



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 6 maja 2010 r.

**Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej**

KNO-4100-06-01/2010
P/09/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 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 przeprowadziła w Ministerstwie Edukacji Narodowej (Ministerstwo) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 30 Oświata i wychowanie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 kwietnia 2010 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w cz. 30 Oświata i wychowanie.

W 2009 r. zaplanowane w cz. 30 dochody w wysokości 4.657,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 8.048,5 tys. zł (172,8%). Na realizację wyższych niż planowano dochodów wpłynęło głównie uzyskanie większych wpływów z tytułu wynajmu pomieszczeń w obiektach będących w dyspozycji Ministerstwa oraz wpłat przez jednostki podległe nadwyżek środków obrotowych na rachunkach dochodów własnych.

W 2009 r. zaplanowane w cz. 30 wydatki (w planie po zmianach) w wysokości 638.295,2 tys. zł zrealizowano w kwocie 584.706,4 tys. zł (91,6%). Niewykonanie planowanych wydatków spowodowane było głównie wprowadzeniem oszczędności w wydatkach budżetu państwa i dotyczyło głównie zadań klasyfikowanych w rozdziale 80195 - *Pozostała działalność* (niewykorzystane środki w kwocie 32.224,1 tys. zł), 80145 - *Komisje egzaminacyjne* (niewykorzystane środki w kwocie 9.353,4 tys. zł) oraz 80146 - *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* (niewykorzystane środki w kwocie 6.998,5 tys. zł).

Formułując pozytywną ocenę NIK uwzględniła w szczególności: wykonanie dochodów budżetowych z planowanych źródeł, wykorzystanie przez Ministerstwo możliwości zwiększenia dochodów z udostępniania posiadanego majątku oraz prawidłowe ewidencjonowanie i dochodzenie należności budżetowych, terminowość regulowania przez Ministerstwo płatności na rzecz kontrahentów, wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków uzyskanych z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa, egzekwowanie od wykonawców zleconych zadań publicznych terminowego rozliczania udzielonych im dotacji celowych, przestrzeganie trybu i zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych oraz prawidłowe gospodarowanie środkami pieniężnymi wpływającymi na rachunek bieżący wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych Ministerstwa oraz wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami odnośnie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Badania wiarygodności i poprawności formalnej ksiąg rachunkowych przeprowadzono w odniesieniu do 276 zapisów księgowych o wartości 119.306,4 tys. zł, z tego dobranych statystycznie metodą monetarną o wartości 57.498,5 tys. zł i dobranych celowo (niestatystycznie) o wartości 61.807,9 tys. zł, obejmujących wydatki budżetowe dysponenta trzeciego stopnia i dysponenta głównego oraz dochody budżetowe dysponenta trzeciego stopnia. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną w zakresie dochodów budżetowych, wydatków budżetowych, należności i zobowiązań.

Na koniec 2009 r. została przeprowadzona w wymaganym zakresie inwentaryzacja, potwierdzająca zgodny z ewidencją księgową stan środków pieniężnych w kasie oraz stan zobowiązań kontrahentów. Zapisy w księgach rachunkowych przedstawiają wiarygodnie obraz sytuacji majątkowej jednostki.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone w zakresie cz. 30 budżetu państwa na koniec 2009 r. łączne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa w zakresie dochodów budżetowych (Rb-27), wydatków budżetowych (Rb-28), należności (Rb-N), zobowiązań (Rb-Z), wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych (Rb-34) oraz stanu środków na rachunkach bankowych (Rb-23). Dane ze sprawozdań jednostkowych rocznych zostały poprawnie przeniesione do sprawozdań łącznych. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania (łączne i jednostkowe) sporządzono w obowiązujących terminach.

Zastrzeżenia NIK dotyczą: niezgodnego z prawem wydatkowania kwoty 657,6 tys. zł, wydatkowania środków na nagrody Ministra Edukacji Narodowej dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz na zadania w zakresie doskonalenia nauczycieli w kwotach mniejszych niż to wynika z obowiązujących przepisów prawnych odpowiednio o 1.634,1 tys. zł i 6.599,4 tys. zł oraz nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości.

1. Stwierdzono niezgodne z prawem wydatkowanie kwoty 657,6 tys. zł, w tym na wynagrodzenie wykonawcy prac remontowych w siedzibie Ministerstwa (482,0 tys. zł) oraz refundację jednostkom samorządu terytorialnego wydatków na wypłatę gratyfikacji należnej nauczycielom, którzy uzyskali tytuł honorowy profesora oświaty (175,6 tys. zł).

W 2009 r. Ministerstwo udzieliło dwukrotnie zleceń na wykonanie prac remontowych w siedzibie Ministerstwa temu samemu wykonawcy (gospodarstwu pomocniczemu samorządowej jednostki budżetowej), wybranemu bez zastosowania wymaganego postępowania w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.). Było to niezgodne z przepisami art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) stanowiącymi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Ze środków budżetu państwa Ministerstwo dokonało refundacji jednostkom samorządu terytorialnego wydatków w łącznej kwocie 175,6 tys. zł, poniesionych na wypłatę gratyfikacji należnych 10 nauczycielom, którzy uzyskali w 2009 r. tytuł honorowy profesora oświaty. Z przepisów art. 31 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) wynika, że gratyfikację wypłaca organ prowadzący szkołę zatrudniającą uhonorowanego tytułem nauczyciela. Zgodnie z art. 91d pkt 3 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, kompetencje określone w art. 31 tej ustawy wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Oznacza to brak upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej do dokonywania na ten cel wydatków z cz. 30 budżetu państwa.

2. W 2009 r. stwierdzono wydatkowania środków na nagrody Ministra Edukacji Narodowej dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz na zadania w zakresie doskonalenia nauczycieli w kwotach mniejszych niż to wynika z obowiązujących przepisów prawnych odpowiednio o 1.634,1 tys. zł i 6.599,4 tys. zł.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela w budżecie Ministra Edukacji Narodowej tworzony jest specjalny fundusz nagród dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, w wysokości 2.015 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wypłaty nagród ministra. Przyjmując średnią roczną kwotę bazową dla nauczycieli, wyliczoną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2009, równowartość 2.015 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty wynosiła 4.461,6 tys. zł. Na wypłacone nauczycielom nagrody Ministra Edukacji Narodowej w 2009 r. wydatkowano 2.827,5 tys. zł, tj. kwotę niższą o 1.634,1 tys. zł od kwoty wymaganego funduszu nagród.

Przepisy art. 70a ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela stanowią, że w budżecie Ministra Edukacji Narodowej wyodrębnia się środki na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w łącznej wysokości 5.000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty (z zastrzeżeniem, że nie obejmuje to finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania). Przyjmując średnią roczną kwotę bazową dla nauczycieli, wyliczoną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2009, równowartość 5.000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty wynosiła 11.070,7 tys. zł.

W planie zadaniowym wydatków w cz. 30 zaplanowano na doskonalenie zawodowe nauczycieli wynikające z art. 70a Karty Nauczyciela wydatki finansowane w całości ze środków krajowych w kwocie 5.500 tys. zł oraz realizację projektów z zakresu doskonalenia nauczycieli w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (POKL). Planowane wydatki na doskonalenie nauczycieli w kwocie 5.500 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra Edukacji Narodowej, a na inne zrealizowane w tym zakresie zadania, finansowane w całości ze środków krajowych, wydatkowano jedynie 1.158,9 tys. zł. Ponadto na zadania w zakresie doskonalenia nauczycieli Ministerstwo wydatkowało kwotę 3.312,4 tys. zł stanowiącą wkład krajowy w realizacji czterech projektów POKL (finansowanych w 15% ze środków krajowych i w 85% ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

Łącznie na zadania w zakresie doskonalenia nauczycieli finansowane ze środków krajowych (bez części przypadającej na finansowanie z *Europejskiego Funduszu Społecznego*) Ministerstwo wydatkowało 4.471,3 tys. zł, tj. kwotę niższą od poziomu wydatków wymaganego na podstawie art. 70a ust. 4 Karty Nauczyciela o 6.599,4 tys. zł.

W ocenie NIK wydatki ponoszone z budżetu państwa na finansowanie wkładu wspólnotowego w realizację projektów POKL nie mogą zostać zaliczone do wydatków, o których mowa w art. 70a ust. 4 Karty Nauczyciela. Zgodnie z zasadą dodatkowości określoną w art. 15 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L. 210 z 11 lipca 2006, s. 25), wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie.

2. Stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości dotyczą braku zgodności, tj. poprawności formalnej zapisów księgowych z dowodami księgowymi. W ww. zakresie stwierdzono:

- 1) brak podpisu osoby sprawdzającej poprawność dekretacji zamieszczanej na dowodach księgowych w przypadku 206 spośród 276 zbadanych dokumentów (75%), wymaganego przepisem art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.);
- 2) dokonanie w księgach rachunkowych 14 zapisów na podstawie jednej dekretacji dla wielu pozycji dowodu księgowego oraz 117 zapisów bez wskazania, której pozycji dowodu księgowego dotyczą, co było niezgodne z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości, według którego dokonywanie zapisów powinno umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi;
- 3) braku dekretacji lub niepełnej dekretacji, tj. bez wskazania sposobu ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych, w przypadku 51 dowodów księgowych, wymaganej przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
- 4) wprowadzenie do ksiąg rachunkowych czterech zapisów z błędną datą dowodu księgowego.

Stwierdzono również niedostosowanie rozwiązań przyjętych w zasadach (polityce) rachunkowości do wymagań szczegółowych, wynikających z ustawy o rachunkowości. Dotyczy to pominięcia w ww. zasadach informacji o dokonanym wyborze rozwiązań finansowo-księgowych w odniesieniu do spraw, w których dopuszczona jest możliwość stosowania różnych rozwiązań, m. in. dotyczących wyceniania i aktualizacji należności,

sposobu postępowania ze składnikami aktywów o niskiej wartości oraz sposobu ich wyceny, kwalifikowania zdarzeń gospodarczych do rozliczeń międzyokresowych.

W związku z ww. nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność systemu kontroli finansowej w Ministerstwie w zakresie kontroli ksiąg rachunkowych.

Minister Edukacji Narodowej, jako dysponent cz. 30 budżetu państwa, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, zgłosił do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. w ramach budżetu zadaniowego, zadania w dwóch funkcjach państwa, tj.: 3. *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa* oraz 22. *Tworzenie i koordynacja polityki*. Do kontroli wybrano dwa podzadania, tj.: podzadanie 3.1.4. *Uczeń zdolny* w ramach zadania 3.1. *Podnoszenie poziomu jakości kształcenia i kadr* i funkcji 3. *Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza* oraz podzadanie 3.2.1. *Dostępność kształcenia* w ramach zadania 3.2. *Zapewnienie powszechności kształcenia* i tej samej funkcji.

Dla monitorowania osiągania celów ww. podzadań przyjęto mierniki odpowiednio: *liczbę uczniów uczestniczących w olimpiadach, konkursach i turniejach* oraz *liczbę zakupionych podręczników dla uczniów mniejszości narodowej*. Na 2009 r. zaplanowano poziom ww. mierników odpowiednio 261.295 uczniów i 30 tytułów podręczników, a osiągnięto 235.707 uczniów i 14 tytułów podręczników. Nie osiągnięcie planowanego poziomu mierników wiązało się z wykonaniem niższych od zakładanych wydatków na objęte tymi miernikami działania.

* * *

Przedstawiając Pani Minister powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

- 1) stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych przy zlecaniu dostaw, usług i robót budowlanych gospodarstwom pomocniczym samorządowych jednostek budżetowych,
- 2) zaprzestanie finansowania z cz. 30 budżetu państwa gratyfikacji wypłacanych nauczycielom, którzy uzyskali tytuł honorowy profesora oświaty,
- 3) zapewnienie określonego przepisami ustawy Karta Nauczyciela poziomu wydatków z budżetu państwa na zadania z zakresu doskonalenia zawodowego nauczycieli (art. 70a ust. 4) oraz na nagrody Ministra Edukacji Narodowej dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 49 ust. 1 pkt 3),

4) dokonywanie zapisów w ewidencji księgowej na podstawie dowodów księgowych opatrzonych dekretacją sprawdzoną i potwierdzoną podpisem przez osobę odpowiedzialną.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Minister o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.