



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.411.3.1.2023

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/003/KBF – Finansowanie i realizacja zadań związanych edukacją klientów podmiotów
rynku finansowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów (dalej także: Ministerstwo), ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.– Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.;– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.;– Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. oraz Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.;
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2023 z 29 czerwca 2023 r. (akta kontroli: tom I str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów jako dysponent utworzonego w celu finansowania realizacji zadań związanych z edukacją finansową obywateli Funduszu Edukacji Finansowej (dalej: FEF, Fundusz) nie był od 1 stycznia 2023 r. przygotowany do podjęcia działań związanych z jego obsługą. Struktury organizacyjnej Ministerstwa Finansów nie dostosowano do realizacji nowych, finansowanych z Funduszu zadań, związanych z edukacją finansową obywateli. Departament Prawny Ministerstwa Finansów, któremu powierzono zadania związane z obsługą Rady Edukacji Finansowej oraz Funduszu, nie posiadał odpowiednich zasobów kadrowych umożliwiających ich realizację. Przeniesienie dwóch pracowników z Biura Komunikacji i Promocji wraz z wykonywanymi przez nich zadaniami nie doprowadziło do realnego wzmocnienia Departamentu Prawnego. Skutkowało to przedłużeniem działań legislacyjnych związanych ze zmianą ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw³ i koniecznością wydania przepisów wykonawczych. W konsekwencji przez 10 miesięcy 2023 r. nie były realizowane żadne zadania finansowane z Funduszu, a pierwsze dotacje z Funduszu zostały rozdysponowane dopiero w listopadzie 2023 r.

Natomiast po opublikowaniu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie dotacji celowej z Funduszu Edukacji Finansowej na realizację działań z zakresu edukacji finansowej⁴ działania Ministerstwa Finansów w celu realizacji zadań edukacyjnych finansowanych z Funduszu podejmowane były sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Pierwsze dotacje w wysokości 2,7 mln zł zostały rozdysponowane w ramach programu *Lekcje o finansach*⁵.

Przedstawiciele Ministra Finansów w Zespole Roboczym przy Radzie Rozwoju Rynku Finansowego brali aktywny udział w opracowywaniu podstawy programowej nowego przedmiotu *Biznes i zarządzanie*, który wszedł do szkół ponadpodstawowych od 1 września 2023 r. Zespół Roboczy uczestniczył w opiniowaniu projektu Krajowej Strategii Edukacji Finansowej, przygotowanego przez ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD). Projekt ten został ogłoszony w kwietniu 2023 r., jednak NIK zwraca uwagę, że do zakończenia niniejszej kontroli w Ministerstwie Finansów nie zostały ukończone prace związane z adaptacją dokumentu do krajowych regulacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego

Opis stanu faktycznego

1. Prace nad zmianą ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw koordynowane przez Departament Prawny trwały w Ministerstwie od września 2021 r. do lutego 2022 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1809, dalej: Ustawa.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1358, dalej: rozporządzenie w sprawie dotacji celowej z FEF.

⁵ Według stanu na 3 listopada 2023 r.

W dniu 1 lutego 2022 r. nastąpiło przekazanie projektu do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W okresie od lutego do sierpnia 2022 r. trwały prace nad zgłoszonymi uwagami oraz opracowywaniem nowej wersji projektu. W dniu 31 sierpnia 2022 r. skierowano projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (SKRM), 11 października 2022 roku – projekt przyjęła Rada Ministrów, a 14 października 2022 r. przekazano projekt do Sejmu.

Ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw⁶ wprowadzono zmiany polegające m.in. na likwidacji dotychczasowego Funduszu i utworzeniu FEF jako państwowego funduszu celowego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Dopiero na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁷, w art. 43hc ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej wprowadzono upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi w drodze rozporządzenia: warunki i tryb udzielania dotacji celowej na realizację działań, o których mowa w art. 43h pkt 1 ustawy, w tym tryb przeprowadzania otwartego konkursu ofert oraz naboru wniosków; kryteria oceny oferty i wniosku; tryb zawierania umów na realizację tych działań oraz sposób rozliczania dotacji celowej na realizację działań, o których mowa w art. 43h pkt 1 ustawy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wyjaśnił, że w toku prac w Ministerstwie Finansów związanych z wdrożeniem powyższych zmian w strukturze urzędu i przygotowaniem się do zaprojektowania procedury wydatkowania środków okazało się, że zmienione przepisy wymagają doprecyzowania. W konsekwencji czas niezbędny na wdrożenie zmian i obowiązków dla Ministerstwa Finansów, wynikających z ustawy zmieniającej (zmiany organizacyjne, przejęcie dokumentacji, otwarcie rachunku bankowego, opracowanie planu finansowego), procedowanie na wszystkich etapach legislacyjnych oraz finalne przyjęcie aktu prawnego aktualizującego ustawę w trzy miesiące należałoby uznać za bardzo sprawne działanie.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazał, że proces wprowadzania tego aktu prawnego przebiegł możliwie szybko, mając na uwadze szereg czynności koniecznych do uwzględnienia przy opracowywaniu i procedowaniu takiego dokumentu.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego dodał, że prace nad projektem rozporządzenia w sprawie dotacji celowej z FEF zainicjowano już w połowie marca, aby bardzo dobrze przygotować się do procesu legislacyjnego. Opracowano projekt rozporządzenia wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. Na początkowym etapie podlegał on uzgodnieniom w Departamencie Prawnym. Następnie projekt rozporządzenia wymagał przeprowadzenia uzgodnień wewnętrznych w Ministerstwie Finansów, potem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji z tzw. podmiotami zainteresowanymi (w tym instytucjami mającymi swoich przedstawicieli w Radzie Edukacji Finansowej). W ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego, ten etap okazał się najbardziej czasochłonny ze względu na ilość zgłaszanych uwag, zwłaszcza tych, które wpłynęły od Zespołu ds. Systemów Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz z Rządowego Centrum

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2640, dalej: ustawa zmieniająca.

⁷ Dz. U. poz. 556, dalej: ustawa aktualizująca.

Legislacji, a także późniejsze uzgodnienia z tymi instytucjami. Na każdym etapie zgłaszane uwagi wymagały wnikliwej analizy, konsultacji z pionem legislacji i dokonywania ewentualnych zmian w projekcie. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego, proces wydania tego typu aktu prawnego był czasochłonny i skomplikowany, wymagał starannego przygotowania, uwzględnienia czynników wynikających z uzgodnień i sposobu pracy jednostek współpracujących (np. oczekiwanie około jednego miesiąca na termin kolejnego posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego). Dlatego, w ocenie Departamentu Prawnego, wszelkie działania związane z przyjęciem rozporządzenia w sprawie dotacji celowej z FEF zostały przeprowadzone sprawnie i możliwie w najkrótszym czasie.

Powyższe wyjaśnienia, potwierdzone dołączonymi dokumentami, wskazują, że proces legislacyjny był wydłużony z przyczyn niezależnych od Ministerstwa.

(akta kontroli: tom II str. 55-56)

2. Przychodami Funduszu są m.in. wpływy z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Państwową Agencję Nadzoru Audytowego i Rzecznika Finansowego. Jednocześnie w ustawie zmieniającej, od 2023 r., zniknęło ograniczenie stanowiące, że środki pochodzące z tych kar mogą być wydatkowane, gdy decyzja w tych sprawach stanie się ostateczna lub po uprawomocnieniu się wyroku sądu. Jak m.in. wskazał Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej dostrzeżono potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie środków stanowiących przychód FEF oraz finansowania zadań realizowanych ze środków Funduszu.

(akta kontroli: tom II str. 38)

Zgodnie z Ustawą z Funduszu finansowane lub dofinansowane są działania w zakresie edukacji finansowej dotyczące: strategii edukacji finansowej, kampanii edukacyjnych, informacyjnych lub promocyjnych, mających na celu zwiększenie kompetencji finansowych społeczeństwa, programów edukacyjnych oraz wydawania publikacji popularyzujących wiedzę w zakresie finansów, rynku finansowego, zagrożeń na nim występujących oraz działających na nim podmiotów, opracowywania dokumentów i tworzenia narzędzi z zakresu edukacji finansowej innych niż wymienione w art. 43 lit. a i c, wspierania projektów edukacyjnych i promocyjnych w zakresie finansów i rynku finansowego, przeprowadzania badań dotyczących kompetencji finansowych społeczeństwa i edukacji finansowej.

W toku prac nad ustawą nowelizującą poddano analizie dotychczasowe przepisy ustawy pod kątem przyczyn niewydatkowania środków Funduszu Edukacji Finansowej na realizację tych działań. W trakcie tych prac szczegółowej analizie poddano także sprawozdania z działalności Rady Edukacji Finansowej za kolejne lata. Sprawozdania te zawierały m.in. informacje dotyczące stanu środków FEF. Wynikało z nich, że pierwsze środki zasilające Fundusz wpłynęły 28 sierpnia 2019 r. Wysoki stan środków FEF nie przekładał się jednak na wysokość środków, które mogły być przeznaczone na realizację działań z zakresu edukacji finansowej. Konieczność oczekiwania na moment, w którym decyzje o nałożeniu kar stanowiących przychód Funduszu staną się ostateczne lub uprawomocnią się wyroki w tych sprawach, powodował, że do dyspozycji pozostawało: na 1 stycznia 2020 r. – jedynie ok. 11% środków Funduszu, na 31 grudnia tego roku – 4%, na 31 grudnia 2021 r. – jedynie 2,3% wszystkich środków Funduszu. Powodowało to trudności w efektywnym planowaniu realizacji działań z zakresu edukacji finansowej, które miałyby dotrzeć do dużej grupy obywateli. W związku z powyższym oraz mając na względzie, że celem utworzenia FEF nie było gromadzenie środków finansowych, ale

efektywna realizacja działań z zakresu edukacji finansowej (skierowanych do możliwie dużego grona beneficjentów), w projekcie ustawy nowelizującej zrezygnowano z wymogu oczekiwania na moment, w którym decyzja o nałożeniu kary stanowiącej przychód Funduszu stanie się ostateczna lub uprawomocni się wyrok w tej sprawie.

(akta kontroli: tom II str. 39-40)

3. Stan środków finansowych Funduszu na 31 grudnia 2022 r. wyniósł 147,2 mln zł, na 31 maja 2023 r. – 168,2 mln zł, a na 30 września 2023 r. – 182,9 mln zł. Środki wpływające na rachunek FEF z tytułu kar, o których mowa w art. 43g. pkt 1-4 ustawy, były weryfikowane pod względem poprawności ich przekazania. Zgodnie z przyjętą praktyką instytucje wpłacające środki w ciągu kilku dni przekazywały do Ministerstwa Finansów, wraz z pismem, informację na temat przekazanych wpłat. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, po uzyskaniu informacji o wpłatach, w Departamencie Prawnym przygotowywane były dyspozycje o przekazanie wolnych środków w zarządzanie terminowe z rachunku FEF, na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸. Tego typu dyspozycje były realizowane w sytuacjach gdy: wpływała jednorazowo znaczna kwota z tytułu kar; na rachunku Funduszu zostały zgromadzone środki w znacznej wysokości z tytułu kilku lub kilkunastu wpłat o mniejszej wartości oraz skonsolidowanych odsetek; wpłynęły środki z lokaty terminowej, której termin minął. Przyjęta praktyka nie została uregulowana w przepisach wewnętrznych i była uzależniona od zapotrzebowania na środki finansowe przez dysponenta Funduszu, w zależności od realizowanych zadań. Kwestię zarządzania przez Ministra Finansów wolnymi środkami państwowych funduszy celowych reguluje natomiast rozdział 3 rozporządzenia w sprawie wolnych środków. Zdaniem NIK, zasadnym byłoby wprowadzenie wewnętrznych regulacji dotyczących dysponowania środkami Funduszu.

Wydatki z Funduszu były planowane zgodnie z limitami na realizację zadań. Na rok 2023 przyjęto *Plan Finansowy dla Funduszu* w wysokości 30 mln zł, który stanowi podstawę gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego. Pierwsze dotacje z Funduszu zostały rozdysponowane dopiero w listopadzie 2023 r. Powyższe było skutkiem w szczególności tego, że struktura organizacyjna Ministerstwa Finansów nie była od 1 stycznia 2023 r., tj. od daty obowiązywania przepisów ustawy zmieniającej, dostosowana do realizacji nowych, finansowanych z Funduszu zadań, związanych z edukacją finansową obywateli.

Szczegółowy opis tej nieprawidłowości przedstawiony został w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II str. 9, 67-68, 96)

4. Od stycznia 2023 r. przy ministrze do spraw instytucji finansowych, który jest dysponentem państwowego funduszu celowego, tj. FEF, działa Rada Edukacji Finansowej (dalej: REF, Rada).

Posiedzenia REF, zgodnie z obowiązującym regulaminem jej pracy, powinny być organizowane nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (§2 ust. 2 regulaminu). W I półroczu 2023 r. posiedzenia Rady odbyły się w następujących terminach: 3 lutego 2023 r., 3 marca 2023 r., 24 marca 2023 r., 21 kwietnia 2023 r., 26 maja 2023 r., 16 czerwca 2023 r. Rada Edukacji Finansowej w I półroczu 2023 r. podjęła cztery uchwały: w dniu 24 lutego 2023 r. uchwałę nr 1/2023 ws. wyznaczenia kierunków realizacji zadań

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864, . dalej: rozporządzenie w sprawie wolnych środków.

finansowych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej, w dniu 27 lutego 2023 r. uchwałę nr 2/2023 ws. objęcia patronatem VII Kongresu Edukacji Finansowej i Przedsiębiorczości, w dniu 3 kwietnia 2023 r. uchwałę nr 3/2023 ws. regulaminu przyznawania wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej oraz w dniu 14 czerwca 2023 r. uchwałę nr 4/2023 ws. przyznania wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej za 2022 r. (akta kontroli: tom II str. 12-13)

5. W uchwale nr 1/2023 ws. wyznaczenia kierunków realizacji zadań finansowych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej z dnia 24 lutego 2023 r. Rada Edukacji Finansowej wyznaczyła kierunki realizacji zadań finansowanych ze środków FEF, m.in. budowanie świadomości korzyści wynikających z zarządzania budżetem osobistym; oszczędzanie krótko i długoterminowe, w tym budowanie zabezpieczenia finansowego na wypadek utraty stałego źródła dochodów lub wystąpienia poważnego kryzysu oraz zabezpieczenia na czas emerytury; zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu i wychodzenie ze spirali zadłużenia; budowanie świadomości zagrożeń finansowych w cyberprzestrzeni; świadome korzystanie z praw konsumenta/klienta instytucji finansowych; doskonalenie kompetencji zawodowych nauczycieli w zakresie edukacji finansowej; wsparcie olimpiad i innych konkursów przedmiotowych oraz tematycznych obejmujących zagadnienia finansowe. Zgodnie z uchwałą, zadania finansowane ze środków Funduszu w roku 2023 kieruje się do: dzieci, młodzieży, ich rodziców/opiekunów i nauczycieli; osób w trudnej sytuacji materialnej, w tym nadmiernie zadłużonych; ogółu społeczeństwa w zakresie finansów osobistych, oszczędzania, unikania lub wychodzenia z nadmiernego zadłużenia, cyberbezpieczeństwa i praw konsumenta/klienta instytucji finansowych; uchodźców, w szczególności z Ukrainy; grup docelowych wskazanych w pierwszym planie wdrażania Krajowej Strategii Edukacji Finansowej, w przypadku przyjęcia Strategii przez Radę Ministrów; innych osób, w zależności od sytuacji i wydarzeń na rynku finansowym.

Ministerstwo Finansów, jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie dotacji celowej z FEF, przygotowywało się do procesu wydatkowania środków z Funduszu Edukacji Finansowej. W tym celu, pozyskało nieodpłatnie⁹, System Obsługi Dotacji, będący aplikacją przeznaczoną dla wnioskodawców, beneficjentów oraz osób oceniających wnioski, za pomocą której mogą być przeprowadzane nabory wniosków oraz otwarte konkursy ofert na realizację działań ze środków Funduszu Edukacji Finansowej w zakresie edukacji finansowej.

(akta kontroli: tom II str. 29-35, 115)

Po wejściu w życie ww. rozporządzenia Ministerstwo Finansów podjęło prace związane z przygotowaniem do realizacji wydatków z FEF w ramach udzielonych przez dysponenta dotacji celowych. W wyniku spotkań roboczych i dyskusji, kierownictwo Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów, wybrało trzy inicjatywy tj.: powstanie elektronicznej platformy edukacyjnej, program *Lekcje o finansach*¹⁰ oraz konkurs na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej¹¹. W ocenie kierownictwa Departamentu Prawnego przedstawiały one największy potencjał pod względem zgodności z kierunkami wyznaczonymi przez

⁹ Na podstawie umowy licencyjnej nr PR5.33.6.2023 podpisanej w dniu 21 kwietnia 2023 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Finansów a Narodowym Instytutem Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

¹⁰ <https://www.gov.pl/attachment/b5cf401a-e656-4d79-b807-9afbaa012c5e>

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/ogloszenia-o-konkursach>

Radę Edukacji Finansowej we wspomnianej Uchwale nr 1/2023 z dnia 24 lutego 2023 r.

Pierwszym projektem był konkurs na utworzenie i utrzymanie elektronicznej platformy edukacyjnej oraz opracowanie materiałów edukacyjnych na niej zamieszczanych. Potrzeba stworzenia takiej platformy była zgłaszana przez Radę na posiedzeniach m.in. 3 marca i 21 kwietnia 2023 r. Ministerstwo Finansów 2 sierpnia 2023 r. zwróciło się do Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej: CIRF) z prośbą o pomoc w dopracowaniu wymogów technicznych ww. portalu, w tym o wyznaczenie pracownika CIRF dedykowanego do konsultacji roboczych podczas realizacji tego zadania. W sierpniu i wrześniu 2023 r. odbyły się spotkania przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz CIRF, dotyczące szczegółów technicznych projektu. Według informacji przedstawionej przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Prawnego

z 3 listopada 2023 r., w Departamencie trwało opracowywanie treści regulaminu konkursu.

(akta kontroli: tom II str. 70)

Uwzględniając kierunki wyznaczone przez Radę, Ministerstwo Finansów przygotowało także projekt programu *Lekcje o finansach* oraz projekt konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej (dalej: projekty), które zostały przekazane do REF pismem z 21 lipca 2023 r., z prośbą o wydanie przez Radę opinii pod względem zgodności przesłanych projektów z kierunkami oraz sposobami ich realizacji, w formie uchwały. Ministerstwo zwróciło się do Rady o przekazanie przedmiotowych opinii w możliwie najkrótszym terminie, ponieważ założenia programu oraz konkursu były już wcześniej konsultowane z członkami Rady.

W odpowiedzi niektórzy członkowie Rady odnieśli się indywidualnie do przesłanych projektów. Mimo to w ustalonym na 21 dni terminie, liczonym od dnia przekazania projektów, tj. od 24 lipca 2023 r., do 14 sierpnia 2023 r., kiedy upłynął termin, Rada Edukacji Finansowej nie przekazała wspólnej opinii w formie uchwały. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, zgodnie z § 2 ust. 3 tego rozporządzenia, nieprzedstawienie przez Radę przedmiotowej opinii w wyznaczonym terminie należało traktować jako równoznaczne z przedstawieniem opinii pozytywnej. Niemniej NIK zauważa, że przyczyniło się to do opóźnienia w organizacji konkursu, a w konsekwencji do przekazania pierwszych dotacji dopiero w listopadzie 2023 r.

Zgłoszone w trybie roboczym uwagi i komentarze poszczególnych członków Rady podlegały analizie w Ministerstwie Finansów pod względem zasadności i realności ich zastosowania w opracowanym materiale. Założenia programu oraz konkursu 29 sierpnia 2023 r. zostały przekazane, zgodnie z § 3 ust. 1 oraz § 12 ww. rozporządzenia do dysponenta Funduszu Edukacji Finansowej z prośbą o wyrażenie zgody na ogłoszenie: naboru wniosków o udzielenie dotacji w ramach programu *Lekcje o finansach*, w terminie od 30 sierpnia do 20 września 2023 r.; konkursu ofert na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej, z terminem na składanie ofert od 30 sierpnia do 20 września 2023 r.

29 sierpnia 2023 r. Minister Finansów podpisał powyższy program oraz regulamin konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej. W dniu 30 sierpnia 2023 r. na stronie Ministerstwa Finansów w zakładce *Funduszu Edukacji Finansowej* zamieszczono ogłoszenia o programie i o konkursie. Znalazły się tam informacje na temat treści programu oraz regulamin konkursu wraz ze wszystkimi załącznikami i podstawą prawną. Pojawiła się także możliwość złożenia wniosku lub oferty za pośrednictwem Systemu Obsługi Dotacji.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, aby dotrzeć do jak największej liczby potencjalnych beneficjentów ww. inicjatyw, w Ministerstwie Finansów podjęto następujące działania: skierowano informacje o programie *Lekcje o finansach* do Kuratoriów Oświaty, jednocześnie zwracając się z prośbą o umieszczenie na ich stronach informacji o trwającym naborze oraz powiadomienie podległych szkół podstawowych o możliwości udziału w programie; za pośrednictwem poczty elektronicznej przekazano do urzędów gmin i powiatów w całej Polsce informacje o programie, zachęcając je do składania w porozumieniu z podległymi szkołami podstawowymi wniosków o przystąpienie do programu.

Informację o konkursie na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej zamieszczono na portalu organizacji pozarządowych *ngo.pl* oraz w ich newsletterze (poprzez zgłoszenie w formularzu internetowym). Nabór wniosków i ofert trwał od 30 sierpnia do 20 września 2023 r. Według stanu na 26 września 2023 r. w ramach programu *Lekcje o finansach* złożonych zostało 338 wniosków, natomiast w ramach konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej wpłynęło 206 ofert.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazał, że według stanu na 26 września 2023 r. wszystkie wnioski były oceniane pod względem formalnym i merytorycznym w Ministerstwie Finansów, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej z FEF. W tym celu 21 września 2023 r. została powołana przez Ministra Finansów komisja konkursowa do spraw oceny ofert złożonych w otwartym konkursie na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej. Ministerstwo Finansów, niezależnie od powyższych inicjatyw, 13 września 2023 r. wystąpiło do REF z prośbą o wskazanie przez Radę, które z kierunków realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej w 2023 r., przyjętych uchwałą Rady Edukacji Finansowej nr 1/2023, powinny być realizowane przez dysponenta Funduszu w następnej kolejności. Ponadto 12 września 2023 r. przewodnicząca REF zwróciła się za pośrednictwem poczty elektronicznej do Ministerstwa Finansów, aby przekazać informację, że w trybie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dotacji celowej z FEF, Rada podjęła uchwałę w trybie obiegowym, w przedmiocie stanowiska Rady dotyczącego programu dla szkół podstawowych *Lekcje o finansach*, wspierającego podnoszenie kompetencji finansowych uczniów oraz projektu konkursu ofert na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej. Jednocześnie prosiła o zawiadomienie członków Rady o treści przygotowanego przez przewodniczącą REF projektu uchwały, sposobie oddania głosu, w tym o sposobie potwierdzania oświadczenia o oddaniu głosu, oraz o terminie, w którym przekazuje się oświadczenie o oddaniu głosu, a termin zakończenia głosowania wyznaczono na 14 września 2023 r. Rada przegłosowała uchwałę nr 6/2023, która została podpisana 14 września 2023 r. W dniu 3 listopada 2023 r. Dyrektor Departamentu Prawnego przekazał do dysponenta Funduszu Edukacji Finansowej notatkę w sprawie przyznania dotacji w ramach programu *Lekcje o finansach* oraz dotyczącą uchwały Rady Edukacji Finansowej nr 9/2023 w sprawie wyrażenia opinii odnoszącej się do protokołu z oceny wniosków złożonych w ramach programu *Lekcje o finansach*. Na tej podstawie dysponent 3 listopada 2023 r. podjął decyzję o udzieleniu dotacji, w tym o jej wysokości. Informację o wyniku naboru wniosków w ramach programu zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej. Łącznie w ramach tego projektu rozdysponowano kwotę 2,7 mln zł dotacji na podstawie 272 wniosków. Z przyczyn formalnych odrzucono 46 wniosków, natomiast 20 zostało ocenionych negatywnie, ponieważ nie spełniały kryteriów określonych w regulaminie projektu.

W dniu 3 listopada 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego poinformował, że ocena ofert złożonych w ramach konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej została w Ministerstwie Finansów zakończona i przygotowany jest protokół z oceny, który zostanie przekazany do zaopiniowania przez Radę.

Projekt Krajowej Strategii Edukacji Finansowej zakładał konieczność monitoringu i ewaluacji programów edukacji finansowej. W regulaminie konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej uwzględniono wymóg zamieszczenia w ofercie opisu sposobu, w jaki poszczególne działania Centrum będą monitorowane i ewaluowane. We wzorze umowy o udzielenie dotacji celowej na realizację zadania w ramach konkursu Ministra Finansów na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej (§2 ust. 5) nałożono na oferenta obowiązek przekazania w terminie do 10 dni po zakończeniu danego kwartału, sprawozdania kwartalnego z realizacji zadania – do zatwierdzenia przez Ministra. Warunkiem przekazania kolejnej transzy dotacji celowej jest zatwierdzenie przez Ministra sprawozdania kwartalnego z realizacji zadania. W przypadku braku zatwierdzenia sprawozdania Minister zastrzegł sobie prawo wstrzymania wypłaty kolejnej transzy dotacji celowej lub rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym.

We wzorze umowy na udzielenie dofinansowania na realizację zadania w ramach programu Ministra Finansów pod nazwą *Lekcje o finansach* przewidziano (§ 10) konieczność sporządzenia i złożenia Ministrowi rozliczenia końcowego i sprawozdania wskazującego m.in. osiągnięte cele edukacyjne.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w dniu 13 listopada 2023 r. poinformował m.in., że w odniesieniu do oceny skuteczności działania edukacyjnego polegającego na utworzeniu platformy edukacyjnej, inicjatywa jest na etapie projektowania, w związku z tym poza mechanizmem sprawozdań i kontroli wynikającym z umowy dotacyjnej, nie zostały potwierdzone inne sposoby oceny skuteczności. Ministerstwo, oprócz typowych dla stron internetowych metod pomiaru statystyk związanych z witryną, np. liczba użytkowników/odstón, ścieżka poruszania się internauty w platformie internetowej, będzie rozważało również mierniki dotyczące kształtowania wizerunku platformy, a także mierniki z zakresu podstawowego celu informacyjnego, jaki ma pełnić platforma edukacyjna.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w każdym przypadku podejmowania zadań edukacyjnych Minister Finansów powinien już na etapie prowadzenia naboru określić mechanizmy oceny skuteczności prowadzonych działań, między innymi wprowadzić mierniki umożliwiające bieżące monitorowanie zadania na każdym etapie jego realizacji.

(akta kontroli: tom II str. 29-35, 70, 89)

6. W okresie funkcjonowania Funduszu w dyspozycji Rzecznika Finansowego obowiązywała uchwała nr 2/2021 z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia *Procedury wydatkowania środków finansowych na realizację projektów z zakresu edukacji finansowej w ramach Funduszu Edukacji Finansowej*. Po wejściu w życie 1 stycznia 2023 r. ustawy zmieniającej oraz 24 kwietnia 2023 r. ustawy aktualizującej nie została sporządzona procedura wydatkowania ww. środków. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego poinformował m.in., że zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 43f ust. 1 ustawy, Fundusz Edukacji Finansowej jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹². Wskazał także, iż w aktualnym stanie prawnym, tj. w związku nadaniem nowemu Funduszowi Edukacji Finansowej statusu prawnego państwowego funduszu

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

celowego, w art. 43hc ustawy przewidziano upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia: warunki i tryb udzielania dotacji celowej na realizację działań, o których mowa w art. 43h pkt 1 ustawy, w tym tryb przeprowadzania otwartego konkursu ofert oraz naboru wniosków, kryteria oceny oferty i wniosku oraz tryb zawierania umów na realizację tych działań; sposób rozliczania dotacji celowej na realizację działań, o których mowa w art. 43h pkt 1 ustawy. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego, ustawodawca jednoznacznie przesądził, że kwestie proceduralne związane z udzielaniem i rozliczaniem dotacji będą regulowane w randze aktu wykonawczego do ustawy, nie zaś uchwały Rady Edukacji Finansowej, której dotychczasowe kompetencje również uległy znacznym modyfikacjom. W celu realizacji delegacji ustawowej określonej w przywołanym art. 43hc ustawy zostało wydane rozporządzenie w sprawie dotacji celowej z FEF.

(akta kontroli: tom II str. 36)

7. W ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego utworzonej na mocy zarządzenia nr 25 Ministra Finansów z 14 września 2006 r., jako organu opiniodawczego i doradczego ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, powołany został Zespół roboczy ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego (dalej: Zespół roboczy). Jego celem było wypracowanie rozwiązań przyczyniających się do zwiększenia świadomości społecznej w zakresie finansów i rynku finansowego oraz budowania zaufania wobec poszczególnych segmentów rynku finansowego w Polsce. W okresie od początku 2021 r. do połowy 2023 r. zebrał się on osiem razy.

Od początku funkcjonowania Zespołu roboczego w dyskusjach podczas spotkań pojawiał się postulat konieczności opracowania krajowej strategii edukacji finansowej. Zespół roboczy stanowił ważne ciało opiniodawcze dla projektu *Opracowanie Krajowej Strategii Edukacji Finansowej*, którego koordynatorem było Ministerstwo Finansów. Projekt realizowany był przez krajową grupę roboczą ds. strategii edukacji finansowej, w skład której wchodziły: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Narodowy Bank Polski, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych oraz Rzecznik Finansowy. Projekt był realizowany dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej, przy pomocy merytorycznej OECD. Na każdym spotkaniu Zespołu roboczego informowano o działaniach podejmowanych w zakresie projektu.

W ramach Zespołu roboczego toczyły się prace związane z opracowaniem podstawy programowej nowego przedmiotu *Biznes i zarządzanie*, który miał wejść do szkół ponadpodstawowych od 1 września 2023 r. Przedmiot ten został wprowadzony do podstawy programowej rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia¹³. Na spotkaniu Zespołu roboczego w kwietniu 2022 r. przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przedstawił założenia reformy podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych, polegającej na zastąpieniu dotychczasowego przedmiotu *Podstawy przedsiębiorczości* nowym przedmiotem *Biznes i zarządzanie*. Natomiast na kolejnym zebraniu, w listopadzie 2022 r., przedstawiciel Ministerstwa Finansów przedstawił projekt podstawy programowej przedmiotu *Biznes i zarządzanie*. Ekspertki Zespołu roboczego zostali poproszeni

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 314.

o zgłaszanie uwag do projektu podstaw programowych do Ministerstwa Finansów oraz bezpośrednio do Ministerstwa Edukacji i Nauki. Na spotkaniu w marcu 2023 r. przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przedstawił ostateczny kształt podstawy programowej przedmiotu *Biznes i zarządzanie*.

Instytucje reprezentowane w Zespole roboczym były uprawnione do zgłaszania propozycji do corocznego wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej dla inicjatyw edukacyjnych, które szczególnie przyczyniają się do podnoszenia kompetencji finansowych społeczeństwa (lata – 2021, 2022 i 2023).

Kolejnym tematem omawianym przez Zespół roboczy były podejmowane i planowane inicjatywy informacyjno-edukacyjne w zakresie finansów, w tym m.in. dotyczące bezpiecznego poruszania się po polskim rynku finansowym, kierowane do uchodźców z Ukrainy (kwiecień 2022 r.). Przedstawiciele instytucji reprezentowanych w Zespole roboczym proszeni byli przez Ministerstwo Finansów o wkłady do ankiet przygotowanych przez Międzynarodową Sieć Edukacji Finansowej OECD (której członkiem jest Ministerstwo Finansów). Ankiety dotyczyły: edukacji finansowej oferowanej za pomocą narzędzi cyfrowych; wpływu epidemii COVID-19 na edukację finansową, tj. działań podejmowanych przez instytucje w zakresie analiz, realizacji zadań i ich oceny w kontekście edukacji finansowej w czasie epidemii.

(akta kontroli: tom I str. 5-11)

8. Prace nad krajową strategią edukacji finansowej rozpoczęły się w październiku 2021 r. W dniu 25 kwietnia 2023 r. został ogłoszony projekt *Krajowej Strategii Edukacji Finansowej dla Polski*. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego 26 września 2023 r. wyjaśnił, że aktualnie trwają prace nad dopracowaniem projektu dokumentu Krajowa Strategia Edukacji Finansowej. Polityka na rzecz rozwijania kompetencji finansowych do dalszego procedowania, zgodnie ze wstępnym harmonogramem. Projekt dokumentu, autorstwa ekspertów OECD, został przygotowany w języku angielskim. Jego robocze tłumaczenie, wykonane na zlecenie OECD, stanowiło podstawę opracowania oficjalnej wersji w języku polskim, jednak wymagało weryfikacji i redakcji językowej. Projekt od sierpnia 2023 r. podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W dniu 3 listopada 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazał, że opracowanie dokumentu *Krajowa Strategia Edukacji Finansowej. Polityka na rzecz rozwijania kompetencji finansowych* jest na etapie uzgodnień z członkami Rady Ministrów, zgodnie z art. 21f ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴ Według przyjętych założeń, do 30 grudnia 2023 r. powinny się zakończyć uzgodnienia międzyresortowe, a do 22 kwietnia 2024 r. projekt powinien zostać zaakceptowany przez Radę Ministrów.

(akta kontroli: tom I str. 8; tom II str. 109)

9. W ramach Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego Ministerstwo Finansów zostało zobligowane do podjęcia współpracy z Ministerstwem Edukacji w celu promowania obowiązkowej edukacji w zakresie finansów, jak również przeglądu programów nauczania pod kątem wprowadzenia treści związanych z edukacją finansową na każdym etapie kształcenia oraz wprowadzenia w szkołach odrębnego przedmiotu poświęconego edukacji finansowej. Współpraca Ministerstwa Finansów z Ministerstwem Edukacji i Nauki odbywała się m.in. w ramach prac Rady Edukacji Finansowej. Kwestia promowania i wspierania edukacji finansowej w szkołach była tematem poruszanym w ramach opisanego powyżej Zespołu roboczego.

(akta kontroli: tom I str. 54-112)

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm.

10. Ministerstwo Finansów w dokumencie strategicznym *Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024* wśród kluczowych inicjatyw wymieniło cele i działania, które należy podjąć w związku z podnoszeniem świadomości i wiedzy osób fizycznych i przedsiębiorców w zakresie finansów i podatków. W powyższym dokumencie jako cel 2.3. wskazano *Podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie finansów i podatków*, a w ramach działań służących realizacji tego celu wymieniono prowadzenie kampanii, akcji oraz programów edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych związanych z działalnością resortu finansów, a także rozpowszechnianie informacji i wiedzy z zakresu m.in. finansów. Za realizację powyższego celu odpowiedzialne było Biuro Komunikacji i Promocji. W latach 2021-2022 r. określone dla tych celów mierniki zostały zrealizowane w oczekiwanych lub przekraczających oczekiwane poziomach. Dla wskaźnika *Kanały informacyjne z zakresu działalności resortu finansów* mierzonego liczbą kanałów wykorzystywanych do informowania o działalności resortu finansów w danym roku, dla planowanej w 2021 r. liczby kanałów większej lub równej 7 osiągnięto 10, natomiast w 2022 r. dla planowanej liczby kanałów większej lub równej 7 osiągnięto 9. Dla wskaźnika *Realizacja akcji i kampanii o charakterze promocyjnym oraz działań edukacyjnych* mierzonego liczbą akcji/kampanii/działań dla dorosłych, uczniów i młodzieży zrealizowanych w danym roku, dla planowanej w 2021 r. liczby kampanii większej lub równej 5 osiągnięto 5, w 2022 r. dla planowanej liczby kampanii większej lub równej 5, zrealizowano 6.

W zakresie edukacji klientów podmiotów rynku finansowego realizowana była kampania o charakterze informacyjnym *Wakacje kredytowe*. Dotyczyła ona działań związanych z wprowadzeniem ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, która zawierała przepisy o wsparciu kredytobiorców¹⁵. Ustawa zaczęła obowiązywać od 29 lipca 2022 r. W ramach przyjętych rozwiązań kredytobiorcy mogli m.in. w 2022 r. zawiesić spłatę czterech rat kredytu – dwóch w III kwartale i dwóch w IV kwartale 2022 r. Mając na uwadze świadomość krótkiego okresu, jaki nastąpił pomiędzy uchwaleniem ustawy a wejściem w życie tych przepisów, oraz chcąc zapewnić kredytobiorcom możliwość skorzystania w pełni z tych instrumentów, jeszcze w 2022 r., przeprowadzono ogólnopolską akcję o charakterze informacyjnym. W związku z możliwością skorzystania z zawieszenia spłaty rat kredytów złotówkowych w każdym kwartale 2023 r. działania informacyjne były kontynuowane również w pierwszej połowie tego roku. Polegały one na emisji w telewizji i radiu jednego trzydziestosekundowego spotu, a ich koszt wyniósł: w Polsacie – 760 000 zł, w Telewizji Polskiej – 190 000 zł, w RMF FM – 199 528,88 zł, a w Polskim Radiu – 49 999,58 zł. Ponadto realizowane były działania w prasie, ich koszt to 123 216,29 zł. Według stanu na koniec marca 2023 r. wakacjami kredytowymi objętych zostało 1,07 mln sztuk kredytów o łącznej wartości 263,5 mld zł, co stanowiło 55% liczby wszystkich złotych kredytów mieszkaniowych w Polsce i 69% łącznej wartości wszystkich złotych kredytów mieszkaniowych. Na koniec sierpnia 2023 r., od początku funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, kredytodawcy zarejestrowali 14 696 umów o udzieleniu wsparcia na łączną kwotę 906,7 mln zł. Z Banku Gospodarstwa Krajowego wypłacono 147 562 raty wsparcia w łącznej wysokości 251,8 mln zł.

W latach 2021-2022 Ministerstwo Finansów jako autor ustawy o Pracowniczych Planach Kapitałowych (PPK), w zakresie swoich kompetencji dotyczących informowania i edukowania o działaniach realizowanych przez Ministra Finansów,

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 414.

wsparło aktywności prowadzone przez Polski Fundusz Rozwoju oraz PFR Portal PPK sp. z o.o., odnoszące się do upowszechniania wiedzy o PPK. Prowadzone działania miały jednakże charakter wspierający i uzupełniający, a także były związane z objęciem PPK od 1 stycznia 2021 r. jednostek sektora finansów publicznych i najmniejszych pracodawców.

W 2021 r. w ramach kampanii programu PPK wyemitowano w Telewizji Polsat i Telewizji Polskiej trzy trzydziestosekundowe i trzy piętnastosekundowe spoty informacyjne. Ich koszt w Polsacie wyniósł 696 000 zł, a w Telewizji Polskiej – 464 000 zł. Kampania w radiu polegała również na emisji trzech trzydziestosekundowych i trzech piętnastosekundowych spotów informacyjnych, a jej koszt w RMF FM wyniósł 670 509, 90 zł, a w Polskim Radiu – 167 558,25 zł. Według danych Ministerstwa Finansów po IV etapach wdrażania programu (na czerwiec 2021 r.), w Pracowniczych Planach Kapitałowych zdecydowało się oszczędzać 2,3 miliona osób.

(akta kontroli: tom I str. 5-53; tom II str. 23-26, 111)

Z uwagi na fakt, że oba powyższe działania były przedmiotem kontroli budżetowych z 2021 r. oraz 2022 r. oraz kontroli P/23/078 – *Wykorzystywanie przez administrację publiczną kampanii społecznych jako narzędzi komunikowania* w niniejszej kontroli odstąpiono od badania wydatków na nie poniesionych.

W Ministerstwie Finansów nie prowadzono rocznego planu, w którym ujmowane byłyby podejmowane kampanie. W planach finansowo-rzeczowych wskazane są tytuły poszczególnych wydatków, źródła finansowania oraz kwoty planowane do wydatkowania na działania z zakresu promocja – reklama – edukacja. Natomiast plany zamówień zawierają planowane postępowania dotyczące zakupu zarówno materiałów wykorzystywanych do działań promocyjno-informacyjno-edukacyjnych, jak i narzędzi komunikacji planowanych do wykorzystania w ramach tych działań.

W Ministerstwie Finansów nie wprowadzono regulacji wewnętrznych (zarządzenia, procedury, instrukcje) określających zasady planowania i realizacji działań z tego zakresu, w tym wyboru tematów będących przedmiotem kampanii informacyjno-edukacyjnych. Dyrektor Biura Promocji i Komunikacji wskazał m.in. że *co do zasady komunikacja – po otrzymaniu informacji od komórek merytorycznych lub kierownictwa – reaguje na istotne dla dużej grupy obywateli zmiany i nowe regulacje w prawie oraz wprowadzane nowe usługi (wtórna rola komunikacji), tak aby dotrzeć z komunikatem możliwie najwcześniej, gdy te zmiany bądź usługi są wprowadzane. Dlatego też wybór tematyki kampanii dostosowywany jest do aktualnych potrzeb komunikacyjnych z uwzględnieniem dobrych praktyk i doświadczenia w tym zakresie. (...)*. Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji dodał, że wszelkie płatne działania informacyjno-promocyjno-edukacyjne podlegają obowiązującym przepisom (np. ustawie o finansach publicznych, ustawie prawo zamówień publicznych czy regulacjom wewnętrznym obowiązującym w ministerstwie). Na poziomie wewnętrznym Ministerstwa Finansów najważniejszą regulacją w zakresie zamówień jest zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie zamówień finansowanych ze środków publicznych, określających zasady planowania, sprawozdawczości, udzielania zamówień i dokonywania zakupów.

Po zakończeniu kampanii *Wakacje Kredytowe* oraz PPK nie sporządzono sprawozdań podsumowujących ich efekty. Raporty i protokoły potwierdzające realizację działań w ramach tych kampanii były sporządzane dla poszczególnych zakupów. Dyrektor Biura Promocji i Komunikacji wyjaśnił m.in., że celem powyższych kampanii było poinformowanie obywateli o wprowadzanych rozwiązaniach. W przypadku kampanii dotyczącej Pracowniczych Planów Kapitałowych o możliwych

formach oszczędzania na emeryturę związanych z obejmowaniem poszczególnych grup podmiotów i osób programem, a w przypadku wakacji kredytowych – o możliwych formach wsparcia obywateli, którzy przez wzrost stóp procentowych spowodowanych inflacją odczuli pogorszenie swojej sytuacji materialnej. Dyrektor wskazał także, że celem tych działań *nie było wywołanie konkretnych zachowań czy skorzystanie z konkretnych rozwiązań, ale zapewnienie możliwości pozyskania wiedzy, kiedy i z czego Polacy mogą zrobić użytek, jeśli w ich sytuacji jest to zasadne czy możliwe. W tego rodzaju kampanii trudno jest określić kluczowe wskaźniki efektywności, np. poprzez wskazanie z góry poziomu/miernika opartego na liczbie osób, które skorzystają z danych rozwiązań, bo na ich decyzje ma wpływ wiele czynników, w tym sytuacja materialna oraz indywidualne zmienne.* Dyrektor wyjaśnił ponadto, że *poza działaniami płatnymi, prowadzone są działania z wykorzystaniem kanałów własnych, tj. strony www, aktywna polityka medialna i w mediach społecznościowych, których celem jest także budowanie świadomości i informowanie o rozwiązaniach, czyli osiągnięcie synergii pomiędzy komunikacją płatną a tą, która nie generuje dodatkowych kosztów.* NIK zwraca uwagę, że ze względu na fakt, iż kampanie realizowane są ze środków publicznych oraz dotyczą ważnych zagadnień, mających wpływ na finanse gospodarstw domowych, wskaźniki takie powinny być jednoznacznie określone, a następnie monitorowane.

(akta kontroli: tom II str. 51-52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Struktura organizacyjna Ministerstwa Finansów nie była od 1 stycznia 2023 r. dostosowana do podejmowania działań edukacyjnych finansowanych z Funduszu Edukacji Finansowej. Zadanie związane z obsługą Rady Edukacji Finansowej oraz Funduszu Edukacji Finansowej (poza obszarem finansowym) zostało przypisane do właściwości Departamentu Prawnego dopiero w 2023 r. zgodnie z § 1 pkt. 13 Zarządzenia Ministra Finansów z 4 stycznia 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r., mimo, że ustawa zmieniająca została ogłoszona już 15 grudnia 2022 r. W ocenie NIK, departament ten nie dysponował wystarczającymi zasobami kadrowymi do prowadzenia spraw związanych z obsługą Funduszu oraz realizacją działań edukacyjnych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazał, że zgodnie z wewnętrznym regulaminem departamentu w strukturze departamentu utworzono stanowisko zastępcy dyrektora, jednakże bez wzmocnienia kadrowego ze strony Dyrektora Generalnego. W konsekwencji do departamentu przypisano obszerne i złożone zadanie merytoryczne, w ramach którego nie były podejmowane wcześniej w Ministerstwie Finansów żadne czynności zarówno przed dniem wejścia w życie ustawy, a także po tym dniu, bez przydzielenia do departamentu jakichkolwiek zasobów kadrowych. Do Departamentu Prawnego nie zostały więc przydzielone dodatkowe zasoby kadrowe w 2022 r. (...). Jak dodał Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, w Ministerstwie Finansów brak było osób posiadających doświadczenie w zakresie sporządzania projektów programów grantowych i wydatkowania środków w formie dotacji z funduszu celowego. Już od stycznia 2023 r. Dyrektor Departamentu Prawnego zgłaszał do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów potrzeby przydzielenia dodatkowych zasobów kadrowych do realizacji nowo powierzonego zadania.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazał, że 1 lutego 2023 r. na stanowisko niemnożnikowe (z okresem zatrudnienia maksymalnie na okres

33 miesięcy), przydzielone do zasobów departamentu, pozyskano pracownika Polskiego Funduszu Rozwoju, który posiadał doświadczenie z zakresu wydatkowania środków z państwowego funduszu celowego. Kolejną prośbę o wsparcie kadrowe Dyrektor Departamentu Prawnego przekazał podczas spotkania z Dyrektorem Generalną 10 maja 2023 r.

NIK zauważył, że z dniem 1 czerwca 2023 r. zarządzeniem Ministra Finansów zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów z 31 maja 2023 r., zadania dotyczące edukacji¹⁶ wraz z realizującymi je pracownikami w wymiarze dwóch etatów zostały przeniesione z Biura Komunikacji i Promocji do Departamentu Prawnego.

Jak wskazał Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, dwóch pracowników przeniesionych do departamentu z Biura Komunikacji i Promocji (dalej: BKP) w związku ze zmianą organizacyjną zostało przeniesionych wraz z zadaniami dotyczącymi edukacji w zakresie spraw należących do właściwości Ministra lub urzędu obsługującego Ministra oraz Szefa KAS, w tym w zakresie działalności międzynarodowej. (...) Tych dwóch pracowników aktualnie wykonuje również pilne zadania związane z obsługą Funduszu, ale oddelegowanie to odbywa się kosztem realizacji zadań z podstawowego zakresu obowiązków ww. osób. Dlatego powyższego przeniesienia nie należy traktować jako wzmocnienia Departamentu Prawnego dodatkowymi etatami w celu obsługi Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 10-11; tom II 102-103)

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego potwierdził, że realizacja tylko dwóch ogłoszonych przez dysponenta inicjatyw, tj. konkursu na utworzenie i prowadzenie Centrów Edukacji Finansowej oraz programu *Lekcje o finansach* wymusiła na kierownictwie departamentu konieczność podjęcia decyzji o czasowym oddelegowaniu do zadania funduszowego innych pracowników, jednak powyższe inicjatywy pozwolą na wydatkowanie znikomej części środków przewidzianych w ustawie i w planie finansowym na rok 2023. Natomiast próba wykonania planu finansowego w zakładanej w ustawie maksymalnej kwocie 50 mln zł z pewnością nie ma szans powodzenia przy tak małej obsadzie kadrowej.

(akta kontroli: tom II str. 102-107)

Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów wyjaśniła m.in., że zadania związane z Radą Edukacji Finansowej i Funduszem były nowymi zadaniami, przypisanymi do realizacji ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych na podstawie ustawy która weszła w życie 1 stycznia 2023 r. Wprowadzone ustawą zmiany wymagały wskazania komórek organizacyjnych w Ministerstwie Finansów, które zapewniłyby ich realizację. Zadania związane z obsługą REF i FEF, z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Finansów i Księgowości przypisano do właściwości Departamentu Prawnego, dostosowując organizację Ministerstwa Finansów do realizacji nowych zadań. W odróżnieniu od powyższych zadań z dniem 1 czerwca br. z Biura Promocji i Komunikacji do Departamentu Prawnego przeniesiono zadania, które swoim zakresem obejmowały obszar szeroko rozumianej edukacji finansowej, realizowanej na rzecz Ministerstwa i KAS. Zadania te realizowane były przez Biuro Komunikacji i Promocji przed dniem wejścia przepisów nakładających na Ministra nowe zadania (...) Przedmiotowe zadania obejmowały rozległy obszar „edukacji” w zakresie spraw należących do właściwości Ministra, Szefa KAS i urzędu obsługującego Ministra, w tym w zakresie działalności międzynarodowej, czyli dotyczyły edukacji w odmiennym zakresie niż zadania

¹⁶ Edukacja w zakresie spraw należących do właściwości Ministra lub urzędu obsługującego Ministra oraz Szefa KAS, w tym w zakresie działalności międzynarodowej.

nałożone na Departament Prawny z dniem 1 stycznia 2023 r. Zadania te zostały uszczegółowione w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Prawnego z 7 lipca br. i w takim samym zakresie zostały określone w obecnie obowiązującym wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Prawnego z 3 października br.

W ocenie Dyrektor Generalnej, w przedmiotowej sprawie były podejmowane niezwłocznie działania mające na celu skuteczną realizację nowych zadań nałożonych na Ministra Finansów. Działania te obejmowały zarówno przypisanie tych zadań do Departamentu Prawnego z dniem 1 stycznia 2023 r., jak i zapewnienie zasobów kadrowych do ich realizacji.

(akta kontroli: tom II str. 84-86)

W ocenie NIK, powyższa argumentacja nie znajduje uzasadnienia. Fundusz Edukacji Finansowej został utworzony w celu finansowania realizacji zadań związanych z edukacją finansową obywateli. W momencie przejęcia tych zadań od 1 stycznia 2023 r. przez Ministra Finansów, Departament Prawny Ministerstwa, któremu przypisano te zadania, nie był organizacyjnie przygotowany do ich realizacji, mimo, że ustawa zmieniająca została ogłoszona już 15 grudnia 2022 r. Spowodowało to przedłużenie działań legislacyjnych. W konsekwencji przez 10 miesięcy 2023 r. nie realizowano żadnych zadań z Funduszu, a pierwsze dotacje na działania z zakresu edukacji zostały przekazane dopiero w listopadzie 2023 r. W ocenie NIK, osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów. Nie można zgodzić się również z argumentacją Dyrektora Generalnej dotyczącą niezwłocznego podejmowania działań w zakresie wzmocnienia Departamentu Prawnego. Dopiero po 6 miesiącach funkcjonowania Funduszu do Departamentu Prawnego zostało przeniesionych dwóch pracowników z Biura Komunikacji i Promocji. Nadto zauważyć należy, że zostali oni przeniesieni wraz z realizowanymi przez siebie zadaniami w zakresie szeroko rozumianej edukacji obejmującej sprawy należące do właściwości Ministra lub urzędu obsługującego Ministra oraz Szefa KAS, w tym w zakresie działalności międzynarodowej. W konsekwencji wzmocnienie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za obsługę Rady Edukacji Finansowej i Funduszu Edukacji Finansowej należy uznać za pozorne.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujący wniosek pokontrolny:

Wniosek

Zapewnienie, w ramach Ministerstwa Finansów, zasobów kadrowych adekwatnych do realizacji zadań związanych z obsługą Rady Edukacji Finansowej i Funduszu Edukacji Finansowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

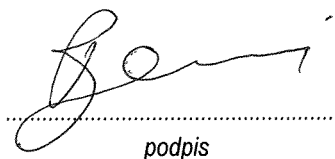
z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosku 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, 28 stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis