

W czerwcu 2022 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z wyników kontroli, którą przeprowadzono w 59 jednostkach samorządu terytorialnego (j.s.t.) z terenu ośmiu województw: w 32 gminach, 16 powiatach oraz 11 jednostkach powołanych do wspólnej obsługi administracyjno-finansowej jednostek oświatowych. Kontrolą objęto lata 2017–2021. Raport dostępny jest na stronie <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/006/>.

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH REALIZOWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. RAPORT NIK

Celem głównym kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Czy i w jakim stopniu dostępne jednostkom samorządu terytorialnego środki na zadania oświatowe, w szczególności środki przekazywane z budżetu państwa, zapewniają finansowanie potrzeb w tym zakresie? Gminy są zobligowane do prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli, a powiaty do prowadzenia przede wszystkim szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych oraz ośrodków szkolno-wychowawczych. Środki niezbędne do realizacji tych zadań, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i innych placówek oświatowych, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami j.s.t. są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe. Najistotniejszym źródłem finansowania wydatków pu-

blicznych na kształcenie, wychowanie i opiekę jest część oświatowa subwencji ogólnej. Pomimo tego, że z roku na rok z budżetu państwa ponoszone są na ten cel wyższe wydatki, ich kwota wywołuje dyskusje i w ocenie j.s.t. nie zapewnia finansowania wszystkich nakładanych na nie zadań oświatowych.

Wydatki na realizację zadań oświatowych poniesione przez wszystkie j.s.t. w Polsce w okresie od 1 stycznia 2017 roku do 30 września 2021 roku wyniosły 382 418,0 mln zł i stanowiły 29,8% wydatków j.s.t. ogółem. Wydatki poniesione na oświatę w roku 2021 (do 30.09) przez poszczególne typy j.s.t. przedstawia wykres 1.

Istotnym źródłem finansowania zadań oświatowych realizowanych przez j.s.t. jest subwencja oświatowa, która łącznie z rezerwą oświatową wyniosła w latach 2017–2021 (do 30 września) 226 074,4 mln zł w całej

Polsce, co stanowiło 59,1% wydatków ponoszonych przez j.s.t. na zadania oświatowe. Udział subwencji oświatowej w wydatkach na oświatę w roku 2021 (do 30.09) w poszczególnych typach j.s.t. przedstawia wykres nr 2. Subwencja oświatowa wzrosła w kontrolowanym okresie (porównując 2020 rok do 2017 roku) o 19,6% w skali całego kraju, tj. o ok. 3 punktów procentowych mniej niż wzrosły wydatki na oświatę ponoszone przez j.s.t., które wzrosły o 23,0% w całym kraju.

Poza środkami z subwencji oświatowej j.s.t. otrzymały również dotacje z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych, natomiast miały one zdecydowanie mniejszy udział w wydatkach oświatowych ponoszonych przez j.s.t., który w latach 2017–2021 (do 30 września) wyniósł 5,6% w skali kraju. Udział dotacji z budżetu państwa w wydatkach na oświatę w roku 2021 (do 30.09) w poszczególnych typach j.s.t. przedstawia wykres nr 2. W kontrolowanych j.s.t. największy udział w wydatkach na oświatę stanowiły wydatki ponoszone na wynagrodzenia nauczycieli – 50,0%, które wzrosły w 2020 roku – w porównaniu do 2017 roku – średnio o 30,4%. Wydatki na wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi w oświacie wyniosły średnio 13,1% wszystkich wydatków oświatowych, a wydatki majątkowe 5,3%. Pozostałe wydatki (31,6%) zostały przeznaczone na inne wydatki bieżące, tj. m.in. opłaty eksploatacyjne związane z utrzymaniem budynków oraz zakupy.

Wszystkie kontrolowane j.s.t. realizowały w pełni zadania oświatowe nałożone na nie przepisami prawa, przy czym 39,6% z nich stwierdziło, że o ile miałyby większe możliwości finansowe, mogłyby zaoferować dzieciom i młodzieży dodatkową ofertę zarówno edukacyjną, jak i opiekuńczą. Określone w tym zakresie potrzeby dotyczyły głównie szerszej oferty zajęć pozalekcyjnych, zapewnienia opieki psychologicznej, opieki medycznej (w tym stomatologicznej), a także potrzeb w zakresie poprawy warunków nauczania. Udział uczniów w poszczególnych rodzajach zajęć dodatkowych w kontrolowanych j.s.t. w 2021 roku (do 30.09.2021) przedstawia wykres 3.

Większość kontrolowanych j.s.t. wspierała uczniów szczególnie uzdolnionych poprzez wypłatę stypendiów za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe (stypendia motywacyjne). Wiele j.s.t. przyjmowało również w drodze uchwał różnorodne programy mające na celu nagradzanie uczniów szczególnie uzdolnionych, a także fundowało nagrody w konkursach naukowych i sportowych.

Epidemia COVID-19 nie pozostała bez wpływu na finansowanie zadań oświatowych. Spośród kontrolowanych 48 j.s.t. 44 zgłosiło, że w latach 2020–2021 (do 30 września) poniosło dodatkowe, nieprzewidziane wydatki związane głównie z organizacją nauki zdalnej (zakup sprzętu) oraz zapewnieniem bezpieczeństwa sanitarnego w podległych jednostkach oświatowych (zakup środków do dezynfekcji oraz środków ochrony osobistej). Wysokość poniesionych wydatków kształtowała się na bardzo zróżnicowanym poziomie, od 7 tys. zł do 400 tys. zł. Epidemia spowodowała jednocześnie oszczędności w wydatkach na oświatę, na co wskazało 37 kontrolowanych j.s.t. (77% kontrolowanych j.s.t.).

W związku z epidemią COVID-19 wszystkie kontrolowane jednostki monitorowały wykluczenie cyfrowe dzieci i młodzieży. Przeprowadzono ankiety dotyczące zapotrzebowania na sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem. Szkoły sprawdzały, czy dzieci uczestniczą w lekcjach zdalnych i w razie potrzeby wypożyczały sprzęt komputerowy lub zapewniały miejsce w szkole z dostępem do komputerów. Brały też udział w programach typu „Zdalna szkoła”, dzięki któremu otrzymały sprzęt komputerowy. Prawie wszystkie szkoły otrzymały pomoc rzeczową w postaci środków ochrony indywidualnej (np. maseczki, płyny do dezynfekcji, termometry bezdotykowe).

Niewiele, bo 11 z 48 kontrolowanych j.s.t. zdecydowało się na opracowanie strategii lub innego dokumentu, który obejmowałby diagnozę oraz prognozę rozwoju oświaty na terenie danej gminy lub powiatu.

W okresie objętym kontrolą liczebność uczniów zwiększyła się w szkołach prowadzonych przez powiaty, ale zmalała w szkołach prowadzonych przez gminy. W zależności od typu szkoły oraz rodzaju j.s.t. średnio na oddział w szkole podstawowej przez wszystkie lata objęte kontrolą przypadało w gminach wiejskich 18 uczniów, a w gminach miejskich 20–21 uczniów. Najbardziej liczne były oddziały w szkołach, których organem prowadzącym były powiaty. Oddziały w liceach ogólnokształcących i technikach, w okresie objętym kontrolą, miały średnio 25–26 uczniów, a oddziały w szkołach branżowych I stopnia – 22–23 uczniów.

Do egzaminów po ósmej klasie, począwszy od roku szkolnego 2018/2019 przystępowało w kontrolowanych jednostkach coraz więcej uczniów (od 6034 uczniów w 2019 roku do 6807 w 2021 roku). Większość uczniów

uzyskiwała wyniki powyżej 50%. Liczba uczniów przystępujących do egzaminu maturalnego wahała się pomiędzy 5995 a 6617, a jego zdawalność kształtowała się na poziomie od 83,6% (w roku szkolnym 2019/2020) do 88,2% (w roku 2018/2019). Liczba osób przystępujących do egzaminu zawodowego spadła z 9712 uczniów w roku szkolnym 2017/2018 do 7840 uczniów w roku 2020/2021. Natomiast liczba uczniów, którzy uzyskali

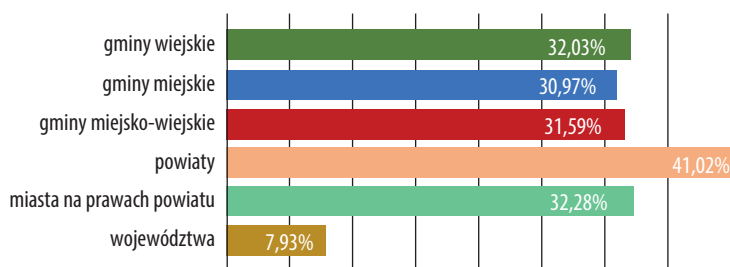
pozytywny wynik z tego egzaminu, utrzymywała się przez wszystkie objęte badaniem lata na tym samym poziomie, tj. 77%.

Główne wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że głównymi trudnościami, z jakimi mierzyły się kontrolowane gminy i powiaty

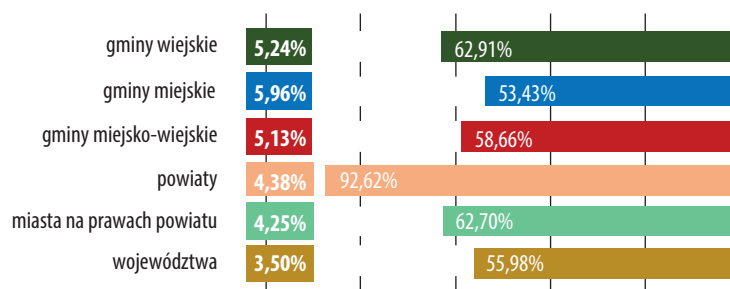
przy wykonywaniu zadań oświatowych, był brak środków na realizację dużych zadań inwestycyjnych (o charakterze budowlanym) oraz problemy z zapewnieniem odpowiedniej kadry nauczycielskiej. Potrzeby inwestycyjne stanowią istotny problem w gminach usytuowanych w pobliżu dużych miast, dla których stają się tzw. sypialniami. Napływ nowych mieszkańców stwarza konieczność zapewnienia im odpowiedniej infrastruktury, w tym szkół i przedszkoli, co oznacza potrzebę wybudowania nowych obiektów. Zapewnienie odpowiedniej kadry nauczycielskiej, w tym nauczycieli zawodów, języków obcych, przedmiotów ścisłych oraz nauczycieli mających przygotowanie z pedagogiki specjalnej jest kolejnym bardzo istotnym problemem występującym w samorządach. Ponadto organy wykonawcze kontrolowanych gmin i powiatów zwracały uwagę na odpływ nauczycieli ze szkół oraz małe zainteresowanie tym zawodem wśród młodych ludzi rozpoczynających dopiero swoją karierę zawodową.

Wykres 1. Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem poszczególnych rodzajów j.s.t. w 2021 r. (do 30.09.2021)



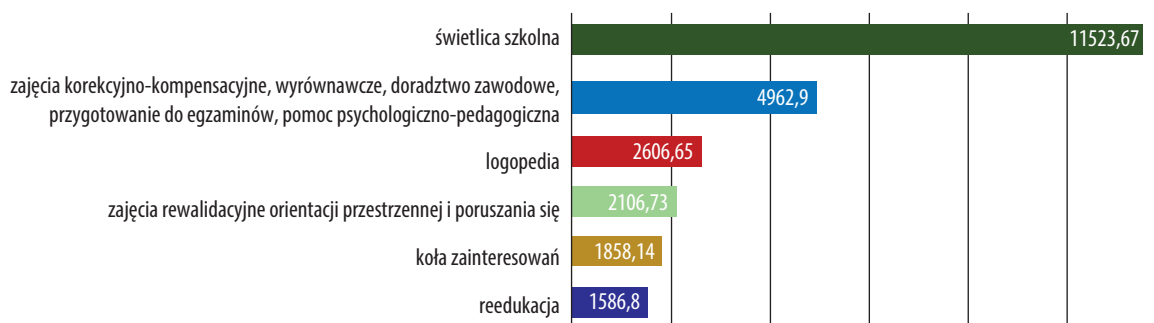
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres 2. Udział subwencji oświatowej i dotacji z budżetu państwa w wydatkach na oświatę ponoszonych przez j.s.t. w 2021 r. (do 30.09.2021)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres 3. Udział uczniów w poszczególnych rodzajach zajęć dodatkowych w kontrolowanych j.s.t. w 2021 r. (do 30.09.2021)



Źródło: Opracowanie własne NIK.