



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia grudnia 2011 r.

LRZ-4101-14-01/2011

P/11/073

Pan

Jerzy Batycki

Starosta Powiatu Jarosławskiego

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej ustawą o *NIK*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Jarosławiu (Starostwo), kontrolę organizacji i finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Staroście niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2009-2011, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

I. Rozwiązania systemowe w zakresie wspierania doskonalenia zawodowego i doradztwa metodycznego.

W roku szkolnym 2010/2011 Starostwo było organem prowadzącym dla 10 szkół i 6 placówek (zespołów) oświatowych, w których zatrudnionych ogółem było 713 nauczycieli. Starostwo opracowało dokumenty, tj.: *Strategiczny Plan Rozwoju Powiatu Jarosławskiego, na lata 2008–2015* oraz *Plan Doskonalenia Nauczycieli i Kadry Kierowniczej Szkół i Placówek Prowadzonych Przez Powiat Jarosławski na lata 2007-2012*, w których założono m. in. wdrożenie systemowych rozwiązań motywujących nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji oraz doskonalenie kompetencji kadry kierowniczej. Starostwo w kontrolowanym

okresie nie monitorowało zaplanowanych działań w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli i nie aktualizowało potrzeb indywidualnych nauczycieli, a także potrzeb kadrowych szkół i placówek. Starostwo nie skorzystało z możliwości współpracy w powyższym zakresie z właściwym kuratorium oświaty lub/i wojewódzką placówką doskonalenia nauczycieli. Nie sformułowano priorytetów kształcenia i doskonalenia nauczycieli w rocznych planach dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli. W rezultacie powyższego podejścia Starostwo nie posiadało wiedzy na temat doskonalenia zawodowego nauczycieli, ponieważ nie gromadziło danych o zakresie ukończonych przez nauczycieli form kształcenia i doskonalenia zawodowego. W czasie prowadzonych czynności kontrolnych *NIK* dane te były pozyskiwane ze szkół.

II. Efekty kształcenia i doskonalenia nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez Starostwo.

W bazie Systemu Informacji Oświatowej (SIO) Starostwa nie ujmowano danych o formach kształcenia i doskonalenia ukończonych przez nauczycieli prowadzonych szkół w latach szkolnych 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011. Starostwo nie wywiązało się z obowiązku sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych zgromadzonych w bazie danych SIO w zakresie ukończonych przez nauczycieli form kształcenia i doskonalenia zawodowego, do czego zobowiązane są podmioty prowadzące bazy danych zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.). Dyrektorzy podległych szkół i placówek nie ujmowali w przekazywanych do Starostwa danych ze szkolnych baz danych SIO za lata szkolne 2008-2009 i 2010-2011 informacji o zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli (tabela N10 *Ukończone formy kształcenia zawodowego w poprzednim roku szkolnym* i N11 *Ukończone formy doskonalenia zawodowego w poprzednim roku szkolnym*), o których mowa w art. 3 ust. 4 pkt 1 lit. h ww. ustawy. Z pośród 16 szkół i placówek oświatowych podlegających pod Starostwo tylko Zespół Szkół Budowlanych i Ogólnokształcących w Jarosławiu przekazywał kompletne dane ze szkolnej bazy danych SIO w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Zgodnie z art. 7 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy za wykonywanie obowiązków w powyższym zakresie, w sytuacji nie powierzenia ich innej osobie, odpowiada Pan Starosta. W trakcie trwania czynności kontrolnych *NIK* wprowadzono dane w bazie SIO Starostwa w tabelach N10 i N11 według stanu na 30 września 2011 r.

III. Realizacja zadań przez powołanych nauczycieli doradców metodycznych.

Zarząd Powiatu Jarosławskiego powierzył dwom nauczycielom zadania doradcy metodycznego: w zakresie przedmiotów ekonomicznych oraz języka polskiego.

Z dostarczonych dokumentów przez Starostwo w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o *NIK*, wynika, że doradcy metodyczni nie podpisali aktów powierzenia im zadań. W ww. dokumentach powierzenia zadań nie zawarto warunków pozwalających organowi powierzającemu na kontrolę ich wykonywania. Nauczyciele – doradcy metodyczni spełniali wymagania w zakresie posiadanych kwalifikacji, stopnia awansu zawodowego i stażu pracy, określone w §23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537, ze zm.). Określony w uchwałach szczegółowy zakres obowiązków doradcy obejmował zadania określone w §22 ust. 2, 3 i 4 ww. rozporządzenia. Zadania te powierzono w ramach stosunku pracy w szkole, w której zatrudniony był nauczyciel, z jednoczesnym obniżeniem obowiązującego wymiaru zajęć dydaktycznych o 4 godziny.

Starostwo nie nadzorowało wypełniania przez nauczycieli-doradców metodycznych powierzonych im zadań m.in. z powodu nieokreślenia warunków pozwalających na kontrolę ich wykonywania. W uchwałach i aktach w sprawie powierzenia zadań doradcom nie określono sposobu informowania Starostwa o przebiegu i wynikach ich pracy.

Starostwo nie prowadziło placówki doskonalenia nauczycieli, ale zadania z zakresu oświaty, w tym związane z prowadzeniem szkół i placówek, były realizowane przez Wydział Oświaty. Zarząd Powiatu Jarosławskiego powoływał doradców metodycznych, a środki finansowe przeznaczone na ich wynagrodzenia pochodziły z kwot wyodrębnionych w budżecie Starostwa na podstawie art. 70a ust 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (ustawa KN) (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). Starostwo powinno więc nadzorować przebieg pracy i realizację zadań przez doradców metodycznych.

IV. Ocena wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na doskonalenie nauczycieli.

1) Planowanie w budżecie Starostwa środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli w prowadzonych szkołach i placówkach oświatowych w odniesieniu do wysokości określonej w art. 70a ust. 1 KN.

Zaplanowane przez Starostwo wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli (po zmianach) były w 2009 r. niższe o 62.964,00 zł (27,6%), a w 2010 r. o 71.602,00 zł (26,4%) od 1% rocznych planowanych wynagrodzeń osobowych nauczycieli określonego art. 70a ust. 1 ustawy KN i wynosiły odpowiednio 0.72% i 0.68%. W 2011 r. środki finansowe wyodrębnione na powyższe zadanie w budżecie Starostwa wynosiły 281.325,00 zł i stanowiły 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Starostwo wyliczało na lata 2009, 2010 i 2011 bazową kwotę, stanowiącą podstawę wyodrębnienia 1% środków na doskonalenie nauczycieli, uwzględniając roczne planowane wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jak również dodatkowe wynagrodzenie roczne, rezerwę na podwyżki dla nauczycieli i rezerwę finansową na nagrody Starosty. Łączny skutek zawyżenia kwot bazowych wyniósł 68.334,89 zł (w 2009 -18.175,03 zł, w 2010 - 25.193,33 zł, w 2011-24.966,53 zł). Przyjęty sposób wyliczenia kwoty bazowej środków na doskonalenie nauczycieli spowodował zawyżenie wyodrębnionych środków na doskonalenie w budżecie Starostwa, a w rezultacie niepełne ich wykorzystanie. W trakcie roku budżetowego dokonywano zmian w planach finansowych (na podstawie uchwał Rady i Zarządu Powiatu), powodujących zmniejszenie w pozycjach wydatków ujmujących wyodrębnione środki na doskonalenie nauczycieli w rozdziałach: 80146 *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* i 85446 *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*. W latach 2009 i 2010 r. z przekwalifikowanych środków w kwocie 62.964,00 zł i 71.602,02 zł (łącznie stanowiło to 36.9% kwoty środków na doskonalenie 364.669,98 zł wyodrębnionych zgodnie z art. 70a ustawy KN) szkoły wykorzystały odpowiednio 43.285,00 zł i 41.303,52 zł, natomiast Starostwo 19.679,00 zł i 30.298,50 zł, na m. in. prace remontowe i serwisowe budynków oraz maszyn i urządzeń, zakup pomocy dydaktycznych oraz wyposażenie szkół i placówek.

2) Przestrzeganie zasad gospodarowania środkami wyodrębnionymi w budżecie Starostwa na finansowanie doskonalenia nauczycieli.

NIK pozytywnie ocenia gospodarowanie środkami przeznaczonymi w budżecie Starostwa w latach 2009-2011 na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, które było zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).

Pozytywna ocena dotyczy:

- opracowania na lata 2009, 2010 i 2011 planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, wymaganych przepisami §6 ust. 2 ww. rozporządzenia biorąc pod uwagę tzw. *Plany Doskonalenia Zawodowego* (*Plany Doskonalenia* traktowano jako wnioski) na rok 2009, 2010 i 2011 (składane do 30 listopada danego roku). W żadnym z 48 złożonych *Planów Doskonalenia* dyrektorzy nie odnotowali, że zostały opracowane z uwzględnieniem wieloletniego planu doskonalenia nauczycieli,

- zasięgania opinii związków zawodowych zrzeszających nauczycieli w celu dokonania podziału środków przeznaczonych na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, do czego zobowiązują przepisy art. 70a ust. 2a ustawy KN,
- podziału środków finansowych w planach dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, który był zgodny z przeznaczeniem tych środków określonym w §2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- egzekwowania od dyrektorów szkół sporządzenia i złożenia w terminie do 31 marca każdego roku sprawozdań ze sposobu wykorzystania środków finansowych przyznanych na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w poprzednim roku budżetowym (2009 i 2010), zgodnie z §6 ust. 3 ww. rozporządzenia,

Naruszenie procedury gospodarowania środkami na doskonalenie nauczycieli polegało na:

- corocznym ustalaniu maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, bez porozumienia z dyrektorami szkół, do czego zobowiązują przepisy §7 ww. rozporządzenia,

3) Wykorzystanie środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

W 2009 r. i 2010 r. różnica pomiędzy kwotą wydatkowaną na doskonalenie nauczycieli wynoszącą odpowiednio 164.979,32 zł, 186.091,92 zł, a kwotą wynikającą ze sprawozdań dyrektorów z wykorzystania środków finansowych na kształcenie i doskonalenie zawodowe za 2009 r. i 2010 r. w wysokości odpowiednio 104.816,53 zł i 148.758,20 zł wyniosła 60.162,79 zł (2009 r.) i 37.333,72 zł (2010 r.). W kontrolowanych latach 32% z 164.345,09 zł w 2009 r. i 16.2% z 186.091,92 zł w 2010 r. wydatkowanych na doskonalenie nauczycieli, zostało wykorzystane na szkolenie kadry kierowniczej 16 szkół i placówek oświatowych. Plany wydatków po zmianach były zgodne z danymi w sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S za rok 2009 i 2010 z wykonania planu wydatków budżetowych Starostwa, w zakresie danych o wydatkach w rozdziale 80146 i 85446.

Wydatkowanie środków na dofinansowanie kosztów obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli-doradców metodycznych nie przekroczyło w badanym okresie poziomu określonego w art. 70a ust.1 ustawy KN, tj. 20% kwoty środków podlegających wyodrębnieniu, wynosząc w 2009 i 2010 r. odpowiednio: 19,7% (32.613,19 zł), 15,1% (28.124,19 zł) środków wyodrębnionych w budżecie Starostwa (po zmianach) na doskonalenia zawodowe nauczycieli. W 2011 r. wydatki te wynosiły 24.095,68 zł, co stanowiło 8,6% kwoty środków podlegających wyodrębnieniu.

V. Wykorzystanie kwalifikacji osób uzyskujących dofinansowanie do form kształcenia.

Spośród badanej grupy 35 nauczycieli którzy ukończyli formy kształcenia dofinansowane przez Starostwo, 9 osób (25,7%), nie prowadziło zajęć zgodnie z nabytymi kwalifikacjami, a 3 osoby (8,6%) prowadziły je w ograniczonym wymiarze godzinowym. Kwota dofinansowania tych nauczycieli wyniosła łącznie 10.550,00 zł, co stanowiło 14,3% kwoty ogółem 73,440.22 zł wydatkowanej w latach 2009/2010 na dofinansowanie form kształcenia zawodowego nauczycieli.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli świadczy to o nieefektywnym wykorzystaniu środków na kształcenie nauczycieli.

Szczególnie bezcelowe było wydatkowanie środków na dofinansowanie kosztów kształcenia dla 3 nauczycieli (z Zespołu Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Jarosławiu) na studiach podyplomowych na kierunku *Zarządzanie instytucją oświatową*. Nauczyciele nie zajmowali stanowisk kierowniczych, a w latach 2008-2011 nie było zmian kadrowych na stanowiskach kierowniczych. Wydatkowanie środków publicznych na ww. cel było niecelowe z uwagi na niewykorzystywanie nabytych kwalifikacji. Takie postępowanie narusza zasady art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), który określa, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Przedstawiając Panu Staroście powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- 1) Sprawdzanie kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym prowadzonej bazy danych SIO,
- 2) Coroczne ustalanie maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek,
- 3) Sprawowanie nadzoru wypełniania przez nauczycieli-doradców metodycznych powierzonych im zadań,
- 4) Wyodrębnienie w budżecie Starostwa środków finansowych z przeznaczeniem na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 1% planowanej na dany rok budżetowy kwoty wynagrodzeń osobowych nauczycieli,
- 5) Efektywne wykorzystywanie środków przeznaczonych na kształcenie zawodowe nauczycieli stosownie do potrzeb kadrowych.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o *NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pan Starosta ma prawo zgłosić do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o *NIK* oczekuje od Pana Starosty, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o *NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.