



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KNO-4100-05-01/2013
P/13/065

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/065 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Janusz Roguski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85760 z dnia 22 stycznia 2013 r. 2. Maksymilian Tuz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85761 z dnia 1 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Krystyna Szumilas, Minister Edukacji Narodowej od dnia 18 listopada 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 30 – *Oświata i wychowanie*.

W ramach części 30 finansowane były zadania Ministra Edukacji Narodowej, kierującego działem administracji rządowej – oświata i wychowanie, określone w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej², obejmujące sprawy: kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży (z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów administracji publicznej), organizacji dziecięcych i młodzieżowych (w tym systemu dofinansowania zadań państwa realizowanych przez te organizacje), udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży, międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w części 30 funkcjonowało 13 dysponentów trzeciego stopnia, tj. Minister Edukacji Narodowej i 12 dyrektorów jednostek budżetowych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej³, w tym jeden będący równocześnie dysponentem drugiego stopnia (dyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012⁴ wydatki budżetu państwa w kwocie 448.368 tys. zł, zwiększone do kwoty 483.008 tys. zł, zrealizowano w sposób celowy i gospodarny w wysokości 458.298 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 11,9% zrealizowanych w części 30 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania budżetowe zostały

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.

³ Centralna Komisja Egzaminacyjna i osiem Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych, Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą, Centrum Informatyczne Edukacji, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Edukacji Narodowej – zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ – prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 30 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 30 zostały zaplanowane w kwocie 7.609 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 10.495 tys. zł, tj. 137,9% kwoty planowanej i pochodziły głównie z dochodów osiągniętych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* w kwocie 10.132,6 tys. zł. Na wyższe wykonanie planu dochodów wpływ miały, nie objęte planowaniem, wpłaty do budżetu o charakterze jednorazowym.

Największe kwoty dochodów uzyskano w rozdziałach: 80193 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych* (4.622,6 tys. zł) i 80195 – *Pozostała działalność* (3.135,9 tys. zł) oraz dochody w dziale 750 – *Administracja publiczna* (318,5 tys. zł).

Na koniec 2012 r. w części 30 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.503,9 tys. zł, w tym zaległości – 1.481,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 26,3 tys. zł, a zaległości – o 25,7 tys. zł. Zaległości te w kwocie 498,6 tys. zł (33,2%) dotyczyły Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia), a w pozostałych przypadkach jednostek podległych. Największa kwota zaległości zaewidencjonowanych w Ministerstwie na koniec 2012 r. (240,6 tys. zł) stanowiła kara umowna od kontrahenta, egzekwowana za pośrednictwem komornika.

(dowód: akta kontroli str. 286-297)

MEN zrealizował wniosek pokontrolny, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, korygując zapisy ewidencji finansowo-księgowej w zakresie niezasadnie ujmowanej należności od Toruńskich Zakładów Graficznych „Zapolex” Spółka z o. o. w kwocie 7,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-25)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 448.368 tys. zł, tj. w kwocie o 22,4% wyższej od zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu (366.405 tys. zł), która nie uwzględniała m.in. podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 września 2011 r. oraz wzrostu wynagrodzeń z tytułu uzyskania wyższego stopnia awansu zawodowego.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów⁶.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 34.640 tys. zł, co obejmowało zwiększenia z rezerw celowych na kwotę 34.833 tys. zł oraz zmniejszenia o 193 tys. zł.

Środki z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie łącznej 34.833 tys. zł przeznaczono m.in. na:

- sfinansowanie projektów systemowych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (poz. 8) – 21.191 tys. zł;
- realizację rządowego programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* (poz. 37) – 4.448 tys. zł;
- dofinansowanie zakupu i druku podręczników dla uczniów niewidomych oraz organizację wakacyjnych wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych dla dzieci i młodzieży z terenów, które zostały dotknięte niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi (poz. 26) – 2.941 tys. zł;
- sfinansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁷ z tytułu przejętych do realizacji zadań, które w 2010 r. były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych (poz. 57) – 2.844 tys. zł.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 34.833 tys. zł wykorzystano 29.172 tys. zł, tj. 83,8%.

Ministerstwo (dysponent III stopnia) wydatkowało środki pochodzące z rezerw celowych w kwocie łącznej 6.393 tys. zł (przy planie 10.024 tys. zł) m.in. na finansowanie: projektu *Z Pasją na Ty* – wspierającego rozwijanie kompetencji kulturowych dzieci i młodzieży, projektów *Działania zapobiegawcze wobec dzieci i młodzieży z nadwagą i otyłością* oraz *Edukacja włączająca w kształceniu uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych, z oddziałami integracyjnymi oraz integracyjnych* (2.660 tys. zł pochodzące ze wskazanej wyżej poz. 26 rezerw celowych), sfinansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z tytułu przejętych do realizacji zadań, które w 2010 r. były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych (1.889 tys. zł pochodzące z poz. 57 rezerw celowych), organizację wakacyjnych wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych dla dzieci i młodzieży z terenów, które zostały dotknięte niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi (66 tys. zł pochodzące z poz. 26 rezerw celowych).

(dowód: akta kontroli str. 298-412, 512)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 30 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

⁶ Wyjątek stanowi niezastosowanie się do zasady ustalonej przez Ministra Finansów, zawartej w piśmie z dnia 6 kwietnia 2011 r., zgodnie z którą wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) powinny zmniejszać limit planowanych wydatków na finansowanie wynagrodzeń (szczegółowy opis w pkt 2.2 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego).

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Zrealizowane w części 30 wydatki wyniosły 458.298 tys. zł, tj. 94,9% limitu określonego dla tej części budżetu (po zmianach), co wynikało przede wszystkim z niższej od kwoty planu po zmianach wysokości wydatków w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* wykonanych przez jednostki podległe MEN. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 13.541,5 tys. zł, tj. o 3%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* (stanowiły 87,8% wydatków ogółem w części) i wyniosły 402.361 tys. zł, tj. 94,7% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim finansowania jednostek podległych (368.897,3 tys. zł) oraz wydatków rozdziału 80145 – *Komisje egzaminacyjne* (199.228 tys. zł) oraz rozdziału 80143 – *Jednostki pomocnicze szkolnictwa* (9.093 tys. zł).

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra (dział 750 – *Administracja publiczna*) wyniosły 43.354 tys. zł i stanowiły 9,5% wydatków w części.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 34.806,2 tys. zł, tj. 44,7% wydatków dysponenta III stopnia (77.889,8 tys. zł). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. m.in. na finansowanie jednostek podległych, w tym przede wszystkim państwowych komisji egzaminacyjnych i jednostek pomocniczych szkolnictwa, wydawanie podręczników szkolnych, finansowanie szkolnictwa polskiego za granicą, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej oraz utrzymanie urzędu Ministra Edukacji Narodowej.

Kontrolą objęto pięć postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 808,6 tys. zł, w tym trzy udzielone w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie zapytania o cenę, stwierdzając, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Ponadto skontrolowano zamówienie udzielone w trybie z wolnej ręki o wartości 422 tys. zł, dotyczące wydania, wydrukowania i dostarczenia podręczników szkolnych oraz zeszytów ćwiczeń przeznaczonych dla uczniów deklarujących przynależność do litewskiej mniejszości narodowej nie stwierdzając nieprawidłowości. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zamówień stwierdzono, że rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 449-460)

Na dotacje zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 32.050 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 41.765 tys. zł, w tym 8.250 zł stanowiła dotacja podmiotowa (dla Centrum Nauki Kopernik w Warszawie). Na dotacje celowe dla jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych (350 beneficjentów) przeznaczono kwotę 31.258 tys. zł. Dotyczyło to m.in.: konkursu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* – 2.216 tys. zł; administrowania programem wspólnotowym *Uczenie się przez całe życie* – 4.710 tys. zł; administrowania programem wspólnotowym *Młodzież w działaniu* – 2 870 tys. zł; dofinansowanie zakupu i druku podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych – 5.314 tys. zł; organizacji olimpiady wiedzy – 7.325 tys. zł.

Przyznanie dotacji celowych poprzedzała procedura, zapewniająca wybór podmiotów w konkursie ofert, określona w zarządzeniu nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie trybu zlecania oraz rozliczania realizacji zadań

⁸ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, ze zm.).

Szczegółową kontrolą objęto 10 dotacji o wartości 9.044 tys. zł. Stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a rozliczenie – zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

MEN zrealizował wniosek pokontrolny, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, zapewniając rzetelne rozliczenie udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 19-25)

Wydatki bieżące wyniosły 341.586 tys. zł, tj. 96,5% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 27.354,1 tys. zł, tj. 8,7%. Dominującą pozycję w tej grupie (29,3%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wysokości 134.119,6 tys. zł oraz na zakupy materiałów i usług (15,5%) w wysokości 70.790,4 tys. zł. W ramach wydatków bieżących sfinansowano m.in. umowy cywilnoprawne (§§ 409, 417, 438, 439), opłaty i składki (§§ 443, 454 i 469), szkolenia (§§ 455 i 470), podróże służbowe (§§ 441 i 442), prace remontowo konserwatorskie dotyczące zabytkowego obiektu będącego w użytkowaniu Ministerstwa (§ 434).

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 513-514)

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2012 r. w części 30 wyniosło 1.520 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 25 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- zatrudnionych w dziale 750 – *Administracja państwowa (rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej)* członków korpusu służby cywilnej, która zmalała z 300 zatrudnionych w 2011 r. do 249 w 2012 r., tj. o 51 osób;
- zatrudnionych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie (rozdział 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli)* – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, których liczba wzrosła ze 162 w roku 2011 do 222 osób w 2012 r., tj. o 60 osób, m.in. w związku z przeniesieniem etatów z rozdziału 80195 – *Pozostała działalność*.

W 2012 r. na wynagrodzenia osobowe przeznaczono 115.270,3 tys. zł, a wraz z pochodnymi – 134.119,6 tys. zł. Wydatki te były wyższe niż w 2011 r. (111.693,8 tys. zł) o 3,2% i nie przekraczały limitu.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Z danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków części 30, w tym jednostek podległych, wynika, że w 2012 r. nie zostały przekroczone planowane kwoty na finansowanie wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2012 r. w części 30 wynosiło 6.320 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. (6.024 zł) było wyższe o 296 zł, tj. o 4,9%.

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

Najwyższy wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. wystąpił w dziale 750 – *Administracja publiczna (rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej)* w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status zatrudnienia – 01), które z kwoty 4.844 zł wzrosło do kwoty 5.881 zł (o 1.037 zł), tj. o 21,4%. Przyczyną tego wzrostu, w porównaniu do 2011 r., była konieczność dokonania wypłat o charakterze jednorazowym z tytułu m.in.: nagród jubileuszowych (wzrost o 88,7 tys. zł), odpraw emerytalnych (o 60 tys. zł), nagród pieniężnych (o 10,6 tys. zł), ekwiwalentów za czas urlopu (o 23,6 tys. zł), dodatków, w tym specjalnych i tzw. zadaniowych (o 65,3 tys. zł.). W 2012 r. suma wynagrodzeń wzrosła w tej grupie pracowników w stosunku do roku 2011 o 234,5 tys. zł, tj. o 111,9%.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 26)

W 2012 r. w Ministerstwie wydatkowano 2.289,3 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 1.175 umów zlecenia na kwotę 297,8 tys. zł i 1.258 umów o dzieło z osobami fizycznymi nie będącymi pracownikami Ministerstwa na kwotę ogółem 1.991,5 tys. zł. Umowy te dotyczyły przede wszystkim opiniowania podręczników szkolnych oraz wydawania opinii na temat zasadności finansowania przez MEN określonych projektów. Szczegółowym badaniem objęto 20 umów, w tym 16 w zakresie opiniowania podręczników i cztery w zakresie zlecenia innych zadań. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 515)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 8.836,2 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 34 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (§ 3020).

Wydatki majątkowe, w wysokości 5.944,2 tys. zł, tj. 81% planu po zmianach, były niższe od wykonania w 2011 r. o 1.643 tys. zł.

Na zakupy inwestycyjne przeznaczono 4.833 tys. zł (79% planu po zmianach), na inwestycje budowlane – 256 tys. zł (70,2%) oraz na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych – 855 tys. zł (100%).

Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Środki na wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano m.in. na: zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania (2.122 tys. zł), adaptację budynku na potrzeby Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łomży (855 tys. zł), zakup sprzętu multimedialnego, poligraficznego i wielofunkcyjnego (687 tys. zł), zakup samochodów służbowych (547 tys. zł, w tym dwóch samochodów dla Ministerstwa o wartości 329,4 tys. zł), zakup urządzeń klimatyzacyjnych i systemu wentylacji sal konferencyjnych (286 tys. zł).

Zobowiązania w części 30 na koniec 2012 r. wyniosły 7.208,5 tys. zł i były wyższe o 11,7% od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. (6.366,6 tys. zł). Główną pozycję (6.713 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 413-448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezastosowaniu się do zasady ustalonej przez Ministra Finansów, zawartej w piśmie z dnia 6 kwietnia 2011 r., zgodnie z którą wpłaty na PFRON powinny zmniejszać limit planowanych wydatków na finansowanie wynagrodzeń.

W trakcie 2012 r. wpłaty na PFRON – w związku z nieosiągnięciem wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych – sfinansowane zostały odmiennie od przywołanych zasad, tj. w ramach przeniesień wydatków (łącznie 235 tys. zł), planowanych uprzednio na: zakup usług pozostałych (47,2 tys. zł); podróże zagraniczne służbowe (90 tys. zł); zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (93 tys. zł); wynagrodzenia osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (22,8 tys. zł).

Stanowisko Ministra Finansów w sprawie źródła finansowania wpłat na PFRON zostało powtórzone w piśmie z dnia 20 grudnia 2012 r. W odpowiedzi na przedmiotowe pismo Podsekretarz Stanu w MEN poinformował Ministra Finansów w dniu 21 stycznia 2013 r., że: *podjęte w trakcie 2012 r. decyzje dotyczące przeniesień wydatków w planie finansowym dokonane zostały na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych i wynikały z konieczności wywiązania się z ustawowego obowiązku i terminowego uregulowania wpłat na PFRON w sytuacji braku wystarczającej wysokości środków w grupie wynagrodzeń osobowych, które mogłyby zostać przeznaczone na powyższy cel, co bezpośrednio wynikało z przyjętego planu i aktualnego zaangażowania funduszu wynagrodzeń. Wszystkie działania w tym zakresie podejmowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ministerstwo Edukacji Narodowej dołoży starań, aby zapewnić ich realizację w bieżącym roku.*

Należy podkreślić, iż Minister Finansów wskazał¹⁰, że wielkość ustalonego funduszu na wynagrodzenia (powiększonego o ekwiwalentną wielkość ponoszonych dotychczas wpłat na PFRON) stwarzała możliwość wypłaty wynagrodzeń osobom już zatrudnionym oraz dawała przestrzeń do skutecznego zatrudniania osób z niepełnosprawnością, a w konsekwencji możliwość uzyskania ustawowego wskaźnika zatrudnienia, zwalniającego z ponoszenia przez budżet państwa opłaty sankcyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 27-57)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych. Stwierdzona jednostkowa nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę realizacji wydatków budżetowych w części 30.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Dysponent części budżetowej 30 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej dla III Priorytetu Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (PO KL) oraz X Priorytetu PO KL *Pomoc Techniczna*. Rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla beneficjentów projektów konkursowych pełnił dysponent II stopnia, tj. Ośrodek Rozwoju Edukacji.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków budżetu środków europejskich części 30 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich części 30 zostały rzetelnie zaplanowane w wysokości 335.981 tys. zł i w takiej kwocie ujęte w ustawie budżetowej.

Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków uległa zmianie w trakcie roku budżetowego w wyniku zwiększeń z rezerwy celowej poz. 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” o 135.322 tys. zł i zmniejszeń na podstawie decyzji Ministra Finansów o kwotę 1.099 tys. zł.

¹⁰ Pismo nr FS5-412-3/13/IAN/2012/2013/297 z dnia 1 lutego 2013 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 134.223 tys. zł, tj. do kwoty 470.204 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 461)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 439.092 tys. zł i stanowiły 93,4% planu po zmianach. Niższe wykonanie wydatków w stosunku do planu wystąpiło w rozdziałach: 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 22 tys. zł, tj. 43% planu, 80145 – *Komisje egzaminacyjne* – 22.569 tys. zł, tj. 65% planu, oraz rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* – 304.861 tys. zł, tj. 94% planu. Wskazywanymi w trakcie kontroli przyczynami niewykorzystania środków były:

- błędy popełniane przez beneficjentów konkursowych przy składaniu wniosków o płatność, co skutkowało koniecznością weryfikowania dokumentów oraz składania korekt w terminach późniejszych niż zakładane, co w dalszej kolejności opóźniało wypłaty zaplanowanych płatności;
- opóźnienia w realizacji zadań ujętych w harmonogramach przez beneficjentów konkursowych, głównie ze względu na przedłużające się procedury przetargowe;
- zmiany harmonogramów płatności w każdym wniosku o płatność (przesuwanie kwoty pozostającej do rozliczenia na późniejszy termin, tym samym rozliczane kwoty były niższe niż zakładano);
- nierozliczanie przez beneficjentów konkursowych wszystkich realizowanych w danym okresie zadań;
- przesuwanie przez beneficjentów płatności ostatnich transz na rok 2013.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 439.092 tys. zł (w tym MEN – 114.131 tys. zł), która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków.

Największe kwotowo wydatki (439.070 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach) poniesiono w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*. Pozostałą kwotę (22 tys. zł, tj. 43,3% planu po zmianach) wydatkowano w dziale 750 – *Administracja publiczna* na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Badaniem objęto dotacje (§ 2007 – dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich) ewidencjonowane w rozdziale 80180 – *Działalność badawczo-rozwojowa* wykonane w kwocie 54.628 tys. zł, tj. 99% planu. Dotyczyło to czterech projektów pn.: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania KRK oraz Krajowego Rejestru kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*, *Badań dotyczących rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej (EWD)* oraz *Badań uwarunkowań zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych*, na które wraz ze środkami budżetu państwa przeznaczono łącznie 64.313 tys. zł.

Wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wykorzystano w okresie

kwalfikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Z dokumentacji MEN wynikało m.in., że wszystkie zadania zostały wykonane, a w wyniku ich realizacji osiągnięto ustalone we wnioskach o dofinansowanie cele.

MEN zrealizował wniosek pokontrolny, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, zachowując należytą staranność w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa przy zawieraniu umów z podmiotami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 19-25)

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziły 11 rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich (o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹), z czego osiem w BGK i trzy w Narodowym Banku Polskim.

Dysponent części 30 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach m.in. przez kontrolę i weryfikację przesłanych przez jednostki podległe sprawozdań Rb-28 UE wraz z załączonymi zestawieniami zwrotów w ramach płatności zrealizowanych z budżetu środków europejskich i zestawieniami korekt, jak również poprzez zbiorcze opracowywanie tych informacji dla Ministra Finansów i comiesięczne uzgadnianie z informacjami, jakie resort finansów pozyskiwał z systemu BGK.

Na koniec 2012 r. dokonano zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w wysokości 1.018 tys. zł.

W 2012 r. wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa. Sytuacja taka wystąpiła w I kwartale 2012 roku i spowodowana była wydłużeniem terminu realizacji jednego projektu PO KL o 3 miesiące, który miał skończyć się z upływem 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 462-471)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Minister Edukacji Narodowej, zarządzeniem nr 38 z dnia 19 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej, ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Departament Ekonomiczny, pełniący funkcję dysponenta III stopnia w Ministerstwie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli procedury te zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 286)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹ Dz. U. Nr 245, poz. 1637, ze zm.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych oraz łącznych rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- 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 pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 286)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 10.495 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 458.298,5 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 19 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 10.495.049,52 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 458.298.463,37 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

¹² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 247, ze zm.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 1.341.570,77 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W MEN nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Do sporządzania sprawozdań w 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowy (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 286, 434-511)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Ministerstwie dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵.

W Ministerstwie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej ENOVA, wersja 8.1. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich trzech lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 286, 484-490)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 201 *Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁶ 99 dowodów księgowych na kwotę 34.806,2 tys. zł, w tym 10 na kwotę 819,7 tys. zł dobranych w sposób celowy. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na

¹⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

¹⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej (dysponent III stopnia). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na koncie 201 *Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami*. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 89 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 33.986,5 tys. zł. Ponadto badaniu poddano 10 dowodów i zapisów księgowych dobranych w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 7,6% zrealizowanych wydatków Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 286, 477-483)

MEN zrealizował wniosek pokontrolny, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, zapewniając zgodność dowodów i zapisów księgowych z ustawą o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 19-25)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Minister Edukacji Narodowej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Nadzór i kontrola realizowany był m.in. w formie kontroli u podległych dysponentów oraz pisemnych kwartalnych analiz z realizacji dochodów i wydatków sporządzanych obligatoryjnie przez jednostki podległe MEN, przedkładanych członkom kierownictwa Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 132-282)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne W związku z pozytywną oceną wykonania w 2012 r. budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie*, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2013 r.



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.