom i zakażeniom, a w szczególności Krajowy Program Przemocy w Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 19-64)

W Krajowym Programie Reform¹³ 2014/2015 – Europa 2020 główny nacisk w obszarze edukacji położony jest obecnie na działania mające na celu sprostanie wyzwaniom, przed którymi stoi ten obszar w Polsce. Są to m.in. :

- poprawa dostępności form wczesnej edukacji i opieki, w tym edukacji przedszkolnej;
- lepsze dostosowanie kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy;
- poprawa jakości edukacji (jakości pracy szkół i placówek edukacyjnych), doskonalenie metod i warunków nauczania i wychowania, ulepszanie organizacji pracy oraz podnoszenie kompetencji kadry;
- opieranie polityki edukacyjnej na kompleksowej i spójnej strategii uczenia się przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy w zakresie upowszechnienia uczenia się dorosłych.

Ostatnie działanie przyjęło formę dokumentu pn. „Perspektywa uczenia się przez całe życie”¹⁴ będącego wynikiem prac Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie¹⁵. Polityka uczenia się przez całe życie stawia osobę uczącą się w centrum zainteresowania. W związku z tym, sformułowany w nim cel strategiczny odnosi się wprost do osób uczących się – *Dzieci i młodzież dobrze przygotowane do uczenia się przez całe życie oraz osoby dorosłe poszerzające i uzupełniające swoje kompetencje i kwalifikacje odpowiednio do stojących przed nimi wyzwań w życiu zawodowym, społecznym i osobistym.*

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1024).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne oraz pomocy uczniom w formie wyjazdu terapeutyczno-edukacyjnego w 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1098).

¹² Uchwała nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i Przyjazna Szkoła”.

¹³ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2014 r.

¹⁴ Załącznik do uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 10 września 2013 r.

¹⁵ Międzyresortowy Zespół do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, powołany został zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 13 z 17 lutego 2010 r. Skład Zespołu to: Ministerstwo Edukacji Narodowej - koordynacja polityki uczenia się przez całe życie, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego - koordynacja Krajowych Ram Kwalifikacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

1.3. Współpraca z partnerami

Opis stanu faktycznego

Minister Edukacji Narodowej w zakresie polityki rodzinnej współpracował z innymi resortami i stałym komitetem Rady Ministrów w kwestii opiniowania proponowanych rozwiązań z obszaru polityki rodzinnej w toczących się procesach legislacyjnych. Dodatkowo Ministerstwo współpracowało w zakresie polityki rodzinnej z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) w zakresie przygotowania treści na portalu www.rodzina.gov.pl.

Interesującym przykładem współpracy MEN z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów/Pełnomocnikiem Rządu do spraw Równego Traktowania i Rzecznikiem Praw Dziecka było „Forum dla Rodziny” jako cykl spotkań i debat poświęconych dyskusji o polityce prorodzinnej w Polsce (cztery konferencje w 2013 r.).

Ponadto w obszarze zagadnień związanych z polityką rodzinną Ministerstwo współpracowało:

- w zakresie dofinansowania gmin w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego z Fundacją Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Federacją Inicjatyw Oświatowych, Stowarzyszeniem „EDUKATOR” z Łomży, Stowarzyszeniem Rodziców „TU”;
- przy sporządzaniu sprawozdań z monitoringu programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”¹⁶, które wchodziły w skład sprawozdań MPIPS z realizacji programu prezentowanych Radzie Ministrów;
- w kwestii przygotowania przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie¹⁷ (ORE) poradnika dla rodziców dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami, zawierającego informacje o możliwych sposobach wsparcia dzieci i młodzieży niepełnosprawnych i ich rodzin z MPIPS, Ministerstwem Zdrowia i partnerami społecznymi;
- w kwestii upowszechnienia informacji o wprowadzeniu nowego stanowiska pracy – *asystenta nauczyciela*, który może być zatrudniany w szkole podstawowej, w tym specjalnej i integracyjnej w klasach I-III lub świetlicy szkolnej dla wsparcia nauczyciela, wychowawcy świetlicy lub osoby niebędącej nauczycielem, ale prowadzącej zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, celem wzmocnienia standardu opieki nad uczniami oraz opiekuńczej funkcji szkoły współdziałano z MPIPS;
- w kwestii zlecenia uczelniom wyższym adaptacji i wydruku podręczników szkolnych oraz książek pomocniczych w zakresie szkoły podstawowej, gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministrem Finansów i wyższymi uczelniami.

(dowód: akta kontroli str. 18, 105-125)

1.4. Skargi i wnioski wskazujące na niewłaściwe funkcjonowanie Instrumentów wspierania rodziny

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2012-2014) do Ministerstwa wpłynęły 22 skargi dotyczące funkcjonowania instrumentów, które można zaliczyć do obszaru instrumentów wspierania rodziny.

Spośród nich najwięcej, bo 14 skarg dotyczyło zapewnienia przez gminy miejsc w placówkach przedszkolnych. W szczególności było to 12 skarg dotyczących odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola z powodu braku miejsc, w tym dwóch przypadków odmowy przyjęcia dziecka 6-letniego do „zerówki” i skierowania go do klasy pierwszej wbrew woli rodziców i sytuacji odwrotnej, tj. jednego przypadku odmowy przyjęcia do „zerówki” dziecka 5-letniego, ponadto dwóch przypadków likwidacji publicznej placówki przedszkolnej wbrew woli lokalnych środowisk.

¹⁶ Uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020.

¹⁷ Jednostka budżetowa podległa MEN.

Pozostałe to:

- cztery skargi na realizację pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, w tym w dwóch przypadkach odmowy przyznania stypendium, jednym przypadku braku rytmiczności w wypłacie stypendium oraz jednego przypadku odmowy wsparcia przy zakupie podręczników szkolnych w ramach programu rządowego „Wyprawka szkolna”.
- dwie skargi dotyczące opieki świetlicowej, z których jedna dotyczyła trudności z umieszczeniem dziecka w świetlicy, a druga braku świetlicy w szkole.
- dwie skargi dotyczyły przypadków niewłaściwego poboru opłat za pobyt dziecka w przedszkolu.

Wszystkie skargi zostały przekazane do odpowiednich organów właściwych do załatwienia skargi oraz właściwych kuratorów oświaty, z prośbą o wnikliwą analizę, ewentualne przeprowadzenie kontroli doraźnej, udzielenie odpowiedzi zainteresowanym i poinformowanie MEN o sposobie załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 67-72, 537)

1.5. Rozwiązania prorodzinne wprowadzone dla pracowników Ministerstwa

W celu ułatwienia godzenia obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi w Ministerstwie rodzice mogą korzystać m.in.:

- z pracy w niepełnym wymiarze,
- indywidualnego rozkładu czasu pracy,
- łączenia przysługujących matce przerw w pracy na karmienie dziecka piersią,
- z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS) w związku z narodzinami dziecka, wyposażeniem dzieci do szkoły, przedszkola,
- dofinansowania do wypoczynku,
- dofinansowania na zakup biletów celem wzięci udziału w wydarzeniach kulturalno-oświatowych i sportowych,
- pożyczek na cele mieszkaniowe na preferencyjnych warunkach.

Według stanu na 30 września 2014 r., pracownicy MEN z małymi dziećmi (do lat 6) korzystają z:

- pracy w niepełnym wymiarze etatu – trzy osoby,
- indywidualnego rozkładu czasu pracy – sześć osób,
- z dwóch półgodzinnych połączonych przerw w pracy na karmienie dziecka piersią jedna osoba.

Wprowadzenie dla pracowników Ministerstwa rozwiązań ułatwiających godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi jest jednym z celów „Programu zarządzania zasobami ludzkimi w Ministerstwie Edukacji Narodowej na lata 2013-2015”. W ramach tego celu na rok 2015 zaplanowano następujące działania: wprowadzenie ruchomego czasu pracy; stworzenie udogodnień dla rodziców np. utworzenie pokoju dla rodziców lub stosowanie różnych form pracy, jak również stworzenie pomieszczeń socjalnych w budynku Ministerstwa.

Z przeprowadzonego w I połowie 2014 r. badania ankietowego na temat preferowanej pomocy wśród pracowników MEN mających małe dzieci wynika, że największe zainteresowanie jest uzyskaniem wsparcia pracodawcy w kosztach ponoszonych na opiekę w żłobkach i przedszkolach. W związku z tym planuje się rozszerzenie w regulaminie gospodarowania ZFŚS katalogu przeznaczenia środków min. na dofinansowania do poniesionych przez pracownika kosztów opieki nad dzieckiem w żłobku lub przedszkolu oraz opracowanie zasad tego dofinansowania, z uwzględnieniem kryterium dochodowego.

(dowód: akta kontroli str. 67-72)

Ocena
częstkowa

Minister Edukacji Narodowej analizował sytuację społeczno-gospodarczą, z uwzględnieniem sytuacji rodziny w kontekście niekorzystnych wskaźników

demograficznych i prawidłowo identyfikował problemy z obszaru swojej kompetencji, programował działania i skutecznie zarządzał instrumentami wspierania rodziny.

2. Działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny

2.1. Zapewnienie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego

Opis stanu faktycznego

Zapewnienie przez gminy miejsc w placówkach przedszkolnych jest instrumentem funkcjonującym od 1 września 2013 r. Celem jego wprowadzenia było systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego, które ma zakończyć się 1 września 2017 r. zapewnieniem wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego. Ustalenie celu nastąpiło w ramach układu budżetu zadaniowego państwa. Instrument ten wpisuje się w planowe działania MEN, dotyczące systematycznego zwiększania dostępności wychowania przedszkolnego, które wpisywane były w roczne plany działalności MEN. W planach tych określano mierniki stopnia realizacji celu w postaci liczby dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w stosunku do liczby populacji dzieci w tym wieku.

Z zakładanego planu tzw. „uprzedzskolnienia” dzieci w wieku 3-5 lat w latach: 2011, 2012 i 2013 określonego odpowiednio na 70,0%, 72,4% i 76% zrealizowano odpowiednio: 69,2%, 69,7% oraz 74,1%. Przeszacowanie planu było wynikiem korekty, jaką należało wprowadzić po ogłoszeniu danych przez Główny Urząd Statystyczny z przeprowadzonego w 2011 r. Narodowego Spisu Powszechnego, który zweryfikował faktyczną liczbę pozostających w kraju dzieci w wieku przedszkolnym.

Z powyższych danych wynika, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat znacząco wzrósł w ostatnich latach (przekraczając ogółem 70%, a na wsi 50%) gdyż dla porównania w roku szkolnym 2005/2006 wynosił ogółem 41,0%, a na wsi 19,1%. Oczekiwana w 2020 r. wartość wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, określona w dokumencie „Perspektywa uczenia się przez całe życie”¹⁸ powinna wynosić, co najmniej 90%. Zdaniem MEN osiągnięcie tego celu spowoduje, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat w niedalekiej przyszłości będzie porównywalny ze wskaźnikami w innych krajach UE.

Z przeprowadzonych w MEN symulacji na rok szkolny 2017/2018 (ten, na który zapewnia się wszystkim dzieciom w wieku od 3 - 5 lat miejsce realizacji wychowania przedszkolnego) wynika, że bilans wolnych miejsc wg typu samorządu będzie przedstawiał się w taki sposób, że na terenach gmin wiejskich bilans miejsc w stosunku do potrzeb będzie ujemny przyjmując łączną wartość 18.685 dla 62% jednostek samorządów wiejskich. W całym kraju przy ogólnym bilansie dodatnim (nadwyżka 192.902 miejsc) lokalnie wystąpią niedobory w liczbie 49.698 miejsc na terenach 49% jednostek samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-89, 494-499, 538-541)

Działania w kierunku zbilansowania miejsc w placówkach przedszkolnych w stosunku do przewidywanych potrzeb zostały podjęte poprzez nowelizację ustawy o systemie oświaty – ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827 ze zm.). Zgodnie z przepisami powyższej ustawy, gmina, która nie zapewnia wszystkim dzieciom, którym ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, miejsca korzystania z wychowania przedszkolnego, jest obowiązana przeprowadzić otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 529-531)

¹⁸ Załącznik do uchwały nr 160/2013 z dnia 10 września 2013 r. Rady Ministrów, który to dokument jest wynikiem prac Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, powołanego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 13 z 17 lutego 2010 r.

Dwukrotnie wprowadzone zmiany do ustawy (art. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹ oraz art. 4 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁰), uregulowały kwestię rekrutacji do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i placówek oraz miały charakter doprecyzowujący. Ponadto wprowadzono regulacje w zakresie rozliczania dotacji celowej na działania w zakresie wychowania przedszkolnego, co wynika z faktu, że wszystkie dzieci w wieku sześciu lat rozpoczną realizację obowiązku szkolnego o rok później niż wcześniej planowano, tj. od 1 września 2015 r. Zdaniem MEN wprowadzone zmiany nie powodowały dodatkowych skutków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-89, 494-499, 538-541)

Według danych Systemu Informacji Oświatowej, (SIO) na dzień 30 września liczba przedszkoli wynosi w 2014 r. ogółem 10.918 (w tym na wsi 3.624), a w 2013 r. wynosiła 10.409 (w tym na wsi 3.432). W 2012 r. było ich 9.822 (w tym na wsi 3.213). W roku szkolnym 2014/2015 funkcjonują 7.964 przedszkola publiczne, a w 2013/2014 funkcjonowało 6.999 przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 73-89, 171-172, 494-499, 538-541, 592-593)

2.2. Obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu

Opis stanu
faktycznego

Od 1 września 2013 r. przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²¹, potocznie zwaną „ustawą przedszkolną”, wprowadzono obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, przy jednoczesnym dofinansowaniu zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dotacją celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań.

Celem zaprojektowanych w MEN zmian w ustawie oświatowej, a wprowadzonych ww. ustawą, jest systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego zakończone 1 września 2017 r. zapewnieniem wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo została ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

Przyjęty instrument wspierania rodziny polega na zagwarantowaniu każdemu dziecku uczęszczającemu do przedszkola dostępu do oferty zajęć prowadzonych przez przedszkole bez względu na status materialny rodziny. Ustalenie celu nastąpiło w ramach układu budżetu zadaniowego państwa.

Wprowadzenie ww. instrumentu było poprzedzone analizami w MEN, które wykazały, że średnia opłata obowiązująca w roku szkolnym 2011/2012, pobierana od rodziców za godzinę przebywania dziecka w przedszkolu ponad czas bezpłatnej nauki, wychowania i opieki wynosiła 1,75 zł²². Zróżnicowanie opłat było znaczne i zawierało się w przedziale od 0,00 zł do 3,98 zł.

Od 1 września 2013 r. opłata ta nie może przekraczać 1 zł za godzinę zajęć ponad ustalony przez organ prowadzący bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki. W kolejnych latach kwota ta będzie podlegała waloryzacji. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy oświatowej, wszystkie zajęcia w przedszkolach publicznych oraz niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1b i 1c ustawy oświatowej, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki – od dnia 1 września 2013 r. - są prowadzone w ramach opłat ustalonych przez radę gminy.

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 7.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 811.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 827, ze zm.

²² Wysokość opłaty dotyczy średniej ważonej liczbą wychowanków w poszczególnych godzinach dla 5 godzin następujących po czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Tak konstruowany wskaźnik uwzględnia efektywną stawkę godzinową dla gmin, w których jest ona różna w poszczególnych godzinach. Średnia arytmetyczna dla trzech pierwszych godzin wyniosła 1,76 zł za godzinę.

Zgodnie z planem finansowania zapisanym w tzw. ustawie przedszkolnej w 2013 r. dla gmin przekazano kwotę dotacji przedszkolnej w wysokości 503.606 tys. zł, a w 2014 r. w wysokości 1.566.998 tys. zł. Kwota roczna dotacji przedszkolnej na jedno dziecko w 2014 r. wynosi 1.207,97 zł, w 2013 wynosiła 414 zł (dotacja od września na 4 miesiące).

(dowód: akta kontroli str. 90-104, 171-172, 500-505, 542-545)

2.3. Pomoc materialna dla uczniów

Opis stanu
faktycznego

Udzielanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym stanowi zadanie własne gminy, na realizację, którego gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa (art. 90r ust. 1 ustawy oświatowej). Ministerstwo Edukacji Narodowej wypełniając zadanie dotyczące udzielania pomocy materialnej dla uczniów w formie stypendiów szkolnych i zasiłków szkolnych opierało się na środkach rezerwy celowej budżetu państwa poz. 26 – „Dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego”, z której zwiększane są środki na pomoc materialną realizowaną przez gminy.

Pomoc materialna dla uczniów ma charakter socjalny albo motywacyjny (art. 90c ust. 1 ustawy oświatowej). Świadczeniami pomocy materialnej (art.90c ust.2 ustawy oświatowej) o charakterze socjalnym są:

- 1) stypendium szkolne;
- 2) zasiłek szkolny.

Wysokość stypendium wypłacanego uczniowi zależy odpowiednio od decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i wynosi od 84,80 zł do 212 zł miesięcznie, a może być wypłacone od jednego do dziesięciu miesięcy w danym roku szkolnym. Dochód uprawniający do ubiegania się o stypendium szkolne wynosi od dnia 1 października 2012 r. 456 zł²³ (netto) na osobę w rodzinie.

W przypadku wystąpienia zdarzeń losowych uczeń może ubiegać się o zasiłek szkolny, którego udzielenie nie jest uzależnione od wysokości dochodu w rodzinie, zaś jego wysokość może wynosić maksymalnie 530 zł.

Stypendia i zasiłki szkolne są elementem realizacji przyjętego 28 września 2004 r. przez Radę Ministrów Narodowego Programu Stypendialnego²⁴.

Podstawę podziału środków dla gmin w ww. zakresie stanowi algorytm ustalony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie terminów przekazywania dotacji celowej gminom na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalania wysokości tej dotacji²⁵ (dalej: rozporządzenie MENiS). Pod uwagę brane są dane dotyczące: wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, liczba zameldowanych dzieci w wieku od 6 do 18 lat, wskaźnik osób którym przyznano zasiłek okresowy.

W latach 2012–2014 nie wprowadzono zmian w planie finansowym dysponenta głównego w ciągu roku budżetowego. Oznacza to, że w omawianych latach Ministerstwo Edukacji Narodowej występowało o środki rezerwy celowej na wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych w wysokościach zaplanowanych na dany rok.

²³ Do 30 września 2012 r. dochód ten był określony na kwotę 351 zł.

²⁴ Program ten miał stworzyć podstawy dla polityki pomocy materialnej świadczonej uczniom i studentom, których sytuacja materialna i życiowa może spowodować wypadanie z systemu edukacji, ograniczenie aspiracji edukacyjnych, odstąpienie od edukacji na wyższych poziomach nauczania. Zakładał wyzwolenie aktywności społecznej wielu podmiotów wspierających edukację dzieci i młodzieży oraz przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które gwarantują skuteczność podejmowanych działań. Zadaniem tego Programu było także wskazanie istniejących i przygotowywanych rozwiązań legislacyjnych oraz organizacyjnych, umożliwiających rozszerzenie zasięgu i zakresu pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym. Konsekwencją przyjęcia Narodowego Programu Stypendialnego było przeniesienie na poziom ustawy uregulowań prawnych dotyczących realizacji pomocy materialnej dla uczniów z obowiązującego do 31 grudnia 2004 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz. U. Nr 74, poz. 350).

²⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 319.

Wysokość dotacji przekazanej z budżetu państwa wyniosła w poszczególnych latach odpowiednio:

2012 r. – 363,9 tys. zł;

2013 r. – 403,5 tys. zł;

2014 r. – 330,5 tys. zł,

a faktyczne wykonanie wyniosło:

w 2012 r. – 309,5 tys. zł; tj. 85%,

w 2013 r. – 369,8 tys. zł, tj. 92%.

W latach 2012 i 2013 nastąpił widoczny spadek zwrotu dotacji przez samorzady - w 2012 było to 15%, w 2013 r. tylko 8%, podczas gdy w 2011 r. zwrot wynosił 23%.

(dowód: akta kontroli str. 148-156, 506-511, 546-549)

W sprawie przyczyn oraz skutków związanych z niskim wykonaniem zaplanowanych zadań wyjaśniono m.in. że: przyczyny niższego wykorzystania przekazanych środków mają wieloraki charakter, przy czym zwrot w roku 2013, na poziomie 8%, zdaniem MEN należy uznać za stosunkowo niewielki. Od 2012 r. przekazywana dotacja jest weryfikowana przez gminy i w przypadku zgłaszania zbyt wysokich środków, które wynikają z algorytmu, dostosowywana do możliwości i potrzeb finansowych samorządów. Czynnikiem negatywnie wpływającym na realizację ww. pomocy jest konieczność zapewnienia środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 403-414)

W okresie objętym kontrolą instrument ten nie był nowelizowany, jednakże stale były i nadal są podejmowane przez MEN próby wyjęcia środków budżetowych przeznaczonych na pomoc materialną dla uczniów spod działania przepisu art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶, który ograniczył wysokość udzielanych dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań własnych do wysokości 80% kosztów realizacji zadania z zastrzeżeniem możliwości zastosowania innego rozwiązania odrębną ustawą.

Prowadzone przez MEN analizy pod kątem udziału własnego gmin w udzielanej pomocy stypendialnej wykazały, że konieczność zapewnienia 20% wkładu własnego gmin w realizację programu stało się zauważalnym ograniczeniem w realizacji pomocy materialnej. Z analizy realizacji zadania wynika, że odsetek uczniów otrzymujących pomoc w formie stypendiów szkolnych wynosi ok. 12 - 13% w skali kraju. W danych statystycznych granica ubóstwa ustawowego dla tej grupy wynosi ok. 18%.

Samorzady przeznaczyły na dofinansowanie wypłaty stypendiów i zasiłków szkolnych środki własne:

- w roku 2011 w wysokości 88 961 tys. zł,
- w roku 2012 w wysokości 85 282 tys. zł,
- w roku 2013 w wysokości 109 371 tys. zł, (tj. 29,6% wypłaconych środków na pomoc materialną dla uczniów).

W 2013 r. samorzady zaangażowały w pomoc materialną dla uczniów w skali kraju ponad 109 mln zł (tj. 29,6% wypłaconych środków na pomoc materialną dla uczniów).

Po wprowadzeniu od 2010 r. obowiązku zapewnienia 20% środków własnych na wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych obecnie wykorzystane jest ok. 92% przekazywanej dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 148-156, 506-511, 546-549)

2.4. Pomoc finansowa przy zakupie podręczników szkolnych oraz materiałów dydaktycznych

Opis stanu faktycznego

Świadczenie pomocy uczniom w zakresie zaopatrzenia ich w podręczniki i materiały dydaktyczne realizowane jest głównie w ramach programu rządowego pn. „Wyprawka szkolna”. Program ten, skierowany do uczniów rozpoczynających naukę, pochodzących

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

z rodzin o niskim statusie ekonomicznym lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, realizowany był od 2002 r. Wprowadzając w 2009 r. nową podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁷ MEN objęło programem „Wyprawka szkolna” kolejną grupę uczniów, którzy nie mogli korzystać z używanych podręczników, ze względu na wprowadzone zmiany programowe. W kolejnych latach 2009, 2010 i 2011 byli to uczniowie klasy I, II oraz klasy III gimnazjum, w 2012 r. uczniowie I klasy szkoły ponadgimnazjalnej, w 2013 r. uczniowie klasy II w tych szkołach, a w 2014 r. uczniowie klas III tych szkół.

Od 2010 r. obok uczniów pozostających w trudnej sytuacji materialnej do programu włączono również grupę uczniów, których rodziny ze względów ekonomicznych, rodzinnych lub społecznych miały trudności z nabyciem podręczników szkolnych. Dofinansowanie do podręczników otrzymali również uczniowie: słabowidzący, niesłyszący, z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, z niepełnosprawnościami sprzężonymi w przypadku, gdy jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność wymieniona wyżej (posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3 ustawy oświatowej).

Zgodnie z art. 71d ustawy oświatowej podręczniki szkolne i książki pomocnicze do kształcenia specjalnego dla uczniów z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabo widzących i niesłyszących są dofinansowywane z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. W odniesieniu do uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w przypadku, gdy jedną z niepełnosprawności jest upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym lub znacznym dofinansowanie obejmuje również zakup materiałów dydaktycznych.

Program „Wyprawka szkolna” finansowany jest z rezerwy celowej budżetu państwa. Miernikami realizacji programu są dwa podstawowe wskaźniki: odsetek uczniów uczestniczących w programie oraz stopień wykorzystania zaplanowanych środków. W kolejnych latach realizacji mierniki te były weryfikowane i modyfikowane. Ze względu na charakter mierników nie można mówić o osiągnięciu w 100% zakładanych celów.

Program początkowo kierowany był do uczniów rozpoczynających naukę, pochodzących z rodzin o niskim statusie ekonomicznym lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Ponadto obejmował on kolejne grupy uczniów, którzy nie mogli korzystać z używanych podręczników, ze względu na wprowadzone zmiany programowe. Do Programu włączono również pozostałych uczniów, których rodziny ze względów ekonomicznych, rodzinnych lub społecznych miały trudności z nabyciem podręczników szkolnych. Dofinansowanie do podręczników i materiałów dydaktycznych²⁸ otrzymali również uczniowie niepełnosprawni.

Kryteria przyznawania środków były zmienne w poszczególnych latach realizacji „Programu”. Pomoc i jej materialny wymiar zależał od przynależności do danej grupy beneficjentów ujętych na dany rok w „Programie”. W zakresie oceny zasięgu uczniów spełniających kryterium dochodowe MEN posiłkuje się danymi GUS-u – Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych, CBOS – Wydatki Rodziców Na Edukację Dzieci, Raportami MPIPS, Eurostatu oraz analizą realizacji programu z lat poprzednich. W przypadku uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego – z danych SIO.

Rządowy program pomocy uczniom „Wyprawka szkolna” jest realizowany jako program jednoroczny. Rada Ministrów w kolejnych latach podejmuje decyzję o kontynuowaniu tego działania oraz o jego ostatecznym kształcie, w tym o grupie odbiorców, kryteriach uczestnictwa w Programie, wysokości pomocy, itp. W kolejnych latach realizacji Programu dokonywane były weryfikacje minimalnych progów dochodowych, włączania do Programu

²⁷ Wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17).

²⁸ Przez materiały dydaktyczne należy rozumieć materiały wykorzystywane przez nauczycieli w procesie kształcenia ww. uczniów. Materiałami dydaktycznymi są w szczególności książki pomocnicze, karty pracy, ćwiczenia rewalidacyjne, kolorowanki, rysowanki, uzupełnianki, wyklejanki oraz opracowania wykorzystywane w edukacji przedszkolnej.

kolejnych grup uprawnionych do otrzymania pomocy, czy też rozszerzenie zakresu podręczników, które mogą być finansowane z Programu.

Ministerstwo analizując realizację Programu w każdym roku dokonywało zmian w jego założeniach poczynając od grup uczniów objętych programem, kryteriów dochodowych po wysokość dofinansowania do podręczników. Wprowadzane zmiany miały za zadanie zwiększyć liczbę odbiorców oraz uwzględniać aktualną sytuację ekonomiczną rodzin związaną z koniecznością zakupu podręczników oraz zmiany ceny tych podręczników w kolejnych latach.

Gminy na Program otrzymują dotację w wysokości przez nie zgłoszonej, zatem odpowiada ona ich zapotrzebowaniu. W trakcie realizacji Programu samorzady dwukrotnie podają zapotrzebowanie - pierwszy raz, jako dane szacunkowe, drugi - po zebraniu od uczniów wniosków o pomoc.

Wysokość finansowania Programu wynika z iloczynu uczniów objętych programem oraz wysokością dofinansowania dla poszczególnych grup odbiorców. Planowana kwota wydatków w poszczególnych latach to:

2012 r. – 128,0 tys. zł;

2013 r. – 179,0 tys. zł;

2014 r. – 156,2 tys. zł,

a faktyczne wykonanie wyniosło:

w 2012 r. – 69,4 tys. zł; tj. 87%

w 2013 r. – 98,0 tys. zł, tj. 82%

tj. odpowiednio:

W badanym okresie realizacja Programu w skali kraju nie przyniosła zaplanowanych rezultatów, w 2012 r. udzielono pomocy 332 tys. uczniów, tj. 60% uprawnionym według prognozy MEN do otrzymania wsparcia, a w 2013 r. 386 tys. uczniów (67%). W badanych latach wykorzystano odpowiednio 54% i 55% przeznaczonych na Program środków budżetowych.

Rządowy Program „Wyprawka szkolna” mający na celu wyrównywanie szans edukacyjnych i wspieranie rozwoju edukacyjnego uczniów przez dofinansowanie podręczników, realizowany od 2002 r., podlegał w badanym okresie wielu modyfikacjom. Większość zmian wprowadzonych w Programie w latach 2012–2013, w stosunku do roku poprzedniego, spowodowała zwiększenie liczby odbiorców i poprawiła jego funkcjonowanie.

(dowód: akta kontroli str. 157-170, 358-414, 512-518, 550-555)

Dodatkowym wsparciem ze strony państwa w zakresie pomocy w dostępie do podręczników szkolnych i materiałów dydaktycznych jest dofinansowywanie z budżetu państwa podręczników szkolnych i książek pomocniczych do kształcenia specjalnego dla uczniów z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabo widzących i niesłyszących, o którym mowa w art. 71d ustawy oświatowej poprzez:

- 1) dofinansowanie z budżetu zadaniowego dysponenta głównego wykonania adaptacji w systemie Braille'a i w druku powiększonym oraz, w miarę posiadanych środków finansowych, wydruku zaadaptowanych podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla tych uczniów;
- 2) dofinansowanie z rezerwy celowej nr 26 wykonania adaptacji oraz wydruk (lub zakup) podręczników szkolnych i książek pomocniczych wykonanych w systemie Braille'a, bezpośrednio przez organy prowadzące szkoły;
- 3) dofinansowanie wykonania czasopism przeznaczonych dla dzieci i młodzieży niewidomych i słabowidzących, gdzie MEN w każdym roku przeznaczają środki finansowe na realizację zadania pn.: „Zapewnienie uczniom niewidomym i słabowidzącym czasopism przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, wykonanych w alfabecie Braille'a oraz w druku powiększonym”.

W latach 2012 i 2013 wydatki z budżetu państwa na dofinansowanie zakupu lub wydruku podręczników dla uczniów niewidomych i słabowidzących wydatkowano odpowiednio: 4.924 tys. zł i 4.642 tys. zł. W 2014 r. na ten cel zaplanowano (plan po zmianach) kwotę 4.531 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 589-590)

2.5. Darmowy podręcznik

Opis stanu faktycznego

Jednym z instrumentów wspierania rodziny, w ramach realizowanej przez państwo polityki rodzinnej, jest realizacja od bieżącego roku szkolnego, tj. od 1 września 2014 r. projektu zakładającego umożliwienie wszystkim uczniom szkół podstawowych i gimnazjów darmowego dostępu do podręczników szkolnych.

Celem wprowadzenia tego instrumentu jest poprawa warunków realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia przez władze publiczne obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia poprzez systematyczne zwiększanie, aż do całkowitego zapewnienia dostępności uczniom spełniających obowiązek szkolny do podręczników. Jednocześnie jest to wprowadzenie elementu mechanizmu stwarzania równych szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Wdrażane w życie nowe rozwiązania legislacyjne w zakresie kompleksowych zmian w sferze dotyczącej podręczników szkolnych mają zapewnić uczniom objętym obowiązkiem szkolnym, tj. uczniom szkół podstawowych i gimnazjów, dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych, które mogą zastępować lub uzupełniać podręczniki, służących do realizacji programów nauczania, jak również materiałów ćwiczeniowych. Wprowadzone do ustawy oświatowej, ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przepisy dotyczące zaopatrzenia uczniów w podręczniki nakładają na jednostki samorządu terytorialnego, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, obowiązek dostarczenia ich uczniom klasy pierwszej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015, a docelowo wszystkim pozostałym uczniom szkół podstawowych i gimnazjów sukcesywnie do roku szkolnego 2017/2018.

Wprowadzenie bezpłatnego dostępu do podręczników szkolnych było poprzedzone analizami w MEN. Analizowane były w szczególności praktyki wydawnicze dotyczące sposobów opracowywania i sprzedaży podręczników oraz wyniki badań CBOS oraz raport „Warunki życia rodzin w Polsce”, przygotowany przez Główny Urząd Statystyczny. Projektując założenia posilkowano się głównie danymi z SIO, GUS-u, CBOS oraz stron internetowych wydawców książek. W fazie projektowej proponowane zmiany ustawowe były konsultowane z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

W analizach oszacowano, że oszczędności gospodarstw domowych z tytułu przejęcia przez państwo wydatków na zapewnienie dostępu do podręczników szkolnych uczniom szkół podstawowych i gimnazjów przez najbliższe 10 lat będą się kształtowały w przedziale od 101 mln zł do 687 mln zł, w zależności od liczby uczniów objętych oddziaływaniem instrumentu. Oszczędności te rodziny będą mogły przeznaczyć na zaspokojenie innych potrzeb.

Ustalenie celu wprowadzenia instrumentu, miernika określającego stopień realizacji celu, jak i najważniejszych zadań służących realizacji celu nastąpiło w ramach rocznego planowania w dziale – „Plan działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2014 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie”.

Na obecnym etapie wdrażania realizowanego projektu nie stwierdzono istotnych zakłóceń czy problemów w funkcjonowaniu nowego instrumentu. Bieżące problemy były związane z faktem, iż jest to nowy mechanizm, z którym wszyscy zainteresowani uczestnicy (nauczyciele, dyrektorzy szkół, organy prowadzące), musieli się zapoznać. W celu wsparcia we wdrożeniu zmian zorganizowane zostały konferencje informacyjne dla dyrektorów wszystkich szkół podstawowych, przygotowano i udostępniono na stronie internetowej www.naszelementarz.men.gov.pl materiały informacyjne, jak również formularz do zadawania pytań. W aktualnej sytuacji brak jest jeszcze danych do ustalenia stopnia

osiągnięcia założonych celów. Na dotychczasowym, etapie funkcjonowania instrumentu nie ujawniły się potrzeby nowelizacji przepisów regulujących jego funkcjonowanie.

Uwzględniając koszt podręcznika wydanego przez MEN, łączne wydatki budżetu państwa będą wynosiły od 61,8 mln. zł w 2014 r. poprzez 289,6 mln. zł w 2015 r. do trzystu-kilkudziesięciu i czterystu-kilkudziesięciu milionów złotych w latach następnych.

W bieżącym roku na realizację zadania związanego z wyposażeniem szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe zostały zaplanowane w formie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) środki w wysokości 44.337 tys. zł. Na wniosek wojewodów Minister Edukacji Narodowej uruchomił środki w wysokości 40.298 tys. zł. Zgodnie z art. 22ae ust. 15 ustawy oświatowej koszty obsługi zadania przez j.s.t. związanego z wyposażeniem szkół w podręcznik, materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe wynoszą 1% wykorzystanej dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli str. 415-426, 519-524, 556-558)

2.6. Działania Ministra Edukacji Narodowej przy realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego

Opis stanu faktycznego

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego²⁹ (NPOZP), ustanowiono „Program” określający strategię działań mających na celu ograniczenie występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego, który miał być realizowany w latach 2011-2015. Rozporządzenie określa ogólne cele i wskazuje zalecane nakłady na realizację NPOZP (bez budżetowego ich zabezpieczenia).

Wyznaczone w nim zadania dla Ministra Edukacji Narodowej obejmują obszary z zakresu profilaktyki i promocji. Dotyczą m.in. opracowania *programu zapobiegania samobójstwom wśród młodzieży* (zadanie 1.2.1., termin realizacji – sierpień 2011 r.) i jego realizacji ciągłej od września 2011 r. (zadanie 1.2.2.) oraz *programu dotyczącego poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty* (zadanie 1.4.1, termin realizacji – sierpień 2011 r.) i jego realizacji ciągłej od września 2011 r. (zadanie 1.4.2.).

Ponieważ nie utworzono odrębnych programów dotyczących zapobiegania samobójstwom wśród dzieci młodzieży oraz poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty – nie ma też harmonogramów ich realizacji.

W ramach realizacji zadań ustalonych w ww. rozporządzeniu dla ministra właściwego do spraw oświaty dla realizacji celu szczegółowego (cel 1.2. *zapobieganie zaburzeniom psychicznym*) Minister Edukacji Narodowej w dniu 16 sierpnia 2013 r. zaakceptował przygotowany w Ministerstwie *Program promocji zdrowia i profilaktyki problemów dzieci i młodzieży na lata 2013-2016*, który skupia zadania znajdujące się w kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty, a wynikające z przyjętych ustaw i obowiązujących programów narodowych, krajowych i rządowych (dotyczących ochrony zdrowia psychicznego, działań w zakresie profilaktyki uzależnień – narkomanii, alkoholizmu, tytoniu, HIV i AIDS, przemocy w rodzinie, zwalczania chorób nowotworowych). Program w sposób kompleksowy odnosi się do zagadnień ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego dzieci i młodzieży, w tym także zapobiegania depresji i samobójstwom, ustalając wśród pięciu celów głównych cel nr 2 – *prowadzenie działań z zakresu promocji zdrowia psychicznego i zmniejszenie liczby uczniów z zaburzeniami zdrowia psychicznego*.

W rozdziale trzecim tego Programu omówiono zaburzenia zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, w tym depresję i samobójstwa oraz zaburzenia odżywiania (anoreksja, bulimia, napadowe objadanie się). Z danych zawartych w Programie powołującym się na statystyki GUS wynika, że corocznie dokonuje się od 300-kilkudziesięciu do 400-kilkudziesięciu samobójstw wśród dzieci i młodzieży, przy szacunku, że na około 100 prób samobójczych przypada jedno dokonane samobójstwo. Ponadto samobójstwa są trzecią, po wypadkach i nowotworach, przyczyną zgonów młodych ludzi. Na podstawie wniosków wynikających

²⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128.

z badań w Programie sformułowano rekomendacje do dalszych działań profilaktycznych. Zadania mające na celu promocję i ochronę zdrowia psychicznego wśród uczniów realizowane mają być poprzez:

- 1) realizację podstawy programowej kształcenia ogólnego w szkołach i placówkach oświatowych w zakresie kształtowania: postaw prospołecznych dzieci i młodzieży, poczucia własnej wartości, poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, umiejętności asertywnego zachowania się w sytuacjach trudnych;
- 2) realizację programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki przygotowanego w oparciu o rozpoznane potrzeby uczniów, w zakresie kształtowania postaw prospołecznych dzieci i młodzieży, poczucia własnej wartości, poczucia sprawczości, poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, umiejętności asertywnego zachowania się w sytuacjach trudnych i występujące problemy w środowisku szkolnym;
- 3) monitorowanie realizacji w szkole podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie promocji zdrowia psychicznego, w ramach nadzoru pedagogicznego;
- 4) rozwijanie kompetencji nauczycieli i specjalistów systemu oświaty w zakresie promocji zdrowia psychicznego;
- 5) zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej odpowiednio do rozpoznanych potrzeb uczniów, w tym udzielanie pomocy w stanach kryzysu psychicznego;
- 6) rozwijanie współpracy przedszkola, szkoły i placówki z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, placówkami doskonalenia nauczycieli i bibliotekami pedagogicznymi, organizacjami pozarządowymi i instytucjami działającymi na rzecz dziecka i rodziny;
- 7) podejmowanie i prowadzenie działań legislacyjnych, mających na celu podniesienie efektywności udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz podnoszenie standardów doskonalenia zawodowego nauczycieli i specjalistów systemu oświaty;
- 8) upowszechnianie informacji o systemie rekomendacji i standardach jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego;
- 9) edukację rodziców: zajęcia poświęcone oddziaływaniu mediów – jak uczyć dzieci krytycyzmu wobec reklam, zachęcanie do sprawowania kochającej kontroli nad dzieckiem, rozwijanie umiejętności wychowawczych, wspieranie w rozwiązywaniu problemów wychowawczych, upowszechnianie informacji o możliwościach otrzymania wsparcia i pomocy w sytuacjach trudnych;
- 10) pomoc dzieciom poprzez wsparcie ze strony nauczycieli i specjalistów, w zakresie podniesienia swojej samooceny, uczenie umiejętności psychologicznych i społecznych, które pozwolą im radzić sobie ze stresem i budować dobre relacje z otoczeniem.
- 11) edukację medialną: zajęcia poświęcone oddziaływaniu mediów pozwalające młodym odbiorcom krytycznie oceniać destrukcyjne wzorce medialne wywołujące niezadowolenie z własnego wyglądu, poczucie winy i wstydu; demaskowanie rzeczywistych intencji reklam i zawartych w nich manipulacji, rozbijanie błędnych przekonań nastolatków;

Załącznikami do Programu są harmonogramy: na rok 2013 i 2014, gdzie wskazano: rodzaje działań, ich realizatorów, terminy realizacji, wskaźniki i środki finansowe na realizację działań. Ze *Sprawozdania z realizacji zadań ministra właściwego do spraw oświaty wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w 2013 r.* przesłanego w dniu 15 maja 2014 r. do Ministra Zdrowia przy piśmie nr DZSE.WWRD.6004.15.2014.KD wynika m.in., że w roku 2013 w MEN zostały ogłoszone otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych pn.:

- *Szkoła przyjazna i bezpieczna dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – projekty promujące i upowszechniające działania z obszaru bezpiecznego i efektywnego funkcjonowania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych i integracyjnych, wspierające indywidualizację kształcenia oraz kształtowanie przyjaznego i bezpiecznego klimatu społecznego w szkole.* W konkursie 38 podmiotów otrzymało dofinansowanie na kwotę 1.600.000 zł, a wydatkowały kwotę 1.561.562 zł.

- *Ja i Ty – bezpieczni w szkole oraz w placówce. Projekty edukacyjne wzmacniające bezpieczeństwo w szkole oraz w placówce poprzez poprawę relacji interpersonalnych i klimatu społecznego.* Na realizację konkursu przeznaczono 1.000.000 zł, dofinansowanie otrzymało 26 podmiotów, które wydatkowały kwotę 973.867 zł.
- *Bezpieczna i przyjazna szkoła – projekty upowszechniające i wzmacniające wybrane działania bezpiecznej szkoły, w szczególności projekty edukacyjne w gimnazjach.* Na realizację konkursu przeznaczono 2.500.000 zł, dofinansowanie otrzymało 57 podmiotów, które wydatkowały kwotę 2.365.296 zł.

Jednakże, nie były to koszty realizacji programów dotyczących zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży oraz poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty, a nakłady poniesione na realizację działań w obszarze promocji i ochrony zdrowia psychicznego w ramach Rządowego programu na lata 2008-2013 *Bezpieczna i przyjazna szkoła*, gdzie wcześniej:

- w roku 2011 – na realizację konkursu pn. *ŻYJ z PASJĄ! Program wspierania uzdolnień i zdrowego stylu życia dzieci i młodzież*, przeznaczono środki publiczne w wysokości 1.500.000 zł;
- w roku 2012 na realizację pn.:
 - *Żyjmy z Pasją!*, mającego na celu wspieranie i rozwijanie aktywności własnej dziecka, wychowanie w partnerstwie, wzajemny szacunek i akceptację wydano 1.239.249,21 zł.;
 - *Edukacja włączająca w kształceniu uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych, z oddziałami integracyjnymi oraz integracyjnych* wydano 1.509.431,02 zł.

W ramach realizacji Programu Ministerstwo Edukacji Narodowej w 2011 roku ustaliło priorytety promocji zdrowia psychicznego w dziedzinie oświaty i wychowania. W ramach tych priorytetów Ośrodek Rozwoju Edukacji prowadził działania wspierające szkoły i placówki systemu oświaty – przygotował publikacje, dzięki którym nauczyciele i dyrektorzy szkół mogli uzyskać informacje na temat profilaktyki i działań interwencyjnych wobec uczniów cierpiących na zaburzenia depresyjne, przejawiających myśli i tendencje samobójcze. Jedną z kluczowych pozycji jest poradnik *Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży*. Innym przykładem jest wydanie przez ORE publikacji pn. *One są wśród nas*. Pakiet składa się z siedmiu książeczek – każdą z nich poświęcono oddzielnemu problemowi sfery życia psychicznego dzieci i młodzieży.

W zakresie działań nad systemem poradnictwa i pomocy w sytuacjach kryzysu psychicznego, mimo braku programu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty, konsekwentnie wprowadzane są zmiany w zakresie kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, (a więc również uczniów mających zaburzenia psychiczne), udzielania im pomocy psychologiczno-pedagogicznej, podkreślające indywidualne podejście do dziecka potrzebującego wsparcia, udzielanego jak najbliżej miejsca edukacji – w jego przedszkolu, szkole lub placówce.

Wprowadzono zmiany w organizacji i udzielaniu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, poszerzając zakres jej adresatów. Osobami uprawnionymi do korzystania z pomocy stali się bowiem wszyscy uczniowie, którzy wymagają wsparcia ze względu na rozpoznane indywidualne potrzeby rozwojowe i edukacyjne. Nowe regulacje unormowały zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach w sposób umożliwiający zapewnienie każdemu uczniowi kompleksowej oferty pomocy psychologiczno-pedagogicznej jak najbliżej ucznia. Rozpoznanie indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych ucznia może dotyczyć zarówno trudności w uczeniu się, uzdolnień, jak i potrzeby wsparcia z uwagi na sytuację kryzysową lub traumatyczną, w której znalazł się uczeń czy ze względu na zaburzenia psychiczne.

(dowód: akta kontroli str. 175-357)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak opracowanego programu zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży, którego realizacja powinna trwać w sposób ciągły od września 2011 r. Niedochowanie terminu powstania programu trwa od sierpnia 2011 r.
2. Brak opracowanego programu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty, którego realizacja powinna trwać w sposób ciągły od września 2011 r. Niedochowanie terminu powstania programu trwa od sierpnia 2011 r.

Podmiotem wskazanym w § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów do opracowania i realizacji ww. programów, o których mowa w zadaniach 1.2.1.; 1.2.2.; 1.4.1.; 1.4.2. harmonogramu realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w załączniku nr 1 tego rozporządzenia jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

Pan Jerzy Deneka – zastępca dyrektora Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych w imieniu Ministra Edukacji Narodowej wyjaśnił, że: *cyt. Należy podkreślić, że Ministerstwo Edukacji Narodowej, pomimo braku odrębnych programów poświęconych tematyce zapobiegania samobójstwom oraz profilaktyki zaburzeń odżywiania, a także braku programu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego, realizowało różnorodne działania w tym zakresie. Kompleksowe podejście resortu oświaty i wychowania do zagadnień związanych z ochroną zdrowia psychicznego było przyczyną niepodjęcia działań związanych z tworzeniem programu zapobiegania samobójstwom wśród młodzieży oraz programu dotyczącego poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego. Prace nad realizacją w/w „Programu promocji zdrowia i profilaktyki problemów dzieci i młodzieży na lata 2013-2016” przebiegają zgodnie z harmonogramami.*

(dowód: akta kontroli str. 175-183)

2.7. Realizacja wniosków po kontroli NIK nr P/10/074

Opis stanu
faktycznego

W sierpniu 2011 r. organom RP, w tym Ministrowi Edukacji Narodowej, przedstawiona została *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na pomoc materialną dla uczniów*. Wśród uwag i wniosków sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli zawarty był wniosek pokontrolny skierowany do Ministra Edukacji Narodowej, który w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości – *powinien rozważyć wprowadzenie przepisów prawnych dotyczących:*

- a) *zobowiązania gmin do sporządzania bilansu potrzeb w zakresie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, co umożliwi m.in. rzetelne planowanie kwot wydatków na tę pomoc, ustalenie minimalnych kwot stypendiów oraz dotarcie z tą pomocą do uczniów, których rodzice nie podejmują odpowiednich działań w celu jej uzyskania, pomimo takich potrzeb;*
- b) *zobowiązania gmin do tworzenia w prowadzonych szkołach oferty zajęć edukacyjnych dla uczniów wykraczających poza plany nauczania, umożliwiających uczestnictwo w nich uczniom w ramach przyznanych stypendiów szkolnych;*
- c) *określenia kryteriów (niezależnie od regulacji prawnych, zawartych w ustawie o pomocy społecznej), od których zależy kwalifikowanie ucznia do pomocy materialnej o charakterze socjalnym (przekroczenie progu dochodowego nawet o niewielką kwotę pozbawia ucznia możliwości skorzystania ze stypendium szkolnego, mimo trudnej sytuacji materialnej).*

W sprawie przedstawienia podjętych przez MEN działań i uzyskanych efektów w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych NIK podano m.in. że:

- wprowadzono zasadę weryfikacji przez samorządy kwot dotacji niezbędnych na zapewnienie środków na wypłatę stypendiów. Pozwala to gminom zaplanować środki własne niezbędne na realizację programu i zweryfikować dotację z realnym zapotrzebowaniem.

- w przypadku stypendiów i zasiłków szkolnych zalecenie NIK zostało zrealizowane bez podejmowania dodatkowych rozwiązań prawnych. W 2013 r. wykorzystanie uruchomionych środków na tę formę pomocy wynosiło 92%, zaś odsetek uczniów którym przyznano pomoc materialną sięgał średnio w kraju blisko 97% spośród uczniów, którzy złożyli wnioski. W przypadku zasiłków szkolnych było to blisko 91%.
- zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, nadobowiązkowe zajęcia pozalekcyjne są podstawowymi formami działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły. Wszystkie ww. zajęcia pozostają bezpłatne dla uczniów, zatem nie ma podstaw do podejmowania działań, w których szkoła wprowadzałaby inną działalność o charakterze komercyjnym, a tym samym odpłatną, na które mogłyby być wydawane środki pozyskiwane przez uczniów na stypendia szkolne.
- od 2010 r. obok uczniów pozostających w trudnej sytuacji materialnej do programu włączono również grupę uczniów, których rodziny ze względów ekonomicznych, rodzinnych lub społecznych mają trudności z nabyciem podręczników szkolnych, od 2010 r. dofinansowanie do podręczników otrzymują również uczniowie: słabo widzący, niesłyszący, z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Od 2014 r. umożliwiono zakup podręczników do kształcenia w zawodach, a dla realizacji Rządowego programu „Wyprawka szkolna” wprowadzono od 2014 r. kryterium dochodowe z ustawy o świadczeniach rodzinnych dla wszystkich grup uczniów, co powinno pozwolić na zwiększenie odbiorców Programu.

(dowód: akta kontroli str. 132-140)

Ocena
częstkowa

Minister Edukacji Narodowej podejmował działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny. NIK zwraca jednak uwagę na zbyt późne podjęcie działań zmierzających do poprawy dostępności wychowania przedszkolnego oraz zapewnienia darmowych podręczników szkolnych. Działania takie jak Rządowy program „Wyprawka szkolna” czy wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich zostały niewłaściwie zaprojektowane. Opracowane przez MEN rozwiązania w programie „Wyprawka szkolna” na lata 2012 i 2013 nie zapewniły skutecznej pomocy w dofinansowaniu zakupu podręczników i materiałów dydaktycznych wszystkim uprawnionym uczniom z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej³⁰. Dopiero od 2014 r., po kontroli NIK, zwiększono liczbę odbiorców Programu poprzez dofinansowanie zakupu podręczników do kształcenia w zawodach oraz wprowadzenie kryterium dochodowego z ustawy o świadczeniach rodzinnych dla wszystkich grup osób. Efektem zbyt późnego wprowadzenia obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich jest zmienność, która może wpływać niekorzystnie na codzienne funkcjonowanie rodziny³¹. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra w obszarze realizacji zadań przewidzianych dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego z powodu braku opracowania i wdrożenia wymaganych programów.

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 Kontroli³², wnosi o niezwłoczne podjęcie działań nad opracowaniem i wdrożeniem programów ujętych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego, do realizacji których został wyznaczony przez Radę Ministrów minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

³⁰ Informacja NIK o wynikach kontroli – Program Rządowy „Wyprawka szkolna” i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego – nr ewidencyjny: 68/2014/P/14/081/LK1.

³¹ Informacja NIK o wynikach kontroli – Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym – nr ewidencyjny: 156/2014/D/14/504/KNO.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

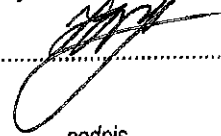
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

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 5 grudnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4101-008-01/2014

Warszawa, 16 kwietnia 2015 r.

Pani
Joanna Kluzik-Rostkowska
Minister Edukacji Narodowej


Szanowna Pani Minister,

Uprzejmie informuję, że w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 5 grudnia 2014 r. skierowanego do Pani Minister w związku z kontrolą pt. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce” (P/14/046) dokonano, na podstawie art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie w „Danych identyfikacyjnych kontroli”, w zakładce dotyczącej kierownika jednostki kontrolowanej, wyrazów: „do 26 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas” wyrazami: „do 27 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas”

W załączeniu przekazuję adnotację, dokonaną na str. 20 wystąpienia pokontrolnego, zawierającą treść i datę sprostowania.

Sprostowanie powyższej omyłki nie podlega zaskarżeniu.

Z poważaniem,

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Warszawa, 13 kwietnia 2015 r.

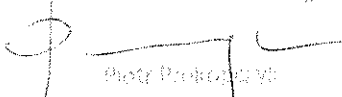
Załącznik: Adnotacja zawierająca datę i treść sprostowania.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

Adnotacja do wystąpienia pokontrolnego z 5 grudnia 2014 r., skierowanego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do Ministra Edukacji Narodowej w związku z kontrolą – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce (P/14/046)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy o NIK w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie w *danych identyfikacyjnych kontroli dotyczących kierownika jednostki kontrolowanej* na str. 1 wyrazów: „do 26 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas” wyrazami: „do 27 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas”.

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2015 r.

114400000
Departament Kultury, Dziedzic
Dziedzicow Kultury

Piotr Dąbrowski