



Warszawa, dnia 2 kwietnia 2010 r.

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Józef Górny

**Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej**

KNO-410-03-01/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Edukacji Narodowej (Ministerstwo) kontrolę wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów edukacyjnych w ramach Działania 2.1 i Działania 2.2 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) w latach 2004-2009 (III kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 grudnia 2009 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowaną działalność Ministerstwa w zakresie wdrożenia Działania 2.1 pn. *Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie* oraz Działania 2.2 pn. *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy* SPO RZL, ze względu na niewystarczającą skuteczność systemu zarządzania i kontroli w zakresie eliminacji – w trakcie realizacji projektów przez beneficjentów – działań niezgodnych z prawem niekwalifikujących się do finansowania ze środków Unii Europejskiej, rozszerzenie zakresu projektu *Wioska internetowa - kształcenie na odległość na terenach wiejskich* i przyznanie na ten cel dotacji rozwojowej z naruszeniem zasad konkurencji oraz nieosiągnięcie części zakładanych wskaźników rezultatów Działan 2.1 i 2.2.

1. W ocenie NIK system zarządzania i kontroli, ustanowiony w funkcjonujących w strukturze Ministerstwa Instytucji Wdrażającej i Instytucji Pośredniczącej dla Działan

2.1 i 2.2 SPO RZL, był nieskuteczny, ponieważ nie zostały wykryte nieprawidłowości w projektach realizowanych w ramach ww. Działań, co skutkowało zrefundowaniem beneficjentom wydatków w łącznej kwocie 229.727,5 tys. zł (8,1% zrealizowanych wydatków na Działania 2.1 i 2.2 w kwocie 2.829.466,7 tys. zł), które zostały uznane przez Instytucję Zarządzającą, a także UKS i NIK za niekwalifikowalne, z tego:

- wydatki niekwalifikowalne w kwocie 5.230,5 tys. zł stwierdzone w pięciu projektach w wyniku kontroli NIK¹. Najwyższa Izba Kontroli informowała Panią Minister o tych nieprawidłowościach w odrębnie skierowanych wystąpieniach pokontrolnych. Skutkuje to szkodą w budżecie Unii Europejskiej w kwocie 3.922,8 tys. zł oraz zmniejszeniem należnej refundacji ze środków wspólnotowych w tej samej kwocie;
- wydatki niekwalifikowalne w kwocie 3.537,1 tys. zł stwierdzone w dwóch projektach w wyniku kontroli UKS (wyniki kontroli z dnia 14 kwietnia i 8 maja 2009 r.)². Do czasu zakończenia kontroli NIK w Ministerstwie nieprawidłowości te nie były uwzględnione we wnioskach o płatność złożonych przez Instytucję Wdrażającą (na etapie rozliczania płatności okresowych). Skutkuje to szkodą w budżecie Unii Europejskiej w kwocie 2.652,8 tys. zł i zmniejszeniem należnej refundacji ze środków wspólnotowych w tej samej kwocie;
- wydatki uznane za niekwalifikowalne przez Instytucję Zarządzającą w kwocie 433,4 tys. zł. Ponadto pod koniec 2008 r. Instytucja Zarządzająca dokonała, w uzgodnieniu z Komisją Europejską, korekty finansowej w kwocie 220.526,5 tys. zł, w związku z uznaniem nieusuwalności części nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku audytu przeprowadzonego przez Komisję Europejską. Skutkiem tego była utrata refundacji ze środków wspólnotowych wydatków w kwocie 165.713,5 tys. zł (przy założonym finansowaniu projektów w wysokości 74,99% środków dla Działania 2.1 i 75% środków dla Działania 2.2).

¹ Dotyczyło to projektów: *Wszystko zaczyna się od marzeń* – realizowanego przez Miasto i Gminę Warta, *Dziecko sześciolatek u progu edukacji szkolnej* – realizowanego przez Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, *Idziemy do przedszkola! Małe przedszkola na Dolnym Śląsku* – realizowanego przez Fundację Kalos Kai Agathos z siedzibą we Wrocławiu, *Szkoła myśląca o każdym* – SMOK – realizowanego przez Dolnośląskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Informacji Pedagogicznej we Wrocławiu oraz *Publikacja materiałów o egzaminach zewnętrznych* – realizowanego przez Centralną Komisję Egzaminacyjną w Warszawie.

² Dotyczyło to realizowanych przez Ministerstwo w ramach Działania 2.2 projektów *Przygotowanie nauczycieli do roli doradcy zawodowego w ramach studiów podyplomowych - I i Studia podyplomowe dla nauczycieli w zakresie ICT, języków obcych oraz drugiego przedmiotu*.

Nieuzyskanie refundacji ze środków wspólnotowych stanowi utratę dochodów budżetu państwa, ponieważ zgodnie z przepisami art. 200 ust. 4 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³, obowiązującymi do końca 2009 r., środki z funduszy strukturalnych stanowią dochody budżetu państwa po ich przekazaniu w złotych na rachunek budżetu państwa.

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponoszą osoby kierujące Biurem Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie, wykonującym zadania Instytucji Wdrażającej, oraz osoby kierujące Departamentem Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie, wykonującym zadania Instytucji Pośredniczącej. Zgodnie z rozdziałem 5.3.4.2. i 5.3.4.3. załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006⁴, Instytucja Wdrażająca, realizująca działania w ramach zarządzania finansowego i kontroli kwalifikowalności wydatków współfinansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny, była odpowiedzialna m.in. za: wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich na bieżąco do Instytucji Pośredniczącej oraz odzyskiwanie dokonanych płatności od beneficjentów. Instytucja Pośrednicząca natomiast była odpowiedzialna za potwierdzanie prawidłowości przedstawianych do Instytucji Zarządzającej wniosków o refundację, w tym także w zakresie kwalifikowalności wydatków.

2. Ministerstwo zatwierdziło zmiany we wniosku Fundacji Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia o dofinansowanie projektu *Wioska internetowa - kształcenie na odległość na terenach wiejskich*, rozszerzając zakres rzeczowy projektu i zwiększając dotację rozwojową przeznaczoną na jego realizację o 91.369,9 tys. zł (z pierwotnej wartości 49.356,3 tys. zł do 140.726,2 tys. zł, tj. o 154%) z naruszeniem art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i z naruszeniem zasad realizacji SPO RZL określonych w rozdziale 4.4.3. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich⁵.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 166, poz. 1743, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 197, poz. 2024, ze zm.

Ministerstwo zaakceptowało zmiany wniosku o dofinansowanie ww. projektu, polegające na wprowadzeniu do niego nowych zadań, bez zastosowania trybu konkursowego wymaganego na podstawie Uzupełnienia SPO RZL, a jedynie w drodze dwustronnych uzgodnień pomiędzy Instytucją Wdrażającą i beneficjentem, co było niezgodne z zasadami finansowania zadań w ramach SPO RZL, tj. wymogiem konkursowego wyłaniania projektów w Działaniu 2.1 schemat „a”. W trybie konkursowym ustalono dofinansowanie dla tego projektu w kwocie 49.356,3 tys. zł na realizację nie mniej niż 256 centrów kształcenia na odległość. Podpisanie umowy o dofinansowanie w dniu 18 września 2007 r. zakończyło procedurę postępowania konkursowego w odniesieniu do przedmiotowego projektu, w której zakładano utworzenie ww. centrów i wydatki w kwocie 49.356,3 tys. zł. Bezkonkursowe udzielenie wsparcia na realizację projektu należy uznać za naruszenie zasady konkurencji w działaniach finansowanych z funduszy strukturalnych, do której zachowania zobowiązują przepisy art. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych⁶.

Zgodnie z warunkami określonymi w rozdziale 2.1 wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Kwalifikowalność wydatków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich* (Warszawa, kwiecień 2008 r.), warunkiem kwalifikowalności projektu jest m.in. spójność z SPO RZL i spełnienie szczegółowych zasad określonych dla danego działania zawartych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL. Udzielenie przez Ministerstwo dofinansowania w kwocie 91.369 tys. zł na realizację zadań rozszerzających projekt powoduje niekwalifikowalność projektu w tej części i brak podstaw do uznania kwalifikowalności tych wydatków do finansowania ze środków wspólnotowych. Zrealizowanie tych wydatków w ramach SPO RZL skutkuje powstaniem szkody w budżecie Unii Europejskiej w równowartości 68.518,3 tys. zł (przy założonym w projekcie finansowaniu 74,99% wydatków ze środków wspólnotowych) i zmniejszeniem należnej refundacji ze środków wspólnotowych w tej samej kwocie.

W ramach wprowadzonych do ww. projektu zmian zrealizowano przedsięwzięcia wykraczające poza zakres merytoryczny określony dla Działania 2.1 schemat „a”, dotyczące w szczególności: przygotowania elementów ogólnokrajowej struktury

⁶ Dz. U. L. 161 z 26.06.1999, s. 1.

informatycznej do kształcenia na odległość, z której część planowano zainstalować w Ministerstwie, doposażenia w sprzęt i oprogramowanie 480 internetowych centrów edukacyjno-oświatowych, powstałych w ramach innego projektu (pn. *Internetowe centra edukacyjno-oświatowe na wsi*) i dofinansowania ich bieżącej działalności, opracowania materiałów dydaktycznych do kształcenia na odległość (służących prowadzeniu szkoleń członków ochotniczej straży pożarnej oraz szkoleń rolników z zakresu wypełniania wniosków o przyznanie dotacji obszarowych i optymalizacji produkcji rolnej gospodarstwa) oraz wdrożenia systemu nadzoru nad efektywnością wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego i trwałością projektu. Z kontroli przeprowadzonych przez NIK u beneficjentów ww. projektu, tj. w Fundacji Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia z siedzibą w Dąbrowie Górniczej i w Przedsiębiorstwie Telekomunikacyjnym „Optoland” S.A. w Warszawie Oddział w Gorlicach, wynika, że na ww. przedsięwzięcia wydatkowano łącznie kwotę 23.602,7 tys. zł.

Należy zauważyć, iż Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca) informowało Ministerstwo o niekwalifikowalności w ramach tego typu projektów wydatków na inne cele niż tworzenie dodatkowych centrów kształcenia na odległość (pismo DFZ-I-9220-245-MG/09 z dnia 12 lutego 2009 r.).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w zakresie sposobu zagospodarowania elementów ogólnokrajowej infrastruktury do kształcenia na odległość, projekt nie został zrealizowany zgodnie z założeniami. W zatwierdzonej przez Ministerstwo w dniu 6 marca 2009 r. zmianie wniosku o dofinansowanie projektu przyjęto, że główne urządzenie integrujące kształcenie na odległość wraz z serwerami i oprogramowaniem platformy edukacyjnej zostanie przekazane do Ministerstwa, a urządzenia peryferyjne (terminale) do jednostek wskazanych przez Ministerstwo, bez określenia terminu na dokonanie tych czynności. NIK zauważa, że realizacja projektu, zgodnie z umową o dofinansowanie, zakończyła się 30 czerwca 2009 r., a do czasu zakończenia kontroli NIK (30 października 2009 r.) Ministerstwo nie wskazało beneficjentowi podmiotów, do których powinno być przekazane zakupione w ramach projektu wyposażenie, a główne urządzenie integrujące kształcenie na odległość nie zostało przekazane do Ministerstwa.

Odpowiedzialność za zatwierdzenie zmiany wniosku beneficjenta o dofinansowanie ww. projektu ponosi dyrektor Biura Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

3. Ministerstwo nie osiągnęło trzech spośród sześciu wskaźników monitorowania (dwa wskaźniki rezultatu, jeden wpływu) określonych dla Działaniu 2.2 w rozdziale 4.4.4. Uzupełnienia SPO RZL. Wskaźniki te dotyczyły obszaru doksztalcania i doskonalenia nauczycieli, tj.: szkoleń w zakresie języków obcych, organizacji studiów podyplomowych oraz przygotowania do wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie kształcenia. Osiągnięto natomiast zakładane wskaźniki rezultatów w zakresie komputeryzacji szkół i placówek, tworzenia alternatywnych form edukacji przedszkolnej, wdrażania w szkołach programów rozwojowych i tworzenia centrów kształcenia na odległość.

Za niecelowe należy uznać przyjęcie przez Ministerstwo do realizacji, w projektach typu *Opracowanie programów nauczania do kształcenia na odległość na wybranych kierunkach i specjalnościach studiów wyższych*, powtarzających się projektów, w których zakładano przygotowywanie programów nauczania dla tych samych kierunków studiów (7 z 10 projektów dotyczyło kierunku ekonomia i informatyka). W ocenie NIK opracowanie programów kształcenia w trybie na odległość dla różnych kierunków studiów, z określeniem wymogu ich udostępnienia do wykorzystania wszystkim uczelniom prowadzącym dany kierunek studiów, poszerzyłoby bazę dostępnych programów w ramach tych samych kosztów realizacji tego typu projektów. Łączna wartość 10 projektów, w ramach których na pięciu kierunkach studiów opracowano 16 programów nauczania do kształcenia na odległość, wyniosła 22.653,8 tys. zł.

Nie zapewniono praktycznego wykorzystania rezultatów tych projektów. Tylko dwie spośród 10 uczelni, które realizowały ww. projekty, wprowadziły studia na podstawie sporządzonych przez siebie programów nauczania, w których w roku akademickim 2008/09 uczestniczyło ogółem 329 osób.

W ocenie NIK powyższa sytuacja świadczy o niezachowaniu zasady trwałości i skuteczności zaproponowanych rozwiązań (określonej w załączniku nr 3 pkt II Uzupełnienia SPO RZL) i zasady efektywności (określonej w rozdziale 6.2.1 Uzupełnienia SPO RZL), obowiązujących przy wyborze projektów do realizacji w Działaniach 2.1 i 2.2.

Nie wdrożono żadnych projektów w obszarze wsparcia przewidzianego w Działaniu 2.1 schemat „c” (w rozdziale 4.4.3 Uzupełnienia SPO RZL), dotyczącym przeprowadzenia badań z zakresu efektywności kształcenia na odległość. W ocenie NIK przeprowadzenie

takich badań było uzasadnione m.in. nieefektywnym wykorzystaniem przez szkoły wyższe opracowanych przez nie 16 programów kształcenia na odległość.

* * *

Przedstawiając Pani Minister powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Dokonanie kwalifikacji stwierdzonych nieprawidłowości w projekcie *Wioska internetowa - kształcenie na odległość na terenach wiejskich* w aspekcie obowiązku zgłaszania nieprawidłowości do Komisji Europejskiej.
2. Zapewnienie pełnego wykorzystania wyposażenia zakupionego w ramach projektu *Wioska internetowa - kształcenie na odległość na terenach wiejskich*, zgodnie z jego planowanym przeznaczeniem, jako elementów ogólnokrajowej sieci informatycznej do kształcenia na odległość.
3. Upowszechnienie programów i pakietów edukacyjnych, sporządzonych w ramach projektów, polegających na opracowaniu przez szkoły wyższe programów nauczania do kształcenia na odległość.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Minister o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do treści art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przysługuje Pani Minister w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków.

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