Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport
Opublikowano: czwartek, 01, wrzesień 2022 10:46
Joanna Gryboś-Chechelska
Odsłony: 351

Problemy z zapewnieniem odpowiedniej kadry nauczycielskiej i brak pieniędzy na duże inwestycje budowlane to główne bolączki kontrolowanych przez NIK gmin i powiatów związane z finansowaniem oświaty. W badanym okresie samorządy te jednak w pełni realizowały swoje obowiązki dotyczące kształcenia, wychowania i opieki, a środki na ten cel w większości przypadków wydawały prawidłowo.

Zadania oświatowe są finansowane przede wszystkim z subwencji oświatowej, ale choć w latach 2017-2020 z roku na rok rosła kwota przekazywana samorządom z budżetu państwa, to w przypadku gmin odpowiedzialnych za funkcjonowanie szkół podstawowych i przedszkoli, a wcześniej także gimnazjów, jeszcze szybciej rosły wydatki na ten cel. W porównaniu do 2017 r. w 2020 r. subwencja oświatowa wzrosła w skali kraju średnio o blisko 20%, a wydatki o 23%, natomiast w przypadku samorządów kontrolowanych przez NIK odpowiednio o 23% i o ok. 29%, przy czym najbardziej znaczącą różnicę odczuły gminy miejskie – wzrost subwencji wyniósł tam w badanym okresie 10%, a wydatków 23%.

Wszystkie kontrolowane gminy i powiaty, poza pieniędzmi otrzymanymi z subwencji oświatowej, które stanowiły niemal 63% wydatków na oświatę, przeznaczały na ten cel również środki własne – średnio stanowiły one ok. 31% tych wydatków.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że największą część wydatków na oświatę, bo aż połowę, przeznaczano w kontrolowanych samorządach na wynagrodzenia dla nauczycieli. W porównaniu do 2017 r. w 2020 r. wydatki te wzrosły średnio o ok. 30%. Z kolei najmniejszą część wydatków na oświatę - 5,3% stanowiły w kontrolowanych samorządach inwestycje i modernizacje, mimo, że tego rodzaju potrzeb przybywało, zwłaszcza w gminach, które są tzw. „sypialniami" dużych miast. W związku z napływem nowych mieszkańców konieczne jest tam zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, w tym szkół i przedszkoli dla dzieci, co oznacza potrzebę budowania nowych obiektów lub modernizowania już istniejących.

NIK skontrolowała 32 gminy, 16 powiatów oraz 11 jednostek powołanych do wspólnej obsługi administracyjno-finansowej placówek oświatowych w ośmiu województwach. Wszystkie te samorządy realizowały w pełni zadania oświatowe wynikające z przepisów, ale władze niemal 40% z nich deklarowały, że gdyby miały większe możliwości finansowe mogłyby poprawić warunki nauczania, a także zaproponować dzieciom dodatkową ofertę zarówno edukacyjną jak i opiekuńczą – zajęcia pozalekcyjne, opiekę psychologiczną i medyczną, w tym stomatologiczną.

Subwencja oświatowa rośnie, ale wolniej niż wydatki

Jednym z obowiązków samorządów jest realizowanie tzw. zadań oświatowych, w ramach których gminy prowadzą szkoły podstawowe i przedszkola (do 31 sierpnia 2019 r. prowadziły także gimnazja), a powiaty przede wszystkim szkoły ponadpodstawowe i specjalne oraz ośrodki szkolno-wychowawcze. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2021 r. kontrolowane samorządy wydały na realizację takich zadań w sumie ponad 8 mld 400 mln zł, to ok. 34% ich wydatków ogółem.

Środki na ten cel pochodziły przede wszystkim z budżetu państwa – subwencja oświatowa z rezerwą oświatową wyniosła w tym czasie ok. 5 mld 300 mln zł i wzrosła w badanym okresie o 23%.

To wystarczyło na sfinansowanie przez kontrolowane samorządy średnio prawie 63% wydatków na zadania oświatowe, z czego w powiatach aż na 81,5% takich wydatków, a w gminach na niewiele więcej

Phoca PDF

niż połowę (w miejskich 50,5%, w wiejskich 53,6%).

Większość pozostałych potrzeb dotyczących finansowania oświaty, kontrolowane samorządy pokrywały ze środków własnych, które stanowiły średnio ok. 31% wydatków w tym zakresie, ale w gminach miejskich 42,5%, w gminach wiejskich 40,4%, z kolei w powiatach 12,5%.

Na zwiększenie wydatków ze środków własnych, jak przyznawali samorządowcy, wpływał przede wszystkim wzrost wynagrodzeń nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi, a także koszt sfinansowania zastępstw nauczycieli, w tym przebywających na urlopach dla poratowania zdrowia. Coraz więcej pieniędzy potrzeba było także na opiekę świetlicową, utrzymanie stołówek i dowozy uczniów do szkół.

Samorządowcy zwracali również uwagę na wzrost liczby dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego lub opiniami poradni psychologiczno-pedagogicznej, co powoduje konieczność wprowadzenia i sfinansowania dodatkowych godzin pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, zajęć dydaktyczno-wyrównawczych i indywidualnych ścieżek kształcenia. W dodatku tych orzeczeń przybywało w trakcie roku szkolnego, podczas gdy subwencja oświatowa naliczana była wg stanu na 30 września roku poprzedniego. Taki system kalkulowania subwencji był niekorzystny również w sytuacji, gdy w trakcie roku szkolnego rosła liczba podopiecznych placówek oświatowych. Stwarzało to problemy zwłaszcza w gminach na obrzeżach dużych miast, gdzie przybywało mieszkańców, co z kolei wiązało się z koniecznością zapewnienia ich dzieciom miejsc w szkołach i przedszkolach, zatrudnienia dodatkowych nauczycieli oraz powiększenia bazy lokalowej. Co prawda przewidziano na ten cel środki z rezerwy subwencji oświatowej, ale w trakcie kontroli NIK stwierdziła przypadki, w których samorządy choć wskazywały we wnioskach konkretne sumy, dostawały mniej pieniędzy.

Największe wydatki na pensje, najmniejsze na inwestycje

Połowa wydatków na oświatę to pensje nauczycieli pracujących w prowadzonych przez samorządy szkołach i przedszkolach, ale także innych placówkach związanych z nauczaniem. W sumie w badanym okresie kontrolowane gminy i powiaty wydały na ten cel ponad 4,2 mld zł, z czego w gminach wiejskich ok. 0,9 mld zł, w gminach miejskich ponad 1,5 mld zł, a w powiatach ponad 1,7 mld zł.

W porównaniu z 2017 r. w 2020 r. wydatki w tym zakresie wzrosły najbardziej w powiatach – o 35%, w gminach wiejskich – o ok. 33%, a w gminach miejskich – o niemal 24%. W tym czasie wzrosła także liczba etatów dla nauczycieli – średnio o ok. 5% (najwięcej w gminach wiejskich i powiatach).

Kontrola przeprowadzona przez NIK w 48 gminach i powiatach wykazała, że w placówkach oświatowych podległych 38 samorządom brakowało nauczycieli, przede wszystkim przedmiotów ścisłych: matematyki, fizyki, chemii i informatyki, ale także języków obcych: angielskiego i niemieckiego. Gminy i powiaty miały także problemy ze znalezieniem nauczycieli wspomagających, mających przygotowanie w zakresie pedagogiki specjalnej i mogących pracować z dziećmi z różnego rodzaju niepełnosprawnościami lub potrzebami, np. z autyzmem lub zespołem Aspergera, a także tyflopedagogów zajmujących się osobami niewidomymi i niedowidzącymi, surdopedagogów prowadzących terapię osób z wadą słuchu, oligofrenopedagogów pracujących z osobami z niepełnosprawnością intelektualną. Trudności w pozyskaniu nauczycieli z takimi kwalifikacjami wynikały zwykle z tego, że szkoły mogą zaoferować im prowadzenie zaledwie kilku godzin zajęć

Phoca PDF

tygodniowo, a to sprawia, że podjęcie pracy w jednym miejscu jest nieatrakcyjne finansowo.

Z kolei w niemal wszystkich powiatach, poza problemami ze znalezieniem nauczycieli wspomagających oraz uczących przedmiotów ścisłych, były również trudności z zatrudnieniem nauczycieli praktycznej nauki zawodu w różnych specjalnościach, np. elektrycznej, gastronomicznej, hotelarskiej, fryzjerskiej czy fotograficznej, ale także m.in. kształcących mechaników samochodowych. Zdaniem kontrolowanych samorządów przyczyną był nie tylko brak odpowiedniej liczby nauczycieli danej specjalności, ale także niskie wynagrodzenie, które nie zachęcało osób z takimi kwalifikacjami do pracy w szkole. Placówki uzupełniały wakaty zatrudniając emerytowanych nauczycieli i osoby bez przygotowania pedagogicznego, ale z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi. W okresie objętym kontrolą wynagrodzenie tych ostatnich nie było pokrywane z subwencji oświatowej.

Dużym obciążeniem dla budżetów samorządów są inwestycje, mimo to wszystkie kontrolowane gminy i powiaty podjęły się takich zadań w badanym okresie. Polegały one przede wszystkim na budowie, rozbudowie i modernizacji placówek oświatowych, ale także na termomodernizacji budynków czy instalacji systemów fotowoltaicznych.

W sumie w latach 2017-2021 (do 30 września) wszystkie objęte kontrolą samorządy wydały na inwestycje związane z realizacją zadań oświatowych niemal 420 mln zł. Zakres prac w poszczególnych gminach i powiatach zależał od ich możliwości finansowych. Najwięcej przeznaczyły na cel gminy wiejskie - niemal 202 mln zł (od 0,6 mln zł do ok. 46 mln zł), następnie powiaty – ok. 131 mln zł (od 0,4 mln zł do ok.26 mln zł), a najmniej gminy miejskie – w sumie 87 mln zł (od 0,6 mln zł do ok. 19 mln zł).

By zrealizować takie inwestycje wiele samorządów korzystało ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. 46% kontrolowanych samorządów skorzystało również z możliwości zaciągnięcia kredytu lub wyemitowało obligacje na pokrycie deficytu budżetowego związanego w całości lub w części z realizacją zadań inwestycyjnych w oświacie.

Likwidacja gimnazjów

W okresie objętym kontrolą w systemie oświaty zaszła istotna zmiana. 1 września 2017 r. rozpoczęto stopniowe likwidowanie gimnazjów, co wiązało się z koniecznością przeniesienia ich uczniów do szkół podstawowych. Reforma spadła głównie na barki gmin.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że koszty likwidacji tych szkół poniosło 27 z 48 badanych samorządów, czyli ponad 56% - 10 gmin wiejskich, 14 gmin miejskich i trzy powiaty. Gminy musiały przede wszystkim wypłacić odprawy zwalnianym nauczycielom i pracownikom obsługi, a także emerytalne. W sześciu gminach wiejskich wydatki poniesione z tego tytułu wyniosły od ok. 31 tys. zł w gminie Głusk do ok. 302 tys. zł w gminie Moszczenica. W 14 gminach miejskich, które poniosły koszty reformy w 11 wypłacono odprawy nauczycielom, np. 177 tys. zł w Nowym Targu, a w Bartoszycach ponad 343 tys. zł.

W większości kontrolowanych samorządów majątek po likwidowanych gimnazjach, w tym budynki, został przekazany szkołom podstawowym już istniejącym lub nowo tworzonym w miejsce byłych gimnazjów. Tylko w 3 przypadkach stało się inaczej – w gminie wiejskiej Moszczenica budynek po gimnazjum przeznaczono na cele biurowo-usługowo-mieszkaniowo-administracyjne, w Żarach budynek

Phoca PDF

po jednym z trzech gimnazjów był wykorzystywany przez kilka miesięcy jako miejsce do odbywania kwarantanny. W Nowej Soli z kolei budynek po gimnazjum stał się siedzibą nowych instytucji, m.in. Centrum Aktywności Społecznej czy Dziennego Domu „Senior". W niektórych gminach trzeba było przystosować budynki zlikwidowanych gimnazjów do potrzeb nowych szkół. Gmina Ostróda wydała niemal 596 tys. zł na dobudowę dwóch sal dydaktycznych w szkole podstawowej w Durągu. W Radomsku na sale lekcyjne zaadaptowano pomieszczenie gospodarcze i mieszkalne, a w powiecie policki pomieszczenia internatu tamtejszego zespołu szkół.

Inne koszty likwidacji gimnazjów dotyczyły m.in. zakupu sprzętów i wyposażenia już istniejących i nowopowstałych szkół, wiązały się także z koniecznością wymiany tablic z nazwami placówek i pieczątek.

Większe wydatki podczas pandemii, ale i spore oszczędności

Na finansowanie oświaty miała wpływ także epidemia COVID-19. W latach 2020-2021 (do 30 września) niemal wszystkie kontrolowane samorządy – 92% - poniosły z tego tytułu nieprzewidziane wydatki, związane głównie z zakupem dodatkowego sprzętu umożliwiającego organizację nauki zdalnej, przede wszystkim laptopów przekazywanych szkołom na potrzeby zarówno nauczycieli jak i uczniów. Przykładowo powiat policki wydał na ten cel 421 tys. zł, a powiat grójecki 97 tys. zł. Dodatkowe wydatki – mocno zróżnicowane - były związane także z zapewnieniem bezpieczeństwa sanitarnego w placówkach oświatowych i wyniosły np. w Bartoszycach 1,4 tys. zł, a w gminie Białe Błota ponad 420 tys. zł.

W związku z epidemią, na 48 kontrolowanych samorządów pomoc rzeczową od administracji rządowej dostały 34 gminy i powiaty, głównie były to środki do dezynfekcji i ochrony osobistej – płyny odkażające, rękawiczki, maseczki i termometry. Większość gmin i powiatów przystępowała także do rządowych programów: Zdalna Szkoła i Zdalna Szkoła+, w ramach których zakupiono sprzęt do nauki zdalnej. Realizacja tych programów wymagała jednak udziału środków własnych - przykładowo gmina Zabierzów wydała na ten cel 31,6 tys. zł, a całkowity koszt zakupionego sprzętu wyniósł 131,5 tys. zł, z kolei powiat radzyński wydał ze środków własnych 16 tys. zł by kupić sprzęt warty 80 tys. zł.

Epidemia COVID-19 spowodowała nie tylko nieprzewidziane koszty, ale również oszczędności w niektórych grupach wydatków, co wykazały wszystkie kontrolowane gminy wiejskie, 13 gmin miejskich oraz osiem powiatów. Nie trzeba było bowiem dowozić dzieci do szkół i organizować dla nich wyżywienia, a nauczyciele przepracowali podczas epidemii wyraźnie mniej nadgodzin związanych np. z zastępstwami, prowadzili także mniej zajęć świetlicowych, rozwijających i pozalekcyjnych. Niektóre gminy i powiaty zaoszczędziły również na wydatkach związanych z utrzymaniem budynków szkół i przedszkoli – mniejsze były bowiem opłaty za media, materiały eksploatacyjne i sprzątanie.

W przypadku wynagrodzeń dla nauczycieli duże oszczędności wykazały gmina Białe Błota i powiat zgierski – po ponad 2 mln 100 tys. zł, a gmina Oświęcim prawie 1 mln zł. Ze względu na zmniejszone potrzeby dotyczące wyżywienia dzieci gmina Zduńska Wola zaoszczędziła 970 tys. zł, a gmina Stare Babice – 779 tys. zł. Z kolei gmina Krzywda zaoszczędziła 848 tys. zł na dowozie dzieci do szkół, a ponad 736 tys. zł na utrzymaniu budynków szkół i przedszkoli.

Wszystkie kontrolowane samorządy zadeklarowały, że w okresie nauki zdalnej monitorowały za pośrednictwem szkół problem wykluczenia cyfrowego dzieci i młodzieży. Nauczyciele i wychowawcy weryfikowali obecność uczniów na lekcjach zdalnych, a w razie problemów i braku kontaktu

Phoca PDF

interweniowali u opiekunów dzieci. Jeśli reakcji nie było, powiadamiano kuratorów społecznych i sądowych.

Ze względu na pogłębiające się podczas epidemii problemy emocjonalne i psychiczne, szkoły starały się także zapewnić uczniom wsparcie psychologiczne w postaci stałych dyżurów pedagoga i psychologa. Samorządowcy przyznali jednak, że mieli trudności z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanej kadry.

WNIOSKI

Do Ministra Edukacji i Nauki:

W związku z wynikami kontroli NIK wnosi o dokonanie kompleksowej analizy potrzeb j.s.t. związanych z finansowaniem inwestycji oświatowych i rozważenie możliwości wsparcia organów prowadzących szkoły publiczne w zakresie wykonywania remontów jednostek oświatowych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

NIK wnioskuje również o pogłębioną analizę problemu zapewnienia kadry nauczycielskiej i wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zniwelowanie braku nauczycieli niektórych specjalności.

Źródło: NIK

Phoca PDF