



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.030.03.2015

P/15/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/031 – System informacji oświatowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2015 (do czasu zakończenia kontroli).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Edward Kowalczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98468 z dnia 30.11.2015 r. <p style="text-align: right;">(Dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Biłgoraj, ul. Tadeusza Kościuszki 88, 23-400 Biłgoraj (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Różyński – Wójt Gminy Biłgoraj.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli system informacji oświatowej (SIO) nie był w Urzędzie skutecznym narzędziem wsparcia realizacji zadań oświatowych. W szczególności do zadań oświatowych nie wykorzystywano wersji zmodernizowanego SIO do prowadzenia lokalnej polityki oświatowej oraz efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych. Ze względu na częste problemy techniczne „nowego” SIO, wykorzystywano głównie dane zgromadzone w tzw. „starym” SIO.

Wójt Gminy Biłgoraj zapewnił właściwe warunki organizacyjne i techniczne w zakresie prowadzenia bazy danych SIO, w tym dotyczących poprawności danych subwencyjnych scalonych z baz szkolnych SIO, stanowiących podstawę naliczenia subwencji oświatowej.

W lokalnej bazie danych SIO nie zapewniono jednak w pełni kompletnych danych sprawozdawczych z zakresu oświaty.

Z przyczyn leżących po stronie administratora lokalnej bazy danych do SIO nie przekazano części danych, dotyczących numeru identyfikacji podatkowej szkół i numeru REGON organu prowadzącego. Ze względu na niesprawność w działaniu systemu teleinformatycznego do bazy SIO nie przekazano danych dotyczących dyrektorów szkół (funkcjonujących w zespołach) oraz adresów poczty elektronicznej.

Nie dotrzymano także wymaganych terminów przekazania do bazy SIO danych dotyczących informacji o korzystaniu przez uczniów z pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a także danych, dotyczących nauczycieli oraz pracowników do zarządzania i administrowania oświatą.

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

Stwierdzone nieprawidłowości pozostawały bez istotnego wpływu na realizację gminnej polityki oświatowej oraz finansowanie zadań oświatowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przekazywanie danych sprawozdawczych w bazie danych zmodernizowanego systemu informacji oświatowej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania lokalnej bazy danych SIO

1.1.1. Zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej², Wójt Gminy zapewnił warunki organizacyjne do przekazywania i pozyskiwania danych w bazie zmodernizowanego SIO, korzystając z oprogramowania nieodpłatnie udostępnianego przez Ministra Edukacji Narodowej. Zadania w tym zakresie realizowane były zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu w Referacie ds. Oświaty przez Kierownika Referatu. Aplikacja SIO zainstalowana została tylko na jednym komputerze. Nie wprowadzono rozwiązań technicznych, rozszerzających dostępność do systemu dla pracowników z innych stanowisk pracy. W latach 2013-2015 (do zakończenia kontroli) nie występowały zmiany w zatrudnieniu na stanowisku uprawnionym do dostępu w SIO. Powyższy stan w tym zakresie potwierdził Wójt Gminy Biłgoraj w wyjaśnieniu, dotyczącym kwestii stanowisk pracy i zakresu realizowanych zadań, związanych z bezpośrednim dostępem do lokalnej bazy danych SIO, w tym wydawaniem upoważnień dostępowych dla dyrektorów szkół i placówek oświatowych, przekazywaniem i pozyskiwaniem danych w bazie SIO, przygotowaniem danych podlegających przekazaniu w bazie danych SIO. W wyjaśnieniu podał m.in., że:

„ ... po wejściu w życie nowej ustawy o SIO, wystąpiłem zgodnie z obowiązującym stanem prawnym do Lubelskiego Kuratora Oświaty z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do dostępu do bazy danych SIO. Upoważnienia uzyskałem na okres kadencji sprawowania funkcji. Następnie udzieliłem upoważnienia Kierownikowi Referatu ds. Oświaty w Urzędzie Gminy Biłgoraj, z umocowaniem do dalszego udzielania pełnomocnictw w tym zakresie. Z mojego rozpoznania wynika, że ww. udzieliła imiennych upoważnień 10 dyrektorom szkół z terenu gminy Biłgoraj. W latach 2013 – 2015 udzieliła łącznie 31 tych upoważnień dla dyrektorów. Zwiększona liczba upoważnień była wynikiem odnawianych corocznie kontraktów z dyrektorami niektórych szkół. W tym samym okresie ww. udzieliła 18 kolejnych upoważnień dla nauczycieli, wskazanych przez dyrektorów szkół”.

(Dowód: akta kontroli str. 3-8)

1.1.2. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, Wójt Gminy Biłgoraj wywiązywał się, zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy o SIO, z obowiązku przekazywania do bazy danych SIO, informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych (w odniesieniu do okresów kwartalnych, w których nie wystąpiły zakłócenia w funkcjonowaniu lokalnej bazy danych SIO) - w terminie pierwszych siedmiu dni roboczych od rozpoczęcia kolejnego kwartału.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 45 ze zm. (zwana dalej „ustawą o SIO”).

W oświadczeniu Kierownik Referatu ds. Oświaty podała, że: „...funkcja w programie, dotycząca przekazywania informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu bazy

w programie SIO pojawiła się w 2015 r. Jednocześnie oświadczam, że organ dopełnił obowiązku poprzez powiadomienia wysyłane w programie SIO. W programie SIO istnieje możliwość sprawdzenia, kiedy były kierowane do organu powiadomienia o obowiązku przekazywania informacji o zakłóceniach w programie albo ich braku, a nie ma możliwości wygenerowania raportu potwierdzającego przesłanie takich informacji do MEN. W roku 2014 Gmina Biłgoraj zgłaszała zakłócenia w programie, które dopiero w 2015 r. zostały rozwiązane. Polegały one na tym, że program SIO podczas modyfikacji danych w jednostkach podległych, samoistnie dokonywał zamknięcia funkcjonujących placówek oświatowych. Dopiero po interwencjach e-mailowych oraz telefonicznych problem został rozwiązany”.

1.1.3. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych przepisów, dotyczących zbierania i przekazywania danych do lokalnej bazy danych SIO.

(Dowód: akta kontroli str. 9)

1.2. Przekazywanie w bazie SIO danych do Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych

1.2.1. Do Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych (RSPO) wpisano wszystkie jednostki organizacyjne oświaty, działające na obszarze gminy Biłgoraj. Łącznie do RSPO wprowadzono 25 jednostek organizacyjnych, odpowiednio do wymagań tego oprogramowania. Spośród 25 jednostek oświatowych, 18 prowadzonych było przez gminę na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, natomiast siedem na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 5g tej ustawy, które przekazane zostały do prowadzenia Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj. Z 18 prowadzonych przez gminę jednostek organizacyjnych oświaty, wprowadzonych do RSPO – funkcjonowało pięć zespołów szkół (w Dąbrowicy, Dereźni, Gromadzie, Hedwiżynie oraz Soli). Liczba szkół prowadzonych przez Gminę Biłgoraj wprowadzonych do RSPO była zgodna z uchwałami Rady Gminy z 27.03.2014 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (nr XLIX/288/14) oraz w sprawie ustalenia planu sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w Gminie Biłgoraj (nr XLIX/287/14).

(Dowód: akta kontroli str. 10-13)

1.2.2. Zakres danych przekazywanych w RSPO o szkołach i placówkach oświatowych oraz ich zespołach nie był w pełni zgodny z wymogami art. 7 ustawy o SIO. Skontrolowano pięć losowo wybranych szkół prowadzonych przez Gminę Biłgoraj oraz pięć prowadzonych przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych, badając kompletność danych identyfikacyjnych, dotyczących RSPO.

We wszystkich pięciu szkołach prowadzonych przez gminę (Szkoły Podstawowe w Soli, Gromadzie, Dereźni, Korytkowie Dużym oraz Gimnazjum w Dąbrowicy) stwierdzono brak:

- wpisów, dotyczących imion i nazwisk dyrektorów szkoły (art. 7 ust. 1, pkt 26 ustawy o SIO),
- wpisów, dotyczących adresu poczty elektronicznej (art. 7 ust. 1, pkt 10 ustawy o SIO),

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

- numeru identyfikacyjnego REGON organu prowadzącego (Gminy Biłgoraj) wymaganego art. 7 ust. 1 pkt 11 lit. b i ust. 1a pkt 4 lit. b ustawy o SIO.

Spośród pięciu szkół prowadzonych przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj (Szkoły Podstawowe w Woli Dereźniańskiej, Korczowie, Bukowej, Smółsku oraz Gimnazjum w Bukowej):

- w czterech brak było wpisów, dotyczących numeru identyfikacji podatkowej (art. 7 ust.1 pkt 8 ustawy o SIO),
- we wszystkich pięciu szkołach brak było wpisów, dotyczących adresu poczty elektronicznej (art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o SIO).

(Dowód: akta kontroli str. 14-15)

Odnosząc się do tej kwestii, Kierownik Referatu ds. Oświaty wyjaśniła: „*że imiona i nazwiska dyrektorów jednostek oświatowych wprowadzonych do RSPO, faktycznie nie figurują w zasobie danych, dotyczących tych jednostek (szkół podstawowych i gimnazjów), gdyż system nie daje takich możliwości w przypadku jednostek powiązanych w Zespół. W takich przypadkach (funkcjonowania szkoły w zespole) imię i nazwisko dyrektora przypisane jest do Zespołu. W odniesieniu do ustaleń kontroli wyjaśniam, że poza Korytkowem Dużym, gdzie brak jest danych osobowych dyrektora wszystkie szkoły funkcjonują w zespołach. Odnosnie braku danych teleadresowych wyjaśniam, że podejmowaliśmy bezskutecznie próby aktualizacji danych, jednak program SIO powodował samoczynne zamykanie placówek, w których podejmowano próby aktualizacji.*”

(Dowód: akta kontroli str. 16-17)

1.3. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych dotyczących uczniów

1.3.1. W bazie lokalnej SIO (moduł „Uczeń”) wprowadzono informację o korzystaniu przez uczniów z pomocy materialnej o charakterze socjalnym w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016.

Kontrolą objęto próbę losowo wybranych 30 uczniów, po 10 spośród uzyskujących pomoc materialną w II półroczu 2014 r., I półroczu 2015 r. i II półroczu 2015 r. Ustalono, że informację o korzystaniu przez uczniów z pomocy materialnej o charakterze socjalnym wprowadzono w czasie przekraczającym siedmiodniowy termin, tj.:

- dane za II półrocze 2014 r., dotyczące tej grupy uczniów (ogółem 357) wprowadzono do SIO w dniach 12 – 18.05.2015 r., tj. po upływie od 34 do 40 dni od dnia otrzymania danych z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej⁴ (informację o przyznanej pomocy materialnej uczniom przekazał GOPS w dniu 30.03.2015 r.),
- dane o uczniach korzystających z pomocy materialnej w I półroczu 2015 r. (ogółem 358 uczniów) wprowadzono do SIO dopiero w dniach 12-18.05.2015 r., tj. po upływie również od 34 do 40 dni od dnia otrzymania danych z GOPS,
- dane o uczniach korzystających z tej pomocy w II półroczu 2015 r. (ogółem 376 uczniów) wprowadzane były do SIO od 8 do 17.12.2015 r., (informację o przyznanej pomocy materialnej uczniom GOPS przekazał w dniu 8.12.2015 r.).

Wyjaśniając przyczyny opóźnień we wprowadzaniu danych do SIO, tj. nieprzekazania do bazy SIO odpowiedniej informacji w ciągu 7 dni,

⁴ Dalej: GOPS.

od uprawnocnienia decyzji wójta (zgodnie z art. 30 ustawy o SIO) o przyznaniu pomocy materialnej, Kierownik Referatu ds. Oświaty wyjaśniła, że „nieterminowe wprowadzenie danych do SIO w zakresie pomocy materialnej udzielonej uczniom w okresie II półrocza 2014 r., spowodowane zostało tym, że GOPS przekazał do Referatu ds. Oświaty wykaz uczniów, którym przyznano pomoc materialną (stypendia i zasiłki szkolne) dopiero 30.03.2015 r. Z wykazu uczniów przekazanego przez GOPS wynika, że decyzje o udzieleniu pomocy wydane zostały na rok szkolny 2014/2015. Dane w tym zakresie, obejmowały łącznie 357 uczniów. Informację wprowadzono do SIO w dniach 12 – 18.05.2015 r., tj. po upływie od 42 do 48 dni od otrzymania danych z GOPS. Dane dotyczące roku szkolnego 2015/2016, w tym II półrocza 2015 r. otrzymał Referat z GOPS w dniu 8.12.2015 r. i aktualnie dane w tym zakresie są wprowadzane do systemu. Program SIO w zakresie modułu uczeń jest tak ustawiony, że dotyczy całego roku szkolnego. GOPS wydaje w roku szkolnym, co najmniej dwie decyzje o przyznaniu pomocy. Z mojej wiedzy wynika, że decyzje często określają czas pomocy materialnej na jeden miesiąc lub dwa ze względu na ograniczone środki finansowe. Z tego względu może być taka sytuacja, że uczeń wprowadzony do systemu, jako korzystający z pomocy materialnej w grudniu, w styczniu kolejnego roku nadal figuruje w systemie, mimo, że faktycznie nie korzysta już z pomocy. Modyfikacje danych w celu doprowadzenia do zgodności ze stanem faktycznym w zakresie pomocy materialnej nie są możliwe do wykonania w SIO. Czynności w opcji modyfikuj (w celu doprowadzenia do zgodności ze stanem faktycznym) powodują usunięcie z sytemu przypisanej mu pomocy w całym roku szkolnym. W mojej ocenie moduł uczeń nie jest kompatybilny z procedurami prawnymi z zakresu pomocy społecznej.”

(Dowód: akta kontroli str. 14, 16)

1.3.2. Urząd prowadził rzetelnie gminną ewidencję dzieci podlegających obowiązkowi nauki. Dane w tym zakresie dla dzieci urodzonych w 1997, 1998 i 1999 r. pozyskiwane były z Referatu ds. ewidencji ludności i poddane weryfikacji. Liczba uczniów podlegających obowiązkowi nauki według ewidencji gminnej wynosiła (odpowiednio): 177, 150 oraz 145 uczniów. Zasadnie także wykazano w SIO liczbę dzieci spełniających obowiązek nauki w innych formach. W bazie lokalnej SIO (moduł „Uczeń”) wprowadzono w roku szkolnym 2014/2015 ogółem 19 osób spełniających obowiązek nauki w innych formach. W module „Uczeń” określono to jako: realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy (1 osoba) oraz uczęszczanie do szkoły w kraju przebywania (18 osób). Osoby te figurowały w gminnej ewidencji spełniania obowiązku nauki, jako osoby zameldowane na pobyt stały na terenie gminy Biłgoraj. Stan w zakresie spełniania obowiązku nauki w innych formach Urząd ustalił na podstawie korespondencji z dyrektorami szkół oraz z rodzicami uczniów. Po rozpoczęciu roku szkolnego 2015/2016 gminna ewidencja dzieci podlegających obowiązkowi nauki (urodzonych w 1999 r.) została także poddana weryfikacji i dane w SIO zostały zaktualizowane. Z danych ewidencji ludności oraz weryfikacji dokonanej przez Referat ds. Oświaty wynika, że spośród 145 dzieci podlegających obowiązkowi nauki w roku szkolnym 2015/2016, obowiązek ten w innych formach realizowało ośmioro dzieci, z tego jedno dziecko realizowało przygotowanie zawodowe u pracodawcy, natomiast siedmioro poza granicami kraju.

(Dowód: akta kontroli str.14, 18)

1.4. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych dotyczących nauczycieli

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. i oraz 43 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o SIO, do bazy danych SIO (moduł „Nauczyciel”) wprowadzono informację o nauczycielach, którzy w latach 2014 i 2015 w postępowaniu prowadzonym przed komisją, powołaną przez wójta gminy, uzyskali stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego. Według rejestru wydanych zaświadczeń o zdaniu egzaminu przed komisją egzaminacyjną, sześciu nauczycieli uzyskało awans zawodowy na stopień nauczyciela mianowanego, z tego trzech w 2014 r. trzech w 2015 r. (do dnia zakończenia kontroli). Wprowadzone do bazy SIO informacje w tym zakresie obejmowały wszystkich nauczycieli, którzy uzyskali awans w tym okresie.

W myśl art. 9b ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵ i art. 30 ustawy o SIO, dane o uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego należy wprowadzać do SIO w terminie siedmiu dni od daty uprawomocnienia decyzji o nadaniu stopnia awansu zawodowego. W 2014 r. opóźnienie wyniosło 95 (prawomocność decyzji w dniu 4.09.2014; wprowadzenie danych do SIO nastąpiło w dniu 16.12.2014 r.). W 2015 r. opóźnienie wyniosło od 20 do 23 dni (prawomocność decyzji w dniach 15.09.2015 r.; wprowadzono do SIO w dniach 13 i 16.10.2015 r.). W jednym przypadku wprowadzono do SIO dane przed uprawomocnieniem się decyzji (prawomocność decyzji w dniu 23.11.2015 r.; wprowadzono dane 10.11.2015 r.).

Kierownik Referatu ds. Oświaty odniosła się do nieterminowego wprowadzania danych do SIO i wyjaśniła:

„... że niewielka zwłoka we wprowadzaniu do systemu wynikała wyłącznie z tego, że wystąpiliśmy za pośrednictwem dyrektorów szkół, w których pracują z prośbą do nauczycieli, którzy zdali egzamin i uzyskali awans zawodowy o złożenie pisemnych oświadczeń w sprawie wyrażenia zgody na pozyskiwanie danych z bazy danych osobowych PESEL w celu potwierdzenia zgodności numeru PESEL ze stanem faktycznym (zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o SIO). Czynność powyższa wynikała także z tego, że niejednokrotnie występowały problemy z rejestracją w SIO (zarówno nauczycieli, jak też uczniów), pojawiały się w systemie komunikaty o niezgodności wprowadzanych danych z bazą danych PESEL”.

(Dowód: akta kontroli str. 15, 19, 27-28, 73-78)

1.5. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych dotyczących pracowników Urzędu

Przepisy art. 9 pkt 2 lit. b oraz art. 41 ust. 2 ustawy o SIO obligują do przekazania do lokalnej bazy SIO informacji o pracownikach zatrudnionych w Urzędzie do zarządzania i administrowania oświatą. Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej⁶, wymagane dane powinny być przekazywane do SIO w terminie 10 dni po zakończeniu każdego kwartału, według stanu na koniec kwartału. Oględziny „Danych zbiorczych” SIO wykazały, że dane dotyczące pracowników (osób zarządzających oświatą i ich wynagrodzeń) za I i II kwartał 2014 r. wprowadzono do systemu w dniu 8.07.2015 r., tj. z opóźnieniem:

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1547.

- za I kwartał 2014 r. – 453 dni,
- za II kwartał 2014 r. – 362 dni.

Dane za III i IV 2014 r. oraz I, II i III 2015 r. wprowadzono w dniu 1.12.2015 r., tj. z opóźnieniem:

- za III kwartał 2014 r. - 414 dni,
- za IV kwartał 2014 r. - 322 dni,
- za I kwartał 2015 r. - 232 dni,
- za II kwartał 2015 r. - 141 dni,
- za III kwartał 2015 r. - 49 dni.

Kierownik Referatu ds. Oświaty wyjaśniła, że „...Dane dotyczące pracowników samorządowych wprowadzono ze zwłoką z uwagi na fakt, że program SIO zwłaszcza w 2014 r. funkcjonował niezbyt sprawnie. Z moich informacji wynika, że był on ciągle udoskonalany. W związku z tym nie zawsze była możliwość terminowego wprowadzenia danych do systemu ze względu na brak aktywności niektórych funkcji programu.”

(Dowód: akta kontroli str. 15, 19, 20-23,79)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) we wszystkich kontrolowanych przez NIK jednostkach oświaty brak było w RSPO wpisów dotyczących:
 - adresu poczty elektronicznej, co naruszało przepisy art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o SIO oraz imion i nazwisk dyrektorów szkół (art. 7 ust. 1, pkt 26 ustawy o SIO),
 - numeru identyfikacyjnego REGON organu prowadzącego (Gminy Biłgoraj) wymaganego art. 7 ust. 1 pkt 11 lit. b i ust. 1a pkt 4 lit. b ustawy o SIO.
- 2) spośród pięciu szkół prowadzonych przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj (Szkoły Podstawowe w Woli Dereźniańskiej, Korczowie, Bukowej, Smółsku oraz Gimnazjum w Bukowej), w czterech brak było wpisów, dotyczących numeru identyfikacji podatkowej (art. 7 ust.1 pkt 8 ustawy o SIO),
- 3) w module „Uczeń” informacje o korzystaniu przez uczniów z pomocy materialnej o charakterze socjalnym za II półrocze 2014 i I półrocze 2015 r. (dla decyzji wydanych na rok szkolny 2014/2015) wprowadzono w maju 2015 r., tj. z opóźnieniem, wynoszącym od 21 do 40 dni od dnia otrzymania danych z GOPS. Stwierdzono także zwłokę we wprowadzaniu danych, dotyczących awansu zawodowego nauczycieli. Opóźnienia wpisów w module „Nauczyciel” wyniosły: 95 dni w 2014 r. oraz od 20 do 23 dni w 2015 r.

Naruszało to art. 30 ustawy o SIO. Według złożonych wyjaśnień powyższy stan wynikał z pojawiających się często w 2014 r. problemów technicznych z rejestracją w SIO, zarówno w modułach dotyczących nauczycieli, jak i uczniów.

- 4) wprowadzanie danych za poszczególne kwartały 2014 r., dotyczących pracowników (osób zarządzających oświatą), z opóźnieniem wynoszącym

od 322 do 453 dni oraz za I, II, i III kwartał 2015 r. – z opóźnieniem wynoszącym od 49 do 232 dni.

Nieterminowe wprowadzenie danych, obejmujących pracowników do zarządzania i administrowania oświatą w module „Dane zbiorcze”, naruszało § 29 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej.

Ocena cząstkowa

Wójt Gminy Biłgoraj zapewnił warunki organizacyjne do przekazywania i pozyskiwania danych w bazie SIO oraz wywiązywał się z obowiązku przekazywania do bazy danych SIO, informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych. Zapewnił także nadzór nad gminną ewidencją dzieci, podlegających obowiązkowi nauki.

W lokalnej bazie danych SIO nie zapewniono w pełni kompletnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych sprawozdawczych o wykonywanych zadaniach z zakresu oświaty.

Z przyczyn leżących po stronie administratora lokalnej bazy danych do SIO nie przekazano części danych, tj. numerów identyfikacji podatkowej szkół i numeru REGON organu prowadzącego (Gminy Biłgoraj).

Ze względu na niesprawności w działaniu systemu teleinformatycznego do bazy SIO nie przekazano danych osobowych dyrektorów szkół (funkcjonujących w zespółach) oraz adresów poczty elektronicznej szkół.

Nie dotrzymano wymaganych terminów przekazania w bazie SIO danych, dotyczących: informacji o korzystaniu przez uczniów z pomocy materialnej o charakterze socjalnym; awansu zawodowego nauczycieli oraz o pracownikach do zarządzania i administrowania oświatą.

2. Wykorzystanie systemu informacji oświatowej do wsparcia realizacji zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wykorzystanie danych z SIO w realizacji polityki oświatowej państwa na poziomie lokalnym, w tym do zarządzania oświatą

Przepisy art. 1 ust.1 pkt 1 ustawy o SIO stanowią, że SIO służy uzyskiwaniu danych niezbędnych do prowadzenia polityki oświatowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym wspomaganie zarządzania oświatą.

Stwierdzono, że w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 z bazy danych zmodernizowanego SIO nie generowano i nie wykorzystywano raportów na potrzeby Urzędu. W powyższym okresie wykorzystywano wyłącznie dane zgromadzone

w bazie gminnej „starego” SIO. Znajdowały one zastosowanie w analizach oraz informacjach z zakresu zarządzania oświatą. Na potrzeby Urzędu generowano ze „starego” SIO następujące raporty:

- „raport scalania dla Gminy Biłgoraj” (dane teleadresowe szkół, numery RSPO szkół, liczba nauczycieli w szkołach, liczba uczniów w szkołach),
- „zestawienie zbiorcze dla Gminy Biłgoraj” (liczba i wymiar stosunków pracy nauczycieli, dane liczbowe o uczniach, liczba uczniów realizujących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, liczba oddziałów w szkołach),

- „szczegółowe raporty jednostek scalonych” (szczegółowe dane dotyczące uczniów i nauczycieli wprowadzone do programu przez szkoły),
- „raport subwencyjny dla Gminy Biłgoraj”,
- „raport występujących niepełnosprawności w subwencji dla gminy” (liczba niepełnosprawnych uczniów, dane szkoły, stopień niepełnosprawności, rodzaj wydanego orzeczenia),
- „dane adresowe szkół Gminy Biłgoraj”.

(Dowód: akta kontroli str. 24,80)

W wyjaśnieniu, dotyczącym korzystania w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 z baz danych SIO, Wójt Gminy Biłgoraj podał, że:

- dane z bazy danych SIO były wykorzystywane do prowadzenia gminnej polityki oświatowej, w tym zarządzania oświatą i organizacji pracy szkół „... Na poziomie organu prowadzącego były tworzone raporty, tzw. jednostek scalonych, zestawienia zbiorcze szkół, zawierające najważniejsze dane organizacyjne, przekazywane przez szkoły do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Na ich podstawie była naliczana subwencja oświatowa dla gminy Biłgoraj. Dzięki raportom weryfikowano informacje ze szkół i sprawdzano stan faktyczny organizacji poszczególnych szkół. Platforma zmodernizowanego (nowego) SIO udostępniana bezpłatnie ... do kwietnia 2015 r. nie była wykorzystywana, bo nie funkcjonowała na bieżąco. Uniemożliwiła zarejestrowanie wszystkich jednostek oświatowych, działających na poziomie organu prowadzącego. Wskazane utrudnienia uniemożliwiły również wprowadzanie danych do bazy SIO, zarówno przez szkoły, jak i organ prowadzący”,
- dane z bazy danych zmodernizowanego SIO nie były wykorzystywane przez Urząd „... Dane z bazy danych tzw. starego SIO, w formie raportów, były wykorzystywane do tworzenia planów finansowych szkół, w tym ustalania wydatków dla uczniów niepełnosprawnych oraz prognozowania subwencji dla gminy i dla poszczególnych szkół”,
- nie występowało także o przygotowanie określonych przez nią raportów celowych na podstawie danych oświatowych z bazy danych SIO „...W gminie nie wykorzystywano danych z nowego SIO do efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych na poziomie lokalnym, ponieważ organ prowadzący nie miał możliwości sprawdzenia poprawności i kompletności danych wprowadzanych sukcesywnie do bazy danych przez szkoły. Konstrukcja tego programu zakłada tematyczny podział danych wprowadzanych do bazy SIO; inny dla szkół i inny dla organu prowadzącego. Taki podział kompetencji uniemożliwił j.s.t. korzystanie z danych wprowadzonych do SIO przez szkoły, sprawdzenie ich poprawności i wykorzystanie w analizach urzędu gminy”,
- odnosząc się do kwestii przydatności w prowadzeniu polityki oświatowej na poziomie lokalnym raportów systemowych udostępnianych w bazie danych nowego SIO wyjaśnił: „Raporty systemowe udostępniane w bazie danych nowego SIO nie są szczególnie przydatne w prowadzeniu polityki oświatowej na poziomie lokalnym, ponieważ zawierają zbiory danych będących już w posiadaniu j.s.t. w innych źródłowych dokumentach. Raporty nowego SIO są powtórzeniem danych, wprowadzonych i udostępnionych w SIO przez podmioty do tego uprawnione (szkoły, urzędy gmin)”.

(Dowód: akta kontroli str. 25-26)

2.2. Zapewnienie kompletności i poprawności danych w bazie „starego” SIO będących podstawą naliczania subwencji oświatowej dla Gminy Biłgoraj na 2015 r.

2.2.1. Urząd zapewnił poprawność danych subwencyjnych scalonych z baz szkolnych w bazie gminnej „starego” SIO, stanowiących podstawę naliczenia subwencji oświatowej. Kontrolą objęto dane o liczbie uczniów na dzień 30 września 2015 r. Analiza metryczek subwencji oświatowej na 2014 i 2015 r. pod kątem liczby uczniów w poszczególnych wagach, a także uczniów z niepełnosprawnościami oraz objętych wczesnym wspomaganie rozwoju (łącznie w wagach P₄-P₈, P₃₄, P₄₄), wykazała, że Urząd dokonał rzetelnej weryfikacji danych subwencyjnych, stanowiących podstawę naliczenia subwencji oświatowej, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015⁷.

W 2015 r. Urząd nie wnioskował do Ministra Edukacji Narodowej o dodatkowe środki z rezerwy subwencji oświatowej z tytułu błędów sprawozdawczych (błędnych danych w bazie danych SIO). Złożony wniosek o środki z rezerwy celowej dotyczył zakupu wyposażenia.

2.2.2. Nie stwierdzono nieprawidłowości i negatywnych skutków finansowych z tytułu błędnych danych subwencyjnych w scalonej bazie gminnej „starego” SIO.

(Dowód: akta kontroli str. 29-41)

2.3. Wykorzystanie danych z bazy zmodernizowanego SIO do zapewnienia efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych (poza procedurą podziału subwencji oświatowej dla j.s.t.)

W myśl art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o SIO, system informacji oświatowej służy do uzyskiwania danych niezbędnych do efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Stwierdzono, że Urząd nie wykorzystywał danych z „nowego” SIO do efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych na poziomie lokalnym. Wójt Gminy wyjaśnił, że *„... organ prowadzący nie miał możliwości sprawdzenia poprawności i kompletności danych wprowadzanych sukcesywnie do bazy danych przez szkoły”*.

(Dowód: akta kontroli str. 26)

2.4. Wykorzystanie danych z baz danych „starego” i „nowego” SIO do analizy efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych

W kontrolowanym okresie Urząd wykorzystywał zbiory danych głównie ze „starego” SIO na potrzeby analiz efektywności wykorzystania środków publicznych na finansowanie zadań oświatowych. Stwierdzono, iż stosowano je głównie do sporządzania informacji o realizacji zadań oświatowych za poszczególnych lata.

(Dowód: akta kontroli str. 42-71)

Według wyjaśnień Kierownika Referatu ds. Oświaty:

⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1977.

„Dane w tym zakresie posłużyły do analizy wydatków oświatowych oraz działań przy reorganizacji sieci szkół. Na podstawie stosownych uchwał Rady Gminy Biłgoraj, w latach 2012 – 2014 dokonano zmiany sieci szkół, poprzez:

- rozwiązanie zespołów szkół w Bukowej, Korczowie i Korytkowie Dużym i utworzenie samodzielnych szkół podstawowych i gimnazjów,
- przekazanie do prowadzenia przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj pięciu szkół podstawowych (Korczów, Bukowa, Smólsko, Stary Bidaczów i Wola Dereźniańska) oraz dwóch gimnazjów (Korczów i Bukowa).

Do działań powyższych wykorzystywano dane ze starego SIO i wdrożone przekształcenia skutkowały zmniejszeniem wydatków na realizację zadań oświatowych”.

(Dowód: akta kontroli str. 72)

Ocena cząstkowa

Urząd nie wykorzystywał w pełnym zakresie danych z „nowego” SIO do realizacji na poziomie lokalnym polityki oświatowej oraz efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych. W powyższym zakresie korzystano głównie

ze zbioru danych tzw. „starego” SIO. Pomimo niepełnego wykorzystywania danych z bazy zmodernizowanego SIO zapewniono poprawność danych subwencyjnych scalonych z baz szkolnych w bazie gminnej „starego” SIO. Dokonano także rzetelnej weryfikacji danych subwencyjnych, stanowiących podstawę naliczenia subwencji oświatowej. Ponadto wdrożone przekształcenia organizacyjne w oświacie, skutkowały zmniejszeniem wydatków na realizację zadań w tym zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁸, wnosi o przestrzeganie zasad i terminów przekazywania danych do bazy systemu informacji oświatowej.

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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Lublinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

Lublin, dnia 15 stycznia 2016 r.

Kontroler
Edward Kowalczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis