



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.06.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P15/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Zbigniew Stachowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93716 z dnia 15 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bochni, ul. Kazimierza Wielkiego 2, 32-700 Bochnia (dalej <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Mieczysław Kolawiński, Burmistrz Miasta Bochnia (dalej <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² planowanie i wykorzystanie przez Miasto Bochnia (dalej *Gminę*) dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa w 2014 r. na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w rozdziale 80104 *Przedszkola* w wysokości 1 224 473 zł.

Urząd właściwie oszacował planowaną kwotę dotacji celowej należnej Gminie do realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w 2014 r., a naliczone kwoty planowanej dotacji zostały prawidłowo ujęte w uchwale budżetowej oraz w planie dochodów budżetu Gminy.

Otrzymana dotacja na zadania z zakresu wychowania przedszkolnego w wysokości 1 224 473 zł została wykorzystana w całości i zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo rozliczona.

Efektom rzeczowym dotowanego zadania była rekompensata utraconych w 2014 r. dochodów Gminy z tytułu zmniejszonych opłat wnoszonych przez rodziców, których kwota oszacowana w trakcie kontroli stanowiła 28,6% kwoty dotacji celowej w rozdziale 80104. Jednocześnie w 2014 r. zorganizowano większą liczbę godzin zajęć dodatkowych w przedszkolach publicznych, w szczególności w zakresie nauki języków obcych, z których skorzystała większa liczba dzieci niż w latach 2012-2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przez Gminę dotacji z budżetu państwa na realizację kontrolowanego zadania

Opis stanu faktycznego

Stosownie do postanowień art. 14d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, Gmina uprawniona była do otrzymywania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

¹ W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.* w Mieście Bochnia kontrolą objęto wykorzystanie dotacji celowej w wysokości 1 224 473 zł, otrzymanej z budżetu państwa w 2014 r. na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w rozdziale 80104 *Przedszkola*.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej lub negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

Wstępny szacunek wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego w 2014 r. sporządzono 20 września 2013 r. Do wyliczeń tych przyjęto kwotę dotacji należnej Gminie na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego na obszarze Gminy w wysokości 1 242 zł (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁴ (dalej *ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty*)) oraz liczbę 1 151 dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, według stanu na 30 września 2012 r. (art. 14d ust. 3 ustawy o systemie oświaty), w tym 225 dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (rozdział 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*) oraz 926 dzieci uczęszczających do przedszkoli (rozdział 80104 *Przedszkola*). Łączna kwota planowanej na 2014 r. dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wyniosła 1 429 542 zł, w tym 279 450 zł w rozdziale 80103 i 1 150 092 zł w rozdziale 80104.

Informacje o orientacyjnej wysokości środków finansowych przeznaczonych przez Gminę dla poszczególnych przedszkoli przekazano w piśmie z 3 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4, 31-36)

Dotacja celowa w planowanej wysokości ujęta została w uchwale budżetowej Gminy na 2014 r., przyjętej przez Radę Gminy 30 grudnia 2013 r. oraz w planie finansowym Gminy, stanowiącym załącznik do zarządzenia Burmistrza z 31 grudnia 2013 r.

Informacje o ostatecznych kwotach środków budżetowych przyznanych dla jednostek podległych przekazano do tych jednostek 16 stycznia 2014 r., tj. 16 dni od daty podjęcia uchwały budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-16, 37-42)

Dnia 30 grudnia 2013 r. Kuratorium Oświaty w Krakowie (dalej *Kuratorium*) poinformowało Urząd m.in. o liczbie dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego przyjętej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w celu ustalenia wysokości dotacji dla gmin na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Według tego pisma na terenie Gminy funkcjonowało łącznie 15 placówek realizujących wychowanie przedszkolne, do których według stanu na 30 września 2013 r. uczęszczało łącznie 1 245 dzieci, w tym 295 dzieci w pięciu oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, 852 dzieci w sześciu przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina oraz 98 dzieci w czterech przedszkolach, dla których organem prowadzącym są inne podmioty gospodarcze.

(dowód: akta kontroli str. 17-21)

W dniu 10 lutego 2014 r., tj. po upływie 4 dni od opublikowania ustawy budżetowej, Kuratorium powiadomiło Gminę, że Minister Edukacji Narodowej dokonał podziału środków przeznaczonych na dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego dla gmin. Gminie przyznana została dotacja w wysokości 1 503 923 zł, obliczona jako iloczyn kwoty ustalonej na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty (1 207,97 zł) i liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Gminy według stanu na 30 września 2013 r. (1 245 dzieci). Powyższym pismem Kuratorium zwróciło się do Gminy o przekazanie informacji o przewidywanej klasyfikacji budżetowej planowanego wydatkowania dotacji.

Informację o zaplanowanych kwotach dotacji Gmina przekazała do Kuratorium 13 lutego 2014 r. W wyniku dokonanego podziału dotacji w łącznej wysokości 1 503 923 zł przewidziano wydatkowanie: 279 450 zł w rozdziale 80103 i 1 224 473 zł w rozdziale 80104.

(dowód: akta kontroli str. 22-26)

Ostateczną informację o wysokości dotacji Urząd otrzymał w piśmie Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej *MUW*) z 7 marca 2014 r. Pismem tym MUW powiadomił Urząd, że zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 6 marca 2014 r. zwiększony został plan dotacji celowej dla Gminy na 2014 r. w części 85/12 w dziale 801 *Oświata i wychowanie* o kwotę 1 503 923 zł, w tym o 279 450 zł w rozdziale 80103 i o 1 224 473 zł w rozdziale 80104.

Przyznana kwota dotacji w rozdziale 80104 była wyższa od pierwotnie planowanej przez Gminę o 74 381 zł. W związku ze zwiększeniem planu dotacji w ww. rozdziale,

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

zarządzeniem z 25 marca 2014 r. Burmistrz dokonał stosownych zmian planu finansowego budżetu Gminy na 2014 r. po stronie dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 27-30)

Odnosnie zasad podziału środków dotacji celowej na poszczególne przedszkola Burmistrz wyjaśnił m.in., że *dotacja na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, stanowiąca dochód Gminy, nie była wyodrębniona kwotowo w planowanych wydatkach miejskich przedszkoli. Kwoty dotacji przekazywane były na rachunki tych jednostek, jako część systematycznego zasilania finansowego zapewniającego płynność finansową, zabezpieczenie środków na wydatki i prawidłową realizację budżetu.*

(dowód: akta kontroli str. 56, 108, 110)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie planowania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

2. Wykorzystanie przez Gminę dotacji celowej z budżetu państwa na realizację kontrolowanego zadania

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. Gmina otrzymała dotację celową na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w wysokości 1 224 473 zł (rozdział 80104), tj. zgodnie z kwotą planowaną. Stosownie do postanowień art. 14d ust. 9 ustawy o systemie oświaty środki dotacji celowej za I kwartał 2014 r. w wysokości 306 188 zł wpłynęły na rachunek Urzędu 12 marca 2014 r., a pozostałe transze wpływały w równych ratach miesięcznych w wysokości 102 039 zł każda.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Otrzymane środki dotacji celowej w rozdziale 80104 przekazano do sześciu przedszkoli publicznych, dla których organem prowadzącym była Gmina. Środków tych nie przekazywano do przedszkoli, dla których organem prowadzącym były inne podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne. Środki dotacji przekazywane były przedszkolom po upływie od 1 do 10 dni od daty otrzymania przez Gminę kolejnej transzy dotacji.

W 2014 r. środki dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wykorzystane zostały w całości, a ich udział w łącznych wydatkach bieżących przedszkoli wyniósł 13,8% i był niższy od dopuszczalnego⁵ o 66,2 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 45-47, 48-51, 84)

Z informacji uzyskanych od dyrektorów przedszkoli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (dalej *ustawa o NIK*), wynika m.in., że w 2014 r. nie kierowano do organu prowadzącego wniosków o zwiększenie dotychczasowej liczby, dostępności lub zakresu organizowanych zajęć dodatkowych. Potrzeby finansowe dotyczące organizacji tych zajęć zgłaszane były przez przedszkola na etapie planowania budżetu Gminy i zaplanowane kwoty wydatków w pełni zabezpieczyły ich potrzeby związane z realizacją zadań dotyczących wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 58-80)

Dotacja celowa w wysokości 1 224 473 zł, zgodnie z postanowieniami art. 14d ustawy o systemie oświaty, w całości została przeznaczona na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań przez przedszkola, dla których organem prowadzącym była Gmina. Plan wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w rozdziale 80104 w 2014 r. wyniósł 8 877 107 zł i w porównaniu do 2012 r. był wyższy o 300 285 zł (3,5%), a w porównaniu do 2013 r.⁷ wyższy o 261 498 zł (3%). Kwota dotacji

⁵ Art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁷ W 2013 r. Gmina otrzymała dotację celową na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w okresie wrzesień-grudzień 2013 r. w wysokości 380 880 zł.

celowej otrzymanej w 2014 r. w rozdziale 80104 stanowiła 13,8% planu wydatków bieżących przedszkoli publicznych w tym rozdziale.

Oszacowane w trakcie kontroli, utracone w 2014 r. dochody Gminy z tytułu zmniejszonych opłat wnoszonych przez rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym powyżej pięciu godzin wyniosły 349 665 zł⁸ i stanowiły 28,6% kwoty dotacji celowej otrzymanej w rozdziale 80104.

W latach 2012-2014 średnioroczna liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach publicznych nie uległa zasadniczej zmianie i wyniosła: 851 dzieci w 2012 r. oraz po 856 dzieci w 2013 i 2014 r. Liczba miejsc w przedszkolach publicznych nie zaspakajała w pełni zgłoszonych potrzeb w tym zakresie, gdyż w 2014 r. do przedszkoli publicznych nieprzyjętych zostało 42 dzieci, o przyjęcie których ubiegali się ich rodzice (tj. 4,7% złożonych wniosków).

W latach 2012-2014 nie uległ zmianie rodzaj prowadzonych zajęć dodatkowych, gdyż we wszystkich przedszkolach prowadzono naukę języków obcych i zajęcia umuzykalniające. Średnioroczna liczba dzieci korzystających z tych zajęć zwiększyła się z 830 dzieci w 2012 r. do 855 dzieci w 2014 r., przy czym z nauki języków obcych w 2012 r. korzystało 463 dzieci, a w 2014 r. 702 dzieci. Liczba godzin zorganizowanych zajęć dodatkowych zwiększyła się z 3 215 godzin w 2012 r. do 4 066 godzin w 2013 r. i do 4 835 godzin w 2014 r., w tym liczba godzin nauki języków obcych zwiększyła się z 2 113 w 2012 r. do 2 867 w 2013 r. i do 3 582 w 2014 r.

Efektom rzeczowym dotowanego zadania była rekompensata utraconych w 2014 r. dochodów Gminy z tytułu zmniejszonych opłat wnoszonych przez rodziców, których kwota, oszacowana w trakcie kontroli stanowiła 28,6% kwoty dotacji celowej w rozdziale 80104 oraz zwiększenie liczby zajęć dodatkowych w przedszkolach, w szczególności dotyczących nauki języków obcych, jak również liczby dzieci korzystających z nauki języków obcych.

(dowód: akta kontroli str. 58-83)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie analizowano rezultatów wynikających z realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, w części dofinansowanej środkami dotacji celowej z budżetu państwa. Burmistrz wyjaśnił, że nie dokonywano takich analiz, gdyż *otrzymana dotacja stanowiła część środków przekazywanych z budżetu miasta do miejskich przedszkoli z przeznaczeniem na wydatki stanowiące ich działalność bieżącą. Informacje roczne o wykonaniu wydatków budżetowych przedkładał przez przedszkola obejmowały wydatki bieżące dofinansowywane z dotacji. Cel dotacji został osiągnięty. W 2014 r. środki zostały przekazane do wysokości planowanych kwot, wszystkie zadania w zakresie wychowania przedszkolnego zostały zrealizowane, niedobory środków nie wystąpiły. We wszystkich miejskich przedszkolach odbywały się zajęcia z języka angielskiego finansowane ze środków dotacji, z tych środków finansowane były również akompaniamenty muzyczne na zajęciach rytmiki. Otrzymana w 2014 r. po raz pierwszy pełna roczna dotacja, którą należało uwzględnić przy planowaniu dochodów budżetowych, stanowiła jedno z narzędzi reformy oświatowej, wdrażanej systematycznie do 2017 r., której celem było usunięcie barier w dostępie do edukacji przedszkolnej i doprowadzenie do sytuacji, w której każde dziecko w wieku od 3 do 5 lat będzie mogło korzystać z wychowania przedszkolnego, o ile rodzice wyrażą taką wolę.*

Burmistrz wyjaśnił również, że w 2014 r. w porównaniu do roku poprzedniego nie uzyskano zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach, gdyż działalność Gminy zmierzająca do zwiększenia tej liczby prowadzona była w latach 2008-2011, kiedy to w przedszkolach publicznych uzyskano 180 dodatkowych miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 54, 57, 111)

Otrzymane środki dotacji zostały prawidłowo rozliczone na obowiązujących formularzach i w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 13 sierpnia 2013 r.

⁸ Kwota utraconych dochodów została obliczona przez poszczególne przedszkola publiczne (informacje uzyskane w trybie art. ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), a ich wysokość obliczono jako różnicę wysokości opłat, które byłyby wniesione przez rodziców za pobyt w przedszkolu powyżej 5 godzin według stawki obowiązującej przed ograniczeniem jej do 1 zł i wysokości faktycznie wniesionych opłat w 2014 r.

w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego⁹.

(dowód: akta kontroli str. 85-107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą niedokonywania przez Gminę oceny rezultatów realizowanych zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dofinansowanych środkami dotacji celowej z budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że celem zmian w ustawie o systemie oświaty w zakresie wychowania przedszkolnego – poza rekompensatą wpływów do gmin z tytułu zmniejszonych opłat wnoszonych przez rodziców – był rozwój wychowania przedszkolnego, w tym poszerzenie oferty edukacyjnej przedszkoli, między innymi poprzez uatrakcyjnienie form realizacji podstawy programowej i organizację zajęć dodatkowych, a także tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego.¹⁰ Cel tych zmian został również potwierdzony w następujących pismach Ministra Edukacji Narodowej:

– z dnia 13 września 2013 r. skierowanym do kuratorów oświaty, w którym wskazano m.in., że celem tzw. ustawy przedszkolnej jest zniesienie barier w upowszechnianiu wychowania przedszkolnego i zagwarantowanie każdemu dziecku uczęszczającemu do przedszkola dostępu do zajęć oferowanych przez nie bez względu na status materialny rodziny;

– z dnia 19 września 2013 r. skierowanym do wojewodów, w którym wskazano m.in., że środki finansowe skierowane z budżetu państwa do gmin w formie dotacji celowej, mogą i powinny być wykorzystywane również na pokrycie ewentualnych wydatków związanych z prowadzeniem zajęć dodatkowych.

Ponadto Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 7 lutego 2014 r. skierowanym do Ministra Finansów – w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej poz. 52 – *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* z przeznaczeniem na udzielenie gminom dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego w 2014 r. – wskazał, że realizacja przedmiotowego zadania ma na celu zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci przy jednoczesnym zagwarantowaniu obniżenia obciążeń finansowych ponoszonych przez rodziców z tytułu uczestnictwa ich dzieci w wychowaniu przedszkolnym poprzez przekazanie z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych z zakresu wychowania przedszkolnego.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK zasadnym byłoby prowadzenie analiz wpływu otrzymanych środków dotacji celowej na osiągnięcie rezultatów w zakresie rozwoju wychowania przedszkolnego w Gminie, w tym poszerzenia oferty edukacyjnej przedszkoli, uatrakcyjnienia form realizacji podstawy programowej i organizacji zajęć dodatkowych, a także tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego. Wszystkie zajęcia organizowane w przedszkolu, w tym zajęcia dodatkowe są realizowane w ramach zadań statutowych przedszkola, za realizację których odpowiada dyrektor przedszkola, a także organ prowadzący przedszkole.

(dowód: akta kontroli str. 113-122)

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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji Nr druku: 1312.

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 sformułowanej uwagi 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.

Kraków, 26 lutego 2015 r.

Kontroler:

Zbigniew Stachowicz
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor