



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.003.02.2019

Pan Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej
Ministerstwo Edukacji Narodowej
al. Jana Ch. Szucha 25
00-918 Warszawa

Jednolity tekst

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/008 – Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, al. Jana Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej od dnia 4 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełniła również Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrażanie budżetu zadaniowego jako narzędzia planowania i realizacji wydatków publicznych 2. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym 3. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.
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
Kontrolerzy	1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/52/2019 z 1 lipca 2019 r. 2. Anna Piłkuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/60/2019 z 8 lipca 2019 r. 3. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/67/2019 z 15 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-4; 170-171)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK ze zm.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Budżet zadaniowy w Ministerstwie Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w okresie objętym kontrolą był opracowywany, poza przypadkami wskazanymi w dalszej części tego wystąpienia, zgodnie z wytycznymi zawartymi w nocie budżetowej³ i przedkładany Ministrowi Finansów w wymaganych terminach. Budżet ten był w niewielkim stopniu wykorzystywany w MEN do zarządzania środkami publicznymi. Przy planowaniu i wykonywaniu budżetu państwa odwoływano się w pierwszej kolejności do poziomu poddziałań. Poziom ten nie był elementem budżetu zadaniowego *sensu stricto*.

W MEN dokonywano analiz obowiązującej struktury budżetu zadaniowego, przygotowywano propozycje jej modyfikacji i przedkładano Ministrowi Finansów. W komórkach organizacyjnych Ministerstwa zostali wyznaczeni koordynatorzy budżetu zadaniowego odpowiedzialni za przedstawianie propozycji celów i mierników dla funkcji, zadań, podzadań oraz działań w zakresie właściwości poszczególnych komórek merytorycznych oraz za analizę realizacji budżetu zadaniowego.

Cele i mierniki budżetu zadaniowego dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* zostały powiązane z dokumentami strategicznymi rządu.

Wyniki kontroli budżetu zadaniowego w obszarze planowania wykazały brak wewnątrznie spójnego układu celów i mierników na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Układ ten nie tworzył hierarchicznej struktury celów, w związku z tym w niektórych przypadkach nie było możliwe jednoznaczne odróżnienie celów wskazanych na poziomie zadania i podzadań od celów wskazanych na poziomie działań. Zastosowane mierniki nie zawsze były adekwatne do pomiaru realizacji celów.

W części planowanych mierników uwzględniono wpływ środków z rezerw celowych jeszcze przed rozdysponowaniem ich przez Ministra Finansów, co było niezgodne z treścią rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁴ (dalej: nota budżetowa z 2017 r.). Jednocześnie stwierdzono także przypadki nieaktualizowania wartości wybranych mierników, mimo wzrostu planowanych nakładów, związanego z rozdysponowaniem środków z rezerw celowych. Było to niezgodne z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵. Powodowało to, że planowane wartości mierników budżetu zadaniowego nie zawsze stanowiły uzasadnienie dla ponoszonych kwot.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Odpowiednio: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 955), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 735), rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154), dotyczące ustaw budżetowych na lata 2018-2019.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1154.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

Zgodnie z przepisami zawartymi w nocie budżetowej mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponent realizujący zadania publiczne mają wpływ. Tymczasem w przypadku części mierników ustalonych w MEN decydujący wpływ na wykonanie lub niewykonanie ich wartości wywierały czynniki zewnętrzne, niezależne od działania Ministerstwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR	1. Planowanie budżetu zadaniowego
Opis stanu faktycznego	Wykonując budżet w układzie zadaniowym, Minister Edukacji Narodowej (dalej także: Minister) w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i> realizował zadania, podzadania i działania w ramach siedmiu funkcji państwa: – 3 – <i>Edukacja, wychowanie i opieka</i>, – 9 – <i>Kultura i dziedzictwo narodowe</i>, – 11 – <i>Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic</i>, – 15 – <i>Polityka zagraniczna</i>, – 16 – <i>Sprawy obywatelskie</i>, – 17 – <i>Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju</i>, – 22 – <i>Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna</i>.

Najwięcej podzadań i działań Minister Edukacji Narodowej realizował w ramach funkcji nr 3 – *Edukacja, wychowanie i opieka*. Minister był organem właściwym dla definiowania celów i mierników dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*. Zadanie to zostało zaliczone przez Radę Ministrów do zadań priorytetowych państwa.⁷

1.1. Planowanie budżetu zadaniowego

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym dla zadań realizowanych przez MEN były: katalog funkcji państwa, zadań, podzadań i działań oraz projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich sporządzony w układzie klasyfikacji budżetowej, czyli w układzie tradycyjnym. Katalog, zgodnie z przepisami noty budżetowej, stanowił podstawę prac nad aktualizacją struktury układu zadaniowego.

W czasie prac nad projektem budżetu państwa w układzie zadaniowym Minister Finansów corocznie zwracał się o potwierdzenie aktualności obecnej struktury układu zadaniowego, w tym o przedstawienie propozycji niezbędnych modyfikacji. W MEN dokonywano analiz obowiązującej struktury budżetu zadaniowego, przygotowywano ewentualne propozycje modyfikacji i przedstawiano Ministrowi Finansów. Minister Edukacji Narodowej miał wpływ na układ i treść budżetu zadaniowego, przy czym wpływ ten w zakresie zmian układu klasyfikacji zadaniowej był ograniczony. Na przykład w związku z pracami nad katalogiem budżetu zadaniowego na rok 2019 MEN zaproponowało Ministerstwu Finansów jedną modyfikację. Treść zmiany dotyczyła dodania nowego działania 3.1.6.7. *Współpraca szkół oraz organizacji społecznych Polaków za granicą ze szkołami w Polsce*. Propozycja zmiany nie została uwzględniona przez Ministerstwo Finansów, które wskazało, iż proponowane działanie mieści się w zakresie przedmiotowym działania

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2012, tom II, Omówienie, Wydatki państwa w układzie zadaniowym, s. 22.

3.1.6.4. Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 5-11; 212-218; 1184-1186)

Zestawienie zadań na dany rok budżetowy było zamieszczane w sporządzanym w Ministerstwie Finansów skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym, stanowiącym element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej. Określone tam cele i mierniki dla zadania priorytetowego 3.1. *Oświata i wychowanie* nie uległy istotnym zmianom w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2019. Jedyna, techniczna zmiana wynikała z prowadzonej w tym okresie likwidacji gimnazjów.

Cele i mierniki dla podzadań i działań ujętych w zadaniu 3.1., w części budżetowej 30, określał Minister Edukacji Narodowej. Minister opracowywał także projekt wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym dla części 30 (formularze planistyczne BZ i PR-Z) wraz z formularzami opisowymi dla zadań i przedkładał je Ministrowi Finansów. Minister Finansów był organem opiniodawczym w sprawach kompletności i zgodności proponowanych celów i mierników dla podzadań i działań w zakresie wybranych funkcji państwa ze standardami i wytycznymi określonymi w *Szczegółowym sposobie opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*, stanowiącym załącznik do not budżetowych. Do wskazanych przez Ministra Edukacji Narodowej propozycji celów i mierników dla podzadań i działań Minister Finansów nie zgłosił uwag i sugestii. Natomiast w zakresie celów i mierników dla funkcji 3 i dla zadania 3.1. Minister Finansów zgłosił uwagi redakcyjne, porządkujące i dostosowujące do wytycznych. Opinia Ministra Finansów została uwzględniona, tj. został zmodyfikowany cel i miernik odnoszący się do zapewnienia uczniom bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych.

Minister Edukacji Narodowej przekazywał Ministrowi Finansów wymagane w nocie budżetowej z 2017 r. druki planistyczne na obowiązującym formularzu BZCM - Zestawienie propozycji celów i mierników (tj. wg wzoru określonego w załączniku nr 47 do ww. noty budżetowej).

Cele i mierniki ich realizacji na poziomie podzadań i działań zostały w MEN wypracowane w ramach uzgodnień wewnętrznych przez komórki organizacyjne. W każdym departamencie/biurze MEN został wyznaczony tzw. koordynator budżetu zadaniowego⁸. Odpowiadał on za przedstawianie propozycji celów i mierników do funkcji, zadań, podzadań oraz działań w zakresie właściwości departamentu, jak również za współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi MEN, jeśli ustalenie np. wartości miernika leżało w kompetencji więcej niż jednego departamentu/biura, oraz za monitoring ponoszonych wydatków w ramach danego poddziałania. W ocenie Dyrektora Departamentu Ekonomicznego (dalej: DE) nie wystąpiła sytuacja, w której ustalenie istotnych mierników byłoby niemożliwe ze względu na brak danych z zakresu statystyki publicznej⁹.

Dysponenci części budżetu państwa¹⁰, w tym wojewodowie, realizujący podzadania oraz działania w ramach zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*, nie współpracowali

⁸ Osoby te mają dostęp do modułu budżetowania systemu finansowo-księgowego Enova funkcjonującego w MEN.

⁹ Analizy dotyczące dostosowania zakresu statystyki publicznej do potrzeb budżetu zadaniowego były zlecane przez Ministerstwo Finansów w ramach tworzenia tzw. bazy mierników dla każdej z funkcji.

¹⁰ Działania przypisane do zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* były realizowane przez Ministra Edukacji Narodowej, a także przez Ministra Finansów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Środowiska, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Wojewodów oraz Fundusz Promocji Kultury.

z Ministrem Edukacji Narodowej przy sporządzaniu formularzy planistycznych zawierających cele i mierniki dla tych podzadań i działań. Minister nie był informowany o celach, jakie wyznaczali inni dysponenti części budżetowych na poziomie podzadań i działań służących realizacji zadania 3.1.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu DE, w aktach wykonawczych związanych z planowaniem i wykonaniem budżetu zadaniowego brak jest przepisów obligujących ministra odpowiedzialnego za dany dział administracji rządowej do opiniowania wyboru przez innych dysponentów części budżetowych celów i mierników wpisujących się w ten obszar działalności państwa, jak również przekazywania wytycznych odnośnie ich określania. Rola ta, zgodnie z regulacjami zawartymi w nocie budżetowej, jest przypisana Ministrowi Finansów. Pozostałe podmioty miały pełną autonomię w definiowaniu celów oraz mierników na poziomie operacyjnym w ramach danego zadania, zgodnie z wytycznymi stanowiącymi załącznik do noty budżetowej. Podmioty te, nie podlegając hierarchicznie Ministrowi Edukacji Narodowej, nie uzgadniały z nim celów, działań i mierników w realizowanym zadaniu 3.1., nie informowały też o zmianach planu w ciągu roku. W efekcie, jeśli podzadania i działania były przypisane kilku resortom/dysponentom, to każdy z nich tworzył dla tych podzadań i działań odrębny system celów oraz mierników ich wykonania. Dotyczyło to również alokacji środków przez poszczególnych dysponentów w układzie zadaniowym. Zadaniowy plan wydatków (formularz BZ), jak również sprawozdanie RB-BZ1 w zakresie wydatków ponoszonych w ramach zadania 3.1. przez innych dysponentów nie były przekazywane Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości lub zaopiniowania. Minister Edukacji Narodowej nie posiadał też informacji odnośnie elastyczności kosztowej mierników stopnia realizacji celów podzadań i działań ustalonych przez inne jednostki, tj. wrażliwości danego miernika na zwiększenie bądź zmniejszenie wydatków.

Minister Edukacji Narodowej miał jedynie wpływ na alokację środków w przypadku jednostek bezpośrednio mu podległych. Jednostki te były zobowiązane przedstawić plan wydatków na dany rok budżetowy zarówno w ujęciu tradycyjnym, jak i zadaniowym. Wydatki te ujęte były w budżecie zadaniowym MEN również na poziomie operacyjnym tj. poddziałań.

(akta kontroli str. 7-11; 108-123; 150-152; 223-248; 250-267; 1230-1235; 1253; 1326; 1349-1356)

Ponieważ Ministrowi Edukacji Narodowej nie zapewniono możliwości sprawowania kontroli i nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji przez inne organy administracji rządowej celów podzadań i działań, służących realizacji zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*, to, zdaniem NIK, Ministrowi nie można przypisać pełnej odpowiedzialności za realizację celów tego zadania, gdyż jest ona rozproszona pomiędzy różne organy realizujące te cele. Sytuacja taka świadczy o niskiej przydatności obecnie stosowanego budżetu zadaniowego jako narzędzia do oceny wykonywania zadań publicznych przez poszczególne organy administracji rządowej.

MEN przedkładał Ministrowi Finansów materiały niezbędne do sporządzenia *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* na rok bieżący i trzy kolejne lata w szczególności funkcja, zadanie, podzadanie i działanie wraz z określeniem celów i docelowymi wartościami mierników na każdym poziomie klasyfikacji zadaniowej. Definiowanie celów i mierników dla zadania 3.1. było realizowane w oparciu o standardy i wytyczne określone w *Szczegółowym sposobie opracowywania materiałów do Wieloletniego Planu Finansowego*, stanowiącym załącznik do noty budżetowej, z ustalonymi w toku kontroli wyjątkami opisanymi poniżej.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ Rada Ministrów corocznie określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji w uchwalanym (aktualizowanym) *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* (dalej: WPFP), w układzie głównych funkcji państwa (najwyższy poziom układu zadaniowego). W WPFP na lata 2018-2021 i WPFP na lata 2019-2022 dla funkcji 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* jako cel wskazano *Podnoszenie jakości i efektywności kształcenia i wychowania*. Miernikami realizacji tego celu były:

- *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym,*
- *Liczba absolwentów poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do liczby absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego,*
- *Liczba osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie, w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie.*

Mierniki te zostały ujęte w układzie zadaniowym MEN, w części 30 budżetu państwa, również w zadaniu 3.1. *Oświata i wychowanie* oraz w podzadaniach 3.1.2. *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* i 3.1.4. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych*.

Budżet zadaniowy dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* był powiązany z dokumentami strategicznymi rządu przede wszystkim na poziomie:

1. celu głównego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (dalej: SOR); oczekiwanym efektem realizacji SOR w perspektywie długookresowej ma być m.in. zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji i szkoleń, podwyższających kwalifikacje i kompetencje obywateli;
2. dwóch celów szczegółowych Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020: *Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych oraz Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli;*
Stopień realizacji powyższych celów oddają przede wszystkim następujące mierniki ujęte w układzie zadaniowym MEN:
 - *Liczba absolwentów poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do liczby absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego, (poziom funkcji),*
 - *Liczba osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie lub egzamin zawodowy w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego, (poziom funkcji),*
 - *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, (poziom funkcji, zadania),*
 - *Liczba uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli, (poziom zadania),*
 - *Odsetek wydanych świadectw potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w stosunku do liczby osób przystępujących do egzaminu zawodowego, (poziom podzadania),*

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

- *Odsetek absolwentów liceum ogólnokształcącego i technikum, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w stosunku do liczby absolwentów, którzy ukończyli w danym roku szkołę, (poziom podzadania).*

Miernik *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym*, pokrywa się ze wskaźnikiem ze Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

3. celu zawartego w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 priorytetu 1.1. *Wspieranie edukacji formalnej w zakresie metod nauczania sprzyjających kooperacji, kreatywności i komunikacji oraz rozwijanie demokratycznej kultury szkoły, któremu odpowiada cel budżetu zadaniowego MEN Zapewnienie uczniom dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych w edukacji (miernik: Liczba uczniów przypadająca na 1 komputer z dostępem do Internetu), określony dla działania 3.1.2.5. Nauczanie dzieci i młodzieży w zakresie problematyki funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym.*

Budżet zadaniowy jest powiązany także z realizacją rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017-2019 „Aktywna tablica” poprzez działanie 3.1.2.5. *Nauczanie dzieci i młodzieży w zakresie problematyki funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym.* Mierniki określone dla tego działania: *Liczba uczniów przypadająca na 1 komputer z dostępem do Internetu* oraz *Liczba szkół podstawowych wyposażonych w tablice interaktywne i interaktywne monitory dotykowe* służą do monitorowania stopnia realizacji celów programu.

W budżecie zadaniowym w części 30 są ujmowane też zadania i działania przewidziane do realizacji w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (POWER). Projekty realizowane przez MEN w ramach tego programu są rozpisywane na poszczególne poddziałania. Przyporządkowanie projektów do określonych pozycji układu zadaniowego odbywa się na podstawie dokumentu „Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”.

(akta kontroli str. 268-277; 1236-1271)

1.2. Klasyfikacja zadaniowa

Dla zadania 3.1. realizowanego w części 30 budżetu państwa określono dwa cele:

1. *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania,*
2. *Zapewnienie uczniom szkół podstawowych i dotychczasowych gimnazjów dostępu do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych.*

Do pomiaru stopnia osiągnięcia wyżej wymienionych celów zostały określone trzy mierniki:

- *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (cel 1);*
- *Liczba uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli (cel 1);*
- *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (cel 2).*

Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji (dalej: DPPI)

poinformował kontrolerów NIK, odnosząc się do celu 1, że mierniki w zadaniu 3.1. są, jego zdaniem, właściwie dobrane do celu. Miernik odnoszący się do populacji dzieci w wieku przedszkolnym 3-5 lat dotyczy najważniejszego okresu w ich rozwoju, rzutującego na ich dalsze osiągnięcia szkolne i wyrównującego ich szanse. Również coraz większy odsetek osób kończących szkołę ponadgimnazjalną, w tym absolwentów techników, decydujących się przystąpić do egzaminu maturalnego może zostać uznany, zdaniem Dyrektora DPPI, za wskaźnik podniesienia jakości oraz efektywności kształcenia.

Zdaniem NIK, zastosowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej mierniki nie pozwalają jednak na całościową ocenę stopnia realizacji celu, jakim jest *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania*. Mierniki te nie odpowiadają bowiem na pytanie, czy rośnie jakość publicznej edukacji oraz czy szkoły publiczne rzeczywiście lepiej realizują funkcje wychowawcze.

(akta kontroli str. 1236; 1245-1246; 1363-1371)

W okresie objętym kontrolą w MEN nie poddawano mierników dla zadania 3.1. pod dyskusję z zewnętrznymi interesariuszami, nie przeprowadzano też otwartych konsultacji społecznych. Dyrektor Departamentu DE wskazał przy tym, że organem opiniodawczym stanowiącym o kompletności i zgodności propozycji celów i mierników podzadań i działań w zakresie wybranych funkcji państwa ze standardami i wytycznymi określonymi w *Szczegółowym sposobie opracowywania materiałów do WFPF* oraz projektu ustawy budżetowej był Minister Finansów.

(akta kontroli str. 225-226)

Od 2011 r. w Ministerstwie Edukacji Narodowej funkcjonował dodatkowy poziom klasyfikacji zadaniowej – poddziałanie, dla którego nie ustalano celów i mierników. Poziom poddziałów był wykorzystywany zarówno do planowania budżetu w układzie tradycyjnym, jak i w układzie zadaniowym. Poziom działań stanowił sumę wydatków zaplanowanych w poddziałaniach. Tym samym poziom działań wraz z wyższymi poziomami klasyfikacji zadaniowej miał charakter wynikowy, a więc był mniej istotny przy planowaniu wydatków. Zasadnicze planowanie i zarządzanie budżetem odbywało się na poziomie poddziałów. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ekonomicznego wynikało, że budżet zadaniowy w MEN wspomagał tworzenie budżetu tradycyjnego. Należy jednak wskazać, że zgodnie z założeniami stojącymi za wprowadzeniem budżetu zadaniowego w Polsce miał on stanowić, zdaniem NIK, zupełnie nowe podejście do zarządzania środkami publicznymi, a nie tylko narzędzie wspomagające planowanie w układzie tradycyjnym.

(akta kontroli str. 228-230)

Analiza celów dla podzadań i działań służących realizacji zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* wskazuje, w ocenie NIK, na brak spójnego układu celów. Dla podzadania 3.1.2. wskazano cel *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia*, w który wpisują się cele określone np. dla podzadań: 3.1.1.W. *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty* (cel: *Podniesienie jakości pracy szkół i placówek oświatowych poprzez prowadzenie polityki oświatowej opartej na wynikach badań*), 3.1.3.W. *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* (cele: *Zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą oraz Zapewnienie sprawnego funkcjonowania pragmatyki zawodowej nauczycieli oraz przyznawanie nauczycielom wyróżnień za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze*), 3.1.4. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* (cel: *Zapewnienie sprawnego i nowoczesnego funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych*)

i 3.1.7.W. *Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej* (cel: *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania szkół i placówek systemu oświaty*).

Dla podzadania 3.1.2. *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* wskazano także drugi cel *Aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Cel ten nie jest celem podrzędnym wobec żadnego z celów wskazanych dla zadania 3.1. Ponadto zastrzeżenia NIK budził brak hierarchii celów pomiędzy niektórymi podzadaniami i działaniami, np. pomiędzy celem *Zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej* (podzadanie 3.1.5.W. *Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych*) a celem *Zwiększenie liczby uczniów - kandydatów do stypendium Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Edukacji Narodowej spełniających ustawowe kryteria otrzymania ww. stypendiów* (działanie 3.1.5.2.W. *Wsparcie działań związanych z pracą z uczniem zdolnym, stypendia Prezesa Rady Ministrów i ministrów właściwych*). Z kolei cel realizacji podzadania 3.1.4. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* i działania 3.1.4.1. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* jest taki sam (*Zapewnienie sprawnego i nowoczesnego funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych*), przy czym dla tego działania sformułowano dodatkowy cel *Przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów zewnętrznych*.

Odnosząc się do powyższych uwag, Dyrektor Departamentu DE poinformował, że w okresie objętym kontrolą Minister Finansów, w oparciu o przepisy § 11 ust. 2, § 17 ust. 2 oraz § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, nie zgłosił Ministrowi Edukacji Narodowej uwag co do braku przejrzystości oraz spójności układu celów dla zadania 3.1. i odpowiednich podzadań i działań. A zatem należy uznać, iż spełniały one standardy i wytyczne określone w załączniku do noty budżetowej.

(akta kontroli str. 1237-1238; 1246-1247)

Zdaniem NIK, fakt niezgłoszenia przez Ministra Finansów zastrzeżeń do układu celów nie zapewnia jego spójności. Minister Finansów opiniuje przede wszystkim zgodność poszczególnych celów i mierników na poziomie funkcji i zadań z wytycznymi zawartymi w nocie budżetowej, a nie spójność układu celów dla każdego zadania.

O braku hierarchii pomiędzy celami podzadań i działań świadczą powtarzające się na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej nazwy podziałek oraz takie same cele i mierniki. Występowanie tych samych nazw podzadań i działań oraz identycznych mierników NIK stwierdziła w następujących przypadkach:

- podzadanie 3.1.4. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* miało taką samą nazwę jak działanie 3.1.4.1. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* oraz cel *Zapewnienie sprawnego i nowoczesnego funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych*; Dyrektor Departamentu DE wskazał, że obydwa poziomy klasyfikacji dotyczą zadań realizowanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną oraz osiem okręgowych komisji egzaminacyjnych;
- cel podzadania 3.1.3. i działania 3.1.3.1. był identyczny: *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania pragmatyki zawodowej nauczycieli oraz przyznawanie nauczycielom wyróżnień za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze*;
- drugi cel podzadania 3.1.3. był taki sam jak cel działania 3.1.3.2. *Zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu*

do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą; również miernik dla tego podzadania i działania był identyczny.

(akta kontroli str. 310; 321-322)

1.3. Cele i mierniki ich realizacji

NIK zbadała powiązanie pomiędzy celami i miernikami ich realizacji na poziomie zadania 3.1., podzadań i działań na podstawie wybranej losowo próby. Do szczegółowego przeglądu w ramach budżetu zadaniowego w 2018 r. NIK wytypowała 13 z 25 działań oraz 44 mierniki¹². Z ustaleń kontroli wynika, że w niektórych przypadkach w MEN nie zapewniono spójności mierników realizacji celów z tymi celami. Dotyczyło to następujących przypadków:

1. Celem podzadania 3.1.1. *W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty było Podniesienie jakości pracy szkół i placówek oświatowych poprzez prowadzenie polityki oświatowej opartej na wynikach badań*, a miernikiem *Liczba międzynarodowych programów badawczych i analitycznych, w których Polska uczestniczy*. Tymczasem, w ocenie NIK, uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczych nie zapewnia podniesienia jakości pracy szkół i placówek oświatowych ani nawet prowadzenia polityki oświatowej opartej na wynikach badań. Dyrektor Departamentu DE stwierdził, że nie można zaprzeczyć, że sam udział w nich jest warunkiem sine qua non prowadzenia takich polityk edukacyjnych. Z tego też powodu, zdaniem Dyrektora, miernik odnoszący się do liczby programów badawczych, w których Polska bierze udział, jest jedynym, który oddaje potencjał naszego kraju w racjonalnym projektowaniu i realizacji działań w obszarze edukacji. Zdaniem NIK, miernik powyższy nie mierzy szeroko ujętego celu dotyczącego podniesienia jakości pracy szkół i placówek oświatowych, nie jest więc miernikiem realizacji wskazanego celu.
2. Pomiaru realizacji celu *Zwiększenie sprawności wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju przez kuratorów oświaty* (działanie 3.1.1.2. *W Nadzór pedagogiczny*) nie zapewnia, w ocenie NIK, ani miernik *Liczba spotkań z kuratoriami oświaty* ani miernik *Liczba kontroli dotyczących sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty*, chociaż NIK nie neguje, że takie spotkania i kontrole są niezbędne do realizacji tego celu. Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wskazał, że kontrole dotyczące sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty, w ramach których dokonuje się oceny działalności tych organów oraz wydaje zalecenia, prowadzą do zwiększenia sprawności wykonywania tego nadzoru, a poruszane w trakcie spotkań z kuratorami oświaty zagadnienia dotyczą nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez te organy. Zdaniem NIK, zwiększenie sprawności wykonywania nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty zależy nie tylko od samej liczby spotkań i kontroli kuratorów, ale również od ich skuteczności.
3. W podzadaniu 3.1.2. wzrost wartości miernika *Odsetek wydanych świadectw potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w stosunku do liczby osób przystępujących do egzaminu zawodowego*, a także wzrost wartości miernika *Odsetek absolwentów liceum ogólnokształcącego i technikum, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w stosunku do liczby absolwentów, którzy ukończyli w danym roku szkołę*, nie mierzyły skutecznie celu *Podnoszenie*

¹² Trzy mierniki wystąpiły na poziomie zadania, osiem – na poziomie podzadań i 25 – na poziomie działań.

jakości oraz efektywności kształcenia. Wartości tych mierników mogą wynikać m.in. z wysokości nakładów prywatnych na przygotowanie do egzaminów oraz na edukację w prywatnych szkołach. Na wartość tak skonstruowanych mierników nie ma wpływu zwiększenie udziału liczby uczniów uzyskujących stosunkowo słabe wyniki kosztem udziału liczby uczniów uzyskujących dobre wyniki z egzaminu, co mogłoby wskazywać na obniżenie jakości kształcenia. Przy ocenie tej jakości pomija się też kwestię szkolnictwa publicznego na poziomie podstawowym. Nie są to zatem, w ocenie NIK, mierniki wystarczające do oceny realizacji działania w krótkim, a nawet w średnim okresie. Zdaniem Dyrektora Departamentu DE, przedmiotowy miernik jest odpowiedni do oceny realizacji przyjętego celu, niemniej jednak w pracach nad przyszłorocznym budżetem w układzie zadaniowym departament merytoryczny rozważy modyfikację.

4. W działaniu 3.1.2.2. *Wsparcie dostępu do książek, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych* jako miernik celu *Zapewnienie podręczników dostosowanych do potrzeb uczniów niepełnosprawnych* wskazano *Liczbę dofinansowanych tytułów podręczników do kształcenia ogólnego*. Zdaniem NIK, miernik ten nie dostarczał wiedzy wystarczającej do oceny, czy i w jakim stopniu osobom niepełnosprawnym zapewniono takie podręczniki.
5. W podzadaniu 3.1.3. *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* do pomiaru celu *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania pragmatyki zawodowej nauczycieli oraz przyznawanie nauczycielom wyróżnień za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze*, zastosowano miernik *Odsetek rozpatrzonych skarg i wniosków związanych z wynagradzaniem nauczycieli*. W ocenie NIK, miernik ten nie jest adekwatny do celu podzadania i działania, gdyż sprawne rozpatrywanie skarg i wniosków związanych z wynagradzaniem nie obejmuje całej pragmatyki zawodowej nauczycieli ani nie zapewnia jej sprawnego funkcjonowania. Z tego powodu NIK nie zgadza się z opinią Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, który poinformował, że pośrednio miernik odnosi się do realizacji celu, gdyż wartość miernika wskazuje na liczbę spraw, na które została udzielona zainteresowanym podmiotom odpowiedź. Jednocześnie rozpatrzone skargi i wnioski są przedmiotem dyskusji na temat zamian w systemie wynagradzania nauczycieli, które przyczynią się do zapewnienia sprawnego funkcjonowania pragmatyki zawodowej nauczycieli.
6. W działaniu 3.1.4.1. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* jako miernik celu *Przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów zewnętrznych* wskazano *Odsetek osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w stosunku do liczby osób przystępujących do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie*. W ocenie NIK, miernik ten nie pozwala na ocenę realizacji tak sformułowanego celu. Z wyjaśnień wynika, że przy definiowaniu mierników na rok 2020 zostanie przeprowadzona szczegółowa analiza, która pozwoli na zastosowanie miernika adekwatnego do mierzenia stopnia realizacji celu określonego dla działania 3.1.4.1.
7. W działaniu 3.1.5.3. *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży*, do pomiaru celu *Zwiększenie szans edukacyjnych uczniów poprzez dostęp do pomocy w formie stypendiów i zasiłków szkolnych* zastosowano miernik *Odsetek uczniów otrzymujących stypendia i zasiłki szkolne*. Miernik ten nie był, w ocenie NIK, sformułowany czytelnie (niejasne było, czy miernik ten obejmuje również stypendia za osiągnięcia w nauce). Ponadto odsetek uczniów otrzymujących stypendia i zasiłki szkolne nie jest w pełni adekwatnym

miernikiem wyrównywania szans edukacyjnych, ponieważ (przy ewentualnej uprzedniej zmianie właściwych uregulowań) można go zrealizować – biorąc pod uwagę określone wydatki – przy większej liczbie uczniów i jednocześnie niższym stypendium, co nie oznacza zwiększenia szans edukacyjnych, chociaż zwiększa wartość miernika. Ponadto odsetek uczniów otrzymujących stypendia i zasiłki szkolne może pozostawać bez zmian, natomiast może się zmieniać liczba uczniów, którzy potrzebują wsparcia, co oznaczałoby pogorszenie stopnia realizacji celu. Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji poinformowała, że miernik ten nie obejmuje stypendiów za osiągnięcia w nauce. Dyrektor nie odniosła się bezpośrednio do problemu niespójności miernika z celem, lecz wskazała, że udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym w formie stypendiów i zasiłków szkolnych jest zadaniem własnym gminy, na które gmina otrzymuje dotację z budżetu państwa, a ponadto MEN podejmuje działania prawne, których celem jest zwiększenie szans edukacyjnych uczniów i jednocześnie osiągnięcie miernika na oczekiwanym poziomie.

(akta kontroli str. 1370-1371)

8. Działanie 3.1.6.5. *Realizacja programu ERASMUS+* miało na celu *Podniesienie wiedzy i umiejętności uczniów i absolwentów, nauczycieli, osób dorosłych oraz młodzieży biorących udział w różnych formach doskonalenia i kształcenia*. Miernik (*Liczba uczniów, absolwentów, nauczycieli, osób dorosłych oraz młodzieży objętych dofinansowaniem w ramach Programu Erasmus+*) nie był adekwatny do celu (nie mierzył podniesienia wiedzy, jak zostało to określone w celu), nie pozwalał także na ocenę skuteczności lub efektywności działania. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu DE wynika, że konstrukcja miernika pozwala na ocenę dynamiki liczby osób bezpośrednio korzystających z programu w poszczególnych latach realizacji Erasmus+. Zdaniem NIK, sam wzrost liczby osób biorących udział w różnych formach doskonalenia i kształcenia nie wystarcza do oceny, czy podniesiono wiedzę i umiejętności, a kierowanie się tym wskaźnikiem może prowadzić do sytuacji, w której będą preferowane mniej kosztowne formy kształcenia lub zostanie obniżone jednostkowe dofinansowanie celem objęcia programem większej liczby uczestników.

(akta kontroli str. 308-323; 1241-1242; 1263)

Zdaniem NIK, powyższe przykłady wskazują, że w niektórych pozycjach klasyfikacji zadaniowej nie zapewniono takich mierników, które umożliwiałyby pomiar realizacji celów oraz rozliczenie odpowiedzialnych komórek organizacyjnych i jednostek podległych Ministrowi z efektów działania.

Ponadto NIK stwierdziła, że w działaniu 3.1.1.1. *System zarządzania oświatą i współpraca międzynarodowa* przyjęty przez MEN miernik (*Wynik polskich uczniów jako średnia z trzech dziedzin: matematyki, nauk przyrodniczych oraz czytania i interpretacji tekstu*), ze stabilną liczbą 504 (dla wykonania w 2016 r., planu i wykonania w 2017 r. i 2018 r. oraz planu na 2019 r.) był - na co wskazują wyjaśnienia - wynikiem przyjęcia stałej wartości z poprzednich badań PISA¹³, miał więc dla badanego przez NIK okresu jedynie wartość historyczną. Dyrektor Departamentu Ekonomicznego poinformował, że wartość liczbowa dla 2018 r. pochodzi z badania PISA 2015. Takie rozwiązanie było konsekwencją trzyletniego

¹³ Wyniki projektu PISA nie ulegają przez trzy lata żadnej zmianie. Wynika to z trzyletniego cyklu, w którym jest organizowane to badanie. Miernik ten nadal jest wykorzystywany do pomiaru realizacji celu „Monitorowanie postępu edukacji w Polsce i Unii Europejskiej”.

cyklu, w jakim są realizowane kolejne edycje projektu PISA. Wybór badań PISA jest, zdaniem Dyrektora DE, optymalny, gdyż pomiar jest prowadzony od wielu lat w kilkudziesięciu państwach wedle porównywalnej i w swoich podstawowych założeniach niezmiennej metodologii. Nie istnieje też żaden podobnej jakości i skali mechanizm pomiarowy o większej częstotliwości.

W ocenie NIK, miernik ten – choć przydatny w badaniu długookresowych trendów - nie może zostać skutecznie wykorzystany w budżecie zadaniowym ze względu na brak możliwości dokonywania pomiaru w każdym roku.

Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji poinformowała, że cel zdefiniowany dla działania 3.1.1.1. odnosi się do rozwoju systemów edukacyjnych w Polsce i w Europie. Narzędziem pomiaru ich jakości są badania międzynarodowe, takie jak PISA i PIAAC¹⁴. Mocne i słabe strony polskich instytucji edukacyjnych należy bowiem rozważać w szerszej, międzynarodowej perspektywie. Dopiero porównanie ich z analogicznymi wskaźnikami dla innych systemów szkolnych pozwala przeprowadzić owocną i wiarygodną analizę funkcjonowania polskich szkół. Niemniej jednak przy definiowaniu celów i mierników na kolejny rok budżetowy Departament rozważy zmianę nazwy celu dla tego działania.

1.4. Planowanie wydatków w podziałkach klasyfikacji zadaniowej

Minister Edukacji Narodowej określił obowiązki związane z przygotowaniem i realizacją wydatków w układzie zadaniowym¹⁵ w regulaminie organizacyjnym MEN¹⁶ oraz w regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych MEN. W szczególności przydzielił Departamentowi Ekonomicznemu sprawy dotyczące planowania i opracowywania projektu budżetu państwa w części 30, w tym sporządzanie we współpracy z innymi departamentami budżetu zadaniowego oraz materiałów do *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (zgodnie z § 17.1 pkt 1 ust. 1 regulaminu organizacyjnego).

Planowanie wydatków odbywało się po otrzymaniu informacji z Ministerstwa Finansów w sprawie limitu wstępnych kwot wydatków na dany rok budżetowy. W pierwszej kolejności dysponent miał obowiązek zapewnić środki na wszystkie wydatki prawnie zdeteterminowane. Następnie w celu zaplanowania pozostałych wydatków (elastycznych) dokonywano, za pomocą systemu finansowo-księgowego Enova, analizy wykorzystania środków w latach poprzednich. Analiza taka miała umożliwić ewentualną zmianę struktury planowanych wydatków. Zasadnicze prace w zakresie planowania i zmian budżetu państwa odbywały się na poziomie podziałek, po czym następowała agregacja planowanych wielkości z poziomu

¹⁴ PISA (*Programme for International Student Assessment*) – międzynarodowe badanie koordynowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) - Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych.

¹⁵ Wykonując budżet w układzie zadaniowym, Minister Edukacji Narodowej w części 30 – *Oświata i wychowanie*, realizował zadania, podzadania i działania w ramach siedmiu funkcji państwa: nr 3 – *Edukacja, wychowanie i opieka*, nr 9 – *Kultura i dziedzictwo narodowe*, nr 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, nr 15 – *Polityka zagraniczna*, nr 16 – *Sprawy obywatelskie*, nr 17 – *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*, nr 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Zadania w układzie zadaniowym uwzględniały podział na działy administracji rządowej, o których mowa w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, zakresy działalności administracji rządowej nieobjętej zakresem działów administracji rządowej na podstawie art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz niezależny charakter organów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Podział na działy administracji rządowej uwzględnia się w ten sposób, że zadanie, co do zasady, zawiera się w zakresie działu lub działów kierowanych przez tego samego ministra, przy czym sprawy przedmiotowo tożsame lub funkcjonalnie powiązane, ale objęte zakresami różnych działów, ujmują się w ramach tego samego zadania.

¹⁶ Tekst ujednolicony załącznika do zarządzenia nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, uwzględniający zmiany wprowadzone zarządzeniami Ministra Edukacji Narodowej: nr 7 z dnia 14 lutego 2018 r., nr 11 z dnia 9 marca 2018 r., nr 16 z dnia 22 maja 2018 r. oraz nr 14 z dnia 15 maja 2019 r.

poddziałów do kategorii z wyższych poziomów klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji zadaniowej. Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśnił, iż planowane poddziały obejmują czynności, które należy wykonać, aby osiągnąć cel danego działania. Ponadto poddziały pozwalają zaplanować wydatki w podziale na działy, rozdziały i paragrafy według tradycyjnej klasyfikacji budżetowej.

Dokonywanie zmian w planie finansowym wynikało z decyzji Ministra Finansów przyznających środki z rezerw celowych budżetu państwa, a także z przenoszenia środków pomiędzy zadaniami w ramach danego działu klasyfikacji budżetowej, z blokad środków budżetowych dokonanych przez MEN oraz ze zgłoszenia wydatków do wykazu wydatków niewygasających. Komórki organizacyjne wypełniały *Wniosek o dokonanie zmian w planie finansowym*, wskazując, czy zmiany w planie wydatków będą miały wpływ na zaplanowaną wartość miernika na poziomie zadania, podzadania czy też działania budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 247-260)

1.5. Powiązanie budżetu zadaniowego z przeglądami wydatków

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziły jeden przegląd wydatków dotyczący obszaru oświaty i wychowania. Dotyczył on mechanizmów motywowania i systemu awansu zawodowego nauczycieli. W wyniku przeprowadzenia tego przeglądu powstał raport pt. „Przegląd wydatków publicznych: Mechanizmy motywowania oraz system awansu zawodowego nauczycieli”. Zdaniem Dyrektora DE, raport ten dotyczył nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, których organem prowadzącym nie jest Minister Edukacji Narodowej, dlatego wydatki na zadania związane z prowadzeniem tych jednostek nie były związane z budżetem zadaniowym MEN. W związku z powyższym realizacja rekomendacji zawartych w raporcie nie miała wpływu na budżet zadaniowy ministerstwa.

(akta kontroli str. 411-427)

1.6. Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego

Minister Edukacji Narodowej, przekazując materiały planistyczne niezbędne do opracowania WFPF oraz projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, informował Ministra Finansów o przewidywanym sposobie przypisania środków zaplanowanych do wydatkowania w ramach rezerw celowych oraz określał wpływ tych rezerw na planowane wielkości mierników określonych dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* (pkt 12 rozdziału 2 załącznika nr 48 do noty budżetowej na lata 2018-2019).

(akta kontroli str. 247-264)

Uwagi

Analizując zakres podzadań i działań przypisanych do zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*, NIK zauważyła, że zadanie grupuje wiele różnorodnych zadań publicznych. Odpowiada ono zatem funkcjonalnie poziomowi działów w klasyfikacji budżetowej.

Z kolei na poziomie klasyfikacyjnym podzadań ustanowiono zbiory różnorodnych zadań publicznych. Jednorodne zadania pojawiają się zasadniczo dopiero na poziomie działań i to też w niekonsekwentny sposób, gdyż trudno nazwać takim zadaniem *System zarządzania oświatą i współpracę międzynarodową*.

Brak jest jasnych kryteriów pozwalających na przyporządkowanie poszczególnych pozycji układu zadaniowego do jednego z trzech poziomów (zadań, podzadań lub działań). W związku z tym na poziomie działań znajdowały się albo jednorodne zadania publiczne, albo zbiory różnych zadań, w rezultacie poziom działań nie miał

charakteru operacyjnego i nie odróżniał się funkcjonalnie od poziomu podzadań. Z kolei zadanie 3.1. *Oświata i wychowanie* nie różniło się znacząco od pozycji klasyfikacyjnych ustanowionych na poziomie funkcji. Należy jednak podkreślić, że układ klasyfikacji budżetowej pozostaje w gestii Ministra Finansów, a nie Ministra Edukacji Narodowej.

NIK zaobserwowała także dublowanie się niektórych pozycji na poziomie działań klasyfikacji zadaniowej i rozdziałów klasyfikacji budżetowej (np. rozdział *Szkoły artystyczne* i działanie *Funkcjonowanie szkół artystycznych* albo rozdział *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* i działanie *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli*).

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ekonomicznego wynika, że pozycje te nie dublują się, ponieważ są to dwie różne metody klasyfikacji wydatków budżetowych opracowane na różnych, odmiennych założeniach. Różnice te można zilustrować np. na podstawie przywołanego rozdziału 80146 - *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* oraz działania 3.1.3.2.W *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli*. Klasyfikacja tradycyjna, prezentując informacje odnośnie wydatków związanych z realizacją tego zadania, uwzględnia jedynie wydatki zaklasyfikowane w tym rozdziale, a nie uwzględnia kosztów związanych z wynagrodzeniami pracowników ministerstwa oraz kosztów związanych z obsługą administracyjną i techniczną zadania (w układzie tradycyjnym środki te klasyfikowane są bowiem w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej). Natomiast działanie 3.1.3.2.W *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli* ma większą wartość informacyjną, ponieważ pokazuje całkowite nakłady na realizację zadań w tym obszarze (w tym wynagrodzenia pracowników realizujących działanie oraz koszty obsługi administracyjnej i technicznej związane z jego realizacją). Ponadto konstrukcja zadaniowego katalogu wydatków nie wykluczała nawiązywania w ich nazewnictwie do nazwy działów czy rozdziałów określonych dla wydatków w klasyfikacji tradycyjnej w danym obszarze działalności państwa.

(akta kontroli str. 337; 346-347; 1241; 1262)

NIK zauważa, że prezentowanie w klasyfikacji budżetowej (tradycyjnej) i zadaniowej takich samych lub podobnie nazywających się kategorii wydatków, którym przypisuje się różne znaczenia, a w konsekwencji również różne kwoty wydatków, nie zapewnia przejrzystej informacji i może być mylące dla użytkowników danych.

Na trzech poziomach klasyfikacji zadaniowej (poziom zadań, podzadań i działań) umieszczone zostały zadania lub zbiory zadań. Z tego względu zabrakło tam miejsca na rzeczywisty poziom działań, na którym można wykazać jednorodne czynności podejmowane w celu realizacji poszczególnych zadań publicznych. Działania takie pojawiają się najczęściej dopiero na dodatkowym, wprowadzonym przez MEN poziomie poddziałań. Także to rozwiązanie stosowane jest jednak niejednolicie, gdyż poziom ten został dostosowany również do potrzeb planowania w układzie tradycyjnym (dział, rozdział, paragraf) uzupełnionym o układ podmiotowy, umożliwiający identyfikację jednostki, do której są przypisane środki. W związku z tym poziom poddziałań nie ma charakteru czysto zadaniowego, tylko charakter mieszany. Poddziałania mogą być wykorzystywane w celach planistycznych bez udziału sformalizowanego układu zadaniowego, zaczynającego się od poziomu działań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania i wykonywania budżetu zadaniowego nie zapewniono hierarchicznego układu celów na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Przyjęty w MEN układ celów nie pozwalał na jednoznaczne odróżnienie celów wskazanych na poziomie zadania 3.1. i podzadań od celów wskazanych na poziomie działań. Ponadto istotna część mierników nie pozwalała na ocenę stopnia realizacji celu, utrudniając wykorzystanie budżetu zadaniowego do efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Należy podkreślić, że mierniki zastosowane do oceny jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania, wskazanych jako jeden z dwóch celów realizacji zadania 3.1., nie pozwalały na dokonanie takiej oceny.
2. MEN w niewystarczającym stopniu podjął działania zmierzające do skorelowania celów i przypisanych do nich wartości mierników.
3. MEN zastosował niewłaściwy miernik dla działania 3.1.1.1. *System zarządzania oświatą i współpraca międzynarodowa* odwołujący się w całym okresie objętym kontrolą do historycznego pomiaru z 2015 r.

OBSZAR

2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Realizacja budżetu zadaniowego była przedstawiana w półrocznych/rocznych *Sprawozdaniach RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym*. Dane dotyczące zaawansowania realizacji planu wydatków i realizacji planu mierników były prezentowane także w kwartalnych „*Informacjach o stopniu realizacji celów za okres*”, przekazywanych Kierownictwu MEN.

W celu realizacji zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*, Minister Edukacji Narodowej przeznaczył w 2018 r. w części 30 - *Oświata i wychowanie* najwyższe kwoty wydatków na następujące działania:

- 3.1.4.1. *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* (34,5% wydatków ogółem);
- 3.1.2.1. *Tworzenie ram organizacyjno-prawnych oraz wsparcie systemu kształcenia ogólnego, zawodowego i ustawicznego oraz uczenia się przez całe życie* (17,9%);
- 3.1.1.1. *System zarządzania oświatą i współpraca międzynarodowa* (10,9%).

Na te trzy działania (z 25 realizowanych) wydatkowano w MEN w 2018 r. 63,3% środków przeznaczonych na zadanie 3.1.

2.1. Wysokość łącznych nakładów na zadanie 3.1. Oświata i wychowanie

Zadanie 3.1. było finansowane przez Ministra Edukacji Narodowej, siedmiu innych ministrów oraz przez wojewodów – ze środków budżetów państwa, a także, dodatkowo, przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – ze środków Funduszu Promocji Kultury.

Łączna wysokość środków budżetowych przeznaczonych na zadanie 3.1. w 2018 r. wyniosła 47.802.617 tys. zł, co stanowiło 10,5% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ponad 90% tej kwoty (43.075.129 tys. zł) Minister Finansów przekazał jednostkom samorządu terytorialnego w formie części

oświatowej subwencji ogólnej¹⁷. Subwencja ta nie posiada przypisanych sobie celów ani mierników. Oznacza to, że *gros* wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie nie podlega regułom budżetu zadaniowego, co obniża przydatność tego narzędzia w stosowanej obecnie formie.

Kolejne, największe kwotowo pozycje w strukturze wydatków na oświatę i wychowanie według dysponentów części budżetu państwa stanowiły wydatki zrealizowane łącznie w częściach 85/02 – 85/32, których dysponentami są wojewodowie (4,8%), oraz w części 24, której dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (2,6%).

(akta kontroli str. 307)

Wydatki na zadanie 3.1. realizowane w części 30, której dysponentem jest Minister Edukacji Narodowej, wyniosły 629.362 tys. zł, czyli zaledwie 1,3% wydatków ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczonych na oświatę i wychowanie¹⁸.

2.2. Dostosowanie limitu wydatków i wartości mierników w układzie zadaniowym do limitu wydatków w ustawie budżetowej

Podziału środków budżetowych pomiędzy poszczególnych dysponentów w formie tzw. limitów wydatków na dany rok budżetowy dokonywał Minister Finansów.

O alokacji środków na zadania planowane w części 30, w tym na zadanie 3.1., decydował Minister Edukacji Narodowej jako dysponent tej części.

W latach objętych kontrolą planowane i wykonane wydatki na realizację zadania 3.1. przedstawiały się następująco:

Rok	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	3/2	4/3	4/2
	tys. zł			%		
1	2	3	4	5	6	7
2016	432.224	481.274	443.007	111,3	92,0	102,5
2017	506.920	551.022	507.961	108,7	92,2	100,2
2018	584.558	675.614	629.362	115,6	107,7	93,2
2019	578.192	670.807		116,0		

W planie wydatków dla części 30 (przed zmianą) nie są ujmowane kwoty z rezerw celowych. Niemniej Minister Edukacji Narodowej, przekazując projekt planu wydatków w ujęciu zadaniowym na kolejny rok budżetowy, w formularzach opisowych dla zadań wskazywał na potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zadania poprzez podział rezerw celowych. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów na wniosek Ministra Edukacji Narodowej wydawał decyzje o zwiększeniu planu wydatków części 30 z rezerw celowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 249)

¹⁷ Przeznaczeniem części oświatowej subwencji ogólnej jest finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego). Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁸ W dziale 801 - *Oświata i wychowanie* w części 30 budżetu państwa wydatki 566.276 tys. zł (łącznie w zakresie budżetu państwa i budżetu środków europejskich).

2.3. Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników

W 2018 r. limit wydatków na zadanie 3.1. w zakresie realizowanym przez MEN został zwiększony z 584.558 tys. zł do 675.614 tys. zł. Wzrost limitu wydatków był wynikiem przyznania środków z rezerw celowych w wysokości 88.327 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w 50,7%, tj. w kwocie 44.744 tys. zł.

Przy planowaniu budżetu państwa w układzie zadaniowym w części 30 - *Oświata i wychowanie* brano pod uwagę wpływ środków z niektórych rezerw celowych na docelowe wartości mierników.

Dotyczyło to następujących mierników:

- dla zadania 3.1. *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym* – rezerwa celowa poz. 52;
- dla zadania 3.1. i działania 3.1.2.2. *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego* – rezerwa celowa poz. 26;
- dla działania 3.1.2.5. *Liczba uczniów przypadająca na 1 komputer z dostępem do Internetu oraz Liczba szkół podstawowych wyposażonych w tablice interaktywne i interaktywne monitory dotykowe* – rezerwa celowa poz. 26;
- dla działania 3.1.5.2. *Liczba uczniów uprawnionych do stypendium Prezesa Rady Ministrów* – rezerwa celowa poz. 11.

Dyrektor Departamentu DE poinformował, że cele i mierniki ujęte w zadaniowym planie wydatków zostały określone tak, aby w jak najlepszy sposób odzwierciedlić ogół przedsięwzięć podejmowanych przez Ministerstwo związanych z działaniami rządu na rzecz oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (w tym również ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa).

(akta kontroli str. 1178-1179)

NIK wskazuje, że zgodnie z treścią pkt 5 ust. 13 załącznika 48 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, przez wartość docelową miernika rozumie się taką wartość, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym bez uwzględnienia rezerw celowych. Oznacza to, że na etapie dostosowania układu zadaniowego do treści ustawy budżetowej mierniki powiązane z wydatkami realizowanymi w części 30 powinny być zaplanowane bez uwzględnienia rezerw celowych.

W opinii NIK uzasadnione byłoby planowanie wartości mierników realizacji celów na poziomie zadań, dla których Minister jest organem wiodącym (i tylko on określa dla nich cele i mierniki), z uwzględnieniem wszystkich środków publicznych przeznaczonych na zadanie, w tym środków zaplanowanych w rezerwach celowych. Pomijanie – na etapie planowania wartości mierników dla zadania – wpływu środków zaplanowanych w rezerwach przypisanych do tego konkretnego zadania oznacza, że Minister nie wykorzystuje pełnej informacji o planowych w budżecie państwa środkach na to zadanie. Wykorzystanie przez Ministra informacji o planowanych rezerwach celowych przy planowaniu mierników dla zadań wymaga jednak najpierw zmiany w treści noty budżetowej, która wskazuje na obowiązek planowania mierników, bez uwzględnienia wpływu środków w rezerwach celowych.

(akta kontroli str. 1178-1179)

W odniesieniu do części mierników zwiększenie budżetu o środki przyznane z rezerw (plan po zmianach) nie spowodowało zmian w wartości mierników. Ilustrują to dane dotyczące realizacji poniższych działań:

- w ramach działania 3.1.5.3.W *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży* z rezerwy celowej poz. 33¹⁹ uruchomiono środki w wysokości 48,1 mln zł na realizację programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (wykorzystano kwotę 27,1 mln zł). Zarówno uruchomienie rezerwy, jak i niepełne wykorzystanie tych środków nie miało wpływu na zrealizowane mierniki, ponieważ w działaniu 3.1.5.3. miernikiem był *Odsetek uczniów otrzymujących stypendia i zasiłki szkolne*, odnoszący się wyłącznie do środków z rezerwy celowej poz. 26 przeznaczonych na dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, a nie do rezerwy z poz. 33;
- w ramach działania 3.1.2.2. z rezerwy celowej poz. 26²⁰ uruchomiono środki w wysokości 18 mln zł na zapewnienie, utrzymanie i techniczny rozwój platformy edukacyjnej dla nowych e-materiałów i e-zasobów dla dzieci i młodzieży. Niewykorzystanie tej kwoty nie miało wpływu na wartość mierników (*Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego oraz Liczba dofinansowanych tytułów podręczników do kształcenia ogólnego*), ponieważ środki te nie były powiązane z miernikami i celami przypisanymi dla tego działania²¹;
- w ramach działania 3.1.7.4. uruchomiono środki z rezerw celowych:
 - a) poz. 36 *Środki na realizację zadań w ramach Programu Bezpieczna+* z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 22 marca 2018 r. harmonogramie realizacji zadań wynikającym z rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach - „Bezpieczna+”, w tym dla jednostki bezpośrednio podległej Ministrowi tj. Ośrodka Rozwoju Edukacji;
 - b) poz. 33 na realizację programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”;
 - c) poz. 40 *Realizacja zadań wynikających z ustawy o zdrowiu publicznym* z przeznaczeniem na realizację Narodowego Programu Zdrowia w zakresie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

Miernik określony dla działania 3.1.7.4. *Odsetek szkół/placówek dla dzieci i młodzieży, w których zrealizowany został program profilaktyczno-wychowawczy* nie był bezpośrednio powiązany z wyżej wymienionymi trzema rezerwami

¹⁹ Środki z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie zadań określonych w Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” ujmowane są w ramach dwóch działań tj. w ramach działania 3.1.5.3. *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży* (Priorytet II, działanie 2.4. *Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością* oraz działania 3.1.7.4. *Działania profilaktyczne i wychowawcze dotyczące bezpieczeństwa oraz problemów dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym i lokalnym* (Priorytet I, działanie 1.5. *Pomoc uczniom w ciąży*).

²⁰ Rezerwa celowa poz. 26 *Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i w ramach rezerwy celowej młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz realizację programu rządowego „Aktywna tablica”*.

²¹ Celami było: *Zapewnienie uczniom szkół podstawowych i dotychczasowych gimnazjów dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych oraz Zapewnienie podręczników dostosowanych do potrzeb uczniów niepełnosprawnych*.

celowymi (planowana wartość miernika wyniosła 80% i nie uległa zmianie w trakcie roku).

(akta kontroli str. 1175-1187)

Zgodnie z treścią pkt 2 § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym dane w sprawozdaniach wykazuje się – w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki. Oznacza to, że planowane wartości mierników powinny być aktualizowane, co do zasady, wraz ze zwiększaniem planu wydatków w części 30 w związku z przenoszeniem środków z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1420-1421)

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego, odnosząc się do braku powiązania wskazanych przez NIK mierników z wydatkami, poinformował m.in., że cele i mierniki powinny odzwierciedlać ogół przedsięwzięć podejmowanych przez ministerstwo związanych z działaniami rządu na rzecz oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (w tym również ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa). Wskazał również, że nie wszystkie zaplanowane do osiągnięcia wartości mierników w zadaniowym planie wydatków są ściśle skorelowane z nakładami finansowymi. Na ostateczne wykonanie zaplanowanej wartości miernika mają również wpływ czynniki zewnętrzne, niezależne od polityki rządu.

W ocenie NIK, brak powiązania niektórych mierników z wydatkami oraz istotny wpływ czynników zewnętrznych na osiągnięcie planowanych wartości tych mierników powodowały, że za ich pomocą nie można było rozliczyć wykonawców ze skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Ponadto mierniki te nie stanowiły uzasadnienia dla planowanych kwot wydatków. Wskazuje to na małą przydatność budżetu zadaniowego jako narzędzia analizy skuteczności i efektywności działania państwa w zakresie zadań edukacyjnych.

(akta kontroli str. 1247-1248)

2.4. Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w trakcie roku

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym w wyniku dokonywanych w MEN analiz, w półrocznym sprawozdaniu RB-BZ1, w kolumnie „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” podawano zmienioną wobec pierwotnie planowanych wartości mierników. Zmiana ich wartości wynikała głównie ze zmiany planu wydatków związanej z realizacją danego zadania. W 2018 r. nastąpiła zmiana planowanych wartości czterech mierników, przy czym istotny wzrost wartości odnosił się do mierników w działaniu 3.1.6.6. *Kolonie i obozy dla dzieci i młodzieży polonijnej w Polsce* i w podzadaniu 3.1.7. *Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej*.

Stopień wykonania planu mierników był prezentowany nie tylko w sprawozdaniach RB-BZ1, lecz również w kwartalnych informacjach z wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zadań w ramach części 30 – *Oświata i wychowanie*. W celu wypełnienia półrocznych i rocznych sprawozdań Rb-BZ1 Departament Ekonomiczny zwracał się po II i IV kwartale do komórek organizacyjnych MEN z prośbą o przekazanie informacji dotyczących wykonania zaplanowanych wartości mierników stopnia realizacji celów ujętych w zadaniowym planie wydatków

i przypisanych do poszczególnych zadań, podzadań oraz działań. Informacja po II kwartale dodatkowo opatrzona była komentarzami odnośnie przewidywanego zagrożenia/ryzyka związanego z wykonaniem wartości miernika w danym roku. Materiały te były przedstawiane Kierownictwu MEN. Analizy kształtowania się mierników były w MEN dokonywane przez komórki merytoryczne, które monitorowały wartości poszczególnych mierników i dokonywały oceny ryzyka nieosiągnięcia ich docelowych wartości.

(akta kontroli str. 150-151; 223-230)

Informację z wykonania dochodów i wydatków oraz zadań części 30 – *Oświata i wychowanie* przekazywano kierownictwu oraz dyrektorom poszczególnych komórek organizacyjnych. Informacja po II kwartale 2019 r. dotyczyła stopnia wykonania 20 z 54 mierników budżetu zadaniowego ustalonych w MEN.

(akta kontroli str. 1090-1096)

2.5. Realizacja mierników w latach 2016-2018

Z analizy realizacji mierników odnoszących się do zadania 3.1. wynika, że w okresie objętym kontrolą mierniki zmieniały się w niewielkim zakresie. Podobnie na poziomie działań zmiana mierników nie była znacząca, przy czym część zmian miała charakter techniczny.

Rzeczywiste wartości mierników w niektórych przypadkach kształtowały się poniżej założonego w planie poziomu. Dotyczyło to m.in. wszystkich trzech mierników celów wskazanych dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*.

(akta kontroli str. 417-419)

Analizując kształtowanie się w latach 2016-2018 odchyleń tych trzech mierników od wartości planowanych, NIK obliczyła, że w 2016 r. średnie odchylenie od planu wynosiło 2,3 punktu procentowego, a w 2018 r. odchylenie to osiągnęło wartość 0,9 punktu procentowego. Wskazuje to na poprawę planowania wartości mierników.

Komórki merytoryczne MEN w ramach swoich właściwości monitorowały realizację wartości mierników budżetu zadaniowego. Dane o tych wartościach były przekazywane do Departamentu Ekonomicznego. W wyniku analizy danych o wykonaniu mierników i wydatków w układzie zadaniowym następowała zmiana planowanych wartości. W 2016 r. zmiana ta dotyczyła wartości czterech z 32 mierników, z czego trzy zostały na etapie przewidywanego wykonania zwiększone, a jedna – obniżona. W 2018 r. zmiana na etapie przewidywanego wykonania dotyczyła również wartości czterech mierników (podobnie jak w 2016 r. trzy wartości mierników zostały zwiększone, a jedna zmniejszona).

W poszczególnych departamentach i biurach MEN dokonywano ocen ryzyka nieosiągnięcia założonego celu, odpowiednio do częstotliwości pomiaru miernika oraz wyników bieżącego monitoringu realizacji zadania. Oceny te były przekazywane dyrekcji departamentu/biura oraz, w określonych sytuacjach, Kierownictwu Ministerstwa.

(akta kontroli str. 259-262; 270-272; 1263; 1268-1269; 1022)

2.6. Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym po zakończeniu roku budżetowego

Nieosiągnięcie zaplanowanych wartości mierników, jak również poziom wykorzystania limitów wydatków brane były pod uwagę podczas prac nad określeniem celów i wartości mierników oraz alokacji środków na poszczególne zadania w kolejnym roku budżetowym. I tak w wyniku analizy wykonania budżetu

zadaniowego za 2018 r. w MEN dokonano zmian wartości miernika przy określaniu wartości docelowych w planie wydatków w układzie zadaniowym na rok 2019:

- w zadaniu 3.1. obniżono wartość planowanego odsetka szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego z 97% w 2018 r. do 96% w 2019 r.;
- w działaniu 3.1.1.2. zmniejszono planowaną liczbę spotkań z kuratorami oświaty (z pięciu na cztery);
- w działaniu 3.1.5.2. zmniejszono planowaną liczbę stypendiów Prezesa Rady Ministrów z 3.723 do 3.718.

Powyższe przykłady wskazują, że reakcją MEN na niewykonanie niektórych mierników było obniżenie ich docelowej wartości w kolejnym roku.

(akta kontroli str. 1175-1187)

2.7. Adresaci informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Wynik analizy wydatków i dochodów w Ministerstwie Edukacji Narodowej był prezentowany corocznie w „Informacji o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w zakresie oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz o realizacji budżetu ministerstwa edukacji narodowej w części - 30 oświata i wychowanie”. Materiał ten był prezentowany na posiedzeniach komisji sejmowych. Ponadto w trakcie prac parlamentarnych nad sprawozdaniem Rady Ministrów z wykonania wydatków budżetu państwa za dany rok budżetowy Minister Edukacji Narodowej lub osoba przez niego upoważniona referowali wykonanie wydatków w układzie zadaniowym oraz informowali o planowanych i osiągniętych wartościach mierników stopnia realizacji celów. W okresie objętym kontrolą nie zostały sformułowane wnioski do Ministra Edukacji Narodowej odnośnie realizacji zadaniowego planu wydatków.

W związku z postulatami zgłaszanymi przez poszczególnych wojewodów oraz przedstawicieli kuratoriów oświaty w trakcie spotkań organizowanych w MEN, Minister Edukacji Narodowej przekazywał wojewodom – dysponentom budżetowym części 85 – *Budżety wojewodów*, pisma z wytycznymi dotyczącymi jednolitego ujęcia w planie wydatków w układzie zadaniowym środków uruchamianych z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonych na realizację programów rządowych wraz z propozycją jednolitych celów i mierników na danym poziomie klasyfikacji zadaniowej. Jak wskazano na stronie piątej wystąpienia, Minister nie był informowany o tym, jakie cele i mierniki przyjęli poszczególni wojewodowie dla podzadań i działań.

(akta kontroli str. 124-135; 319-320)

2.8. Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym

Właściwe komórki organizacyjne MEN prowadziły w ciągu roku kontrole efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Kontrole te ograniczały się do analizy wykonania dostępnych mierników. Przyjęto częstotliwość wynikającą z terminów sporządzenia sprawozdań w układzie zadaniowym jako optymalną, tj. po II kwartale oraz po IV kwartale danego roku budżetowego.

NIK zauważa, że budżet zadaniowy poprzez określony system celów i mierników

powinien dać możliwość zarówno oceny celowości, jak i pomiaru stosunku nakładu do efektów, tj. pomiaru efektywności wydatkowanych środków, zapewniając dzięki temu większą skuteczność realizacji zadań publicznych. Jednak pomiar efektywności wydatkowania środków przez MEN był utrudniony, gdyż nie wszystkie mierniki znajdowały odzwierciedlenie w ponoszonych wydatkach i nie wszystkie były powiązane ze wskazanymi celami.

(akta kontroli str. 259-262; 1186-1187)

Minister Edukacji Narodowej, będąc organem właściwym w zakresie definiowania zbiorczych celów i mierników na poziomie zadania 3.1. *Oświata i wychowanie*, odpowiadał jedynie za realizację 1,3% wydatków na to zadanie. Wyłącznie w stosunku do tej kwoty w MEN opracowywano plany dotyczące budżetu zadaniowego, w szczególności planowano kwoty dla poszczególnych podzadań i działań, opracowano mierniki realizacji celów, a następnie sporządzano wymagane sprawozdania. Za opracowanie celów i mierników działań i podzadań wykonywanych w ramach zadania 3.1. przez dysponentów innych części budżetu państwa byli odpowiedzialni poszczególni dysponenti, działający niezależnie od Ministra Edukacji Narodowej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wszystkie wartości mierników ujętych w zadaniowym planie wydatków były powiązane z wysokością nakładów przeznaczonych na realizację określonych zadań. Brak powiązania dotyczył środków pochodzących z niektórych rezerw celowych w przypadkach, w których mierniki nie odnosiły się do obszaru działalności finansowanego z tych rezerw. Powodowało to, że cele i mierniki budżetu zadaniowego nie zawsze były powiązane z całością realizowanych wydatków, a w konsekwencji planowane wartości mierników nie stanowiły uzasadnienia dla planowanych wydatków.
2. W niektórych działaniach mierniki planowano, uwzględniając przyszłe wpływy środków z rezerw celowych, co było niezgodne z zasadami wskazanymi w notach budżetowych.
3. Wykonanie docelowych wartości niektórych mierników budżetu zadaniowego wprowadzonych przez Ministra Edukacji Narodowej było uzależnione od czynników zewnętrznych, niezależnych od działania MEN. Było to sprzeczne z zasadami wskazanymi w nocie budżetowej z 2017 r., zgodnie z którymi dysponent powinien mieć wpływ na wartości wybieranych mierników. W rezultacie rozliczenie komórek merytorycznych ze skuteczności i efektywności osiągania celów w oparciu o dane o realizacji mierników budżetu zadaniowego było utrudnione. Znacząco ograniczało to przydatność budżetu zadaniowego w zarządzaniu środkami publicznymi.

OCENA CZĄSTKOWA

Sporządzane w MEN i przedstawiane Kierownictwu Ministerstwa kwartalne informacje dotyczące stopnia realizacji celów pozwalały na ocenę stopnia realizacji budżetu zadaniowego oraz przewidywanego zagrożenia/ryzyka związanego z wykonaniem wartości miernika w danym roku.

Jakość planowania w okresie objętym kontrolą uległa poprawie - odchylenia trzech podstawowych mierników dla zadania 3.1. *Oświata i wychowanie* od wartości planowanych były w 2018 r. istotnie mniejsze niż w 2016 r.

Wartości mierników nie korespondowały w pełni z kwotami ponoszonych wydatków, których źródłem finansowania były rezerwy celowe. W szczególności widoczne to

było w działaniu 3.1.1.1. System zarządzania oświatą i współpraca międzynarodowa.

Niektóre mierniki określono w taki sposób, że na ich wykonanie w istotnym stopniu oddziaływały czynniki zewnętrzne. Było to niezgodne z wytycznymi zawartymi w nocy budżetowej z 2017 r. Zgodnie z nią mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. Zapewnienie spójnego i hierarchicznie uporządkowanego układu celów w budżecie zadaniowym;
2. Powiązanie mierników z celami, do których odnosić się ma pomiar;
3. Powiązanie planowanych wartości mierników z wysokością planowanych wydatków oraz dokonywanie w trakcie roku budżetowego korespondujących ze sobą zmian w planie mierników i planie wydatków.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 16 grudnia 2019 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 8/2020

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 4 marca 2020 r.

(z uwzględnieniem sprostowania oczywistych omyłek pisarskich)

Dyrektor

Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

.....
Podpis

Warszawa, dnia marca 2020 r.