



MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

MNiSW-DKN-191-4528-1/PB/12

1148
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Data wpływu... 19. 06. 2012... Zał.

Nr sprawy... KNO-4100-04-01/2012

Warszawa, 15 czerwca 2012 r.

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną w dniu 11 czerwca br. „*Informacją o wynikach kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i części 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej*” przedstawiam, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.), stanowisko do przesłanego dokumentu.

1. W odniesieniu do kwestii przekazywania dotacji celowych na podstawie umów, spełniających warunki określone w ustawie o finansach publicznych, należy podkreślić, iż kwestia zawierania umów dla dotacji udzielonych na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 27 lipca 2005r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.) w związku z art. 134 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), była już przedmiotem analizy Najwyższej Izby Kontroli podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 roku. Najwyższa Izba Kontroli, po analizie przedłożonych wyjaśnień, nie zakwestionowała wówczas legalności przyznawania dotacji na podstawie pism zawierających informację o określeniu planu dotacji celowych z budżetu państwa, jak również nie wniosowała jednoznacznie o zawieranie przez Ministra umów.

Nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniami sugerującymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu dotacji na realizację zadań inwestycyjnych w szkolnictwie wyższym, tym bardziej, że po raz pierwszy zostały one jednoznacznie wyartykułowane dopiero na etapie *Informacji (...)* i pominięto tę kwestię w wystąpieniu pokontrolnym. Podkreślić należy, iż od początku pierwszej kadencji jako Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dążę do poprawy jakości procesów związanych z rozdysponowaniem i wykorzystaniem środków publicznych, nie tylko inicjując zmiany prawne, wśród których można wymienić między innymi wprowadzenie w ramach reformy

szkolnictwa wyższego obowiązku opracowania programu naprawczego przez uczelnie publiczne generujące istotne straty, ale także poprzez poprawę jakości organizacji, którą kierują. Systematycznie realizowane były zalecenia kolejnych kontroli Najwyższej Izby Kontroli, w tym szczegółowej kontroli realizacji wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane, jaka miała miejsce w 2009 roku. W tym czasie znacząco usprawniono proces przyznawania dotacji na inwestycje budowlane w szkolnictwie wyższym, wprowadzając usprawnienia proceduralne dotyczące jego obsługi, a także uzupełniając ramy prawne w tym zakresie.

Należy z całą mocą podkreślić, iż w wyniku żadnej z dotychczasowych kontroli NIK uwzględniających badanie dofinansowania inwestycji, z których każda obejmowała szczegółowy przegląd procesu udzielania dotacji na realizację inwestycji szkolnictwa wyższego, nie stwierdzono niezgodności tego procesu z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), a we wcześniejszym stanie prawnym – z analogicznej treści normą prawną zawartą w art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) ani też nie zalecono zawierania umów. Również, jak wspomniano wyżej, w toku poprzedniej kontroli, tj. kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 roku, kiedy to stan prawny nie różnił się od stanu prawnego w roku 2011, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła istnienie w obszarze dotacji celowych na inwestycje – w tym inwestycje szkolnictwa wyższego – występowanie przepisów szczególnych i nie zakwestionowała legalności przyznawania dotacji poprzez ustalenie planu dotacji dla uczelni publicznych, nie zalecając zawierania umów.

Natomiast zawartą w wystąpieniu uwagę (niemającą rangi zalecenia) NIK dotyczącą celowości zawierania umów dotacji na inwestycje w szkolnictwie wyższym, zrealizowano w ramach dalszego etapu systematyzowania procesu przyznawania dotacji na inwestycje szkolnictwa wyższego, wydając rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. *w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej* (Dz. U. Nr 179, poz. 1068).

W rozporządzeniu nie tylko wprowadzono obowiązek zawierania umów analogiczny do obowiązku określonego w art. 150 ustawy *o finansach publicznych*, ale również zaprojektowano szereg innych rozwiązań, takich jak dalsze zróżnicowanie zakresu wymaganej dokumentacji dla poszczególnych rodzajów inwestycji, określenie wymogu składania przez uczelnie stosownych dokumentów, na podstawie których przyznawane są środki inwestycyjne, z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym przeprowadzenie jeszcze bardziej precyzyjnej oceny, a także ustanowienie zespołu ds. oceny wniosków. Rozporządzenie to obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 roku, stąd nie mogę zgodzić się

z retroaktywnym traktowaniem jego przepisów jako przesądających o obowiązku zawierania umów w stanie prawnym obowiązującym przed jego wejściem w życie – tym bardziej, iż rozporządzenie to zawiera przepisy intertemporalne, zgodnie z którymi do finansowania lub dofinansowania kosztów realizacji inwestycji, realizowanego przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe (§ 17 ust. 2 rozporządzenia).

Obecnie, zgodnie ze wspomnianą wyżej sugestią Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej celowości zawierania umów, a także na podstawie wspomnianego wyżej rozporządzenia, dotacje celowe na inwestycje w szkolnictwie wyższym przekazywane są na podstawie umów. Systematyzując procedury w obszarze inwestycji szkolnictwa wyższego doprowadzono do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Najwyższej Izby Kontroli. Nie może zatem nie zdumiewać rewizja stanowiska najwyższego organu kontrolnego prowadząca do sformułowania zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w obszarze, w którym w zaufaniu do zaleceń NIK zrealizowano je w całości.

Warto również podkreślić, iż zróżnicowany sposób traktowania przez uczelnie środków niewykorzystanych do końca roku budżetowego nie był związany z niezawieraniem umów dotacji inwestycyjnej, lecz wynikał z oceny uczelni dotyczącej możliwości dalszego wykorzystania środków przez uczelnię (na cel wskazany w piśmie przekazującym) lub konieczności ich zwrotu.

2. Zastrzeżenia dotyczące nieterminowego zwrotu środków przez Polską Akademię Nauk nie są wprawdzie kierowane bezpośrednio do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, tym niemniej podkreślam aktywną rolę ministerstwa w procesie monitorowania, wyjaśniania i egzekwowania zwrotu środków niewykorzystanych. Liczne pisma kierowane do PAN, jak również szczegółowa weryfikacja sprawozdań jednostki są tego najlepszym przykładem.

Pragnę jednocześnie powtórzyć wyjaśnienia składane w trakcie kontroli dotyczące umowy dotacji celowej dla Polskiej Akademii Nauk na realizację zadań inwestycyjnych. Ponownie zwracam uwagę, iż Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne są szczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych, których gospodarka finansowa została szczegółowo uregulowana w rozdziale 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr 96, poz. 619). Wyjątkowość regulacji finansowych wynika z nietypowego rozwiązania polegającego na tym, że środki na działalność Akademii pochodzące z budżetu państwa są klasyfikowane w dziale „Nauka” i ujmowane w wyodrębnionej części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw nauki. Jednocześnie kompetencje wykonywania zadań i dysponowania budżetem Akademii na mocy ustawy zostały przyznane Prezesowi Akademii. W związku z treścią art. 78 ust. 3 ustawy o Polskiej Akademii Nauk, zaplanowane w określonej wysokości środki finansowe, którymi dysponuje Prezes Akademii są de facto przyznawane

przez Sejm, a minister właściwy do spraw nauki jest zobowiązany do ich przekazania na mocy przepisu zawartego w art. 79 ust. 5 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych stwierdza, że szczegółową umowę na podstawie której przekazywane są środki z dotacji celowej zawiera się w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania takiej dotacji. Jednakże art. 79 ust. 5 ustawy o Polskiej Akademii Nauk stanowi o przekazywaniu Akademii środków przez ministra właściwego do spraw nauki, w tym środków dotacji celowej. Kierując się zasadą ostrożności, podjęto decyzję o zawarciu takiej umowy w trybie art. 150 ustawy o finansach publicznych;

Zwracam również uwagę, że § 5 pkt 5 umowy nr 1/PAN/2011 odwołuje się do zakresu rzeczowego określonego w zatwierdzonym planie finansowym Akademii na dany rok budżetowy. Uznano, że nieracjonalnym byłoby przepisywanie całego zakresu rzeczowego w umowie dotacji celowej.

Zdziwienie moje wzbudził fakt niezłączenia do *Informacji (...)* stanowiska Ministra, przekazanego w dniu 29 maja br. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, dlatego też w tym miejscu pragnę przypomnieć zawarte w nim opinie, wyjaśnienia i deklaracje.

1. Uwaga dotycząca ujmowania kwot w należnościach na podstawie nieostatecznej decyzji Ministra w sprawie zwrotu środków przez jednostkę, zostanie uwzględniona przy najbliższej zmianie polityki rachunkowości - należności będą księgowane po uprawomocnieniu się tytułu do ich dochodzenia. Tym samym zostanie doprecyzowana definicja, co będzie wykazywane w sprawozdawczości budżetowej jako należności dla budżetu.

2. Odnosząc się do postulatu zapewnienia terminowej realizacji programów wieloletnich (*Budowa Biblioteki Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik*), zauważyć należy, że - w przypadku realizacji projektów inwestycyjnych - trudno jest całkowicie wyeliminować ryzyko opóźnień. Mają one na ogół charakter niezależny od działań podejmowanych przez Ministerstwo. Dysponent środków budżetowych nie jest uczestnikiem procesu inwestycyjnego, zatem jego wpływ na terminową realizację programów wieloletnich jest ograniczony i sprowadza się jedynie do przekazywania środków budżetowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach programów wieloletnich, w terminach ujętych w sporządzonych przez inwestora harmonogramach transz. W 2011 r. i w latach poprzednich, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazywał środki budżetowe na finansowanie i dofinansowanie zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach trzech nadzorowanych programów wieloletnich w terminach i kwotach określonych przez inwestorów w harmonogramach transz, a także monitorował czy środki

z udzielonej dotacji zostały wykorzystane zgodnie z celem, na który zostały przyznane. Tym samym w pełni wykorzystane zostały instrumenty oddziaływania na inwestorów, umożliwiające terminową realizację programów wieloletnich.

3. W zakresie wykorzystania środków z Funduszu Nauki i Technologii Polskiej należy zauważyć, iż znaczna część środków wpływa na rachunek Funduszu Nauki i Technologii Polskiej w ostatnich miesiącach roku. Do tej pory ogłoszony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego *Program wspierania infrastruktury badawczej w ramach Funduszu Nauki i Technologii Polskiej*, stanowiący załącznik do komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 grudnia 2010 r., zakładał składanie wniosków w trybie ciągłym - do czasu zamknięcia naboru; wpłynęło 846 wniosków, z czego przyznano dofinansowanie dla 97 wniosków, przez co rozdysponowano wszystkie środki będące na koncie FNiTP w 2011 roku.

Niezależnie od powyższego, w 2012 r. podjęto szereg działań, które pozwolą efektywniej wykorzystywać środki finansowe w ramach Funduszu, w tym:

- wydano Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i zamknięto nabór wniosków do programu wspierania infrastruktury badawczej w ramach Funduszu Nauki i Technologii Polskiej; pozwoli to zakończyć proces oceny wniosków już złożonych i oszacować realne potrzeby na rok 2012;
- rozesłano do ekspertów wszystkie, nieocenione jeszcze wnioski, które wpłynęły do programu, w celu utworzenia jednolitej listy rankingowej;
- w momencie pojawienia się dodatkowych środków na koncie Funduszu, rozszerza się listę wniosków objętych finansowaniem o dodatkowe, wysoko ocenione wnioski z już zatwierdzonych list rankingowych;
- zakończono nabór wniosków w ramach II edycji „Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki”, którego zadania również są finansowane ze środków ujętych w planie finansowym FNiTP.

4. W odniesieniu do inwestycji szkolnictwa wyższego zaprezentowano argumentację analogiczną do ujętej na pierwszych stronach niniejszego pisma.

Przedstawiając powyższe stanowisko, pragnę raz jeszcze zapewnić, że kierownictwo Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego szczegółowo rozważy wyniki kontroli przedstawiane przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz wyciąga z nich wnioski mające na celu ulepszenie i usprawnienie działalności Resortu w celu efektywnej i zgodnej z prawem realizacji zadań Ministra.

Z poważaniem


prof. Barbara Kudrycka

