



Warszawa, dnia 28 kwietnia 2011 r.

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Józef Górny

**Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej**

KNO-4100-06-01 /2011
P/10/080

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 skontrolowała Ministra Edukacji Narodowej (Minister) w zakresie wykonania w 2010 r. budżetu państwa w cz. 30 – Oświata i wychowanie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli przekazanym w dniu 25 marca 2011 r., co do którego Pani Minister nie skorzystała z prawa odmowy podpisania, Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2010 r. budżetu państwa w cz. 30 – Oświata i wychowanie oraz pozytywnie wykonanie budżetu środków europejskich.

Formułując ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa w cz. 30 wzięto pod uwagę: prawidłowe określenie, zaewidencjonowanie i dochodzenie należności z tytułu dochodów budżetowych, terminowe przekazywanie dochodów budżetowych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, zgodne z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych wprowadzanie zmian w planie wydatków budżetowych, terminowe dokonywanie płatności na rzecz kontrahentów, wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków uzyskanych z rezerw celowych budżetu państwa, przestrzeganie trybu i zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych, dokonywanie wydatków z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, wykorzystanie środków na wynagrodzenia w granicach ustalonego limitu, przeznaczenie wydatków majątkowych na cele przewidziane w planach rzeczowo-finansowych oraz gromadzenie środków pieniężnych na rachunku bieżącym stosownie do zapotrzebowania poszczególnych dysponentów.

Zastrzeżenia NIK do realizacji budżetu państwa w cz. 30 dotyczą: prognozy dochodów budżetowych, wydatkowania z naruszeniem prawa kwoty 3.380,9 tys. zł, nieterminowego zatwierdzenia rozliczeń udzielonych dotacji celowych na łączną kwotę 1.906,9 tys. zł oraz planowania wydatków na dofinansowanie zleczanych organizacjom pozarządowym zadań w zakresie pomocy uczniom uzdolnionym.

1. W 2010 r. dochody zaplanowane w cz. 30 w kwocie 5.064 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 4.230,1 tys. zł, tj. w 83,5%.

Największy udział w strukturze dochodów budżetowych miały wpłaty nadwyżki środków obrotowych występującej na koniec 2009 r. na rachunkach dochodów własnych jednostek podległych Ministrowi Edukacji Narodowej w kwocie 2.519,5 tys. zł (59,6%), wpływy różnych dochodów (§ 0970) w kwocie łącznej 864,7 tys. zł (20,4%) oraz wpływy ze sprzedaży wyrobów (§ 0840) w kwocie 289,3 tys. zł (6,8%). W planowanych dochodach w cz. 30 na 2010 r. nie uwzględniono jednego ze źródeł dochodów w latach poprzednich, tj. wpływów z tytułu wpłat nadwyżki środków obrotowych z rachunków dochodów własnych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych. Dochody z tego tytułu wyniosły: w 2008 r. – 1.659,5 tys. zł, w 2009 r. – 2.387,4 tys. zł i w 2010 r. – 2.519,5 tys. zł.

Na koniec 2010 r. w cz. 30 wystąpiły należności w kwocie ogółem 1.195,3 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 1.147,9 tys. zł.

W trakcie roku budżetowego w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN) nie dokonywano odpisu należności z powodu ich przedawnienia lub zaniechania dochodzenia.

2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. wydatki w cz. 30 w kwocie 397.555 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone o kwotę 35.109,4 tys. zł, tj. o 8,8%. Zwiększenie planu wydatków nastąpiło w wyniku przeniesienia środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie 1.000 tys. zł i rezerw celowych w kwocie 34.109,4 tys. zł.

Wydatki budżetu zaplanowane po zmianach w kwocie 432.664,4 tys. zł wykonano w wysokości 418.640,7 tys. zł, tj. w 96,8%. Największe wydatki poniesiono na:

- 1) działalność komisji egzaminacyjnych – 196.425,3 tys. zł (46,9% ogółu wydatków),
- 2) finansowanie realizowanych centralnie przez Ministra Edukacji Narodowej zadań w zakresie oświaty i wychowania (pozostałą działalność) – 95.032,1 tys. zł (22,7% wydatków).

Na koniec 2010 r. w cz. 30 wystąpiły zobowiązania ogółem w kwocie 6.481,8 tys. zł, które nie miały charakteru zobowiązań wymagalnych.

W 2010 r. na wynagrodzenia w części 30 budżetu państwa wydatkowano ogółem kwotę 105.342,9 tys. zł. W stosunku do 2009 r., wydatki ogółem na wynagrodzenia wzrosły o kwotę 7.619 zł, tj. o 7,8%.

Przeciętne zatrudnienie w części 30 w 2010 r. wyniosło ogółem 1.916 osób i było wyższe w stosunku do 2009 r. o 114 osób, tj. o 6,3%. Znaczący wzrost przeciętnego zatrudnienia wystąpił w dziale 801 *Oświata i wychowanie* (o 106 osób) i spowodowany został głównie zmianą formy zatrudnienia nauczycieli w szkołach polskich za granicą (wzrost zatrudnienia w grupie nauczycieli w rozdziale 80135 o 54 osoby), zwiększeniem zatrudnienia w komisjach egzaminacyjnych (wzrost zatrudnienia w rozdziale 80145 o 27 osób), zwiększeniem zatrudnienia w Ośrodku Rozwoju Edukacji w związku z przeniesieniem do tej jednostki w trakcie roku realizacji części projektów systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (wzrost zatrudnienia ogółem w rozdziale 80146 o 13 osób).

Na wynagrodzenia w MEN wydatkowano w 2010 r. kwotę 29.562,5 tys. zł, tj. 97,8% kwoty planowanej. W stosunku do 2009 r. wydatki na wynagrodzenia w MEN w 2010 r. wzrosły o 1.067,4 tys. zł, tj. 3,7%.

Przeciętne zatrudnienie w MEN w 2010 r. wyniosło 369 osób i było wyższe w stosunku do 2009 r. o 8 osób, tj. o 2,2%. Wzrost zatrudnienia w MEN wynikał z konieczności zapewnienia kadr do realizacji nowych zadań związanych z obsługą projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne pracowników MEN w 2010 r. wyniosło 6.676 zł i w stosunku do 2009 r. wzrosło o 98 zł, tj. o 1,5%.

3. Badaniem kontrolnym objęto realizację wydatków MEN w kwocie ogółem 26.649,5 tys. zł, stanowiącej 36,4% wydatków ogółem dysponenta trzeciego stopnia. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków.

Wydatki zrealizowano z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), tj. w sposób celowy i oszczędny, z odpowiednim zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, w wysokości i terminach wynikających z zawartych umów oraz zgodnie zakresem zadań statutowych MEN.

4. W 2010 r. prowadzone były przez dysponenta cz. 30 działania w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu. Przedmiotem analiz i kontroli były dokumentacje związane m.in. z opracowywaniem planów dochodów na lata następne, z uwzględnieniem postulowanych przez jednostki podległe i departamenty MEN szacowanych wysokości dochodów, zasadności wnioskowanych przez podległe jednostki zmian w planie, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, zgodności informacji ujmowanych przez jednostki w sprawozdaniach z danymi w ewidencji finansowo-księgowej, monitorowanie poziomu wykazywanego w sprawozdaniach podległych jednostek zaangażowania i dostępności środków w planie, prawidłowości wykorzystania środków finansowych. Jednostkom podległym przekazywane były informacje o zmianach w przepisach prawnych, interpelacjach, wytycznych Ministra Finansów i Ministra Rozwoju Regionalnego.

Gospodarka finansowa była przedmiotem kontroli prowadzonych przez departamenty oraz Biuro Kontroli i Audytu MEN. W 2010 roku przeprowadzono 13 kontroli w jednostkach podległych, które swym zakresem, oprócz zbadania prawidłowości realizowania przez nie ustawowych zadań, obejmowały kwestie finansowe.

5. Kontrola wykazała, że w 2010 r. przekazano Uniwersytetowi Warszawskiemu (UW) oraz Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu Jana Pawła II (KUL) dotacje celowe w łącznej kwocie 3.339,2 tys. zł na podstawie umów z 2009 r., w których nie określono kwot dotacji celowych przyznanych na zleczone zadania. W umowach określono kwoty dotacji przyznanych na część zleconych zadań, polegających na adaptacji podręczników dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących, natomiast nie określono kwot dotacji przyznanych na pozostały zakres zleconych zadań (wykonanie druku podręczników i ich dostawę do odbiorców). Było to niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 130 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 1204, ze zm.) – obowiązującej w dniu zawarcia umów – oraz w art. 150 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r.

6. W 2010 r. Ministerstwo zawarło dwie umowy, tj. z Wyższą Szkołą Prawa i Administracji w Przemyślu (WSPiA) oraz z UW, na zorganizowanie i przeprowadzenie olimpiad, przekazując ww. podmiotom dotacje celowe w kwocie 41,7 tys. zł. I tak:

- 1) umowę z WSPiA zawarto na organizację olimpiady zaliczonej – w ogłoszonym konkursie – do kategorii innych olimpiad interdyscyplinarnych, przedmiotowych, z przedmiotów dodatkowych lub tematycznych, podczas gdy w postępowaniu konkursowym oferta tej szkoły wyższej została złożona, oceniona i przyjęta

do dofinansowania w kategorii olimpiad przedmiotowych, których laureaci i finaliści są zwolnieni z egzaminu maturalnego z przedmiotu *Wiedza o społeczeństwie*;

- 2) umowę z UW zawarto niezgodnie z rozstrzygnięciami konkursu, tj. na skutek nieprzewidzianego w jego regulaminie odwołania od zatwierdzonych i opublikowanych wyników.

Powyższe działania były niezgodne z regulaminem ww. konkursu.

7. Kontrola wykazała cztery przypadki niedochowania 30 – dniowego terminu rozliczenia udzielonych w 2010 r. dotacji celowych na łączną kwotę 1.906,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jedno z ww. rozliczeń zostało zatwierdzone po 56 dniach od jego złożenia, natomiast w pozostałych trzech przypadkach – do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. 25 marca 2011 r.) – rozliczenia beneficjentów (w tym ww. UW i KUL na łączną kwotę 1.760,2 tys. zł) złożone w dniach 10, 17, 21 stycznia 2011 r. nie zostały zatwierdzone.

8. W niewystarczającej wysokości, w stosunku do faktycznych potrzeb, zaplanowano w budżecie cz. 30 wydatki na dofinansowanie zleczanych organizacjom pozarządowym zadań w zakresie pomocy uczniom uzdolnionym. Zaplanowane na ten cel wydatki w kwocie 200 tys. zł zostały zwiększone – po pozytywnej opinii MEN z dnia 25 lutego 2010 r. – środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie 500 tys. zł. W ocenie NIK środki na realizację ww. zadań o charakterze ciągłym winny być ujęte w planie wydatków cz. 30. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że również w latach poprzednich MEN występowało o dodatkowe środki na realizację ww. zadania: w 2009 r. – o kwotę 250 tys. zł, w 2008 r. – 450 tys. zł, w 2007 r. – 400 tys. zł, w 2006 r. – 300 tys. zł.

9. Najwyższa Izba Kontroli wydaje pozytywną opinię w zakresie wiarygodności jednostkowych i łącznych sprawozdań budżetowych: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28-Programy) oraz sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE).

10. Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych MEN, nie stwierdzając nieprawidłowości mających wpływ na bieżące i roczne

sprawozdania budżetowe, oraz opinię pozytywną z zastrzeżeniami w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności). Powyższą ocenę sformułowano na podstawie badania przeprowadzonego w MEN w odniesieniu do ewidencji operacji finansowych w zakresie wydatków budżetowych dysponenta III stopnia o wartości ogółem na kwotę 49.314,3 tys. zł.

W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono 8.124 zapisów księgowych (z ogółem 488.903) na kwotę ogółem 22.305,6 tys. zł, w których błędnie podano datę operacji, przy zakwalifikowaniu dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.

W wyniku badania celowego (na próbie 11 zapisów księgowych, stwierdzono trzy zapisy na kwotę łączną 61,1 tys. zł ujęte na koncie 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* w innym okresie sprawozdawczym niż wynika to z daty operacji, tj. z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223, ze zm.) oraz jeden zapis na kwotę 0,9 tys. zł ujęty na niewłaściwym koncie syntetycznym, tj. z naruszeniem art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

11. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. wydatki w ramach budżetu środków europejskich w cz. 30 w kwocie 221.198 tys. zł zostały zwiększone z rezerwy celowej o kwotę 108.400 tys. zł, tj. o 49%.

Wydatki zaplanowane po zmianach w budżecie środków europejskich w kwocie 329.598 tys. zł wykonano w wysokości 322.065,6 tys. zł, tj. w 97,7%. Poniesione wydatki służyły głównie finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w Priorytecie III *Wysoka jakość edukacji*), na które przeznaczono kwotę 320.538,4 tys. zł (99,5% wydatków ogółem).

12. Minister Edukacji Narodowej, jako dysponent cz. 30 budżetu państwa, określił w zadaniowym planie wydatków na 2010 r. ogółem 12 zadań, w tym trzy wskazane jako priorytetowe. Do kontroli wybrano zadanie 3.1. *Podnoszenie poziomu jakości kształcenia i kadr*, na realizację którego przeznaczono w 2010 r. kwotę 267.096 tys. zł. Do monitorowania realizacji zadania 3.1. przyjęto jako miernik wyniki badania populacji 15-latków, przeprowadzone w ramach *Programu Międzynarodowego Oceny Uczniów (PISA)*. Na realizację podzadania 3.1.1. *Instytucjonalne wsparcie jakości kształcenia* przeznaczono w 2010 r. kwotę 4.516 tys. zł. Celem podzadania było podniesienie jakości kształcenia. Przyjęty do monitorowania realizacji podzadania 3.1.1. miernik – wyrażony liczbą zaplanowanych na dany rok czterech raportów – zrealizowano w założonej wielkości.

W ocenie NIK przyjęty w MEN sposób planowania i ewidencji wydatków budżetowych zapewnia możliwość bieżącej kontroli i nadzoru nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym oraz przygotowania wymaganych informacji o stopniu realizacji zadań.

* * *

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

- 1) zawieranie umów przy udzielaniu dotacji celowych spełniających wymogi określone w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie określenia wysokości dotacji,
- 2) zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń z wykorzystania dotacji celowych,
- 3) przestrzeganie przyjętych regulaminów konkursowego wyłaniania wykonawców zadań publicznych.

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

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.