



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 20 września 2010 r.

Tekst ujednoczony

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

KBF-4114-02-01/2010
I/10/001

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 przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Edukacji Narodowej w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków związanych z organizacją szkoleń w okresie 2008 – I półrocze 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami dokonywanie wydatków związanych z organizacją szkoleń w Ministerstwie Edukacji Narodowej w okresie 2008–I półrocze 2010 r.

1. Kontrolą objęto planowanie i wykonanie wydatków na szkolenia pracowników korpusu służby cywilnej (§ 455) oraz niebędących członkami korpusu (§ 470). Wydatki na szkolenia w tych paragrafach klasyfikacji budżetowej zostały zrealizowane poniżej kwot ujętych w planach finansowych i wyniosły w 2008 r. 49,7%, w 2009 r. 79%, a w I półroczu 2010 r. 14,9% planu.

W finansowaniu szkoleń dominowały wydatki ze środków UE², które w 2008 r. stanowiły 77,7% planowanych nakładów, a w latach 2009–2010 ok. 70%. Na niewykonanie planu wpływ miała głównie niska realizacja wydatków ze środków UE, która wystąpiła po korektach planów, np. w 2008 r. plan zmniejszono o 61,9%, a w 2009 r. o 21,6%.

Pomimo niskiej realizacji wydatków ze środków UE wynoszącej w 2008 r. – 35,3% kwoty planowanej, na ten cel w 2009 r. zaplanowano kwotę prawie 2,5 krotnie wyższą od poprzedniego wykonania. Podobna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do 2010 r., na który zaplanowano kwotę wyższą o prawie 60% od wykonania w 2009 r., mimo

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² W oparciu o umowę nr PO KL 10.01.00-0000-002 08-00 z dnia 17.07.2008 r. „Umowa o dofinansowanie rocznych planów działania pomocy technicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”.

realizacji wydatków na poziomie 70,5% planu. Z dokumentów przedstawionych w toku kontroli wynika, iż podstawą zmniejszenia planu wydatków na szkolenia były bieżące potrzeby Ministerstwa, np. konieczność doposażenia stanowisk pracy i adaptacji pomieszczeń. W ocenie NIK, tak istotne zmiany planu wydatków nie wynikały ze zdarzeń incydentalnych, losowych i mogły być przewidziane z odpowiednim wyprzedzeniem. Zatem wysoka skala przeszacowania planu wydatków na szkolenia w latach 2009–2010, w porównaniu z niedoszacowaniem innych rodzajów wydatków, może świadczyć o niewłaściwym rozpoznaniu potrzeb jednostki na etapie planowania.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że szkolenia, za które odpowiedzialne było Biuro Kadr i Szkolenia były planowane, realizowane i dokumentowane w sposób rzetelny, natomiast nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do szkoleń finansowanych ze środków UE, organizowanych przez Departament Funduszy Strukturalnych (DFS). Uwagi NIK dotyczyły:

- różnic pomiędzy kwotami planowanymi na szkolenia ujętymi w Rocznych Planach Działania (RPD) i planach finansowych Ministerstwa; na lata 2008 i 2010 przyjęto kwoty wyższe od założeń RPD odpowiednio o 459,7 tys. zł i 265,5 tys. zł, a w planie 2009 r. – kwotę niższą o 1.293,5 tys. zł;
 - realizacji założeń przyjętych w planie dotyczących liczby szkoleń i osób szkolonych; w 2008 r. liczba przeszkolonych osób (łącznie z beneficjentami systemowymi)³ wyniosła około 32% planu, w 2009 r. 80%, a po I półroczu 2010 r. liczba przeszkolonych osób stanowiła 28% w stosunku do planu rocznego; biorąc pod uwagę stabilizację zatrudnienia wpływającą na mniejsze potrzeby szkoleniowe oraz nasycenie szkoleniami w latach 2008–2009, według NIK plan szkoleń na 2010 r. został zawyżony, a przyczyną tego stanu był brak trafności rozpoznania faktycznych potrzeb;
 - nieterminowego przekazywania wniosków o płatność; terminy składania wniosków o płatność oraz kwoty rozliczanych wydatków kwalifikowanych zostały określone w harmonogramie płatności; pierwszy wniosek miał być złożony 31 marca 2008 r., a następne powinny być składane nie rzadziej niż raz na kwartał; tymczasem za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2008 r. wnioski zostały sporządzone dopiero w czerwcu 2009 r., za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. zostały sporządzone w październiku 2009 r., za I kwartał 2009 r. w listopadzie 2009 r., za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2009 r. – w marcu 2010 r.
2. Kontrolą objęto wydatki w kwocie 1.405,3 tys. zł na finansowanie 54 szkoleń, co stanowiło 69% wydatków w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, poniesionych na szkolenia w okresie od 2008 roku do 30 czerwca 2010 r. Sprawdzono wszystkie szkolenia zorganizowane w formie zamówień publicznych (14) i wszystkie szkolenia przeprowadzone za granicą w okresie 2009 r. – I półroczu 2010 r. (17). Ponadto skontrolowano 12 największych kwotowo szkoleń innych niż wymienione wyżej oraz 11 szkoleń zrealizowanych w 2008 r.

³ Tj. pracownikami Ośrodka Rozwoju Edukacji, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej.

wytypowanych na okoliczność sprawdzenia poprawności dokumentowania zakupu usług szkoleniowych.

- 2.1.** Na podstawie badania 14 spraw objętych trybem zamówień publicznych⁴, NIK ocenia pozytywnie realizację postanowień wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁵. Wyboru wykonawców w trybie zamówień publicznych dokonywano po przeprowadzeniu analizy rynku oraz zgodnie z przyjętym kryterium, które stanowiła cena usługi.

Nieprawidłowości wystąpiły w realizacji postanowień zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej⁶. Polegały one na braku w umowach zapisów o dokumentacji szkolenia i warunkach nadzoru nad przebiegiem szkolenia, o których mowa w § 10 rozporządzenia. W zaproszeniach do negocjacji nie żądano wykazu programów szkoleniowych realizowanych przez wykonawcę, co wynika z § 4 ust. 2 pkt 2 wymienionego rozporządzenia. Ponadto w dokumentacji spraw prowadzonych przez Departament Funduszy Strukturalnych brak było sprawozdań z oceny przebiegu szkoleń po dokonaniu analizy dokumentacji szkoleń, które były wymagane § 12 rozporządzenia.

NIK stwierdziła także, że z dwóch skontrolowanych szkoleń dotyczących nauki języka obcego pracowników Ministerstwa, w przypadku jednego szkolenia nie zawarto umów w sprawie zwrotu kosztów szkolenia przez pracownika na wypadek rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracownika bezpośrednio po zakończeniu szkolenia. Poza tym, dziewięć objętych kontrolą umów nie posiadało klauzul zabezpieczających należyte wykonanie przedmiotu umowy, a jedynie postanowienia o karach umownych z tytułu niewykonania zadania przez wykonawców szkoleń. W ocenie NIK, takie zapisy w umowach z kontrahentami nie zabezpieczają w pełni interesów Skarbu Państwa.

- 2.2.** Kontrola 17 szkoleń zagranicznych z okresu 2009 r.–I półrocze 2010 r. finansowanych ze środków UE w kwocie 136,6 tys. zł wykazała, że koszty tych szkoleń były klasyfikowane w sposób niejednorodny, nawet w przypadku jednakowych rodzajów wydatków na szkolenia. W 2009 r. wydatki na szkolenia były ujmowane w § 442 *Podróże służbowe zagraniczne* (co oznacza, że nie były zaksięgowane jako szkolenia) lub też częściowo w paragrafie 442 (dojazdy, diety) i w § 455 (opłaty za szkolenia). Od 2010 r. wydatki te są już ujmowane jednakowo, w zależności od rodzaju poniesionych kosztów, np. wydatki na szkolenia w części dotyczącej opłaty za szkolenie w § 455 oraz jako wydatki na delegacje - w części dotyczącej rozliczenia dojazdów, diet, ubezpieczeń w § 442, tj. zgodnie z przepisami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷.

⁴ Wydatki dotyczące tych szkoleń rozliczono następująco: w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* – 1.021.138,9 zł, w rozdziale 80195 – *Pozostała działalność* – 179.420,06 zł.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 76, poz. 507.

⁷ Dz.U. Nr 38, poz. 207.

2.3. Na podstawie kontroli 12 pozostałych szkoleń z lat 2008–2010 zrealizowanych poza procedurą zamówień publicznych NIK stwierdziła, że:

- cztery umowy z 2010 r. spełniały wymogi zawarte w cytowanym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów;
- spośród czterech skontrolowanych umów zawartych w 2009 r., jedna spełniała wszystkie wymogi wynikające ze wspomnianego rozporządzenia, a w pozostałych trzech brakowało pełnej dokumentacji szkolenia, np. zapytania ofertowego, uzasadnienia wyboru wykonawcy, kwestionariuszy ewaluacji szkolenia;
- dokumentami potwierdzającymi zorganizowanie czterech szkoleń w 2008 r. o wartości 30,2 tys. zł były wyłącznie faktury wystawione przez wykonawców; nie przedłożono do kontroli umów oraz innych dokumentów, tj. wykazu wykładowców, materiałów szkoleniowych, arkuszy indywidualnej oceny szkolenia, wymaganych przepisami rozporządzenia.

2.4. Kontrola 11 szkoleń zorganizowanych w 2008 r. wykazała braki w dokumentowaniu ośmiu szkoleń sfinansowanych ze środków UE (o wartości 24,7 tys. zł), do kontroli przedłożono jedynie formularze zgłoszeń na dwa szkolenia.

Przedstawiając powyższe uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opracowywanie planów finansowych w oparciu o faktyczne potrzeby, tak aby kwoty wydatków planowanych nie odbiegały w istotnym stopniu od kwoty wydatków wykonanych.
2. Określenie i stosowanie zasad zamieszczania w umowach z wykonawcami klauzul zabezpieczających na wypadek nienależytego wykonania umowy.
3. Przestrzeganie terminów składania wniosków określonych w umowie o dofinansowanie rocznych planów działania pomocy technicznej w ramach PO KL.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Minister, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o przekazanie informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 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 ostatecznej uchwały Kolegium NIK.