



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 18 lutego 2011 r.

**Pani
Prof. dr hab. Barbara Kudrycka
Minister
Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

KNO-4101-02-04/2010
P/10/071

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 skontrolowała Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie planowania i przekazywania środków publicznych na zadania realizowane przez szkoły wyższe oraz nadzoru nad ich wykorzystaniem w latach 2008 - 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 sierpnia 2010 r., stosownie do treści art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowaną działalność Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności: przekazanie nadzorowanym szkołom wyższym prawidłowo wyliczonych kwot dotacji na działalność dydaktyczną i utrzymanie uczelni, zaawansowanie prac legislacyjnych zmierzających do reformy systemu szkolnictwa wyższego oraz zrealizowanie pięciu spośród sześciu wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie w 2008 r. w zakresie realizacji wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane.

Stwierdzone nieprawidłowości polegają na:

- nieegzekwowaniu zwrotu do budżetu państwa kwot dotacji niewykorzystanych w roku budżetowym na inwestycje przez nadzorowane szkoły wyższe,

- niepodejmowaniu działań w przypadkach wskazujących na niewłaściwe gospodarowanie środkami publicznymi przez nadzorowane szkoły wyższe,
 - nieegzekwowaniu prowadzenia przez szkoły wyższe wyodrębnionej ewidencji kosztów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych,
 - niewykonaniu delegacji ustawowej w zakresie określenia warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje oraz sposobu kontroli ich wykorzystania.
1. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazała szkołom wyższym w latach 2008 – 2009 dotacje budżetowe z cz. 38 – Szkolnictwo wyższe w kwocie łącznej 17.969.494,1 tys. zł, w tym na: działalność dydaktyczną – 14.987.108,9 tys. zł i pomoc materialną dla studentów i doktorantów - 2.982.385,2 tys. zł. W I półroczu 2010 r. przekazano na powyższe zadania dotacje w łącznej kwocie 5.398.041,8 tys. zł, w tym odpowiednio: 4.426.527,6 tys. zł i 971.514,2 tys. zł.

Ze środków przeznaczonych w budżecie państwa na naukę Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w ramach cz. 28 – Nauka, przekazała w skontrolowanym okresie szkołom wyższym łącznie kwotę 3.975.316,1 tys. zł na finansowanie działalności naukowo-badawczej i inwestycji służących potrzebom badań naukowych, w tym w 2008 r. – 1.464.016,6 tys. zł, w 2009 r. – 1.495.323,7 tys. zł i w I półroczu 2010 r. – 1.010.306,7 tys. zł oraz na cztery projekty celowe realizowane w latach 2008-2010 łączną kwotę 5.669,1 tys. zł.

2. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie egzekwowała od publicznych szkół wyższych zwrotu do budżetu państwa dotacji celowych na inwestycje niewykorzystanych do końca roku, na który zostały przyznane.

Było to niezgodne z art. 144 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) – obowiązującej do 31 grudnia 2009 r. oraz art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) – obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. Zgodnie z ww. przepisami, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego na który zostały udzielone podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 15 lutego następnego roku (według ww. ustawy obowiązującej do końca 2009 r.) i do 31 stycznia następnego roku (według ww. ustawy obowiązującej od stycznia 2010 r.).

Na podstawie rocznych rozliczeń wydatków na inwestycje przekazanych Ministerstwu przez nadzorowane szkoły wyższe stwierdzono, że według stanu na dzień

31 grudnia 2008 r. niewykorzystane dotacje stanowiły kwotę 46.227,6 tys. zł i dotyczyły 39 inwestycji realizowanych przez szkoły wyższe, a według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. niewykorzystane dotacje stanowiły kwotę 78.614,7 tys. zł i dotyczyły 31 inwestycji realizowanych przez szkoły wyższe.

Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie dopełniła obowiązku złożenia zawiadomień do rzecznika finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez rektorów nadzorowanych szkół wyższych, co wynika z art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.). Zgodnie z ww. ustawą naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu tej dotacji (art. 9 pkt 3 ustawy).

3. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie podejmowała skutecznych działań w przypadkach niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi przez nadzorowane szkoły wyższe mimo posiadanych informacji w tym zakresie oraz nie kierowała zawiadomień o naruszeniu przez rektorów tych szkół dyscypliny finansów publicznych.

Dotyczyło to przypadków, w których w przekazywanych do Ministerstwa danych o realizacji planów rzeczowo-finansowych, uczelnie wykazywały poniesione koszty wyższe niż zaplanowane. Stwierdzono, że w dziewięciu sprawozdaniach szkół wyższych za 2009 r., spośród 12 objętych kontrolą, wykazano przekroczenie kosztów w stosunku do określonych w planach po zmianach, w tym m.in.: w siedmiu uczelniach z tytułu zakupu usług obcych o łączną kwotę 8.644,9 tys. zł, w pięciu uczelniach z tytułu wynagrodzeń o kwotę 11.974,2 tys. zł; w czterech uczelniach z tytułu podróży służbowych o kwotę 606,5 tys. zł, a w pięciu uczelniach z tytułu ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników o kwotę 6.653,6 tys. zł.

Zgodnie z art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.), uczelnia publiczna prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo – finansowego zgodnie z przepisami o finansach publicznych i o rachunkowości i zobowiązana jest do ponoszenia kosztów na cele i w wysokości ustalonych w tych planie (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Niezapewnienie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego skutecznego nadzoru nad działalnością rektorów szkół wyższych świadczy o tolerowaniu działań mogących wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto z danych o realizacji planów rzeczowo – finansowych przekazanych Ministerstwu przez nadzorowane szkoły wyższe wynika, że w 2008 r. siedem szkół wyższych przeznaczyło na stypendia za wyniki w nauce lub sporcie kwoty wyższe niż na stypendia socjalne i na wyżywienie, mieszkaniowe i zapomogi w łącznej kwocie 9.238,0tys. zł, a w 2009 r. – dziewięć szkół wyższych w łącznej kwocie 8.772,4 tys. zł. Było to niezgodne z m.in. 174 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w myśl którego środki dotacji przeznaczone na stypendia i inne świadczenia socjalne nie mogą być niższe niż środki przeznaczone na stypendia za wyniki w nauce lub sporcie.

4. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie zapewniła właściwego nadzoru, o którym mowa w m.in. 33 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w zakresie zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania przez publiczne szkoły wyższe dotacji podmiotowych przekazanych na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych, działalności badawczej oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty.

Przedkładane przez nadzorowane szkoły wyższe roczne plany rzeczowo-finansowe oraz sprawozdania z ich wykonania uniemożliwiały określenie, czy dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W dokumentach tych zostały wyodrębnione przychody z działalności dydaktycznej pochodzące z dotacji oraz z wpływów z tytułu odpłatnej działalności kształcenia w formie niestacjonarnej, natomiast koszty dotyczące tych form kształcenia były wykazywane łącznie dla obu form kształcenia.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w szkołach wyższych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jednoznacznie wskazywały, że uczelnie nie wyodrębniają w ewidencji księgowej kosztów zadań finansowanych z dotacji budżetowej (kształcenia w formie studiów stacjonarnych) i kosztów finansowanych z opłat za kształcenie w formie studiów niestacjonarnych, co jest podstawą oceny wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Uniemożliwiało to rzetelne rozliczanie środków publicznych i wykazanie czy otrzymane z budżetu państwa dotacje przeznaczone zostały wyłącznie na zadania określone w m.in. 94 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Brak wydzielenia przez publiczne szkoły wyższe ewidencji analitycznej w sposób umożliwiający rozliczenie kosztów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych utrudniał prawidłową kontrolę Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie zgodności z przeznaczeniem wykorzystania dotacji na zadania, na które została przekazana. Celowe byłoby prowadzenie wyodrębnionej ewidencji tych kosztów przez publiczne szkoły wyższe.

5. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie podjęła prac legislacyjnych – zgodnie z delegacją ustawową zawartą z m.in. 95 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym – w celu określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje oraz sposobu kontroli ich wykorzystania.

Ponadto stwierdzono, że do czasu zakończenia kontroli nie było zatwierdzonej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, o której mowa w przyjętym w dniu 24 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów *Planie uporządkowania strategii rozwoju kraju*, według którego w ramach *Strategii rozwoju kapitału ludzkiego* przewidziano opracowanie m.in. *Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*

Brak strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, która m.in. powinna określać cele zmierzające do podniesienia jakości kształcenia i prowadzenia badań naukowych przez uczelnie oraz relacje uczelni z otoczeniem społecznym i gospodarczym, utrudnia alokację środków publicznych zgodnie z perspektywicznymi potrzebami. Na brak strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce wskazywał również raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju na temat szkolnictwa wyższego opublikowany we wrześniu 2007 r.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) egzekwowanie od nadzorowanych szkół wyższych:
 - a) zwrotu w przyszłości dotacji na inwestycje niewykorzystane zgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych niezgodnie z prawem,
 - b) przestrzegania przez szkoły wyższe obowiązku ponoszenia kosztów w kwotach określonych w planach rzeczowo-finansowych,
 - c) zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania przez szkoły wyższe dotacji podmiotowych na zadania określone w art. 94 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym,

- d) prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej przychodów i kosztów kształcenia studentów w formie stacjonarnej i niestacjonarnej,
- 2) rozważenie złożenia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosków o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) rozważenie przyspieszenia prac nad opracowaniem strategii rozwoju szkolnictwa wyższego.

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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister 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.