



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

KNO- 4100- 05- 01/2012
P/12/062

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2012 r.

Pani
Krystyna Szumilas
Minister Edukacji Narodowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministra Edukacji Narodowej w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 30 - Oświata i wychowanie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, przekazanym w dniu 28 marca 2012 r., co do którego Pani Minister nie skorzystała z prawa odmowy podpisania, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 30 - Oświata i wychowanie.

Formułując ocenę pozytywną Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła: prawidłowe ewidencjonowanie dochodów oraz terminowe ich odprowadzanie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, rzetelne wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych w zakresie realizacji budżetu państwa, prawidłowe wprowadzanie zmian w planie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków uzyskanych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przestrzeganie trybu i zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych, dokonywanie wydatków na cele przewidziane w planie rzeczowo-finansowym w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad i trybu udzielania zamówień publicznych², wykorzystanie środków na wynagrodzenia w granicach ustalonego limitu,

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji oraz zrealizowanie wniosków NIK skierowanych do Ministra Edukacji Narodowej w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące kwoty 7,9 tys. zł dochodów budżetowych i kwoty 120,7 tys. zł wydatków budżetowych, nie mają istotnego wpływu na ogólną ocenę wykonania budżetu państwa w części 30.

1. W 2011 r. dochody zaplanowane w części 30 budżetu państwa w kwocie 8.192 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 12.119 tys. zł, tj. w 148%. Osiągnięcie wyższych dochodów wynikało przede wszystkim z przekazania do budżetu państwa niewykorzystanych do 30 czerwca 2011 r. środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach pomocniczych okręgowych komisji egzaminacyjnych na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³.

Należności budżetowe w części 30 wyniosły na koniec 2011 r. ogółem 1.477,6 tys. zł, w tym zaległości 1.455,5 tys. zł. W porównaniu do 2010 r. nastąpił wzrost należności ogółem o kwotę 282,3 tys. zł, a także wzrost zaległości o 307,5 tys. zł, ze względu na naliczone odsetki od niezapłaconych kar umownych.

W ewidencji finansowo-księgowej Ministerstwa Edukacji Narodowej (Ministerstwo) stwierdzono niecelowe wykazywanie należności w tytule dochodów budżetowych w kwocie 7,9 tys. zł. Należność ta została zaewidencjonowana na podstawie noty księgowej z dnia 13 listopada 2008 r., ustalającej karę umowną dla Zakładów Graficznych „Zapolex” Spółka z o.o., którą następnie Ministerstwo uznało za ustaloną niezasadnie i zaprzestało jej egzekwowania. Niedokonanie w tej sytuacji odpisu należności skutkuje wykazywaniem w sprawozdawczości budżetowej nieistniejących potencjalnych przyszłych dochodów budżetowych.

2. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki w części 30 budżetu państwa w kwocie 409.582 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku do kwoty 461.840,8 tys. zł, tj. o 12,7%. Wydatki wykonano w kwocie 444.756,9 tys. zł, tj. w 96,3% planu po zmianach.

Największe wydatki poniesiono na sfinansowanie działalności podległych komisji egzaminacyjnych (centralnej i okręgowych) – 197.798,6 tys. zł (44,5% wydatków ogółem) oraz realizowanych centralnie przez Ministra Edukacji Narodowej zadań w zakresie oświaty i wychowania (wydatki na pozostałą działalność) – 113.965,7 tys. zł (25,6% wydatków ogółem).

Na koniec 2011 roku w części 30 wystąpiły zobowiązania ogółem w kwocie 6.366,3 tys. zł, które nie miały charakteru wymagalnego.

W 2011 r. na wynagrodzenia wydatkowano 111.693,8 tys. zł, z zachowaniem ustalonego limitu wynagrodzeń w części 30 budżetu państwa (przy uwzględnieniu zwiększenia z rezerw celowych). W stosunku do 2010 r. wydatki na wynagrodzenia ogółem wzrosły o kwotę 6.350,9 tys. zł, tj. o 6%.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

Miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska w Ministerstwie ustalono w 2011 r. w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., tj. zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁴.

Przeciętne zatrudnienie w części 30 w 2011 r. wyniosło ogółem 1.545 osób i było niższe w stosunku do 2010 r. o 371 osób, tj. o 19,3%. Na spadek przeciętnego zatrudnienia miało wpływ głównie zmniejszenie zatrudnienia w szkołach i szkolnych punktach konsultacyjnych za granicą spowodowane wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą⁵, zgodnie z którym zrezygnowano z nauczania na odległość w wymienionych jednostkach.

Badaniem kontrolnym objęto realizację przez Ministerstwo wydatków w kwocie 38.595,9 tys. zł, stanowiącej 8,7% wydatków budżetu państwa ogółem w części 30, w tym wykonanych przez dysponenta III stopnia w Ministerstwie w kwocie 38.269,3 tys. zł oraz przez dysponenta głównego w kwocie 326,7 tys. zł. Badane wydatki zrealizowano na planowane zadania, z zachowaniem zasad i trybu odpowiednich dla poszczególnych rodzajów wydatków.

Ministerstwo wywiązywało się z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych za używanie posiadanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych w 2011 r.

3. Kontrola wykazała nierzetelne rozliczenie dotacji celowych udzielonych dwóm beneficjentom w 2011 r., skutkujące zaniżeniem kwoty dotacji do zwrotu o łącznie 120,7 tys. zł.

W rozliczeniu dotacji udzielonej w 2011 r. Uniwersytetowi Warszawskiemu (UW) zgodnie z umową z dnia 29 grudnia 2009 r., określono niewykorzystaną dotację na kwotę 551,1 tys. zł, mimo że UW wykazał w sprawozdaniu z realizacji zadania niewykorzystanie dotacji w kwocie 650,4 tys. zł. W rozliczeniu dotacji, udzielonej Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu (KUL) zgodnie z umową z dnia 14 grudnia 2009 r., określono niewykorzystanie dotacji na kwotę 15 tys. zł, mimo że KUL wykazał w sprawozdaniu z realizacji zadania niewykorzystanie dotacji w kwocie 36,4 tys. zł i dokonał takiego zwrotu. Wskutek ustaleń NIK, Ministerstwo dokonało korekt wymienionych rozliczeń, określając prawidłowo kwoty środków do zwrotu przez wymienionych beneficjentów.

NIK zauważyła, że w umowach dotacji z UW i KUL, które zawarto na okres do 31 grudnia 2012 r., ustalone zostały zasady zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w sposób odmienny niż wynika to z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Przyjęto w nich termin zwrotu niewykorzystanych dotacji liczony w zależności od daty rozliczenia zadania przez Ministerstwo, co spowodowało, że UW, działając zgodnie z umową, zwrócił na rachunek Ministerstwa niewykorzystaną część

⁴ Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 170, poz. 1143, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

dotacji w kwocie 650,4 tys. zł 35 dni po upływie terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji zwrócone środki wpłynęły na dochody budżetowe roku 2012, zamiast na zmniejszenie wydatków roku 2011.

4. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 30 w kwocie 342.590 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku do 444.245,4 tys. zł, tj. o 29,7%. Wydatki budżetu środków europejskich wykonano w wysokości 417.687,5 tys. zł, tj. w 94%. Ze środków tych finansowano głównie projekty realizowane w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, na które przeznaczono łącznie 416.824,5 tys. zł, tj. 99,8% ogółu wydatków.

Zlecenia płatności przekazywane przez Ministerstwo do Banku Gospodarstwa Krajowego były dokonywane zgodnie z harmonogramami realizacji poszczególnych projektów.

Badaniem kontrolnym objęto realizację przez Ministerstwo wydatków z budżetu środków europejskich w kwocie 5.958,5 tys. zł, stanowiących 1,4% wykonanych z budżetu środków europejskich ogółem w części 30. Wydatki te zrealizowano zgodnie z planami finansowymi poszczególnych projektów, na podstawie zweryfikowanych wniosków beneficjentów o płatność.

NIK zwraca uwagę na nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w umowie z TVN S.A. z dnia 12 października 2010 r. (MEN/2010/DKS/2319), zawartej w ramach realizacji projektu „*Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie*”, dotyczącej wyprodukowania odcinków bajki animowanej i spotów reklamowych (o wartości 2.030,6 tys. zł brutto). W umowie przewidziano karę za opóźnienie w realizacji zadania, ale nie ustalono terminu wykonania zleconego zadania. Wylacza to w praktyce stosowanie takiej kary wobec wykonawcy.

5. Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w zakresie wiarygodności oraz pozytywną z zastrzeżeniami w zakresie zgodności ksiąg rachunkowych Ministerstwa. Powyższą ocenę sformułowano na podstawie wyników badania próby 149 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów dotyczących wydatków na kwotę łączną 45.596,9 tys. zł oraz wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

Zastrzeżenia wynikają ze stwierdzenia następujących nieprawidłowości.

1. W przypadku 27 dowodów (zapisów księgowych dowodów) na kwotę 6.074,1 tys. zł, w tym 24 wybranych losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (na kwotę 5.923,9 tys. zł) stwierdzono błędy formalne dowodów i ich zapisów w ewidencji, stanowiące naruszenie art. 21-23 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Błędy polegały na: nieprawidłowym określeniu rodzaju dowodu i numeru identyfikacyjnego (20 dowodów), nieprawidłowym nanoszeniu korekt i poprawek na dowodach księgowych (4 dowody), błędnych zapisach w dzienniku w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu

⁷ Dz. U z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

(1 dowód) i w zakresie określenia daty operacji gospodarczej (2 dowody). Błędy te nie miały wpływu na sprawozdawczość i wiarygodność ksiąg rachunkowych.

2. W dwóch przypadkach dowody księgowe na łączną kwotę 2,6 tys. zł zostały ujęte w ewidencji finansowo-księgowej w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zobowiązującego, aby do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Faktura na kwotę 1,7 tys. zł brutto, która wpłynęła do Ministerstwa we wrześniu 2010 r., została ujęta w ewidencji księgowej i zapłacona po około 5 miesiącach od daty wpływu do Ministerstwa w ramach budżetu 2011 r., a faktura na kwotę 0,9 tys. zł została przyjęta przez Ministerstwo i opłacona w grudniu 2010 r., natomiast ujęta w ewidencji księgowej w lutym 2011 r., tj. po około 2 miesiącach od daty wpływu i dokonania jej zapłaty.
3. W stosowanej do listopada 2011 r. wersji elektronicznego systemu finansowo-księgowego stwierdzono brak ciągłości w numeracji dziennika, stanowiący naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zapisy w dzienniku muszą być kolejno numerowane.
6. 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), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28 Programy), z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE) oraz sprawozdań z operacji finansowych: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
7. Minister Edukacji Narodowej sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu w części 30 zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W ramach sprawowanego nadzoru m.in. prowadzono bieżącą kontrolę wykonania przez jednostki podległe planów dochodów i wydatków, analizowano zasadność zmian w planach finansowych jednostek podległych oraz poziom wykonania planu wydatków przez te jednostki. Przeprowadzono sześć kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadania finansowanego z budżetu państwa oraz kontrolę prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Przedstawiając Pani Minister powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) skorygowanie zapisów ewidencji finansowo-księgowej w zakresie niezasadnie ujmowanej należności od Zakładów Graficznych „Zapolex” Spółka z o.o.,
- 2) zapewnienie rzetelnego rozliczania udzielonych dotacji celowych,

- 3) zachowanie należytej staranności w zakresie ochrony interesu Skarbu Państwa przy zawieraniu umów z podmiotami zewnętrznymi,
- 4) zapewnienie zgodności dowodów i zapisów księgowych z ustawą o rachunkowości.

Na podstawie art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o NIK proszę Panią 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.

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

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