



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO-4100-001-05/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Bogdan Jasiński, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 907 2. Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89158 z dnia 13 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, al. J. Ch. Szucha 25, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Joanna Kluzik-Rostkowska, Minister Edukacji Narodowej od dnia 27 listopada 2013 r., a we wcześniejszym okresie objętym kontrolą Pani Krystyna Szumilas. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części nr 30 – <i>Oświata i wychowanie</i> .
Uzasadnienie oceny	Zaplanowane w ustawie z dnia 25 stycznia 2013 r. ustawa budżetowa na rok 2013² wydatki budżetu państwa w kwocie 443.862 tys. zł, zwiększone zostały decyzjami Ministra Finansów, środkami z rezerw celowych i rezerwy ogólnej do kwoty 497.724 tys. zł. Wydatki zrealizowano w sposób celowy i gospodarny w wysokości 472.812,4 tys. zł, co stanowiło 95,0% planu finansowego po zmianach. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w kwocie 358.820 tys. zł, zwiększone środkami rezerw celowych do kwoty 510.478,3 tys. zł, zrealizowano w wysokości 475.362,1 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu po zmianach. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania budżetowe i finansowe zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 10% ogółu zrealizowanych w części 30 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Minister Edukacji Narodowej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę, o których mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, nad wykonywaniem części 30 budżetu państwa w 2013 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: 1) niestosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy zlecaniu usługi dotyczącej zakupu czasu antenowego w mediach ogólnopolskich i regionalnych, a także nienależytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa przy zawieraniu umów w sprawie zamówienia publicznego związanych z wydatkowaniem ogółem 5.943,7 tys. zł;

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- 2) przekroczenia przez dyrektora Departamentu Informacji i Promocji w MEN zakresu umocowania do udzielania upoważnień zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej.

III. Wyniki kontroli

W ramach części 30 finansowane były zadania Ministra Edukacji Narodowej, kierującego działem administracji rządowej – oświata i wychowanie, na podstawie §. 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej⁴, określone w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵, obejmujące sprawy:

- kształcenia, nauczania, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów administracji publicznej,
- organizacji dziecięcych i młodzieżowych, w tym systemu dofinansowania zadań państwa realizowanych przez te organizacje,
- udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży,
- międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży.

1. Dochody budżetowe⁶

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 30 zostały zaplanowane w kwocie 11.987 tys. zł (zgodnie z projektem budżetu Ministra Edukacji Narodowej przesłanym do Ministra Finansów). Zrealizowane dochody wyniosły 8.076,9 tys. zł, tj. 67,4% kwoty planowanej i pochodziły głównie z dochodów osiągniętych w dziale 801 – Oświata i wychowanie w kwocie 7.691,6 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. (10.495,1 tys. zł) dochody te były niższe o 2.418,2 tys. zł. Przyczyną niewykonania prognozowanej kwoty dochodów części 30 były przede wszystkim niższe od zakładanych dochody w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne*, w którym uzyskano 1.638 tys. zł, co stanowiło 17,6% wielkości planowanej. Znacząco, tj. prawie 10-krotnie niższe od zakładanych, były również dochody w rozdziale 80195 – *Pozostała działalność* (208,3 tys. zł). Największe kwoty dochodów uzyskano w rozdziale 80193 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych* (4.210,9 tys. zł), w którym dochodów nie planowano. Znaczącą pozycję dochodów stanowiła także kwota 1.387,9 tys. zł, uzyskana w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*, w którym zaplanowano 102 tys. zł, tj. kwotę 14-krotnie mniejszą.

Powodem znaczących różnic między kwotami planowanymi a zrealizowanymi (w szczególności w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* oraz rozdziale 80195 – *Pozostała działalność*) były zmiany w przepisach dotyczących klasyfikacji budżetowej. W odniesieniu do funkcjonowania rozdziału 80193 – *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych* dotyczą różnicy w sposobie ujmowania dochodów według przepisów obowiązujących podczas prac w 2012 r. nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013 w stosunku do zasad obowiązujących w trakcie realizacji budżetu w ciągu 2013 r. wg jednorazowego aktu prawnego, jakim było rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 152-155, 1705-1710)

Na koniec 2013 r. w części 30 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2.743,6 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 2.722,1 tys. zł. W porównaniu do 2012 roku

⁴ Dz. U. Nr 248, poz. 1480.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

⁶ Zgodnie z założeniami kontroli przyjętymi dla dysponentów części budżetowych, u których zaplanowano dochody poniżej 200 mln. zł kontrola została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych dotyczących wykonania w 2013 r. dochodów budżetowych z wynikami z lat ubiegłych.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1518.

należności były o 1.239,7 tys. zł wyższe, a zaległości o 1.240,8 tys. zł i dotyczyły zarówno Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia), jak i innych jednostek:

- w Ministerstwie wzrosły o kwotę 577,1 tys. zł z tytułu zwrotu skorygowanej kwoty dofinansowania projektu pn. "Nauczyciel w przedsiębiorstwie" w związku z niewłaściwym wydatkowaniem dotacji z budżetu środków europejskich przez Uniwersytet Opolski;
- w Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie (ORE) wzrosły o kwotę 412,8 tys. zł z tytułu naliczenia kar umownych dla wykonawców z tytułu nieprawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia lub niewykonania przedmiotu zamówienia, rozpoczęcia nowych projektów systemowych realizowanych z innymi podmiotami, co wiąże się ze zwiększeniem ilości otrzymywanych zwrotów od tych podmiotów z tytułu odsetek bankowych od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych wydzielonych dla realizacji projektów oraz naliczenia odsetek od środków uznane przez Instytucję Pośredniczącą II Stopnia w projektach konkursowych jako nieprawidłowości lub środki niekwalifikowalne;
- w Krajowym Ośrodku Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Warszawie (KOWEZIU) o kwotę 97,9 tys. zł z tytułu kar umownych nałożonych na wykonawców w związku z nienależytym wykonaniem umów oraz zwiększeniem ilości przypadków i kwot należności, pobranych w związku z zabezpieczeniem procedur w postępowaniach z zakresu prawa zamówień publicznych (zatrzymanych wadium).

Największe kwoty zaległości stanowiły: należność Biura Informatyczno-Wdrożeniowego „Koncept” w Krakowie (920 tys. zł) z tytułu kar umownych wraz z odsetkami, Uniwersytetu Opolskiego (577,1 tys. zł) z tytułu zwrotu dotacji z budżetu środków europejskich oraz naliczone w ORE (jako instytucji pośredniczącej) 671,3 tys. zł, z tytułu uznania udzielanych dotacji na projekty konkursowe, jako wydatkowanych nieprawidłowo lub jako środki niekwalifikowalne.

(dowód: akta kontroli str. 162-167, 287-289, 304, 1705-1710)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 442.983 tys. zł, tj. w kwocie o 20,1% wyższej od zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu (368.916 tys. zł). Różnica ta wynikała z nieuwzględnienia środków (w tym na wynagrodzenia) na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Plan wydatków w trakcie roku budżetowego został zwiększony decyzjami Ministra Finansów w czterech z ośmiu działów klasyfikacji budżetowej o łączną kwotę 54.740,6 tys. zł. Uruchomione środki z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa dotyczyły głównie działów: 801 – *Oświata i wychowanie* (49.140,5 tys. zł) oraz 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* (5.180,8 tys. zł) i przeznaczone zostały m.in. na:

- sfinansowanie projektów systemowych realizowanych w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* – 17.611 tys. zł,
- realizację rządowego programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* – 2.500 tys. zł,
- realizację kampanii informacyjno-promocyjnej dotyczącej obniżenia wieku spełniania obowiązku szkolnego – 5.000 tys. zł,
- dofinansowanie zakupu i wydruku podręczników dla uczniów niewidomych i niedowidzących – 1.500 tys. zł,
- przeprowadzenie nowych egzaminów zawodowych – 4.687 tys. zł,
- organizację wakacyjnych wyjazdów edukacyjno-terapeutycznych dla dzieci i młodzieży z terenów, które zostały dotknięte niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi,
- realizację zadania pn. *Wolontariat Harcerski* – 1.000 tys. zł,
- sfinansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁸, z tytułu

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

przejętych do realizacji zadań, które uprzednio były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych – 2.963 tys. zł.

Plan wydatków budżetowych w roku 2013 ulegał licznym zmianom (61 decyzji Ministra Finansów oraz 175 Ministra Edukacji Narodowej), które (jak podają uzasadnienia do tych dokumentów) wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 39-46, 199-218, 1711-1726)

Zrealizowane w części 30 budżetu państwa wydatki wyniosły 472.812,4 tys. zł, tj. 95% kwoty planowanej w planie finansowym po zmianach i były wyższe o 3,2% od wydatków roku 2012. Największe wydatki wystąpiły w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* (413.565,1 tys. zł), stanowiąc 87,5% ogółu zrealizowanych wydatków w tej części budżetu. Najwyższą pozycję w tym dziale stanowiły wydatki w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* (204.604 tys. zł). Tylko w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej tego działu (na siedem, w których realizowano budżet) kwota wydatkowana była niższa od wydatków roku ubiegłego (o 8,9%) i dotyczyła finansowania zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia nauczycieli (67.227,1 tys. zł). Znacząco większe środki (223,8%) w stosunku do roku 2012 wydatkowano w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza*, co związane było z finansowaniem pomocy materialnej dla uczniów (5.046,3 tys. zł), oraz kolonii, obozów i innych form wypoczynku dla dzieci i młodzieży (odpowiednio 181% i 2.407 tys. zł).

Wydatki zrealizowane w 2013 r. w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły:

- dotacje i subwencje wykonane w 91,3% na kwotę 106.534 tys. zł,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowane w 90,6% na kwotę 8.412,7 tys. zł, w tym wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń na kwotę 5.225,3 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowane w 96,2% na kwotę 352.835 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne, na które wydatkowano 123.724 tys. zł (98,6% planu) oraz zakup materiałów i usług, na które wydatkowano 97.858,4 tys. zł (realizacja w 92,3%),
- wydatki majątkowe wykonane w 99% na kwotę 5.030,7 tys. zł, (co stanowi 84,6% wydatków ubiegłorocznych) w tym: wydatki inwestycyjne na kwotę 2.232,3 tys. zł, a wydatki na zakupy inwestycyjne na kwotę 2.798,4 tys. zł.

Nie stwierdzono przekroczenia limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1156-158, 68-183, 1711-1726)

Na dotacje zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 29.125 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej oraz przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków części 30, dokonywanych na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zwiększeń środków pochodzących z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa, plan po zmianach wyniósł 45.062 tys. zł⁹ (był wyższy o 7,9% od planu po zmianach w 2012 r. – 41.765 tys. zł).

Wykonanie tych wydatków wyniosło 43.878 tys. zł (97,4% planu po zmianach). W dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* na dotacje przeznaczono kwotę 721,4 tys. zł, przeznaczoną na wydawanie podręczników szkolnych i akademickich. W dziale 801 – *Oświata i wychowanie* w rozdziale 80195 – *Pozostała działalność* dotacje dotyczyły 17 zadań i kwoty 27.309 tys. zł, co obejmowało m.in.: *Wsparcie organizacji olimpiad, konkursów i turniejów* – 7.070 tys. zł; *Zapewnienie dostępu do podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych* – 4.639 tys. zł; *Projekty upowszechniające i wzmacniające wybrane działania bezpiecznej szkoły* – 2.427 tys. zł; *Projekt Szkoła przyjazna i bezpieczna dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi* – 1.565 tys. zł. Dotacje w dziale 854 (rozdział 85412 – *Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży*) wyniosły 2.407 tys. zł, natomiast w rozdziale 85413 – *Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju* –

⁹ Bez uwzględnienia środków na współfinansowanie projektów UE.

685,0 tys. zł. W dziale 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* udzielono dotacji podmiotowej w kwocie 8.000 tys. zł dla Centrum Nauki Kopernik w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 402-408)

Przyznanie dotacji celowych poprzedzała procedura, zapewniająca wybór podmiotów w konkursie ofert, określona w zarządzeniu nr 1 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie trybu zlecania i rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 409-437)

Szczegółową kontrolą objęto 13 dotacji o wartości łącznej 9.244,3 tys. zł. Stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie warunków zawartych w umowach i w terminach w nich określonych.

(dowód: akta kontroli str. 438-440)

Minister w wyniku rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego pn. „Wolontariat harcerski” udzielił dotacji celowych Związkowi Harcerstwa Polskiego w wysokości 742.462 zł oraz Związkowi Harcerstwa Rzeczypospolitej wspólnie ze Stowarzyszeniem Harcerstwa Katolickiego „Zawisza” Federacja Skautingu Europejskiego i Stowarzyszeniem Harcerskim w wysokości 257.538 zł. Przyznane dotacje były finansowane ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa w dziale 854 rozdział 85412 § 2820. Szczegółowa kontrola dokumentacji z realizacji tego zadania (sprawozdań merytorycznych, finansowych i kart oceny sprawozdań przez MEN) wynika, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania z zakresu szkolenia kadr organizacji harcerskich.

Zgodnie z regulaminem konkursu i ogłoszeniem o konkursie na stronie internetowej MEN oraz w BIP, celem konkursu było wyłonienie najkorzystniejszej oferty wnioskodawcy, który przeprowadzi szkolenia dla instruktorów harcerskich – wolontariuszy zaangażowanych w pracę z drużynami i gromadami zuhowymi zgodnie z założeniami metody harcerskiej, co oznaczało, że zostanie wybrana jedna, najlepsza oferta spełniająca wymagania określone w regulaminie konkursu. W wyniku konkursu, ze względu na równą liczbę punktów otrzymanych przez obie oferty, wybrano dwóch oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 1217-1228)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych przeznaczono 8.412,7 tys. zł, tj. 90,6% planu po zmianach i o 536,5 tys. zł mniej niż w 2012 r. Najwyższe wydatki poniesiono na: sfinansowanie kosztów utrzymania nauczycieli skierowanych na Wschód (Polonia) oraz zatrudnionych w sekcjach polskich szkół berlińskich i w zespole szkół w Atenach – 5.047,9 tys. zł; nagrody dla nauczycieli przyznawane przez Ministra Edukacji Narodowej za ich osiągnięcia dydaktyczne – 2.191 tys. zł oraz na wypłatę stypendiów Ministra o charakterze motywacyjnym dla 324 uczniów w formie jednorazowej nagrody w wysokości 3.000 zł (w ramach realizacji poddziałania 3.1.5.3.1. w budżecie zadaniowym pn. „*Wsparcie działalności innowacyjnej i eksperymentalnej oraz działań związanych z uczniem zdolnym, w tym realizacja stypendiów o charakterze motywacyjnym*”).

(dowód: akta kontroli str. 441-444)

Kwota zaplanowanych w ustawie budżetowej wydatków bieżących w części 30 w trakcie roku została zwiększona z 322.779 tys. zł do kwoty 366.708 tys. zł¹¹, tj. o 43.929 tys. zł, z tego w dziale 750 w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* została zwiększona z 38.540 tys. zł do kwoty 41.273 tys. zł, tj. o 2.733 tys. zł¹² oraz w dziale 801 (w rozdziałach: 80135; 80143; 80145; 80195) z 284.457 tys. zł¹³ do kwoty 325.020 tys. zł, tj. o 40.563 tys. zł. Wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 355.835 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach i wyższej od wykonania

¹⁰ Dz. Urz. MEN z 2013 r., poz. 2.

¹¹ Razem z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

¹² Kwota 38.540 tys. zł, to kwota z ustawy po nowelizacji bez środków UE, natomiast kwota 41.273 tys. zł, to kwota w planie po zmianach z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

¹³ Kwota 284.457 tys. zł, to kwota z ustawy przed nowelizacją bez środków UE, natomiast 325.020 tys. zł, to kwota w planie po zmianach z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

w 2012 r. o 3.409 tys. zł, tj. o 1%. Dominującą pozycję w tej grupie (33,7%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wysokości 123.724 tys. zł oraz na zakupy materiałów i usług (26,7%) w wysokości 97.858 tys. zł. W ramach wydatków bieżących sfinansowano m.in. umowy cywilnoprawne (§§ 4090, 4170, 4380 i 4390) w kwocie 98.041 tys. zł; opłaty i składki (§§ 4430, 4540 i 4690) w kwocie 20.022 tys. zł; szkolenia (§§ 4550 i 4700) w kwocie 690 tys. zł; podróże służbowe (§ 4410 i 4420) w kwocie 2.012 tys. zł oraz prace remontowo-konserwatorskie dotyczące zabytkowego obiektu będącego w użytkowaniu Ministerstwa (§ 4340) w kwocie 2.648 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 551)

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w 2013 r. w części 30 wyniosło 1.525 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o pięć osób. Różnice dotyczyły:

- zatrudnionych w dziale 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*), w którym przeciętne zatrudnienie wzrosło o trzy osoby, co obejmowało dwie osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz jedną osobę zaliczoną do korpusu służby cywilnej;
- zatrudnionych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*, w którym zatrudnienie wzrosło o dwie osoby, przy czym w rozdziale 80135 – *Szkolnictwo polskie za granicą* zatrudnienie zmalało o sześć osób (z 265 w 2012 r. do 259 w 2013 r.); w rozdziale 80143 – *Jednostki pomocnicze szkolnictwa* zatrudnienie wzrosło o cztery osoby (z 76 w 2012 r. do 80 w 2013 r.); w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* zatrudnienie wzrosło o trzy osoby (z 617 w 2012 r. do 620 w 2013 r.), a w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* zatrudnienie wzrosło o jedną osobę (z 280 w 2012 r. do 281 w 2013 r.).

W 2013 r. na wynagrodzenia osobowe przeznaczono 117.204,2 tys. zł, a wraz z pochodnymi 132.604,8 tys. zł. Wydatki te były niższe niż w 2012 r. (134.119,6 tys. zł) o 1,1%.

Z danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), w tym jednostek podległych, wynika, że w 2013 r. nie zostały przekroczone planowane kwoty na finansowanie wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2013 r. w części 30 wynosiło 6.405 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2012 r. (6.320 zł) było wyższe o 85 zł, tj. o 1,3%.

W dziale 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status zatrudnienia – 01) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w wyniku zmian kadrowych zmniejszyło się z kwoty 5.881 zł do kwoty 5.540 zł (o 341 zł), tj. o 5,8%.

W grupie członków służby cywilnej (status zatrudnienia – 03) przeciętne miesięczne wynagrodzenie zmniejszyło się z kwoty 7.520 zł do kwoty 7.408 zł (o 112 zł), tj. o 1,5%.

W grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne miesięczne wynagrodzenie (status zatrudnienia – 02) wzrosło z kwoty 12.614 zł do kwoty 12.681 zł (o 67 zł), tj. o 0,5%.

(dowód: akta kontroli str. 197-198, 552-558, 17127-1729, 1743, 1755-1756)

Wydatki na finansowanie 1.258 umów zlecenia i umów o dzieło z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa (bez pochodnych) w 2013 r. wyniosły łącznie 1.806,4 tys. zł.

Umowy cywilnoprawne zawierane w MEN dotyczyły w szczególności: opiniowania przez ekspertów podręczników szkolnych w ramach prowadzonych postępowań o dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego, przygotowywania przez ekspertów opinii wniosków o dofinansowanie projektów unijnych, wykonywania czynności w ramach postępowań kwalifikacyjnych lub egzaminacyjnych nauczycieli i komisji dyscyplinarnej dla nauczycieli

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

oraz świadczenie usług dotyczących prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych na rzecz obniżenia wieku spełniania obowiązku szkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 559-560)

Szczegółowym badaniem objęto 39 umów, w tym 16 w zakresie opiniowania podręczników, 18 w zakresie świadczenia usług dotyczących prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych na rzecz obniżenia wieku spełniania obowiązku szkolnego i pięć w zakresie zlecenia innych zadań na łączną kwotę 299,2 tys. zł.

W 2013 r. w Ministerstwie wydatkowano kwotę 260 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych z sześcioma osobami 18 umów zlecenia na świadczenie usług w zakresie przygotowywania informacji, komunikatów, notatek na potrzeby kierownictwa MEN, obsługi prasowej konferencji organizowanych przez Ministerstwo oraz jednostki podlegające MEN, przygotowywania projektów listów, odpowiedzi na zapytania i interpelacje oraz wynikających z potrzeb mediów, a także prac koncepcyjnych dotyczących prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących działalności MEN i realizowania kampanii informacyjno-promocyjnej na rzecz obniżenia wieku spełniania obowiązku szkolnego. Wydatki te były finansowane w dziale 801 rozdział 80195 § 4170, § 4110 i § 4120. W jednym przypadku zawarta umowa zlecenia dotyczyła usługi polegającej na sporządzeniu tekstów jednolitych 12 rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej z wynagrodzeniem 18 tys. zł brutto. Wydatek sfinansowano w dziale 750 rozdział 75001 § 4170. Wynikało to z obciążenia zadaniami służbowymi etatowych pracowników MEN.

(dowód: akta kontroli str. 599-636; 644-649; 707-715)

W 2013 r. zawarto dwie umowy związane ze szkoleniem pracowników na łączną kwotę 36,2 tys. zł w zakresie specjalistycznych kursów z języka francuskiego oraz organizacji dwudniowego integracyjnego szkolenia zawodowego dla 23 pracowników (sfinansowanego w kwocie 29 tys. zł ze środków Unii Europejskiej). Wydatki te sfinansowano w dziale 750 rozdział 75001 §§ 4700 i 4550 oraz §§ 4558 i 4559.

(dowód: akta kontroli str. 650-659; 707-715)

Zawarto także 12 umów zlecenia na łączną kwotę 123,5 tys. zł związanych z renowacją mebli i innych przedmiotów w zabytkowej siedzibie Ministerstwa. Umowy te zawarte zostały bez przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (zwanej dalej „ustawą PZP”), stanowiącym, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro. Wydatki sfinansowano w dziale 750 rozdział 75001 § 4300 i § 4210.

(dowód: akta kontroli str. 660-689; 707-715)

Na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego zawarto umowę z Polskim Koncernem Naftowym ORLEN S.A. na zakup:

- 1) paliw w obrocie bezgotówkowym dla samochodów służbowych w systemie elektronicznych kart flotowych na terenie Polski w szacunkowej ilości: benzyna bezołowiowa i pochodne – 115,5 tys. litrów, olej napędowy ON – 66 tys. litrów,
- 2) innych produktów i usług w obrocie bezgotówkowym dla samochodów służbowych w systemie elektronicznych kart flotowych na terenie Polski.

Umowa jest realizowana sukcesywnie w okresie od dnia 1 kwietnia 2013 r. do wyczerpania środków stanowiących wynagrodzenie wykonawcy (980,3 tys. zł z uwzględnieniem oferowanego upustu, w wysokości 1%, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2015 r. Umowa przewiduje, że cena, jaką MEN zapłaci za każdy zakup paliwa wynikać będzie z ilości faktycznie zatankowanego paliwa oraz ceny paliwa obowiązującej w danym punkcie sprzedaży (na danej stacji) w danym dniu, pomniejszonej o kwotę upustu. Faktury za zakup paliwa wykonawca będzie dostarczał w miesięcznym okresie rozliczeniowym: od pierwszego do ostatniego dnia miesiąca wraz ze zbiorczym zestawieniem transakcji z danego okresu rozliczeniowego.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Finansowanie umowy planowano w dziale 750 rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia*: w 2013 r. w kwocie 267,3 tys. zł, w 2014 r. w kwocie 356,5 tys. zł i w 2015 r. w kwocie 356,5 tys. zł. W 2013 r. na zakup paliwa (w ramach powyższej umowy) wydatkowano kwotę 165,9 tys. zł, tj. 16,9% kwoty określonej w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 690-696; 707-715)

Kontrolą objęto także zamówienie publiczne na usługę druku materiałów wraz z dostawą do siedziby Zamawiającego w 2013 r. udzielone na kwotę 76.098,80 zł w trybie zapytania o cenę, nie stwierdzając nieprawidłowości oraz cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prace remontowe w Ministerstwie, tj. w budynku MEN przy al. J. Ch. Szucha 25 w Warszawie, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego:

- wykonanie remontu czterech pomieszczeń biurowych na parterze (DE-WZP-BR-321-5/13) na kwotę 121.264,37 zł,
- remont korytarzy II piętra (DE-WZP-JJ-321-14/13) na kwotę 320.447,25 zł,
- remont sieci hydrantowej i poziomów centralnego ogrzewania (DE-WZP-KD-321-41/13) na kwotę 764.119,64 zł,
- remont sal konferencyjnych nr 201 i 205 (DE-WZP-KD-321-46/13) na kwotę 302.322,68 zł.

W każdym z ww. zamówień dotyczących remontów w fazie ich realizacji zmieniono istotne postanowienia umowy. W trzech przypadkach zmiany dotyczyły wzrostu wynagrodzenia wykonawcy zamówienia z tytułu wykonania robót dodatkowych, a w trzech przypadkach przedłużenia terminu wykonania zamówienia. Wzrost wynagrodzenia dotyczył:

- remontu czterech pomieszczeń biurowych o kwotę 16.947,21 zł w związku z koniecznością wymiany na nowe pięciu drzwi,
- remontu sieci hydrantowej i c.o. o kwotę 4.911,19 zł w związku z koniecznością skucia i usunięcia betonu z kanału technicznego, który uniemożliwiał dalsze prace,
- remontu sal konferencyjnych o kwotę 15.798,91 zł w związku z koniecznością wymiany podłoża na trasie i miejscu montażu kanałów wentylacyjnych i jednostek wentylacji zewnętrznej i wewnętrznej.

Możliwość dokonania zmian przewidywały postanowienia zawartych umów, specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenia o zamówieniach. Zlecenie wykonania robót dodatkowych obejmowało roboty, które były przewidziane w projektach budowlano-wykonawczych lub specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, a nie zostały ujęte w przedmiarach robót.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1437)

W 2013 r. Ministerstwo zawarto również umowę zlecenia na przygotowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia siedmiu sztuk dywanów oraz pełnienia funkcji biegłego i udziału w pracach komisji przetargowej podczas przygotowywania oraz prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dywanów. W ramach przedmiotu umowy zleceniobiorca zobowiązał się do przygotowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia siedmiu sztuk dywanów do pomieszczeń wskazanych przez zleciodawcę (opis każdego z dywanów musiał zawierać w szczególności: dobór dywanu wraz z kolorystyką i wymiarami do konkretnego pomieszczenia, przygotowanie rysunku wzoru dywanów, dobór i określenie gęstości oraz wysokości runa, dobór i określenie materiałów, z których będą wykonane dywany, określenie sposobu farbowania przędzy przeznaczonej na runo, określenie technologii wykonania dywanów, określenie sposobu pielęgnacji dywanów) oraz do przygotowania opinii, analiz, stanowisk i innych czynności o podobnym charakterze na prośbę przewodniczącego komisji przetargowej lub kierownika zamawiającego. Za wykonanie przedmiotu umowy określono wynagrodzenie łączne w wysokości 6,5 tys. zł brutto, w tym z tytułu przygotowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia w wysokości 5,5 tys. zł brutto oraz z tytułu czynności w zakresie przygotowywania opinii, analiz, stanowisk i innych czynności o podobnym charakterze w wysokości 1,0 tys. zł brutto.

W wyniku porozumienia stron w dniu 23 sierpnia 2013 r. rozwiązano ww. umowę w zakresie pełnienia funkcji biegłego i udziału w pracach komisji przetargowej podczas

przygotowywania oraz prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dywanów. Zadanie w części dotyczącej przygotowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia siedmiu sztuk dywanów do pomieszczeń wskazanych przez zlecniodawcę zostało zrealizowane. Zadanie sfinansowano w kwocie 5,5 tys. zł brutto (w dziale 750 rozdziale 75001 §§ 4110, 4120 i 4170).

(dowód: akta kontroli str. 697-706; 707-715)

Na przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej, dotyczącej promocji edukacji wczesnoszkolnej, pn. *6-latek w I klasie* w latach 2011-2013 wydatkowano łącznie 8.999.824,11 zł, w tym 6.845.738,14 zł w roku 2013. Minister Edukacji Narodowej monitorował przebieg kampanii informacyjno-promocyjnej poprzez analizę otrzymywanych raportów z jej emisji u poszczególnych nadawców. Raporty obejmowały określenie zasięgu kampanii adresowanej do grupy docelowej rodziców w wieku 25-44 lata.

(dowód: akta kontroli str. 60-120)

Wśród zrealizowanych wydatków na tę kampanię były m.in. dwie umowy dotyczące wykonania spotu reklamowego, gdzie:

- w umowie z dnia 24 stycznia 2013 r. określono, że: *Wykonawca przedstawi Zamawiającemu ramowy scenariusz Spotu do akceptacji w terminie do 18 stycznia 2013 roku (...), oraz w terminie do dnia 18 stycznia 2013 r. Wykonawca przedstawi Zamawiającemu listę co najmniej trzech Ambasadorów. (...) Jeżeli osoby te nie zostaną zaakceptowane, każda ze stron może od Umowy odstąpić;*
- w umowie z dnia 22 lutego 2013 r. zapisano, że: *Wykonawca przedstawi Zamawiającemu ramowy scenariusz Spotu do akceptacji w terminie do 11 lutego 2013 roku (...), oraz w terminie do dnia 13 lutego 2013 r. Zamawiający przedstawi Wykonawcy listę co najmniej trzech Ekspertów.*

(dowód: akta kontroli str. 259-283, 290-291)

W dniu 25 lutego 2014 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy PZP, przesłało do Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach ZP-SR o numerze referencyjnym ZP-SR/2013/7207.

W dniu 25 marca 2014 r. Ministerstwo wysłało do UZP korektę ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1495, 1627-1632)

Plan wydatków majątkowych w części 30 (z wyłączeniem środków na dofinansowanie zadań realizowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej) zaplanowany w ustawie budżetowej w kwocie 4.661,0 tys. zł¹⁶, w toku wykonywania budżetu wzrósł o 86,6 tys. zł i wyniósł 4.747,6 tys. zł. Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 4.720,0 tys. zł (99,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 993,9 tys. zł. W dziale 750 wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 2.029,6 tys. zł, (tj. 99,5% planu po zmianach), a w dziale 801 w kwocie 2.690,4 tys. zł (tj. 99,3% planu po zmianach).

W dziale 750 – *Administracja publiczna* w § 6060 - *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.283,0 tys. zł (99,9% planu po zmianach), a w § 6580 – *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 746,5 tys. zł (98,9% planu po zmianach). Zakupy i wydatki były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Środki te przeznaczono m.in. na: zakończenie zadania inwestycyjnego pn. „*Budowa stacji transformatorowej miejskiej wraz z likwidacją istniejącej stacji transformatorowej*” – 746,5 tys. zł; zakup sprzętu informatycznego – 239,2 tys. zł oraz urządzeń wielofunkcyjnych – 334,7 tys. zł; zakup wyposażenia (skanery za kwotę 27,1 tys. zł) oraz rozbudowę infrastruktury (zakup m.in. macierzy wraz ze światłowodowymi urządzeniami sieciowymi za kwotę 340,5 tys. zł) w związku z wdrożeniem w MEN systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD); modernizacją i rozbudową systemu telekomunikacyjnego w budynku MEN – 61,8 tys. zł.

¹⁶ Kwota z ustawy budżetowej przed nowelizacją (w ustawie po nowelizacji było 4.146 tys. zł).

W dziale 801 - *Oświata i wychowanie* środki w § 6050 - *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* w kwocie 366,3 tys. zł (98,9% planu po zmianach) wydatkowano m.in. na: zmianę systemu ogrzewania z elektrycznego na C.O. z sieci miejskiej w Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Jaworznie – 230,6 tys. zł; na wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wydatkowano 1.204,7 tys. zł (98,9%) m.in. na zakupy głównie sprzętu informatycznego i oprogramowania, oraz na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych kwotę 1.119,4 tys. zł (100%) na adaptację i remont budynku b. Zespołu Szkół Drzewnych w Łomży na potrzeby Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łomży.

(dowód: akta kontroli str. 445-464)

Szczegółowym badaniem objęto sześć umów zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na: dostawę i wdrożenie elementów infrastruktury sieciowej dla Centrum Informatycznego Edukacji; adaptację i remont budynku dla Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łomży; dostawę stacji roboczych i sprzętu informatycznego dla MEN; dostawę sprzętu informatycznego dla Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi. W wyniku kontroli dokumentacji księgowej będącej w posiadaniu Ministerstwa (umowy, protokoły odbioru, faktury) stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 465-550)

Wydatki majątkowe w dziale 801 - *Oświata i wychowanie* na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 310,7 tys. zł (tj. 93,7% planu po zmianach). Współfinansowano m.in. realizowane zakupy systemu informacyjnego i oprogramowania dla Centralnej Komisji Egzaminacyjnej – 47,1 tys. zł; zakup dwóch kserokopiarek dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej – 14,2 tys. zł; budowę i wdrożenie Platformy – System doskonalenia nauczycieli i dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania dla Ośrodka Rozwoju Edukacji – 1.230,3 tys. zł; zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania i sprzętu multimedialnego dla Centrum Informatycznego Edukacji – 6,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 454-464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Minister Edukacji Narodowej, w imieniu którego działał Dyrektor Departamentu Informacji i Promocji w MEN, zawarł w dniach 8 stycznia, 7 lutego, 17 czerwca i 20 września 2013 r. z agencją reklamową „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie cztery umowy o łącznej wartości 5.943.691,57 zł. Przedmiotem umów było zlecenie zakupu na rzecz Ministra Edukacji Narodowej czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych w związku z kampanią informacyjno-promocyjną edukacji wczesnoszkolnej („6-latek w I klasie”).

Do wskazanych umów załączono mediaplany (załącznik nr 1), w których wyróżniono dwa rodzaje kosztów: koszt przeprowadzenia kampanii oraz koszt przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia, których łączna wysokość wyniosła odpowiednio 5.770.574,31 zł i 173.117,25 zł. W żadnym z załączonych do ww. umów medioplanów nie ujęto kosztu zakupu czasu antenowego.

Potwierdzenie realizacji umów odbywało się poprzez podpisanie przez Ministra Edukacji Narodowej oraz „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. protokołów odbioru. Protokoły wskazywały łączną liczbę emisji spotu, ale nie zawierały wyszczególnienia, w których stacjach telewizyjnych dokonano zakupu czasu antenowego. Dopiero w raporcie z emisji kampanii MEN przedstawianym dodatkowo przez „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. wskazywano liczbę emisji w podziale na poszczególne stacje telewizyjne i radiowe.

„EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. z tytułu „Kampanii reklamowej MEN koszt mediów” wystawił sześć faktur na łączną kwotę 5.943.691,57 zł. Powyższe faktury zostały opisane jako realizacja umów zawartych przez Ministra Edukacji Narodowej z „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. W przedkładanych fakturach także nie wyodrębniono kosztów związanych z zakupem czasu antenowego.

Wybór „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. dokonany został bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ministerstwo Edukacji Narodowej dokonując wyboru powołało się na zwolnienie wynikające z art. 4 pkt 3 lit. h ustawy PZP, który wyłącza stosowanie ustawy w przypadku zamówień, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego.

Pan Sławomir Lewandowski – zastępca dyrektora Departamentu Informacji i Promocji w imieniu Ministra Edukacji Narodowej wyjaśnił, że: cyt. *zgodnie z doktryną zastosowane wyłączenie „ma charakter powszechny – mogą z niego korzystać wszyscy zamawiający, bez względu na rodzaj prowadzonej działalności. Przedmiotem wyłączenia jest czas antenowy – a więc część czasu programu radiowego lub telewizyjnego, w trakcie którego nadane zostaną audycja, reklama lub inny przekaz zgodnie z wolą zamawiającego. Warto podkreślić, że ustawa nie uzależnia możliwości korzystania z wyłączenia od zakupu czasu antenowego u nadawcy. Czas antenowy można nabyć od każdego podmiotu, który posiada do niego prawa, w tym od domu mediowego, agencji reklamowej itp.”* – „Prawo zamówień publicznych. Komentarz” autorstwa Włodzimierza Dzierżanowskiego, Jarosława Jerzykowskiego, Małgorzaty Stachowiak.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

Zdaniem NIK Minister Edukacji Narodowej nieprawidłowo zastosował zwolnienie wynikające z art. 4 pkt 3 lit. h ustawy PZP. Przedmiotem umów zawartych z „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. nie był zakup czasu antenowego, lecz zlecenie jego zakupu (pośrednictwo). Agencja reklamowa „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. w momencie zawierania umów z Ministrem Edukacji Narodowej nie posiadała praw do czasu antenowego. Dopiero po zawarciu umów z Ministrem Edukacji Narodowej „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o., na podstawie udzielonych upoważnień, miała zawrzeć z dostawcami usług medialnych umowy dotyczące emisji spotów reklamowych. Ponadto, na podstawie załączonych do umów mediaplanów, zakładany koszt przygotowania i realizacji kampanii reklamowej MEN przez EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. określono w wysokości 173.117,25 zł. Wartość netto tej kwoty, tj. 140.745,73 zł (równowartość 35.015 euro¹⁷) przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, poniżej której nie stosuje się ustawy PZP. (art. 4 pkt 8). W związku z powyższym naruszono art. 7 ust. 3 ustawy PZP stanowiący, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Dodatkowo, zdaniem NIK, zawarte przez Ministra Edukacji Narodowej z agencją reklamową „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. cztery umowy o łącznej wartości 5.943.691,57 zł nie zabezpieczały w pełni interesu Skarbu Państwa. W umowach tych nie wprowadzono klauzul umożliwiających Ministrowi Edukacji Narodowej weryfikację ostatecznych kosztów zakupu czasu antenowego i innych usług przez „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. Wskazane w mediaplanach (załącznik nr 1) dwie kategorie kosztów: koszt przeprowadzenia kampanii oraz koszt przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia, zdaniem NIK były nieprecyzyjne i niewystarczające. Wystawione z tytułu realizacji ww. umów przez „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. sześć faktur na łączną kwotę 5.943.691,57 zł dotyczyło „Kampanii reklamowej MEN koszt mediów” i nie wyróżniały poszczególnych kategorii kosztów. W konsekwencji nie znany był faktyczny, określony na podstawie dokumentów źródłowych, koszt zakupu czasu antenowego przez „EQUINOX POLSKA” Sp. z o.o. od poszczególnych stacji telewizyjnych i radiowych. Zawarcie tak sformułowanych umów wraz z ich rozliczeniem było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 47-120, 301, 1633-1703)

2. Umowy z EQUINOX POLSKA Sp. z o.o. zawierały w formie załączników upoważnienia dla tej agencji do zakupu czasu antenowego w mediach. W sześciu przypadkach (z dnia 8 stycznia, 7 lutego i 17 czerwca 2013 r. dla TVP S.A. i Polsat Media Sp. z o.o.) upoważnienia te zawierały klauzulę zezwalającą na udzielanie dalszych upoważnień do zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej. Zamieszczenie klauzul było niezgodne z zakresem umocowania jakie posiadał ówczesny

¹⁷ Wg średniego kursu złotego w stosunku do euro - 4,0196, zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282, poz. 1650).

dyrektor Departamentu Informacji i Promocji w MEN, określonym w regulaminie organizacyjnym MEN stanowiącym załącznik do zarządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej: nr 7 z dnia 28 lutego 2012 r.¹⁸ oraz nr 5 z dnia 6 lutego 2013 r.¹⁹, zarządzeniem Dyrektora Generalnego MEN w sprawie regulaminu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁰, a także zarządzeniem Dyrektora Generalnego MEN w sprawie zasad i trybu zawierania w Ministerstwie Edukacji Narodowej umów, do których nie stosuje się przepisów prawa zamówień publicznych²¹, jak również z trzema upoważnieniami udzielonymi dyrektorowi Departamentu Informacji i Promocji w MEN.

(dowód: akta kontroli str. 60-120)

Pan Sławomir Lewandowski – zastępca dyrektora Departamentu Informacji i Promocji w imieniu Ministra Edukacji Narodowej wyjaśnił, że: cyt. *Umowy zawarte zostały przez dyrektora Departamentu Informacji i Promocji na podstawie upoważnienia zawartego w § 11 ust 1 pkt 3 regulaminu organizacyjnego MEN (załącznik do zarządzenia nr 7 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2012 r. oraz do zarządzenia nr 6 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 lutego 2013 r.).*

Zdaniem NIK, przywołany w wyjaśnieniach przepis regulaminu organizacyjnego MEN mówiący, że: cyt. *Dyrektorzy departamentów są uprawnieni – w ramach zakresów działania kierowanych przez nich departamentów – do zawierania umów na realizację zadań oraz dokonywania wszelkich czynności związanych z ich wykonaniem.* nie upoważniał do udzielania dalszych pełnomocnictw do zawierania umów w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 137-143, 159-160)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dwóch ww. umowach dotyczących wykonania spotów reklamowych (z dnia 24 stycznia 2013 r. i z dnia 22 lutego 2013 r.) do przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnej dotyczącej promocji edukacji wczesnoszkolnej (6-latek w I klasie) wskazano terminy realizacji działań jako zdarzeń przyszłych, których daty wystąpienia były wsteczne w stosunku do dat zawarcia umów.

W sprawie wyznaczania w zawieranych przez MEN umowach terminów zamierzeń jako zdarzeń przyszłych, których daty wystąpienia określane są jako przeszłe Pani Anna Bogusz – Dyrektor Departamentu Informacji i Promocji w MEN w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła, że wynikały one z: cyt. (...) *podjętych przez oferentów tzw. działań przygotowawczych, które są prawnie uznaną i stosowaną praktyką.*

NIK nie podziela twierdzenia, że powyższe działanie jest prawnie uznaną i stosowaną praktyką.

2. W regulaminie otwartego konkursu ofert pn. „Wolontariat harcerski” nie przewidziano przypadku otrzymania w wyniku dokonanej oceny merytorycznej takiej samej liczby punktów przez dwie oferty. Zdaniem NIK, zasadne byłoby określanie w regulaminach otwartych konkursów ofert sposobu rozstrzygnięcia w przypadku sytuacji, która tu wystąpiła. Pozwoliłoby to na uniknięcie w przyszłości przypadków kwestionowania przez podmioty uczestniczące lub zainteresowane wzięciem udziału w konkursie wyników konkursów z powodu naruszeń regulaminu.

3. W rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, przekazanym do Urzędu Zamówień Publicznych, podano zaniżoną o jeden liczbę udzielonych zamówień z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy z uwagi na inne przesłanki niż wartość zamówienia, a dotyczących zakupu czasu antenowego oraz zaniżoną o 1.204.830,08 zł wartość (netto) udzielonych w tym trybie zamówień.

¹⁸ Dz. Urz. MEN z 2012 r., poz. 4.

¹⁹ Dz. Urz. MEN z 2013 r., poz. 4.

²⁰ Zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 10 z dnia 21 lipca 2008 r. ze zm.

²¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 9 z dnia 18 lipca 2008 r. ze zm.

W sprawie błędnych danych zawartych w sprawozdaniu ZP-SR Pani Beata Matosek – zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego MEN wyjaśniła, że była to omyłka rachunkowa polegająca na nieuwzględnieniu umowy nr MEN/2013/DIP/1734 z dnia 20 września 2013 r. o wartości netto 1.204.830,08 zł (1.481.941,00 zł brutto).

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Minister Edukacji Narodowej pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej dla III Priorytetu Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (PO KL) *Wysoka Jakość systemu oświaty* oraz X Priorytetu PO KL *Pomoc Techniczna*. Rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla beneficjentów projektów konkursowych pełnił dysponent II stopnia, tj. Ośrodek Rozwoju Edukacji.

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu środków europejskich w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 358.820 tys. zł, tj. w kwocie o 0,4% niższej od zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu (360.296 tys. zł). Projekt planu wydatków, oprócz części budżetowej, zakładał dodatkowe 190.556 tys. w rezerwie celowej, co łącznie stanowiło kwotę 550.852 tys. zł i nie przekraczało projektowanego napływu środków z tytułu refundacji poniesionych wydatków w ramach budżetu środków europejskich, przewidzianego dla części 30 budżetu państwa w kwocie 566.208 zł.

Określony w ustawie budżetowej plan wydatków w trakcie roku budżetowego został zwiększony do kwoty 510.478,3 tys. zł (po łącznych zmianach o kwotę 151.658,3 tys. zł, w tym: zwiększenie o kwotę 151.798,3 w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* i zmniejszenie środków w dziale 750 – *Administracja publiczna* o kwotę 140 tys. zł). Wszystkie przekazane przez MEN wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej w zakresie budżetu środków europejskich zostały pozytywnie zaopiniowane przez Ministra Finansów, w kwotach zaproponowanych przez MEN. Uruchomione środki pochodziły z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) i przeznaczone zostały na realizację projektów związanych m.in. z:

- modernizacją systemu zarządzania i nadzoru w oświacie,
- rozwojem systemu egzaminów zewnętrznych,
- poprawą jakości kształcenia, w tym efektywnego systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli oraz modernizacją treści i metod kształcenia,
- otwartością systemu edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie, w tym z opracowaniem i wdrożeniem Krajowego Systemu Kwalifikacji,
- kompleksowym wspomaganie rozwoju szkół.

Minister Edukacji Narodowej nie wnioskował o zwiększenia planu środkami z rezerwy celowej budżetu środków europejskich ujętej w poz. 99 z przeznaczeniem na finansowanie wynagrodzeń.

Podstawę do ujęcia przez dysponenta wydatków w projekcie ustawy budżetowej stanowiły projekty systemowe i konkursowe przewidziane do realizacji w kolejnym roku budżetowym wynikające z Planu działania dla Priorytetu III Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*. Zgłoszone do projektu ustawy budżetowej w ramach części 30 kwoty uwzględniały zadania realizowane w ramach programów i projektów finansowanych z budżetu środków europejskich. Wysokość zaplanowanych kwot w ramach budżetu środków europejskich wynikała z zapotrzebowania na środki zgłoszonego do Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (Departament Funduszy Strukturalnych w MEN) przez beneficjentów projektów systemowych oraz Instytucję Pośredniczącą II stopnia w Ośrodku Rozwoju Edukacji, która nadzorowała wdrażanie projektów wybieranych do dofinansowania w trybie konkursowym.

Zgłaszane zapotrzebowanie uwzględniało projekty już realizowane, jak również projekty, których rozpoczęcie zostało przewidziane na rok 2013 zgodnie z projektem Planu Działania dla Priorytetu III Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* przewidującego realizację projektów systemowych i konkursowych.

(dowód: akta kontroli str. 220-230, 292-296)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 475.362,1 tys. zł i stanowiły 93,1% planu po zmianach. Niższe wykonanie wydatków w stosunku do planu wystąpiło w rozdziałach:

75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – 24,7 tys. zł (12,7% planu), 80145 – Komisje egzaminacyjne – 28.758,3 tys. zł (81,2% planu) oraz rozdziale 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli – 286.629,6 tys. zł (91,7% planu). W tym ostatnim rozdziale kwota niewykorzystanych środków (25.854 tys. zł) była największa stanowiąc 73,6% wszystkich niewykorzystanych kwot (36.116,1 tys. zł), a dotyczyła w szczególności Ośrodka Rozwoju Edukacji (23.259,9 tys. zł). Inną jednostką, która nie wykorzystała 4.439,3 tys. zł, tj. prawie 14% swojego budżetu środków europejskich była Centralna Komisja Egzaminacyjna w Warszawie. Wskazywanymi w trakcie kontroli przyczynami niewykorzystania środków były:

- w przypadku rozdziału 80146 – *Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli* (dotyczy głównie ORE i realizowanych tam projektów konkursowych i systemowych):
 - liczne błędy popełniane przez beneficjentów konkursowych przy składaniu wniosków o płatność;
 - przedłużające się procedury przetargowe;
 - zmiany harmonogramów płatności;
 - nierozliczanie przez beneficjentów konkursowych wszystkich realizowanych w danym okresie zadań;
 - przeszkolenie mniejszej liczby beneficjentów z uwagi na problemy związane z rekrutacją;
 - opóźnienia wykonywanych zadań u partnera;
 - rezygnacja z organizacji międzynarodowej konferencji (500 tys.) – projekt „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkoły”;
 - przedłużające się procedury związane z zatrudnieniem personelu projektów;
 - zmniejszenie kosztów zarządzania projektami.
- w przypadku rozdziału 80145 – *Komisje egzaminacyjne*:
 - oszczędności związane z realizacją spotkań zespołów przedmiotowych (mniejsza liczba osób uczestniczących w spotkaniach);
 - niższe niż zakładano kwoty uzyskane w postępowaniu przetargowym;
 - mniejsze od planowanych koszty czynszu, usług telekomunikacyjnych, opłat administracyjnych, delegacji służbowych pracowników, wynagrodzeń dla autorów zadań egzaminacyjnych;
 - niższe koszty zarządzania projektami.
- w przypadku rozdziału 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*:
 - opóźniony nabór na stanowisko koordynatora projektu (procedura naboru została zakończona w lipcu 2013 r.);
 - nieudane próby naboru na stanowisko do spraw rozliczeń finansowych (dopiero trzecia próba naboru została zakończona pomyślnie w lutym 2014 r.).

Największe kwotowo wydatki (475.337,4 tys. zł, tj. 99,99% całości wydatków) poniesiono w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*. Pozostałą kwotę 24,7 tys. zł wydatkowano w dziale 750 – *Administracja publiczna* na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Minister, jako dysponent części 30 przekazywał do Ministerstwa Finansów w formie tabelarycznej informację dotyczącą liczby funkcjonujących rachunków pomocniczych jednostek podległych w zakresie budżetu środków europejskich oraz wysokość kwot znajdujących się na ww. rachunkach za okresy półroczne dla każdego miesiąca odrębnie. Zestawienia te umożliwiały monitoring prawidłowości rozliczeń na tych rachunkach.

Jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziły dziewięć rachunków pomocniczych wydatków ze środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²², z czego sześć w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz trzy w Narodowym Banku Polskim.

²² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

Na koniec 2013 r. dokonano zwrotu środków niewykorzystanych w kwocie 11.281,1 tys. zł oraz odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, w kwocie 624,3 tys. zł.

W 2013 r. w przypadku pięciu realizowanych projektów odnotowano 1.899 przypadków ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa. Dotyczyły one opłat za media, refundacji wynagrodzeń osobowych oraz zaliczek na delegacje krajowe i zagraniczne. Wynikało to z konieczności refundacji wynagrodzeń osobowych wypłaconych w okresie realizacji projektu przed dniem podpisania decyzji Ministra w sprawie powierzenia realizacji projektu oraz krótkich terminów płatności i było zgodne z warunkami dofinansowania projektów określonych w umowach o ich dofinansowanie, o których mowa w art. 206 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 231-249, 284-286, 292-296, 1438-1450)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Realizacja wybranych działań Krajowego Programu Reform – Krajowe Ramy Kwalifikacji

Opis stanu
faktycznego

W ramach modernizacji krajowego systemu kwalifikacji w 2013 roku realizowany był projekt pod tytułem *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania KRK oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie* (o okresie realizacji od 1 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. o wartości 35,9 mln zł, z czego 16,1 mln zł stanowiły planowane wydatki w 2013 roku). Jednocześnie od 1 stycznia 2013 r. zaplanowano rozpoczęcie realizacji projektu pod roboczym tytułem *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym oraz kampania informacyjna dotycząca jego funkcjonowania* o wartości 50 mln zł (z tego 5 mln zł w roku 2013).

Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji ma być nowym ważnym narzędziem praktycznej realizacji polityki na rzecz uczenia się przez całe życie i służyć różnym grupom użytkowników, w tym m. in.:

- rodzicom doradzającym swoim dzieciom i innym osobom zainteresowanym uzyskaniem kwalifikacji, którym stworzy znacznie lepsze niż obecnie możliwości planowania rozwoju lub kolejnych etapów kariery zawodowej w Polsce i poza jej granicami,
- nauczycielom, pedagogom szkolnym, doradcom zawodowym,
- pracodawcom, dla których będzie stanowił pomoc nie tylko w zatrudnianiu osób mających odpowiednie kompetencje, lecz także w lepszym planowaniu działań w zakresie wspierania rozwoju zawodowego swoich pracowników,
- urzędem, instytucjom oraz organizacjom pozarządowym, którym pomoże w realizacji ich zadań publicznych.

W związku z trudnościami w wyznaczeniu przez Komitet Sterujący ds. Krajowych Ram Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie podmiotu prowadzącego w przyszłości Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji podjęto decyzję o:

- wydłużeniu okresu realizacji projektu *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania KRK oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie* do 30 czerwca 2015 r. i zwiększeniu jego wartości do kwoty 43 mln zł, w tym 15,5 mln w 2013 r.;
- realizacji wspólnie z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie projektu pn. *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – pilotażowe wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji oraz kampania informacyjna dotycząca jego funkcjonowania* w okresie: lipiec 2013 do czerwiec 2015 o wartości 17 mln, w tym 2,5 mln w 2013 r.;
- realizacji projektu pn. *Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji w zakresie organizacyjno-instytucjonalnym* o okresie realizacji: listopad 2013 do czerwiec 2015 o wartości 6 mln, w tym 0,5 mln w 2013 r.

Na realizację wszystkich trzech ww. projektów w 2013 roku wydatkowano 11,9 mln zł osiągając nw. rezultaty:

- zakończenie konsultacji nad projektem Polskie Ramy Kwalifikacji i przygotowanie finalnego projektu z tabelą charakterystyk poziomów do akceptacji Komitetu Sterującego ds. KRK;
- zakończenie prac nad raportem referencyjnym – w dniu 2 września 2013 r. Komitet do Spraw Europejskich przyjął jego ostateczną wersję;
- wykonano finalną wersję *Raportu Samo-potwierdzenia Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*;
- przygotowano do druku dwujęzyczną wersję słownika pt. *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*;
- opracowano ogólne zasady oraz krajowe standardy w zakresie metodologii walidowania efektów uczenia;
- przypisano wstępnie poziomy Polskiej Ramy Kwalifikacji w ramach prac 14-tu zespołów branżowych do 413 kwalifikacji;
- przygotowano projekt dokumentu pod tytułem „Koncepcja Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji”;
- opracowano projekty wybranych procedur niezbędnych do realizacji poszczególnych procesów, które będą testowane w ramach pilotażu.

(dowód: akta kontroli str. 297-300)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Minister Edukacji Narodowej sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

Nadzór i kontrola realizowane były w formie:

- kwartalnych sprawozdań opisowych z realizacji dochodów i wydatków sporządzanych obligatoryjnie przez jednostki podległe. Wynikające z ich treści wnioski prezentowane były w informacjach z wykonania planu dochodów i wydatków oraz zadań cz. 30 opracowywanych przez Departament Ekonomiczny MEN;
- bieżącego monitoringu w zakresie zmian w planie wydatków, wstępnego zaangażowania środków oraz wykonania wydatków oraz kontroli głównego księgowego Resortu m.in. w zakresie ujmowania operacji na kontach księgowych i przeprowadzanych audytów wewnętrznych ujętych w planie audytu wewnętrznego Ministerstwa;
- kontroli u podległych dysponentów (kontrola w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej);
- kontroli prowadzonych z udziałem Departamentu Ekonomicznego, przez pracowników departamentów nadzorujących merytorycznie wydatkowanie środków finansowych na oświatę przekazywanych w ramach dotacji na zadania publiczne;
- kontroli prowadzonych z udziałem Departamentu Ekonomicznego, przez pracowników departamentów nadzorujących merytorycznie jednostki nadzorowane (kontrola w Instytucie Badań Edukacyjnych).

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych oraz rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał w zakresie operacji finansowych wg stanu na dzień 31.12.2013 r.:

- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁴ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁵. Odbiorcy sprawozdań to odpowiednio według swoich właściwości: Ministerstwo Finansów (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-BZ1), Centrum Informatyki Statystycznej w Radomiu (Rb-70) i Urząd Statystyczny we Wrocławiu (Rb-N, Rb-Z).

(dowód: akta kontroli str. 343-383, 1426, 1454-1475, 1704-1760)

Sprawozdania budżetowe i finansowe przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 8.077 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 472.812,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony wydrukiem z systemu *Video TEL 5.5* wykonanym 27 marca 2014 r. potwierdzającym stan zerowy rachunku od dnia 7 stycznia 2014 r., tj. w okresie przejściowym, o którym mowa w § 20 ust. 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 8.076.930,21 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 472.812.404,71 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 1.324.237,72 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

W MEN nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne

²³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

z zapisami po stronie Ma konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

(dowód: akta kontroli str. 1497-1620)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęte w Ministerstwie zasady (polityka) rachunkowości zostały określone w zarządzeniu Nr 38 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej²⁶ i spełniały warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷. Ministerstwo prowadziło rachunkowość zgodnie z planem kont i zasadami ich funkcjonowania ustalonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

W Ministerstwie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej w zintegrowanym systemie informatycznym – ENOVA wersja 9.5. Badanie systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej (kwestionariusze D i E) nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 384-401)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (MUS)²⁹ 155 dowodów księgowych na kwotę 47.338,7 tys. zł, w tym 42 dobrane losowo na kwotę 5.557,5 tys. zł, 17 dobranych obligatoryjnie na kwotę 31.448,1 tys. zł oraz 96 dobranych celowo na kwotę 10.333,1 tys. zł. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urzędzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej (dysponent III stopnia). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. na koncie 201 *Rozrachunki z dostawcami*. Spośród ww. pozycji operacji, po dokonanych przeglądzie analitycznym danych z ksiąg 2013 roku Ministerstwa Edukacji Narodowej i uwzględnieniu wyjaśnień złożonych przez Panią Katarzynę Tomaszewską – główną księgową Ministerstwa, wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru liczącego 370.987 pozycji dokonano losowania próby 59 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych metodą monetarną na kwotę 37.005,6 tys. zł. Ponadto badaniu podano 96 dowodów i zapisów księgowych dobranych

²⁶ Niepublikowane.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

²⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 7,8% ogółu zrealizowanych w roku 2013 wydatków.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym.
(dowód: akta kontroli str. 305-341)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Działania nadzorcze dysponenta w zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Wykonując budżet w układzie zadaniowym Urząd obsługujący Ministra Edukacji Narodowej jako dysponenta 30 części budżetu państwa realizował zadania, podzadania, działania i poddziałania w ramach nw. funkcji państwa:

- nr 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny,
- nr 3 – Edukacja, wychowanie i opieka,
- nr 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic,
- nr 15 – Polityka zagraniczna,
- nr 16 – Sprawy obywatelskie,
- nr 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju,
- nr 22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Najwięcej podzadań i działań utworzono dla realizacji zadania – *Oświata i wychowanie* w ramach funkcji nr 3 – *Edukacja, wychowanie i opieka*, określając dla nich cele i mierniki. Jednocześnie na to zadanie zaplanowano (w planie po zmianach) najwyższą w 30 części budżetu państwa kwotę – 934.173,9 tys. zł. (w tym 510.478,3 tys. zł z budżetu środków europejskich), z czego wykonano 877.472,1 tys. zł, tj. 93,9% (w tym 475.362,1 tys. zł z budżetu środków europejskich). Do monitorowania stopnia osiągnięcia celu realizowanego zadania użyto miernika – *Odsetek uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli (w %)*. Zaplanowana wartość miernika, którą zamierzano osiągnąć w roku 2013 to: 83,4%. Uzyskana wartość miernika to: 83,6%.

Najwyższe kwoty wydatków w budżecie 2013 r. przeznaczono na realizację nw. podzadań:

- 3.1.4. – *Przygotowanie i przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych* – 259.339,1 tys. zł (wykonanie – 246.120,4 tys. zł, tj. 94,9%), którego celem była diagnoza osiągnięć edukacyjnych uczniów na poszczególnych etapach kształcenia,
- 3.1.2. – *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* – 280.488,5 tys. zł (wykonanie – 265.883,7 tys. zł, tj. 94,8%), gdzie celem było podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia,
- 3.1.3. – *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* – 186.310,7 tys. zł (wykonanie – 172.935 tys. zł, tj. 92,8%), którego celem było zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i zagranicą.

Jednostki podległe Ministrowi przekazywały kwartalne sprawozdania opisowe z realizacji dochodów i wydatków budżetowych do Departamentu Ekonomicznego. Przekazywane przez jednostki informacje kwartalne opracowywane były na podstawie sporządzanych sprawozdań budżetowych oraz innych gromadzonych danych niezbędnych do ich prawidłowego przygotowania i dotyczyły, oprócz uzyskanych dochodów oraz zrealizowanych wydatków, osiągniętych efektów rzeczowych w danym okresie sprawozdawczym. Natomiast jednostki nadzorowane przez Ministra przekazywały sprawozdania z realizacji swojej działalności bezpośrednio do departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za ich nadzór. Np. w przypadku *Centrum Nauki Kopernik*, po zakończeniu danego roku, sprawozdanie z wykonania programu działalności i planu finansowego instytucji przekazywane było do Departamentu Jakości Edukacji.

Prowadzone przez Departament Ekonomiczny działania weryfikujące dane prezentowane w sprawozdaniach kwartalnych (opisowych) z danymi ujmowanymi w sprawozdaniach budżetowych nie dawały przesłanek do podjęcia i przeprowadzenia kontroli w jednostkach

podległych. Ministerstwo nie przeprowadzało w 2013 r. bezpośrednich kontroli w jednostkach podległych Ministrowi, których przedmiotem byłaby problematyka efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. Jednakże zagadnienia związane z efektywnością i skutecznością realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym jednostek podległych były omawiane podczas szkoleń zorganizowanych przez Departament Ekonomiczny MEN w czerwcu i październiku 2013 r. dla pracowników ww. jednostek.

W celu wzmocnienia działań kontrolnych oraz zwiększenia skuteczności realizowanych zadań, w tym efektywności wydatkowania środków, co kwartał przygotowywane były dla Kierownictwa MEN informacje na temat realizacji planu dochodów i wydatków oraz zadań cz. 30 – *Oświata i wychowanie*. Na przykład w informacji na koniec III kwartału zawarto m.in. wnioski odnośnie niższej, niż wynikało to ze wskaźnika upływu czasu, realizacji planu wydatków przez jednostki podległe Ministrowi oraz informacje dotyczące realizacji założonych celów. Formułowane na podstawie przeprowadzonych analiz zalecenia, kierowane były do podległych dysponentów.

Proces wyznaczania zarówno celów jak i mierników na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej w Ministerstwie rozpoczyna się od prac Zespołu do koordynacji współpracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej w procesie budżetowania zadaniowego³⁰. Każda z komórek merytorycznych przedstawia propozycje mierników i ich planowanych wartości dla zadań, podzadań i działań w ramach swojej odpowiedzialności. Odpowiedzialność za mierniki przypisana jest tym komórkom organizacyjnym MEN, które w największym stopniu odpowiadają za ich finansową i merytoryczną realizację. Ustalane cele i wartości mierników są ostatecznie weryfikowane przez Zespół pod kątem zgodności z bieżącą polityką rządu, jak i planowanymi do realizacji działaniami priorytetowymi.

W celu kontroli efektywności i skuteczności realizacji planu wydatków w ujęciu zadaniowym, na podstawie mierników stopnia realizacji celów, w każdej komórce organizacyjnej MEN dokonywana była okresowa analiza stopnia realizacji celów określonych dla zadań, podzadań i działań na podstawie wewnętrznych procedur poszczególnych komórek organizacyjnych. Ustalanie i monitorowanie wartości mierników odbywało się na podstawie danych gromadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne MEN. Zbiorcza baza danych dla wszystkich mierników była w posiadaniu Departamentu Ekonomicznego MEN. W trakcie roku budżetowego wartości mierników były aktualizowane podczas dokonywanych zmian w planie finansowym w przypadkach, gdy przedmiotowa zmiana miała wpływ na miernik.

(dowód: akta kontroli str. 343-383, 1451-1493)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

- 1) udzielanie zamówień publicznych wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy PZP, za wyjątkiem przypadków, w których ustawa ta nie ma zastosowania;
- 2) wyeliminowanie przypadków udzielania upoważnień do zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej, niezgodnych z zakresem posiadanego umocowania.

³⁰ Zespół powołano zarządzeniem Nr 12/2009 Dyrektora Generalnego MEN z dnia 16 lipca 2009 r. zmienionym zarządzeniem Nr 13/2010 z dnia 27 września 2010 r.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

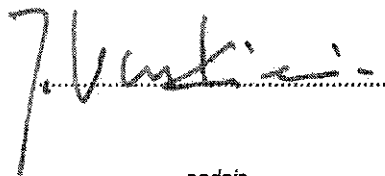
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz



podpis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4100-001-05/2014
P/14/001

Warszawa, dnia 11 czerwca 2014 r.

Pani

Joanna Kluzik-Rostkowska

Minister Edukacji Narodowej

POWIADOMIENIE

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego – na podstawie art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) – powiadamia, że w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 kwietnia 2014 r., sporządzonego w związku z kontrolą pn. Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (P/14/001) dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie w pkt. 3 na str. 17-18 wyrazów: „Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*” wyrazami: „Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 130 – rachunek bieżący jednostki (prowadzonego w analityce w układzie tradycyjnym i zadaniowym) oraz konta 138 – rachunek środków europejskich”.

W załączeniu przekazuję adnotację, dokonaną na str. 22 wystąpienia pokontrolnego, zawierającą treść i datę sprostowania.

Sprostowanie powyższej omyłki nie podlega zaskarżeniu.

WYSTĄPIENIE
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Anna Kucharska

Załącznik: Adnotacja zawierająca treść i datę sprostowania.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy o NIK w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie w pkt. 3 na str. 17-18 wyrazów: „Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym” wyrazami: „Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 130 – rachunek bieżący jednostki (prowadzonego w analityce w układzie tradycyjnym i zadaniowym) oraz konta 138 – rachunek środków europejskich”.

Warszawa, dnia 10 czerwca 2014 r.

Ł up. 
Ilona Kolan-Gilfiska