



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.001.05.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 30 <i>Oświata i wychowanie</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Danuta Bolikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92526 z dnia 13 stycznia 2015 r. 2. Mirosław Majewski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15541 3. Andrzej Zaleski-Ejgierd, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15563 [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, al. J. Ch. Szucha 25 (MEN)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Joanna Kluzik-Rostkowska – Minister Edukacji Narodowej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ¹ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i> .
Uzasadnienie oceny	<p>Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2014 r.² wydatki budżetu państwa w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i> w kwocie 424.371 tys. zł, zwiększone w trakcie roku z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa do kwoty 488.518,8 tys. zł, wykonano w kwocie 461.381,7 tys. zł, tj. w 94,4%. Z badania próby statystycznej wydatków pozapłaćcowych MEN (w kwocie 36.689,8 tys. zł) oraz udzielonych dotacji (23.543,1 tys. zł) wynika, że wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i gospodarny, z przeznaczeniem na zadania należące do właściwości Ministra Edukacji Narodowej.</p> <p>Wydatki z budżetu środków europejskich zaplanowane w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i> w kwocie 372.095 tys. zł, zwiększone w trakcie roku z rezerwy celowej budżetu środków europejskich do kwoty 419.555,4 tys. zł, wykonano w kwocie 399.518,6 tys. zł, tj. w 95,2%. Wydatki te przeznaczono na finansowanie operacji realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), głównie w zakresie Priorytetu III – <i>Wysoka jakość systemu oświaty</i>, dla którego Minister Edukacji Narodowej pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP).</p> <p>Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez dysponenta części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i>:</p> <ul style="list-style-type: none">– o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),– z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),– z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),– z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),– z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE),

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

a także

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dane w sprawozdaniach są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była zgodnie z przyjętym systemem kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającym wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętym modelu kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 30 – *Oświata i wychowanie* została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano w części 30 budżetu państwa dochody w kwocie 8.861 tys. zł, z tego: w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 330 tys. zł i w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 8.531 tys. zł.

Dochody zrealizowano w kwocie 8.176,4 tys. zł, tj. w 92,3%, z tego w dziale 750 – 114,3 tys. zł i dziale 801 – 8.060,3 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. zrealizowano dochody wyższe o 100,4 tys. zł (1,2%).

Największe dochody zrealizowano w rozdziale 80195 – *Pozostała działalność* – w kwocie 3.057,7 tys. zł (130,6% kwoty planowanej) i w rozdziale 80193 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych* – w kwocie 2.806,2 tys. zł (nieplanowane).

Istotnie niższe od zakładanych były dochody w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne*, zrealizowane w kwocie 1.098,9 tys. zł (18,8% kwoty planowanej), co wynikało ze zmian wprowadzonych w systemie egzaminów zawodowych, skutkujących m.in. zwolnieniem z opłat osób przystępujących do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po ukończeniu kwalifikacyjnego kursu zawodowego.

Na koniec 2014 r. w części 30 wystąpiły należności w kwocie 1.606,4 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 1.369,7 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności, w tym zaległości były niższe odpowiednio o 1.137,2 tys. zł (41,4%) i 1.352,4 tys. zł (49,7%).

[dowód: akta kontroli, str. 1456-1463, 1502-1503, 1724-1737]

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

Opis stanu
faktycznego

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

1. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano w części 30 budżetu państwa wydatki w kwocie 424.371 tys. zł, w tym w działach: 801 – *Oświata i wychowanie* – 369.655 tys. zł (87,1%), 750 – *Administracja publiczna* – 42.772 tys. zł (10,1%), 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 8.000 tys. zł (1,9%), 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* – 2.915 tys. zł (0,7%).

W trakcie roku plan wydatków został zwiększony do kwoty 488.518,8 tys. zł, tj. o 64.147,8 tys. zł (15,1%), z tego:

- z rezerwy ogólnej budżetu państwa (część 81) – 1.200 tys. zł;
- z rezerw celowych budżetu państwa (część 83) – 62.947,8 tys. zł, z tego na: współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (rezerwa celowa nr 8) – 38.586,1 tys. zł, wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (nr 26) – 16.802 tys. zł, współpracę z Polonią i Polakami za granicą (nr 72) – 2.000 tys. zł, przygotowanie i przeprowadzanie egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe (nr 68) – 1.885,9 tys. zł, finansowanie polsko-ukraińskiej współpracy młodzieży (nr 79) – 1.500 tys. zł, wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (nr 31) – 1.079,1 tys. zł, finansowanie skutków awansu zawodowego nauczycieli, pomoc dla repatriantów, wynagrodzenia osób na kierowniczych stanowiskach państwowych, realizację rządowego programu „Radosna szkoła” (łącznie rezerwy nr: 10, 13, 20, 21 i 44) – 1.094,7 tys. zł.

Zwiększenie planu wydatków nastąpiło w działach: 801 – 60.966,2 tys. zł, 854 – 2.700 tys. zł, 853 (*Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*) – 403,6 tys. zł, 750 – 78 tys. zł.

Planowane wydatki wykonano w kwocie ogółem 461.381,7 tys. zł, tj. w 94,4%, z tego:

- w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 405.167,2 tys. zł (87,8% wydatków w części 30);
- w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 42.152,1 tys. zł (9,1%);
- w dziale 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 8.000 tys. zł (1,7%);
- w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* – 5.437,4 tys. zł (1,2%);
- w pozostałych działach – 625 tys. zł (0,2%).

Wydatki w dziale 801 poniesiono na finansowanie: działalności komisji egzaminacyjnych (rozdział 80145) – 201.983,9 tys. zł (49,9%), doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli (rozdział 80146) – 75.599,4 tys. zł (17,9%), pozostałej działalności (rozdział 80195) – 68.067,9 tys. zł (16,8%), szkolnictwa polskiego za granicą (rozdział 80135) – 38.004,7 tys. zł (9,4%), działalności badawczo-rozwojowej, jednostek pomocniczych szkolnictwa i pomocy zagranicznej (łącznie rozdziały: 80180, 80143, 80179) – 24.511,4 tys. zł (6%).

Najniższe było wykonanie planu wydatków w dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe*, w którym wydatki zaplanowane na dotacje przedmiotowe do podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego w kwocie 1.000 tys. zł wykonano w kwocie 215,5 tys. zł (21,6%). W pozostałych działach planowane wydatki wykonano na poziomie od 94,1% do 100%.

Z wyjaśnienia Pana Jacka Falkowskiego – zastępcy dyrektora Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego wynika, że wydatki na dotacje przedmiotowe zaplanowano stosownie do zgłoszonych przez wydawców planów wydawniczych, natomiast niskie wykonanie wydatków na ten cel wynikało z niepełnej realizacji tych planów przez wydawców.

W związku ze zmniejszonym zapotrzebowaniem na dotacje przedmiotowe Minister Edukacji Narodowej dokonała blokady zaplanowanych na ten cel wydatków w kwocie 884,5 tys. zł (decyzja z dnia 16 listopada 2014 r. wydana na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶).

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Na koniec 2014 r. w części 30 budżetu państwa wystąpiły zobowiązania (niewymagalne) w kwocie 7.606,3 tys. zł, powstałe głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników i pochodnych – 6.888,2 tys. zł oraz zakupu towarów i usług – 652,2 tys. zł. W stosunku do stanu na koniec 2013 r. kwota zobowiązań ogółem była niższa o 160,3 tys. zł (2,1%). W części 30 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W 2014 r. w części 30 budżetu państwa nie ponoszono wydatków na zapłatę odsetek z tytułu nieterminowych płatności oraz wypłaty kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych, prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§§ 457-460).

[dowód: akta kontroli str. 422-435, 899-903, 1165-1168, 1464-1478]

2. Minister Edukacji Narodowej dokonywała stosownych zmian w planach wydatków MEN i jednostek podległych niezwłocznie po uzyskaniu decyzji Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków w części 30 budżetu państwa. Zmiany te wprowadzano w terminie do siedmiu dni kalendarzowych od daty wydania odpowiednich decyzji Ministra Finansów, a w jednym przypadku – 11 dni.

Z kwoty 62.947,8 tys. zł zwiększającej plan wydatków w części 30 z rezerw celowych budżetu państwa, po uwzględnieniu zwrotów udzielonych dotacji, wykorzystano 44.451,6 tys. zł (70,6%). Niski poziom wykorzystania środków z rezerw celowych wynikał głównie z niewykorzystania części środków z rezerwy celowej nr 8, przewidzianej na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (z kwoty ogółem 38.586,1 tys. zł wykorzystano 25.156,7 tys. zł, tj. 65,2%). Spowodowane to było przesuwaniem na terminy późniejsze części płatności okresowych dla beneficjentów w ramach POKL lub zmniejszeniem ich wysokości, głównie ze względu na:

- błędy popełniane przez beneficjentów we wnioskach o płatność w projektach konkursowych, wydłużające procedurę ich weryfikacji i opóźniające kolejne płatności;
- zmiany przez beneficjentów harmonogramów realizacji projektów, w tym ze względu na przedłużające się procedury przetargowe lub powtarzanie postępowań, opóźniające realizację harmonogramu projektów;
- rezygnację niektórych beneficjentów z ostatnich transz płatności przypadających na koniec 2014 r.;
- oszczędności w stosunku do planowanych wydatków na realizację projektów, uzyskiwane w wyniku korzystnego rozstrzygnięcia postępowań przetargowych lub zapytań ofertowych;
- trudności w realizacji badań terenowych prowadzonych w ramach projektów o charakterze badawczym, skutkujące wydłużeniem procesu kontraktacji badań, terminów rozliczeń z wykonawcami i czasu na weryfikację wyników przeprowadzonych badań.

W pełni wykorzystano środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa (1.200 tys. zł).

Kontrolą objęto wykorzystanie środków uzyskanych z rezerw budżetu państwa w kwocie ogółem 8.943,4 tys. zł, zwiększających plan wydatków realizowanych bezpośrednio przez MEN (13,9% kwoty ogółem zwiększenia z rezerw budżetowych), przeznaczonych na następujące cele:

- realizacja zadania publicznego pn. *Wolontariat harcerski* – 1.200 tys. zł (rezerwa ogólna budżetu państwa);
- uzupełnienie limitu wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w związku z wypłatą wynagrodzeń i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych w MEN – 77 tys. zł (rezerwa celowa nr 21);
- realizacja zadań wynikających z Rządowego programu wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – *Radosna szkoła*⁷ – 419,8 tys. zł (rezerwa celowa nr 44);

⁷ Załącznik do uchwały nr 112/2009 Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Rządowego programu wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – *Radosna szkoła*, zmieniony uchwałami Rady Ministrów: nr 216/2009 z dnia 10 grudnia 2009 r., nr 153/2010 z dnia 4 października 2010 r. i nr 113/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.

- realizacja zadań MEN w ramach Rządowego programu na lata 2014-2016 *Bezpieczna i przyjazna szkoła*⁸ – 260 tys. zł (rezerwa celowa nr 26);
- realizacja zadania publicznego pn. *Polsko-ukraińska współpraca młodzieży* – 1.500 tys. zł (rezerwa celowa nr 79);
- dofinansowanie realizacji w ramach POKL projektu pn. *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego* – 5.486,6 tys. zł (rezerwa celowa nr 8).

Ze środków tych MEN wykorzystano kwotę 8.554,1 tys. zł⁹ (95,6%), przeznaczając je na cele wskazane we właściwych decyzjach Ministra Finansów, z tego:

- w pełni wykorzystano środki z rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (nr 8) i na finansowanie polsko-ukraińskiej współpracy młodzieży (nr 79) w kwocie łącznej 8.186,6 tys. zł, przekazując dotacje Instytutowi Badań Edukacyjnych na współfinansowanie projektu pn. *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego* oraz podmiotom wyłonionym w drodze konkursów na realizację zadań publicznych pn. *Wolontariat harcerski* i *Polsko-ukraińska współpraca młodzieży*;
- środki z rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, w tym ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy (nr 21) wykorzystano w kwocie 76 tys. zł (98,7%); niewykorzystanie części środków wynikało z poniesienia mniejszych wydatków na pochodne od wynagrodzeń;
- środki z rezerwy celowej na zadania w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, w tym na zadania związane z bezpieczną i przyjazną szkołą (nr 26) wykorzystano w kwocie 178 tys. zł (68,5%); niewykorzystanie części uzyskanych środków wynikało z oszczędności w wydatkach MEN na realizację programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła*;
- środki z rezerwy celowej na realizację programu *Radosna szkoła* (nr 44) wykorzystano w kwocie 113,5 tys. zł (27%); niewykorzystanie części uzyskanych środków wynikało z mniejszej od zakładanej liczby placów zabaw utworzonych w 2014 r. w ramach programu oraz uzyskania przez MEN niższych – od zakładanych na podstawie wydatków roku ubiegłego – cen jednostkowych kontroli prawidłowości wykonania placów zabaw, zleconych wykonawcom w trybie przetargu nieograniczonego.

[dowód: akta kontroli str. 426-650, 915-921, 1142-1150, 1174-1178, 1184-1188, 2343-2347]

3. W strukturze zrealizowanych wydatków dominowały wydatki bieżące jednostek budżetowych (351.943,7 tys. zł), stanowiące 76,3% wydatków części 30¹⁰.

- Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2014 r. były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 891,1 tys. zł. Planowane wydatki w tej grupie (361.756,2 tys. zł) zrealizowano w 97,3%. Dominujące wydatki poniesiono w rozdziałach: 80145 – *Komisje egzaminacyjne* – 199.136 tys. zł (56,6%), 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 41.141,5 tys. zł (11,7%), 80195 – *Pozostała działalność* – 40.285 tys. zł (11,4%) i 80135 – *Szkolnictwo polskie za granicą* – 33.017,4 tys. zł (9,4%).
- Wydatki w grupie dotacje i subwencje w 2014 r. były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 9.025,1 tys. zł. Planowane wydatki w tej grupie (115.559,1 tys. zł) zrealizowano w 85,2%, przeznaczając na: dotacje przedmiotowe – 215,5 tys. zł, dotacje podmiotowe – 8.000 tys. zł, dotacje celowe – 90.254,9 tys. zł.

⁸ Załącznik do uchwały nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2014-2016 *Bezpieczna i przyjazna szkoła*.

⁹ Dotacje wliczone w kwocie przekazanej, bez pomniejszenia o zwroty środków niewykorzystanych.

¹⁰ W części 30 w 2014 r. funkcjonowały następujące państwowe jednostki budżetowe: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Centrum Informatyczne Edukacji w Warszawie, Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie, Centralna Komisja Egzaminacyjna w Warszawie, Okręgowe Komisje Egzaminacyjne w: Gdańsku, Jaworznie, Krakowie, Łodzi, Łomży, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Warszawie, Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie.

Dotacje przedmiotowe (215,5 tys. zł) zostały przekazane czterem wydawcom na dofinansowanie pierwszego wydania ośmiu podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego w łącznym nakładzie 11 tys. egzemplarzy.

Dotacja podmiotowa została przekazana Centrum Nauki Kopernik (podmiotowi wskazanemu w ustawie budżetowej na 2014 r.) w zaplanowanej kwocie (8.000 tys. zł). Dotację przekazano zgodnie z warunkami określonymi przez organizatorów tej instytucji w porozumieniu z dnia 21 października 2013 r. w sprawie łącznej rocznej dotacji dla Centrum Nauki Kopernik na 2014 r.¹¹, tj. w czterech transzach po 2.000 tys. zł, w terminie do 10 dnia każdego kwartału.

Na dotacje celowe wydatkowano 84,7% z zaplanowanej kwoty 106.559,1 tys. zł. Kontrolą objęto wydatki na dotacje celowe przekazane w ramach planu finansowego dysponenta głównego w kwocie 23.542,1 tys. zł¹². W wybranej próbie kontrolnej zbadano dotacje celowe udzielone na:

- organizację trzech olimpiad przedmiotowych: chemicznej, języka rosyjskiego, wiedzy o państwie i prawie – 697,2 tys. zł;
- zapewnienie kształcenia dzieciom personelu Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC) NATO w szkołach niepublicznych prowadzonych przez Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – 1.000 tys. zł;
- realizację zadania publicznego zleconego Stowarzyszeniu Wspólnota Polska z siedzibą w Warszawie w zakresie organizowania w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim – 1.221,7 tys. zł;
- realizację zadań publicznych z zakresu wypoczynku dzieci i młodzieży zleconych Stowarzyszeniu Instytut Narodów Kaukazu z siedzibą w Warszawie, Fundacji Wolność i Demokracja z siedzibą w Warszawie, Fundacji Edukacja Bez Granic z siedzibą w Katowicach – 106,2 tys. zł;
- adaptację i druk podręczników dla dzieci niewidomych i słabowidzących zlecone Uniwersytetowi Warszawskiemu i Towarzystwu Opieki nad Ociemniałymi w Laskach – 4.083 tys. zł;
- prowadzenie przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji z siedzibą w Warszawie obsługi administracyjnej programu Erasmus+ oraz Krajowego Centrum Europass – 6.100 tys. zł;
- zaliczki dla beneficjentów na współfinansowanie krajowe w pięciu projektach realizowanych w ramach Priorytetu III POKL¹³ – 10.334 tys. zł.

Badane dotacje na zadania finansowane z budżetu państwa (bez udziału środków europejskich) zostały udzielone na podstawie umów dotacji określających zakres i warunki realizacji i finansowania zadania, zgodnie z planem finansowym i celowo. Dotacje zostały przekazane zgodnie z warunkami zawartych umów i rozliczone w drodze weryfikacji przez MEN sprawozdań merytorycznych i finansowych beneficjentów z realizacji zadania. W umowach określano m.in. uprawnienia MEN do kontroli przebiegu realizacji zadania i sposobu wykorzystania dotacji oraz wymóg złożenia przez beneficjenta w określonym czasie sprawozdania i rozliczenia z realizacji zadania. Beneficjenci dotacji zostali wyłonieni z zachowaniem obowiązującego trybu zlecania poszczególnych zadań. W przypadku czterech beneficjentów wystąpiło częściowe niewykorzystanie środków dotacji (w kwocie łącznej 807 tys. zł), które zostały zwrócone na rachunek MEN.

¹¹ Porozumienie zawarte przez Prezydenta m.st. Warszawy, Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

¹² Dobór statystyczny przy pomocy narzędzia informatycznego NIK (metodą PPS/MUS, przy interwale losowania 5% wydatków na dotacje).

¹³ Projekty pn.: *Stáže i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo; Zagraniczna mobilność szkolnej kadry edukacyjnej w ramach projektów indywidualnych; Zagraniczna mobilność szkolnej kadry edukacyjnej w ramach projektów instytucjonalnych; Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania krajowych ram kwalifikacji oraz krajowego rejestru kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie; Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego.*

Dotacje na współfinansowanie projektów POKL udzielono zgodnie z umowami o dofinansowanie, w tym z harmonogramami finansowania poszczególnych projektów, a ich rozliczenie nastąpiło w ramach odpowiednich wniosków beneficjentów o kolejne płatności okresowe.

- Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2014 r. były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 1.704,6 tys. zł. Planowane wydatki w tej grupie (6.886,9 tys. zł) zrealizowano w 97,4%. Dominujące wydatki stanowiły wynagrodzenia ryczałtowe nauczycieli kierowanych do pracy za granicą – w kwocie 4.861,4 tys. zł (72,5%), stypendia Ministra Edukacji Narodowej dla uczniów – 960 tys. zł (14,3%) i nagrody Ministra Edukacji Narodowej dla nauczycieli – 588 tys. zł (8,8%).

- Wydatki majątkowe w 2014 r. były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 771,2 tys. zł. Planowane wydatki w tej grupie (4.316,7 tys. zł) zrealizowano w 98,7%. Realizacja wydatków w poszczególnych działach była następująca: 750 – *Administracja publiczna* – 956,2 tys. zł (22,4%) i 801 – *Oświata i wychowanie* – 3.303,3 tys. zł (77,6%).

Wydatkowane środki przeznaczono na:

- zakupy inwestycyjne (§§ 6060, 6068, 6069) – w kwocie 3.359,5 tys. zł, zrealizowane w: MEN, Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie, Centrum Informatycznym Edukacji w Warszawie, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie oraz Okręgowych Komisjach Egzaminacyjnych w Jaworznie, Łodzi, Wrocławiu, Łomży, Krakowie, Warszawie i Poznaniu, Krajowym Ośrodku Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Warszawie, Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie, obejmujące głównie sprzęt i oprogramowanie komputerowe, sprzęt poligraficzny i sprzęt RTV;
- wydatki na inwestycje (§ 6580) – w kwocie 900 tys. zł, zrealizowane przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży na modernizację jej siedziby.

4. W ramach planu finansowego dysponenta trzeciego stopnia w MEN w 2014 r. zrealizowano wydatki w kwocie 80.612,3 tys. zł (93,6% kwoty planowanej), w tym na obsługę tego urzędu – 42.174,7 tys. zł¹⁴. W stosunku do 2013 r. były one wyższe odpowiednio o 1.027,7 tys. zł (1,3%) i 168,4 tys. zł (0,4%).

Kontrolą objęto wydatki pozapłacowe zrealizowane w MEN w ramach planu finansowego dysponenta trzeciego stopnia w kwocie 36.689,8 tys. zł¹⁵. W wybranej próbie kontrolnej zbadano: wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 29,8 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 36.380,4 tys. zł, wydatki majątkowe – 279,6 tys. zł. Badane wydatki zrealizowano zgodnie z planem finansowym, celowo, z odpowiednim zastosowaniem przepisów dotyczących sposobu realizacji poszczególnych rodzajów wydatków i przy zachowaniu wymaganych terminów płatności.

[dowód: akta kontroli str. 651-854, 899-986, 1169-1173, 1479-1490]

5. Kontrolą objęto wybrane celowo (wg rodzaju przedmiotu zamówienia) cztery postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych przez MEN, o wartości umów ogółem 2.528,5 tys. zł (30,7% z kwoty ogółem 8.229,5 tys. zł udzielonych zamówień publicznych), z tego:

- zamówienie z wolnej ręki na wydanie podręcznika do nauki języka litewskiego z materiałami pomocniczymi (579,9 tys. zł);
- zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu komputerowego na potrzeby MEN (243,8 tys. zł);
- zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego na remont dziedzińców w siedzibie MEN (1.627,9 tys. zł);

¹⁴ Łącznie wydatki wykonane w działach: 750 – *Administracja publiczna*, 752 – *Obrona narodowa*, 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*.

¹⁵ Dobór statystyczny przy pomocy narzędzia informatycznego NIK (metodą PPS/MUS, przy następujących parametrach losowania próby kontrolnej: ryzyko statystyczne – 15%, próg istotności badania – 2%, błąd badania – 0,75).

- zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego na organizację posiedzeń Społecznego Komitetu Doradczego w ramach projektu POKL pn. *Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły* (76,9 tys. zł).

W badanych postępowaniach zachowano wymagane ustawowe procedury, odpowiednio do zastosowanych trybów wylaniania wykonawcy. Zamówienie w trybie z wolnej ręki zostało udzielone wykonawcy posiadającemu autorskie prawa majątkowe do zamówionego podręcznika i materiałów pomocniczych, co upoważniało do zastosowania tego trybu postępowania. Na wynagrodzenia wykonawców badanych zamówień publicznych wydatkowano 2.512,7 tys. zł, tj. o 15,8 tys. mniej od kwoty łącznej zawartych umów. Oszczędności te powstały głównie ze względu na mniejszą od planowanej liczbę uczestników posiedzeń Społecznego Komitetu Doradczego w ramach projektu pn. *Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły*, co zmniejszyło ostateczne wydatki na wynagrodzenie wykonawcy zamówienia o 13,8 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 896, 1201-1313]

6. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 r., ogółem w części 30 budżetu państwa i budżetu środków europejskich (§§ 409 i 417), wyniosły 107.926,7 tys. zł i były niższe niż wykonane w 2013 r. o 6.812,7 tys. zł (5,9%). Wydatki te zrealizowano z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 14 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁶:

- wynagrodzenia bezosobowe ogółem w 2014 r. były niższe o 3.426,3 tys. zł od zaplanowanych na podstawie ustawy budżetowej w 2013 r.¹⁷ (111.353 tys. zł);
- wynagrodzenia bezosobowe poniesione w 2014 r. w ramach zadań finansowanych wyłącznie z budżetu państwa (88.099,7 tys. zł), tj. z wyłączeniem współfinansowania krajowego na zadania realizowane z udziałem środków europejskich, były wyższe o 1.828,7 tys. zł od zaplanowanych na podstawie ustawy budżetowej w 2013 r. (86.271 tys. zł), przy czym wzrost ten nie przekroczył kwoty zwiększenia planu tych wydatków z rezerw celowych budżetu państwa (o 1.752,3 tys. zł) i na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie wielkości wynagrodzeń bezosobowych w roku 2014¹⁸ (o 7.358 tys. zł);
- wynagrodzenia bezosobowe poniesione w ramach zadań finansowanych w 2014 r. z udziałem środków europejskich (19.827 tys. zł), tj. na współfinansowanie krajowe oraz finansowanie ze środków europejskich, były niższe o 5.255 tys. zł od zaplanowanych na podstawie ustawy budżetowej w 2013 r. (25.082 tys. zł), pomimo zwiększenia planu tych wydatków z rezerw celowych (o 3.578,6 tys. zł).

Na podstawie § 1 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Minister Finansów wyraził zgodę na zwiększenie w części 30 budżetu państwa wydatków na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170), w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne*, o kwotę 7.358 tys. zł, ze środków zaplanowanych w tym rozdziale na zakup usług pozostałych (§ 4300). MEN wnioskowało o zwiększenie limitu wydatków na wynagrodzenie bezosobowe ze względu na przewidywane zwiększenie w 2014 r. wydatków na wynagrodzenia egzaminatorów biorących udział w przeprowadzaniu egzaminów przez Okręgowe Komisje Egzaminacyjne.

[dowód: akta kontroli str. 890-893]

7. Przeciętne zatrudnienie w części 30 (w działach 750 i 801) w 2014 r. wyniosło ogółem 1.495 osób i było niższe niż w 2013 r. o 30 osób (2%). Wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 115.712,6 tys. zł (z tego: wynagrodzenia osobowe – 109.440,7 tys. zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne – 6.271,9 tys. zł), tj. 98,8% kwoty planowanej (117.062 tys. zł), a średnie wynagrodzenie miesięczne brutto – 6.450 zł. W stosunku do 2013 r. wydatki na wynagrodzenia były niższe o 1.491,6 tys. zł (1,3%), a przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto wyższe o 45 zł (0,7%).

Przeciętne zatrudnienie w MEN (w dziale 750) w 2014 r. wyniosło ogółem 295 osób i było wyższe niż w 2013 r. o 10 osób (3,5%). Wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

¹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

¹⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1117.

25.249,3 tys. zł (z tego: wynagrodzenia osobowe – 23.545,2 tys. zł i dodatkowe wynagrodzenie roczne – 1.704,1 tys. zł), tj. 99,8% planowanej kwoty ogółem (25.297 tys. zł), a średnie wynagrodzenie miesięczne brutto – 7.133 zł. W stosunku do 2013 r. wydatki na wynagrodzenia w MEN były wyższe o 269,1 tys. zł (1,1%), a przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto niższe o 171 zł (2,3%)¹⁹.

[dowód: akta kontroli str. 515-523, 894-895, 1504-1505]

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wydatkowanie w 2014 r. kwoty 708,2 tys. zł na opłacenie składek na 2015 r. do budżetu Europejskiej Fundacji Młodzieży (385 tys. zł) i Europejskiego Centrum Języków Nowożytnych (323,2 tys. zł). W notach płatniczych tych organizacji określono termin płatności 1/3 każdej składki do końca lutego 2015 r., a pozostałych 2/3 składki do końca czerwca 2015 r. Poprzez opłacenie składek w pełnej wysokości w dniu 23 grudnia 2014 r. MEN dokonało wyprzedzenia ustalonych terminów płatności kwoty 236,1 tys. zł o dwa miesiące i kwoty 472,1 tys. zł o sześć miesięcy²⁰. Składki do budżetu tych organizacji na 2014 r. MEN przekazało w dniu 30 grudnia 2013 r.

Z wyjaśnienia Pana Grzegorza Chorążego – zastępcy dyrektora Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej wynika, że MEN praktykuje jednorazową zapłatę tych składek od początku udziału Polski w programach Europejskiej Fundacji Młodzieży i Europejskiego Centrum Języków Nowożytnych, a opłacenie w 2014 r. składek do budżetu tych organizacji na 2015 r. nastąpiło w reakcji na kierowane z różnych gremiów Rady Europy prośby o jak najwcześniejsze opłacanie składek przez państwa członkowskie.

[dowód: akta kontroli str. 674-684, 898]

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano w części 30 budżetu środków europejskich wydatki w kwocie 372.095 tys. zł, z tego: w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 150 tys. zł, w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 371.945 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (nr 98) do kwoty 419.555,4 tys. zł, tj. o 47.460,4 tys. zł (12,8%).

Z planowanych wydatków wykorzystano kwotę 399.518,6 tys. zł (95,2%), z tego w działach 750 – 159,5 tys. zł i 801 – 399.359,1 tys. zł. Wydatki zrealizowane w 2014 r. były niższe niż w 2013 r. o 75.854,5 tys. zł (16%).

Środki uzyskane z rezerwy celowej (47.460,4 tys. zł) wykorzystano w kwocie 41.403,2 tys. zł, tj. w 87,2%.

Z budżetu środków europejskich w części 30 finansowano realizację POKL, tj.: projekty systemowe i konkursowe w ramach Priorytetu III – *Wysoka jakość systemu oświaty* (dział 801), realizowany przez MEN projekt w ramach Priorytetu V – *Dobre rządzenie* (dział 750)²¹ i wsparcie dla IP w ramach Priorytetu X – *Pomoc techniczna* (dział 750).

Minister Edukacji Narodowej pełni funkcję IP w realizacji Priorytetu III POKL. Do końca 2014 r. w ramach tego Priorytetu zakontraktowano 649 projektów (łącznie systemowe i konkursowe) o wartości 3.001.271,6 tys. zł (równowartość 718 mln euro wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z dnia 27 listopada 2014 r.), tj. 99,9% alokacji. We wnioskach o płatność IP zatwierdziła w tym czasie wydatki kwalifikowalne na kwotę 2.368.410 tys. zł, tj. w wysokości 78,8% alokacji (równowartość 566,6 mln euro). Zakończono realizację 313 projektów (48,2%). Spośród dziewięciu wskaźników rezultatu przyjętych do monitorowania realizacji celów Priorytetu²², do końca 2014 r. w pełni osiągnięto zakładane wartości czterech wskaźników, tj. odsetka:

¹⁹ W 2014 r., w stosunku do roku poprzedniego, wystąpił statystycznie wzrost o 6,1% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, spowodowany poniesieniem wydatków na wynagrodzenia osób odwołanych ze stanowiska Ministra Edukacji Narodowej i Podsekretarza Stanu (nie wystąpiło podwyższenie wynagrodzenia zasadniczego osób zatrudnionych w MEN na kierowniczych stanowiskach państwowych).

²⁰ Opłaty bankowe z tytułu jednorazowego przelewu kwoty składek wyniosły 130 zł.

²¹ Projekt pn. *Sprawne konsultacje społeczne w Ministerstwie Edukacji Narodowej*.

²² Dane wg *Sprawozdania z realizacji Priorytetu III w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 za 2014 r.* (wersja przed zatwierdzeniem przez IP).

- jednostek prowadzących kształcenie nauczycieli (tj. szkół wyższych i kolegiów nauczycielskich), które zastosowały nowe formy i zasady kształcenia nauczycieli – w odniesieniu do wszystkich jednostek prowadzących kształcenie nauczycieli;
- szkół objętych pilotażem w zakresie zmodernizowanego systemu doskonalenia nauczycieli jako elementu wsparcia szkół;
- obowiązujących podstaw programowych na poziomie szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej, które zostały zweryfikowane w celu lepszego zorientowania na potrzeby rynku pracy – w odniesieniu do wszystkich podstaw programowych na poziomie tych szkół;
- nauczycieli kształcenia zawodowego i instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uczestniczyli w trwającym co najmniej dwa tygodnie doskonaleniu zawodowym w przedsiębiorstwach – w stosunku do ogólnej liczby tych nauczycieli.

W pozostałych pięciu wskaźnikach osiągnięto poziom realizacji od 16,7% do 92,2% zakładanego celu. Najniższy poziom realizacji dotyczy wskaźnika: odsetek jednostek prowadzących doskonalenie nauczycieli, które uzyskały akredytację, w odniesieniu do wszystkich jednostek prowadzących doskonalenie nauczycieli (do końca 2014 r. akredytację uzyskało 2,5% jednostek prowadzących doskonalenie nauczycieli, przy założonym wskaźniku 15%, tj. 16,6% zakładanej wartości docelowej). W sprawozdaniu z realizacji Priorytetu za 2014 r. IP wskazała na potencjalne zagrożenie nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźnika do końca okresu realizacji POKL. Wynika to z małego zainteresowania placówek doskonalenia nauczycieli uzyskiwaniem akredytacji. W celu przeciwdziałania tej tendencji (i mobilizowania placówek doskonalenia nauczycieli do uzyskiwania akredytacji) wprowadzono zmiany do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli²³, polegające na rozszerzeniu listy zadań, które mogą być realizowane wyłącznie przez placówki akredytowane – o prowadzenie kursów kwalifikacyjnych z zakresu przygotowania pedagogicznego dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu i z zakresu pedagogiki specjalnej (zmiany wejdą w życie od 1 stycznia 2016 r.).

[dowód: akta kontroli str. 343-344, 424-438, 1054-1136, 1174-1178, 1180-1183, 1479-1482]

2. Kontrolą objęto próbę celową wydatków z budżetu środków europejskich w MEN w kwocie 15.260,2 tys. zł, z tego:

- wydatki towarzyszące wybranym losowo wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie – 15.210,1 tys. zł, w tym:
 - wynagrodzenie wypłacone za sierpień 2014 r. z tytułu umowy zlecenia MEN/2014/DFS/104 na usługę wsparcia technicznego działań informacyjno-promocyjnych IP, zrealizowane w ramach Roczego Planu Działania Pomocy Technicznej POKL – 3,1 tys. zł (dział 750);
 - dotacje na realizację w ramach Priorytetu III POKL projektów: *Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły*, *Zagraniczna mobilność szkolnej kadry edukacyjnej w ramach projektów indywidualnych*, *Stáže i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo* – 15.207 tys. zł (dział 801);
- wydatki na organizację posiedzeń Społecznego Komitetu Doradczego powołanego w projekcie *Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły*, rozliczone we wnioskach o płatność za okresy: kwiecień-czerwiec 2014 r., październik 2014 r. i listopad-grudzień 2014 r. – 50,1 tys. zł (dział 801).

W badanym zakresie stwierdzono:

- wynagrodzenie wykonawcy z tytułu umowy zlecenia wypłacono zgodnie z warunkami umowy;
- przekazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego zleceń płatności dotacji na realizację trzech projektów nastąpiło po zweryfikowaniu wniosków beneficjentów o płatności okresowe i stwierdzeniu wymaganego rozliczenia co najmniej 70% wcześniej

²³ Dz.U. z 2014 r., poz. 1041 ze zm.

przekazanych zaliczek (jednocześnie ze zleceniami płatności w części współfinansowania krajowego);

- wydatki na organizację posiedzeń Społecznego Komitetu Doradczego w projekcie *Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły*, obejmujące zwrot kosztów podróży dla uczestników posiedzeń Komitetu i jego grup roboczych oraz wynagrodzenie za obsługę organizacyjną posiedzeń Komitetu, były zgodne z planem finansowym projektu i harmonogramem jego realizacji.

[dowód: akta kontroli str. 924-929, 982-1053]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. najwyższe wydatki w części 30 – *Oświata i wychowanie* poniesiono na zadanie 3.1 *Oświata i wychowanie*, wyodrębnione w układzie zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ramach funkcji 3 *Edukacja, wychowanie i opieka*, na które przeznaczono 790.796,6 tys. zł (z tego: 391.251 tys. zł z budżetu państwa i 399.545,6 tys. zł z budżetu środków europejskich), tj. 91,9% wydatków ogółem. W stosunku do 2013 r. wydatki na to zadanie były niższe o 86.675,6 tys. zł. Do monitorowania celu zadania, tj. *podnoszenia jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania*, przyjęto miernik w postaci odsetka uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną, w odniesieniu do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli – o docelowej wysokości 83,6%. Zakładany poziom miernika został osiągnięty z przekroczeniem o 1,9 punktu procentowego (85,6%). W stosunku do 2013 r. nastąpiła poprawa stanu wyrażonego takim samym miernikiem (83,6%) o 2 punkty procentowe.

Na podzadanie 3.1.2 *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* wydatkowano ogółem 223.026,5 tys. zł (z tego: 83.248,6 tys. zł z budżetu państwa i 139.777,9 tys. zł z budżetu środków europejskich), tj. o 42.857,2 tys. zł mniej niż w 2013 r. Do monitorowania celu podzadania, tj. *podnoszenia jakości oraz efektywności kształcenia*, przyjęto mierniki w postaci odsetka uzyskanych dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe i odsetka świadectw dojrzałości w stosunku do liczby przystępujących do danego egzaminu – o docelowych wysokościach 67% i 82%. Zakładane poziomy mierników osiągnięto (przy przekroczeniu o 0,3 punktu procentowego odsetka uzyskanych dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe). W stosunku do 2013 r. poziom zdawalności obu egzaminów był niższy, odpowiednio o 0,5 i 6 punktów procentowych.

Na podzadanie 3.1.3 *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* wydatkowano ogółem 184.770 tys. zł (z tego: 48.202,1 tys. zł z budżetu państwa i 136.567,9 tys. zł z budżetu środków europejskich), tj. o 11.835 tys. zł więcej niż w 2013 r. Do monitorowania celu podzadania, tj. *zapewnienia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą*, przyjęto miernik w postaci odsetka nauczycieli kończących różne formy doskonalenia dofinansowanego z budżetu MEN w stosunku do liczby nauczycieli ogółem – o docelowej wysokości 9,5%. Osiągnięto poziom miernika niższy o 0,5 punktu procentowego. W stosunku do 2013 r. udział nauczycieli, których doskonalenie dofinansowano ze środków budżetowych MEN (9,7%), był niższy o 0,7 punktu procentowego.

Na podzadanie 3.1.4 *Przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów zewnętrznych* wydatkowano ogółem 242.095,7 tys. zł (z tego: 203.507,1 tys. zł z budżetu państwa i 38.588,6 tys. zł z budżetu środków europejskich). Do monitorowania celu podzadania, tj.: *podnoszenia jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania*, przyjęto mierniki zastosowane w podzadaniu 3.1.2 i te same ich wielkości.

[dowód: akta kontroli str. 402-421, 1496-1500]

W ramach zadania 3.1 *Oświata i wychowanie* finansowano m.in.: opracowanie i wydanie podręcznika do klasy I szkoły podstawowej, adaptacje podręczników szkolnych do potrzeb kształcenia specjalnego, organizację wypoczynku dla dzieci i młodzieży oraz pomoc dla repatriantów.

- Na zapewnienie bezpłatnego podręcznika do klasy I szkoły podstawowej pt. *Nasz elementarz* wydatkowano 12.837,9 tys. zł²⁴ (w 2014 r. – 10.766,6 tys. zł i do 3 kwietnia 2015 r. – 2.071,3 tys. zł), z tego:
 - opracowanie podręcznika w czterech częściach – 1.349 tys. zł;
 - druk czterech części podręcznika w nakładzie po 636 tys. egzemplarzy – 8.887,5 tys. zł²⁵;
 - dystrybucja do szkół w kraju i za granicą trzech pierwszych części podręcznika – 939,5 tys. zł;
 - wykonanie wersji podręcznika na tablice interaktywne dla nauczycieli – 15 tys. zł;
 - adaptacja trzech pierwszych części podręcznika dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących oraz ich wydanie w systemie Braille'a i w druku powiększonym w nakładzie łącznym 1.670 egzemplarzy – 418,6 tys. zł;
 - adaptacja czterech części podręcznika dla potrzeb uczniów mających trudności w uczeniu się i komunikowaniu, w tym niesłyszących i słabosłyszących, z upośledzeniem umysłowym, autyzmem i afazją oraz wydanie trzech pierwszych części w druku w nakładzie łącznym 11.639 egzemplarzy i na płycie DVD w polskim języku migowym w nakładzie łącznym 3.017 egzemplarzy – 1.228,3 tys. zł.
- Na zapewnienie podręczników do kształcenia specjalnego dla uczniów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych w Laskach wydatkowano 492 tys. zł (dotacja na realizację zadania publicznego zleconego Towarzystwu Opieki nad Ociemniałymi z siedzibą w Laskach). Ze środków tych sfinansowano wydruk 24 podręczników w łącznym nakładzie 161 egzemplarzy oraz 53 książek pomocniczych w łącznym nakładzie 69 egzemplarzy, na podstawie adaptacji podręczników udostępnionych przez MEN do bezpłatnego wykorzystania.
- Na pomoc dla 162 repatriantów wydatkowano 380,7 tys. zł (rozdział 85334 – *Pomoc dla repatriantów*), finansując z tego organizację przez Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie trzech ośmiodniowych kursów adaptacyjno-językowych dla łącznie 121 osób oraz 11 kursów języka polskiego dla repatriantów i członków ich rodzin w miejscu ich zamieszkania dla łącznie 41 osób²⁶.
- Na organizację wypoczynku dla dzieci i młodzieży (łącznie w rozdziałach 85412 – *Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży* i 85413 – *Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju*) wydatkowano 4.477,4 tys. zł. Przeznaczono je (w formie dotacji) na sfinansowanie realizacji pięciu zadań publicznych²⁷ zleconych organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego. Efektem tych wydatków było zorganizowanie różnych form o charakterze wypoczynkowo-szkoleniowym²⁸, trwających od kilku dni do sześciu tygodni, dla 8,2 tys. dzieci i młodzieży szkolnej z kraju i zagranicy oraz instruktorów harcerskich.

[dowód: akta kontroli str. 439-492, 897, 914-921, 924-929, 967-968, 980-981, 1179, 1198-1200]

²⁴ Podane kwoty nie obejmują przyszłych wydatków na: a) dystrybucję w I kwartale 2015 r. czwartej części podręcznika do szkół w kraju oraz dystrybucję podręcznika do szkół za granicą; b) adaptację i wydanie części czwartej podręcznika dla uczniów niewidomych i słabowidzących; c) wydanie czwartej części podręcznika po adaptacji dla uczniów mających trudności w uczeniu się i komunikowaniu, w tym niesłyszących i słabosłyszących, z upośledzeniem umysłowym, autyzmem i afazją; d) zarządzanie rezerwą podręcznikową w 2015 r.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie* nie badano procedur opracowania i wydania podręcznika, będących przedmiotem odrębnej kontroli NIK.

²⁵ W tym: wydatki poniesione przez MEN (na sfinansowanie druku standardowej wersji czterech części podręcznika przez Centrum Usług Wspólnych) – 8.861,7 tys. zł i wydatki poniesione przez Centrum Informatyczne Edukacji w Warszawie (druk egzemplarzy próbnych i okazowych podręcznika) – 25,7 tys. zł.

²⁶ Formy przewidziane art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1392).

²⁷ Zadania: *Wolontariat harcerski, Polsko-ukraińska współpraca młodzieży, Wspieranie inicjatyw edukacyjnych na rzecz uchodźców, mniejszości narodowych/etnicznych mieszkających w Polsce, służących nauczaniu języka polskiego lub kultywowaniu języka, tradycji i kultury mniejszości narodowych/etnicznych; Międzynarodowa współpraca szkół i wymiana młodzieży, Letnia szkoła młodzieżowych animatorów środowisk polskich za granicą.*

²⁸ Wymiana grup młodzieży z Polski i zagranicy, warsztaty tematyczne, obozy edukacyjne, kursy językowe, szkolenia instruktorów harcerskich.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów rzeczowych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań jednostkowych i łącznych w zakresie części 30 – *Oświata i wychowanie*: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28UE, Rb-28 Programy i Rb-BZ1 oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2014 Rb-N i Rb-Z.

Roczne sprawozdania jednostkowe MEN zawierają dane zgodne z kwotami ujętymi w księgach rachunkowych.

Sprawozdania łączne sporządzono w MEN zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz własnych sprawozdań jednostkowych dysponenta części 30. Sprawozdania zostały opracowane w sposób prawidłowy pod względem formalnorachunkowym i merytorycznym oraz przekazane właściwym odbiorcom w wymaganych terminach.

Dysponent części, w ramach kontroli zarządczej sprawował nadzór i kontrolę nad prawidłowością sporządzania sprawozdań jednostek podległych pod względem przestrzegania terminowości ich opracowywania, sprawdzenia poprawności i kompletności danych sprawozdawczych oraz ich zatwierdzenia przez uprawnione osoby. Sprawozdania Rb-BZ1 podlegały również kontroli pod względem zgodności z kwotami ujętymi w sprawozdaniach: Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28UE. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawozdaniu jednostkowym, przed sporządzeniem sprawozdania łącznego, dysponent części wzywał jednostki podległe do sporządzenia właściwej korekty sprawozdania.

W 2014 r. nie zakończono w MEN procesu opracowania i wdrożenia jednolitej metodyki zarządzania ryzykiem. W *Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Edukacji Narodowej za rok 2013* stwierdzono, że w dziale administracji rządowej oświata i wychowanie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły niezakończenia procesu opracowywania i wdrożenia jednolitej metodyki zarządzania ryzykiem w jednostkach w dziale. Powyższą ocenę sformułował również Komitet Audytu w swoim sprawozdaniu z realizacji zadań w 2014 r. (z dnia 27 lutego 2015 r.).

[dowód: akta kontroli, str. 1456-1678, 1738-1741, 1984-2010]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Realizacja działań nadzorczych dysponenta części, w tym w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W MEN sporządzano kwartalne informacje z wykonania planu dochodów i wydatków oraz zadań w części 30 – *Oświata i wychowanie*, służące ocenie stanu realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w odniesieniu do planów finansowych MEN i podległych jednostek organizacyjnych.

W MEN prowadzono bieżące działania kontrolne i sprawdzające dotyczące: prawidłowości i terminowości pobierania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowości wykorzystania środków finansowych, w tym zakresu zrealizowanych zadań oraz wysokości i terminów przekazywania i prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, tj. działania należące do zadań nadzorczych dysponenta części budżetu państwa na podstawie art. 175 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o finansach publicznych. W 2014 r. przeprowadzono 15 kontroli, w tym kontrole w trzech jednostkach podległych. W dziewięciu jednostkach sprawdzono prawidłowość wykorzystania przekazanych dotacji. Zrealizowano również cztery zadania w ramach audytu wewnętrznego, z których jedno dotyczyło celowości wydatków budżetowych (zasadności ponoszenia kosztów uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych w kontekście uzyskania oszczędności budżetowych).

W ramach zadań nadzorczych dysponenta części uwzględniono również realizację planu finansowego w układzie zadaniowym, w tym planów finansowych jednostek podległych, na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Informacje o realizacji zadań w odniesieniu do podległych jednostek organizacyjnych były zbierane w okresach półrocznych (do poziomu działania). Obejmowały one swoim zakresem kwoty wydatków, jak i osiągnięte efekty rzeczowe. Przyjęte mierniki umożliwiały ocenę skuteczności realizowanych działań.

W wyniku przeprowadzonej w MEN kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. NIK wniosowała o:

1) udzielanie zamówień publicznych wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹, za wyjątkiem przypadków, w których ustawa ta nie ma zastosowania;

2) wyeliminowanie przypadków udzielania upoważnień do zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej, niezgodnych z zakresem posiadanego umocowania³⁰.

Wnioski te zostały zrealizowane.

[dowód: akta kontroli, str. 1456-1678, 1738-2342, 2348-2368]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej działań nadzorczych dysponenta części nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Wydatki publiczne w obszarze oświaty i wychowania w latach 2010-2014

Opis stanu
faktycznego

1. W 2014 r. w systemie oświaty funkcjonowało ogółem 52.716 podmiotów prowadzących działalność dydaktyczną, opiekuńczą lub wychowawczą³¹, z tego:

- 13.067 przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego;
- 33.334 szkół różnego typu;
- 2.830 placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego;
- 891 placówek oświatowo-wychowawczych;
- 839 poradni psychologiczno-pedagogicznych;
- 718 młodzieżowych ośrodków wychowawczych i socjoterapii, ośrodków szkolno-wychowawczych (wraz ze specjalnymi), a także innych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży realizację obowiązku wychowania przedszkolnego oraz obowiązku szkolnego i nauki;
- 446 placówek doskonalenia nauczycieli;
- 591 innych placówek (biblioteki pedagogiczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze, zakłady kształcenia nauczycieli, placówki artystyczne, kolegia pracowników służb społecznych).

Jednostki sektora finansów publicznych prowadziły 36.352 szkół i placówek (69%), a jednostki spoza sektora finansów publicznych – 16.364 (31%).

Z usług edukacyjnych ww. szkół i placówek korzystało 6.369.305 uczniów, z tego:

- 1.236.470 w placówkach wychowania przedszkolnego;
- 5.130.114 w szkołach;
- 2.721 w zakładach kształcenia nauczycieli i kolegiach pracowników służb społecznych.

W 2014 r. w szkołach i placówkach systemu oświaty zatrudniano ogółem 654.184 nauczycieli (w przeliczeniu niepełnozatrudnionych na etaty).

²⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³⁰ Dotyczy przedstawicieli MEN podpisujących umowy w imieniu Ministra Edukacji Narodowej.

³¹ Dane MEN z bazy danych systemu informacji oświatowej wg stanu na dzień 30 września i 10 października 2014 r.

Wydatki publiczne na funkcjonowanie systemu oświaty³² w ostatnich pięciu latach kształtowały się następująco: 2010 r. – 56.408.211 tys. zł, 2011 r. – 59.297.422 tys. zł, 2012 r. – 62.263.577 tys. zł, 2013 r. – 63.365.725 tys. zł, 2014 r. – 64.866.360 tys. zł.

Minister Edukacji Narodowej wyjaśniła, że działania MEN w związku z realizacją polityki oświatowej państwa oparte są m.in. na *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*³³. Wśród realizowanych w latach 2010-2014 najważniejszych działań służących kształtowaniu sytuacji społeczno-gospodarczej kraju Minister wskazała:

- podnoszenie jakości nauczania w Polsce, m.in. poprzez wdrażanie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz reformę systemu nadzoru pedagogicznego i doskonalenia nauczycieli;
- systemowe działania wspierające szkoły i organy prowadzące w procesie obniżania wieku obowiązku szkolnego;
- upowszechnienie edukacji przedszkolnej;
- zmiany w obszarze szkolnictwa zawodowego (wdrażane od roku szkolnego 2012/2013), mające na celu poprawę jakości i efektywności kształcenia oraz jego atrakcyjności poprzez powiązanie szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy;
- rozpoczęty (od 2014 r.) proces zapewniania uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników oraz materiałów pomocniczych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego.

2. Do monitorowania celu podnoszenia jakości edukacji oraz efektywności kształcenia MEN stosuje miernik wyrażający odsetek uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli³⁴. Osiągana w kolejnych latach wartość tego miernika systematycznie rośnie: od 81% w 2010 r. do 85,5% w 2014 r.

Wyniki dwóch ostatnich międzynarodowych badań PISA³⁵ wskazują na wzrost poziomu osiągnięć polskich uczniów w czytaniu (500 pkt w 2009 r., 518 pkt w 2012 r.), matematyce (495 pkt w 2009 r., 518 pkt w 2012 r.) i naukach przyrodniczych (508 pkt w 2009 r., 526 pkt w 2012 r.). Jednocześnie zmalał w Polsce udział uczniów w grupie o najniższych poziomach osiągnięć, a wzrósł udział uczniów w grupie o najwyższych poziomach osiągnięć w badanych umiejętnościach. Ponadto w kolejnych badaniach (2006 r., 2009 r., 2012 r.) następowała poprawa pozycji Polski w stosunku do innych krajów OECD w zakresie umiejętności matematycznych uczniów oraz ich umiejętności rozumowania w naukach przyrodniczych (przesunięcie z grupy krajów o przeciętnych wynikach do grupy krajów o ponadprzeciętnych wynikach) i utrzymywała się na podobnym poziomie w zakresie umiejętności czytania i interpretacji (w grupie krajów o przeciętnych wynikach).

Z analizy wyników egzaminów zewnętrznych przeprowadzanych w latach 2010-2014 przez okręgowe komisje egzaminacyjne na zakończenie poszczególnych etapów kształcenia wynika, że występuje stała zależność poziomu wyników egzaminacyjnych uczniów od wielkości miejscowości będącej siedzibą szkoły, tj. uzyskiwanie niższych wyników przez uczniów ze szkół na wsi i w małych miastach w stosunku do uczniów ze szkół położonych w średnich i dużych miastach. W wyniku sprawdzianu w szkole podstawowej, ustalonego w skali 40-punktowej, uczniowie ze szkół na wsi uzyskiwali średnio o 3 punkty mniej od

³² Łączne wydatki w działach 801 *Oświata i wychowanie* i 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatki w pozostałych działach w części 30 – *Oświata i wychowanie*, pomniejszone o: wykonane dochody jednostek samorządu terytorialnego z dotacji celowych z budżetu państwa w działach 801 i 854 oraz dotacji celowych z budżetu środków europejskich przekazanych z części 30 – *Oświata i wychowanie*.

Kwoty wydatków w latach 2010-2013 podano zgodnie z wyliczeniami MEN, a w 2014 r. – wg wyliczenia Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów.

³³ Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 16 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (M.P. z 2013 r., poz. 121).

³⁴ Miernik przyjęty w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2014 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie* oraz *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2013 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie*.

³⁵ Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (*Programme for International Student Assessment*) – badania umiejętności uczniów w wieku 15-16 lat, wykonywane co trzy lata.

uczniów ze szkół położonych w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Podobnie, zróżnicowanie wyników na niekorzyść szkół wiejskich występuje w przypadku poszczególnych części egzaminu gimnazjalnego (przy zmieniającym się w latach 2010-2014 zakresie poszczególnych części egzaminu i skali oceniania)³⁶ oraz w zdawalności egzaminu maturalnego³⁷.

3. W latach 2010-2014 zwiększyła się w Polsce liczba dzieci ogółem objętych wychowaniem przedszkolnym z 1.059.281 do 1.236.470³⁸, w tym dzieci w wieku 3-5 lat – z 725.056 do 988.592.

Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do liczby ogółem dzieci w tym wieku wynosił: w 2010 r. – 62,6%, 2011 – 69,2%, 2012 – 69,7%, 2013 r. – 74,1%, 2014 r. – 79,4%. Wartość tego wskaźnika założona w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2014 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie* (75%) została osiągnięta z nadwyżką 4,4 punktu procentowego. W *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (SRKL)³⁹ przyjęto osiągnięcie tego wskaźnika docelowo w 2020 r. w wysokości 90%.

Następowało też systematyczne zwiększenie stopnia objęcia edukacją przedszkolną dzieci w wieku 3-4 lat: od 54,7% w 2010 r. do 71,6% w 2014 r. W SRKL przyjęto osiągnięcie tego wskaźnika w 2020 r. w wysokości 85%.

W analizowanym okresie wystąpiło większe tempo upowszechnienia edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat na wsi – o 79,4% (liczba dzieci objętych edukacją przedszkolną zwiększyła się w ciągu pięciu lat o 161.143) niż w miastach – 19,6% (liczba dzieci objętych edukacją przedszkolną zwiększyła się w ciągu pięciu lat o 102.393).

4. Wdrożenie od 1 września 2014 r. obniżonego wieku obowiązku szkolnego – dla dzieci sześciolletnich urodzonych w pierwszej połowie 2008 r. – spowodowało wzrost w roku szkolnym 2014/2015 liczby uczniów klasy I szkoły podstawowej do 516.031, tj. o 150.975 w stosunku do roku szkolnego 2013/2014. W roku szkolnym 2014/2015 w klasie I szkoły podstawowej rozpoczęło naukę 193.730 dzieci w wieku sześciu lat, tj. 44,8% liczby ogółem dzieci sześciolletnich w kraju. Jest to o 8.270 mniej od wielkości zakładanej w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2014 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie* (202 tys.) Wiązało się to z jednoczesnym wzrostem liczby dzieci, którym w roku szkolnym 2014/2015 odroczone termin rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego – do 45.770 (podczas gdy w latach 2010-2013, kiedy nie było obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich, a jedynie obowiązek ich przyjęcia do klasy I szkoły podstawowej na wniosek rodziców, liczba dzieci z odroczonym terminem obowiązku szkolnego wynosiła od 3.806 do 4.163).

5. W latach 2010-2013 systematycznie zmniejszała się ogólna liczba uczniów szkół podstawowych – z 2.191.659 do 2.152.578 (o 1,8%), a w 2014 r., wskutek obniżenia wieku obowiązku szkolnego, wzrosła do 2.306.136 (o 7,1%). W gimnazjach występował w okresie pięcioletnim stały trend spadkowy liczby uczniów – z 1.261.381 w 2010 r. do 1.105.809 w 2014 r. (o 12,3%). Niż demograficzny oraz zmniejszanie się liczby uczniów w szkołach podstawowych spowodowały zmiany w sieciach gminnych tych szkół. Liczba szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży prowadzonych przez gminy (bez specjalnych) zmniejszyła się latach 2010-2014 z 12.200 do 11.100 (o 9%), a liczba gimnazjów zmniejszyła się z 5.647 do 5.597 (o 0,9%).

³⁶ Uczniowie z gimnazjów wiejskich, w stosunku do uczniów z gimnazjów w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, uzyskali w 2014 r. wyniki niższe: z historii i wiedzy o społeczeństwie – o 4 punkty procentowe, języka polskiego – o 5 punktów procentowych, przedmiotów przyrodniczych – o 4 punkty procentowe, matematyki – o 7 punktów procentowych, języka angielskiego (poziom podstawowy) – o 13 punktów procentowych.

³⁷ W latach 2010-2014 poziom zdawalności egzaminu maturalnego absolwentów szkół wiejskich, w stosunku do absolwentów szkół w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, był niższy o 19-25 punktów procentowych.

³⁸ W roku szkolnym 2009/2010 wychowaniem przedszkolnym obejmowano 994,1 tys. dzieci, tj. o 75 tys. więcej niż w roku poprzednim (dane na podstawie: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, str. 54).

³⁹ Załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. z 2013 r., poz. 640).

Zmiany te nie spowodowały istotnego zwiększenia przeciętnej liczebności oddziałów szkolnych:

- w szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży średnia wielkość oddziału w latach szkolnych 2010/2011-2013/2014 wynosiła ogółem w kraju 18 uczniów (w tym 22 w miastach i 15 na wsi), a w przypadku szkół podstawowych prowadzonych przez gminy zmieniała się w kolejnych latach następująco: 2010/2011 – 18,6, 2011/2012 – 18,8, 2012/2013 – 19, 2013/2014 – 19,1, 2014/2015 – 19,1⁴⁰;
- w gimnazjach dla dzieci i młodzieży średnia wielkość oddziału w latach szkolnych 2010/2011-2013/2014 ogółem w kraju zmniejszyła się z 23 do 22 uczniów (w tym 23 w miastach i 21 na wsi), a w przypadku gimnazjów prowadzonych przez gminy średnia wielkość oddziału w kolejnych latach wynosiła: 2010/2011 – 22,8, 2011/2012 – 22,7, 2012/2013 – 22,8, 2013/2014 – 22,7, 2014/2015 – 22,5⁴¹.

Nie spowodowało to również istotnej zmiany zakresu dowożenia uczniów do szkół:

- w latach szkolnych 2010/2011-2013/2014 do szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) dowożono od 13,6% do 13,9% uczniów, przy czym liczba dowożonych uczniów zmniejszała się w latach szkolnych 2010/2011-2013/2014 z 296,6 tys. do 291,6 tys., a w roku szkolnym 2014/2015 wzrosła do 310,3 tys.;
- w latach szkolnych 2010/2011-2014/2015 do gimnazjów dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) dowożono od 23,1% do 24% uczniów, przy czym liczba dowożonych uczniów zmniejszyła się z 294,9 tys. do 246,5 tys.

6. W latach szkolnych 2010/2011-2014/2015 następował wzrost zasięgu pomocy psychologiczno-pedagogicznej na rzecz uczniów:

- liczba szkół i placówek zatrudniających pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zwiększyła się z 23.591 do 29.001;
- liczba pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych we wszystkich typach szkół i placówek (w przeliczeniu na etaty) zwiększyła się ogółem z 27.258 do 30.092;
- liczba uczniów korzystających z pomocy psychologiczno-pedagogicznej we wszystkich typach szkół (zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, socjoterapeutycznych itp.) zwiększyła się ogółem z 1.444.998 do 1.579.105, zaś liczba uczniów korzystających z zajęć rewalidacyjnych zwiększyła się z 70.111 do 89.356.

Liczba uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ogólnodostępnych wzrosła z 69.457 w roku szkolnym 2010/2011 do 73.488 w roku szkolnym 2014/2015. Wskaźnik odsetka dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ogólnodostępnych w relacji do ogólnej liczby dzieci objętych edukacją szkolną, przyjęty w SRKL do monitorowania celu: *poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym*, wzrósł z 43,8% w roku szkolnym 2010/2011 do 50,5% w roku szkolnym 2014/2015. Wartość docelowa tego wskaźnika została określona w SRKL do osiągnięcia w 2020 r. w wysokości 50%.

Założony w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2014 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie* wskaźnik liczby etatów w świetlicach szkół podstawowych w wysokości 16.300 został osiągnięty z nadwyżką 3.781 etatów. W szkołach podstawowych prowadzonych przez gminy zwiększyło się zatrudnienie nauczycieli wychowawców w świetlicach z 13.160 w roku szkolnym 2010/2011 do 17.939 w roku szkolnym 2014/2015.

7. Jedną z form pomocy finansowej państwa dla organów prowadzących szkoły w tworzeniu warunków do realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego (wprowadzonej od 1 września 2009 r.) oraz w przygotowaniu szkół do rozpoczynania obowiązków szkolnego

⁴⁰ Średnia wielkość oddziału w szkołach podstawowych prowadzonych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych wynosiła: w roku szkolnym 2010/2011 – 11,9 uczniów, 2011/2012 – 12, 2012/2013 – 11,3, 2013/2014 – 11,2, 2014/2015 – 11,6.

⁴¹ Średnia wielkość oddziału w gimnazjach prowadzonych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych wynosiła: w roku szkolnym 2010/2011 – 17,6 uczniów, 2011/2012 – 17,5, 2012/2013 – 17,4, 2013/2014 – 17,2, 2014/2015 – 17,2.

przez dzieci sześciolatnie był Rządowy program wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – *Radosna szkoła*. Na realizację programu zaplanowano wsparcie z budżetu państwa w kwocie 856 mln zł (po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Ministrów nr 113/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.). W cyklu realizacji programu wyposażono 12.795 szkół w miejsca zabaw oraz 3.466 szkół (w tym 1.294 na wsi) w place zabaw, tj. odpowiednio 94% i 25% wszystkich szkół uprawnionych do udziału w tym programie, przy wydatkach z budżetu państwa szacowanych na 356,7 mln zł⁴².

Osiągnięto wskaźnik udziału 90% szkół, w których miejsca zabaw są dostosowane do potrzeb i liczby dzieci w młodszym wieku szkolnym, z nadwyżką 4 punktów procentowych.

Nie zostały w pełni osiągnięte następujące założone mierniki realizacji celów programu:

- wskaźnik udziału szkół, w których place zabaw są dostosowane do potrzeb i liczby dzieci w młodszym wieku szkolnym osiągnięto w wysokości 34%, tj. o 56 punktów procentowych poniżej zakładanej wysokości (90%);
- wskaźnik udziału szkół z terenów wiejskich w stosunku do ogólnej liczby szkół, w których w ramach programu utworzono lub zmodernizowano place zabaw osiągnięto w wysokości 37%, tj. o 13 punktów procentowych poniżej zakładanej (50%).

[dowód: akta kontroli str. 6-34, 51-59, 84-87, 290-300, 1184-1197, 1369-1373, 1144-1150, 1445-1455, 1698-1723]

IV. 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 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 20 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis

⁴² Stan na koniec 2013 r. uzupełniony o dane o efektach realizacji programu w 2014 r. wykazane w sprawozdaniach wojewodów, przed ich ostateczną weryfikacją przez MEN. W podanej kwocie ok. 357 mln zł uwzględniono: wydatki na dofinansowanie tworzenia miejsc zabaw i placów zabaw w latach 2009-2013 w wysokości 323 mln zł i szacunkowe wydatki w 2014 r. w wysokości 32,5 mln zł oraz wydatki MEN w latach 2010-2014 na kontrole prawidłowości wykonania placów zabaw w wysokości 1,2 mln zł. Zgodnie z harmonogramem realizacji programu, Minister Edukacji Narodowej dokonuje analizy i oceny realizacji programu za dany rok w terminie do 30 kwietnia roku następnego.

