



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO.410.008.01.2015

P/15/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/015 – Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Helena Błachut, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 15531, 2. Iwona Sekuła, doradca prawny, na podstawie legitymacji służbowej nr 16870, 3. Małgorzata Orłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97756 z dnia 2 września 2015 r., 4. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97768 z dnia 4 grudnia 2015 r., 5. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97760 z dnia 21 września 2015 r., 6. Robert Sasin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97769 z dnia 4 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 3319-3322)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, dalej: Ministerstwo, MNiSW.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiceprezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego od dnia 16 listopada 2015 r. jest dr Jarosław Gowin ¹ , poprzednio, tj. od dnia 3 grudnia 2013 r. do dnia 15 listopada 2015 r. funkcję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pełniła prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska ² . (dowód: akta kontroli str. 1207)
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2014 r. – 31 sierpnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych w 2014 r. i w 2015 r.³ oraz sporządzone na ich podstawie sprawozdanie finansowe jednostki za 2014 r., sprawozdania budżetowe za pierwsze półrocze 2015 r. i inne sprawozdania o charakterze finansowym.

System kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań Ministerstwa nie chronił od błędów lub nie pozwalał na ich ujawnienie oraz korektę, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Jednakże stwierdzone w kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2014 r. nie miały istotnego wpływu na dane wykazane w sprawozdaniu finansowym.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1091).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806) oraz www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/prof-lena-kolarska-bobinska-nowym-ministrem-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego.html.

³ Wg stanu na dzień 31 sierpnia 2015 r.

Zdaniem NIK określony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzór sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego nie pozwalał na identyfikację wszystkich źródeł finansowania szkół wyższych⁴, co stwarzało ryzyko niezapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Skala stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, mających także wpływ na poprawność sporządzenia sprawozdania finansowego, nie uzasadniała obniżenia oceny ogólnej. Łączna suma nieprawidłowości, odnosząca się do poszczególnych elementów sprawozdania finansowego wynosiła, odpowiednio 0,79% sumy bilansowej, 0,61% średniej arytmetycznej z sumy przychodów i kosztów oraz 0,59% wartości funduszy własnych⁵ i nie przekroczyła przyjętych w kontroli progów istotności.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieutworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności na kwotę co najmniej 466.046,29 zł,
- błędnej ewidencji należności krótkoterminowych w kwocie 774.119,22 zł skutkiem czego była ich niewłaściwa prezentacja w sprawozdaniu jako należności długoterminowych,
- błędnym zaliczeniu do rozliczeń międzyokresowych przychodów z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 1.746.355,76 zł, stanowiących równowartość należności przypisanych w 2014 r. lub latach wcześniejszych i nierozliczonych do dnia bilansowego, w wyniku czego zaniżono wynik finansowy 2014 r. o 1.184.657,78 zł oraz fundusz jednostki o 561.697,98 zł,
- niezaksięgowaniu etapu rozliczeniowego poprzedzającego osiągnięcie dochodu z tytułu zwrotu dotacji w kwocie 1.796.000,00 zł, w wyniku czego kwotę tę wykazano w księgach jako dochody nieprzypisane,
- niezinventaryzowaniu w 2014 r. wartości niematerialnych i prawnych i niedokonaniu analizy tych składników majątkowych (o łącznej wartości początkowej 128.379,00 zł), w wyniku czego wykazano w ewidencji licencje na programy komputerowe, które utraciły wartość użytkową oraz karty sieciowe nie spełniające definicji wartości niematerialnych i prawnych,
- nieudokumentowaniu przeprowadzonej w 2014 r. inwentaryzacji należności w łącznej kwocie 1.746.355,76 zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że określony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzór sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego uczelni nie pozwalał na pełne określenie źródeł finansowania uczelni publicznych, w tym m.in. jakie przychody zaliczono do tzw. „pozostałych przychodów”. Na pozycję tę mogą składać się między innymi przychody z wynajmu pomieszczeń, środki otrzymane na rzecz studentów niebędących obywatelami polskimi, środki budżetowe na nagrody ministra oraz dochody ze sprzedaży innych usług. We wzorze sprawozdania składanego przez uczelnie nie zostały także wyodrębnione przychody ze sprzedaży prac i usług jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego usytuowane zostało w Departamencie Szkolnictwa Wyższego i Kontroli, podczas gdy zgodnie z art. 280 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ kierownik audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu – dyrektorowi generalnemu w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Ponadto w zakresie działań Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli usytuowano kontrolę resortową dotyczącą zarówno szkolnictwa wyższego, jak i nauki, co – zdaniem NIK – nie

⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru rocznego sprawozdania z działalności uczelni albo związku uczelni oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 515 ze zm.).

⁵ Fundusze własne liczone jako suma pasywów w pozycji A *Fundusz* i pozycji B *Państwowy fundusz celowy*.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

wyduje się zasadne w sytuacji istnienia Departamentu Nauki w strukturze organizacyjnej Ministerstwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Księgi rachunkowe

1.1. System kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

System kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań Ministerstwa oparto na sformalizowanych wzorach postępowania wynikających z uregulowań zewnętrznych, jak również wewnętrznych zarządzeń⁷. Ministerstwo zostało wyposażone w adekwatny sprzęt i oprogramowanie tworzące systemy informatyczne, a pracownikom zapewniono możliwości stałego doskonalenia zawodowego. Departament Budżetu i Finansów, odpowiedzialny za sprawozdawczość finansową, dysponuje merytoryczną i relatywnie stałą kadrą pracowników. Pracownicy podlegają okresowym ocenom, według znanych im kryteriów.

Kontrolę instytucjonalną w Ministerstwie wykonuje Biuro Dyrektora Generalnego. Elementem kontroli zarządczej w Ministerstwie jest proces identyfikowania, analizy i zarządzania ryzykiem zarówno w poszczególnych komórkach organizacyjnych, jak i na poziomie całej jednostki. Ryzyka identyfikowane są na poziomach komórek organizacyjnych (Departamentów, Biur), a następnie umieszczane w rejestrze ryzyk. Drugi poziom szacowania ma na celu zebranie informacji o zidentyfikowanych ryzykach i ich wstępną weryfikację ze wskazaniem poziomu istotności (niski, średni, wysoki, krytyczny). Rejestr ryzyk wykorzystywany jest m.in. do planowania kontroli, wyznaczania obszarów audytu i monitorowania procesów zapobiegawczych materializowaniu się ryzyk. Nadzór nad czynnościami kontroli, w obszarach sprawozdawczości finansowej, w ramach kontroli funkcjonalnej sprawowany jest przez kolejnych przełożonych (naczelników, głównego księgowego, kierownictwo Departamentu Budżetu i Finansów) w ramach powierzonych im obowiązków. W latach 2014-2015 księgi rachunkowe, sprawozdania finansowe, budżetowe oraz inne o charakterze finansowym nie były przedmiotem kontroli lub audytu realizowanych przez Departament Szkolnictwa Wyższego i Kontroli oraz Samodzielne Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego – Komórkę Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str.24-378)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego usytuowane zostało w Departamencie Szkolnictwa Wyższego i Kontroli, podczas gdy zgodnie z art. 280 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ kierownik audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu – dyrektorowi generalnemu w zakresie określonym odrębnymi przepisami.

W wyjaśnieniach odnośnie ww. stanu faktycznego Dyrektor Generalny Marek Kuciński wyjaśnił, że kierownictwo jednostki jest świadome i akceptuje sytuację jednoczesnego kierowania komórką audytu i pełnienia funkcji dyrektora komórki organizacyjnej. W ocenie autora wyjaśnień, kierownik komórki audytu wewnętrznego nie podejmuje działań, które

⁷ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. Urz. MNiSW z 2014 r., poz. 25), Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. Urz. MNiSW z 2015 r., poz. 29), Zarządzenie Nr 58/2011 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej w MNiSW, Zarządzenie Nr 59/2011 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Zarządzania Ryzykiem, Zarządzenie Nr 3/2014 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad i trybu przeprowadzania wewnętrznej kontroli instytucjonalnej w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Zarządzenie Nr 7/2012 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie instrukcji kasowej, zasad obiegu dokumentów i dokumentowania operacji gospodarczych z załącznikami.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

mogłyby skutkować naruszeniem niezależności lub obiektywizmu audytu wewnętrznego w Ministerstwie, tj. wstrzymuje się od głosu w trakcie posiedzeń i prac Komitetu Audytu w sprawach za które jest odpowiedzialny. Ponadto dodał, że decyzja o połączeniu ww. ról została podjęta również w związku z tym, że Dyrektor Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli posiada uprawnienia audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

2. Ponadto w zakresie działań Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli usytuowano kontrolę resortową dotyczącą zarówno szkolnictwa wyższego, jak i nauki. Dyrektor Generalny Marek Kuciński wyjaśnił, że była to decyzja poprzedniej Pani Minister oraz, że tę decyzję zaakceptowała następna Pani Minister.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. stanowiska, gdyż w sytuacji istnienia Departamentu Nauki nie wydaje się zasadne umieszczenie kontroli dotyczącej nauki w Departamencie Szkolnictwa Wyższego. Zdaniem NIK celowym byłoby przeniesienie tej kontroli do odrębnej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1109)

1.2. Organizacja systemu rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie księgi rachunkowe prowadzone są przez trzy komórki organizacyjne Departamentu Budżetu i Finansów (DBF), tj.:

- Wydział Księgowości Nauki (WKN), obsługujący dysponenta głównego⁹ środków budżetu państwa w zakresie ewidencji księgowej dla części 28-Nauka oraz części 67-Polska Akademia Nauk,
- Wydział Księgowości Szkolnictwa Wyższego (WKS), obsługujący dysponenta głównego środków budżetu państwa w zakresie ewidencji księgowej dla części 38-Szkolnictwo Wyższe,
- Wydział Wynagrodzeń i Księgowości (WWK), obsługujący dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie ewidencji księgowej dla części 28-Nauka i 38-Szkolnictwo Wyższe.

(dowód: akta kontroli str. 384-385)

Księgi rachunkowe prowadzone są w jednym systemie, z wykorzystaniem oprogramowania komputerowego firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. – QUORUM (edycja 2014 wydanie 3), w ramach którego funkcjonuje system Finansowo-Księgowy (FK), program do obsługi środków trwałych, program do obsługi gospodarki magazynowej, program kadrowy oraz program płacowy. Program QUORUM aktualizowany jest na bieżąco, co znalazło odzwierciedlenie w polityce rachunkowości. Księgi rachunkowe dysponenta głównego oraz dysponenta trzeciego stopnia są prowadzone na tych samych kontach syntetycznych, w dwóch odrębnych bazach. Księgi analityczne prowadzone były odrębnie do ksiąg syntetycznych dla dysponenta głównego i dysponenta trzeciego stopnia.

Księgi rachunkowe prowadzone są w podziale na części 28, 38 i 67, z uwzględnieniem działów, rozdziałów i paragrafów.

(dowód: akta kontroli str. 393-397)

Księgi rachunkowe dla dysponenta głównego oraz dysponenta trzeciego stopnia prowadzone są w oparciu o aktualną dokumentację, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, opisującą przyjęte przez Ministerstwo zasady (politykę) oraz inne dokumenty takie jak instrukcje i zarządzenia wewnętrzne¹¹. Dokumentacja ta spełnia podstawowe wymogi określone w art. 10 uor. W szczególności,

⁹ Dysponent główny, tj. dysponent części 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i części 67 – Polska Akademia Nauk.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej: uor, ustawa o rachunkowości.

¹¹ Zarządzenie Nr 7/2012 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie instrukcji kasowej, zasad obiegu dokumentów i dokumentowania operacji gospodarczych oraz Zarządzenie nr 25/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji majątku Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz powołania Komisji Inwentaryzacyjnej.

w dokumentacji podano metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Podano również wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych. Opisano system informatyczny podając wykaz programów, procedur lub funkcji, wraz z opisem algorytmów systemu przetwarzania danych oraz konkretnych programowych zasad ochrony przyjętych do stosowania w Ministerstwie. W dokumentacji opisano również przyjęty w jednostce system służący ochronie danych i ich zbiorów.

Przyjęte zasady rachunkowości są adekwatne do charakteru działalności jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 383-573)

Zapisy księgowe i dokumentacja księgowa przechowywane są zgodnie z postanowieniami rozdziału 8 uor.

Budynek będący siedzibą Ministerstwa jest strzeżony. W Ministerstwie obowiązują elektroniczne karty wstępu, a hasła i loginy do rachunków bankowych przechowywane są w sejfach dysponentów głównego i trzeciego stopnia.

System QUORUM oparty jest na rozwiązaniach bazodanowych Sybase Inc. Adaptive Server Anywhere i zapewnia pełną integralność i bezpieczeństwo danych poprzez zastosowanie procesu kontroli transakcji i automatycznego odwracania wprowadzonych zmian w przypadku przerwania procedury. Na informatycznych nośnikach (serwerach) utrzymywane są w wyodrębnionych plikach dzienniki transakcji i zmiany dokonywane w bazie. Baza danych jest szyfrowana z zastosowaniem zaawansowanych algorytmów kryptograficznych uniemożliwiających odczyt informacji wprost z plików, bez pośrednictwa oprogramowania. Podczas przesyłania przez sieć zapytań do baz danych i ich wyników, wszystkie pakiety są szyfrowane. Warunkiem koniecznym do uzyskania dostępu do danych w trybach odczytu i zapisu jest pomyślne logowanie do programu QUORUM, przez właściwego użytkownika posiadającego uprawnienia pozwalające na dostęp do ww. danych i hasła. Do zarządzania dostępem użytkowników do poszczególnych modułów programu QUORUM służy osobny serwer logowania.

(dowód: akta kontroli str. 381, 394)

1.3. Inwentaryzacja majątku

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie roczną inwentaryzację za 2014 r. przeprowadzono na podstawie zarządzenia Nr 25/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji majątku Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz powołania Komisji Inwentaryzacyjnej.

Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 uor, zostały zachowane¹², a sposób jej przeprowadzenia był zgodny ze sposobem określonym w art. 26 ust.1 uor. Objęto nią wszystkie składniki aktywów i pasywów i poza przypadkami opisanymi w nieprawidłowości nr 1, rzetelnie udokumentowano.

Ustalone różnice wyjaśniono i rozliczono w księgach rachunkowych tego roku, którego dotyczyła inwentaryzacja.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1124)

1.4. Księgi rachunkowe za 2014 r.

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwo prowadzono wyodrębnione księgi rachunkowe, w których operacje i zdarzenia gospodarcze ujmowane były w wyodrębnionych grupach zdarzeń właściwych dla dysponenta głównego oraz dla dysponenta trzeciego stopnia. W każdym systemie ksiąg rachunkowych dane bilansu zamknięcia za 2013 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2014 r.

¹² Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych przeprowadzona była na dzień 30 listopada 2012 r.

Suma zapisów w dzienniku zgodna była z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej za 2014 r. i wynosiła dla: dysponenta głównego 238.336.224.852,13 zł oraz dla dysponenta trzeciego stopnia 380.513.178,08 zł.

W wyniku szczegółowych badań wykazano, że:

- zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, podlegające księgowaniu zostały prawidłowo udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty;
- dowody księgowe odpowiadały wymogom ustawy o rachunkowości, tj. zawierały: potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej i merytorycznej oraz wskazanie okresu którego dotyczą; posiadały podpisy stwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekrety, z uwzględnieniem zapisu art. 21 ust.1a pkt 2 ustawy o rachunkowości;
- zdarzenia gospodarcze poprawnie ujmowano w księgach rachunkowych – na podstawie dowodów księgowych – na odpowiednich kontach, zgodnie z treścią ekonomiczną tych zdarzeń, we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności;
- zasady rachunkowości w 2014 r. stosowane były w sposób ciągły;
- księgi rachunkowe prowadzone były rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1715)

1.5. Księgi rachunkowe za 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Dane bilansu zamknięcia za 2014 r. prawidłowo zostały wprowadzone jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2015 r. Suma zapisów w dzienniku była zgodna z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej za okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r. i wynosiła dla: dysponenta głównego 83.423.339.869,06 zł oraz dla dysponenta trzeciego stopnia 283.923.806,14 zł.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r.

Zasady rachunkowości w 2015 r. stosowane były w sposób ciągły. Stwierdzono, że księgi rachunkowe prowadzone były rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 1328-1361)

Za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiedzialność ponosił kierownik jednostki¹³.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1233)

W Ministerstwie audyt wewnętrzny na 2014 r. zidentyfikował ryzyka¹⁴ w zakresie prowadzenia rachunkowości na poziomie 5,6%, tj. najniższym spośród wyodrębnionych i ocenionych obszarów. Dla porównania najwyższe wystąpienie ryzyka dotyczyło obszaru finansowania nauki i określone zostało na poziomie 37,9%. W obszarze rachunkowości określone zostały ryzyka dotyczące następujących podobszarów: obsługa finansowania i rozliczania środków finansowych, ujęcie w księgach rachunkowych (5,6%), ewidencja księgowa kosztów działalności urzędu (5,6%), ewidencja księgowa kosztów działalności resortu (5,6%).

¹³ Stosownie do art. 4 ust. 5 uor kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

¹⁴ Analiza ryzyka została przeprowadzona w oparciu o metodę matematyczną, poprzez poddanie zidentyfikowanych podobszarów ryzyka ocenie według sześciu przyjętych czynników ryzyka pogrupowanych w kategorii w czterostopniowej skali, z uwzględnieniem czasu od ostatniego audytu badanego obszaru.

W związku z niskim prawdopodobieństwem wystąpienia ryzyka w rachunkowości – według szacunków Ministerstwa – nie podejmowano dodatkowych działań.

(dowód: akta kontroli str. 347-351)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie nie przeprowadzono na dzień 31 grudnia 2014 r. inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych, których wartość bilansowa wynosiła 854.482,21 zł, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Dwie członkinie Komisji Inwentaryzacyjnej wyjaśniły, że w 2014 r. nie przeprowadzano inwentaryzacji tych składników majątku, natomiast na koniec każdego kwartału uzgadniano stany wynikające z księgi głównej z ewidencją analityczną wartości niematerialnych i prawnych.

Nie stanowiło to jednakże – zdaniem NIK – przeprowadzenia inwentaryzacji w rozumieniu ww. art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 801-855, 1817-1818)

2. Na dzień 31 grudnia 2014 r. na saldzie konta 020 *Wartości niematerialne i prawne* znajdowały się całkowicie umorzone, pochodzące z 1993 r. karty sieciowe oraz licencje na programy komputerowe o łącznej wartości początkowej w kwocie odpowiednio 19.535,97 zł i 108.843,03 zł.

Karty sieciowe nie spełniają definicji wartości niematerialnych i prawnych określonej w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości, zatem nie powinny być wykazywane na koncie 020. Natomiast analiza powyższych licencji wskazuje, że występują przypadki takich, które ze względu na przestarzałość technologiczną programów i ich niewykorzystywanie, utraciły wartość użytkową, a tym samym powinny być spisane.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ernest Chołuj odnośnie powyższych ustaleń wyjaśnił: *Pozostanie w posiadaniu prawa do korzystania z oprogramowania z 1993 r. wynika z faktu, iż charakteryzuje się ono brakiem interoperacyjności. Należy zachować prawo do korzystania z tego oprogramowania, ponieważ dokumentacja wytworzona za pomocą tych programów jest możliwa do odtworzenia tylko z programów źródłowych. Obecnie to oprogramowanie jest przestarzałe technologicznie i dodatkowo nie jest już możliwe uruchomienie ich na obecnie posiadanych komputerach. Planujemy do 31 grudnia 2015 r. przeprowadzić analizę posiadanego oprogramowania i dokonać likwidacji nieużytkowanego. Ponadto dodał: Karty sieciowe (...) zostały przyjęte na stan Ministerstwa w 1993 r. i wówczas zostały zakwalifikowane do wartości niematerialnych i prawnych (...). Wobec tego od dnia przyjęcia do użytkowania były one ewidencjonowane na koncie 020 (...).*

Dodatkowo dwie członkinie Komisji Inwentaryzacyjnej wyjaśniły, że dotychczas nie dokonywano analizy zaewidencjonowanych wartości niematerialnych i prawnych pod kątem ich przydatności.

Najwyższa Izba Kontroli potwierdza, że licencje na oprogramowanie, które nie jest obecnie użytkowane, ale jest niezbędne do odtworzenia dokumentacji i możliwe jest ich uruchomienie powinny nadal pozostać w ewidencji. Z uzyskanych wyjaśnień wynika jednak, że w ewidencji znajduje się oprogramowanie przestarzałe technologicznie, pochodzące z 1993 r. i nie jest możliwe jego uruchomienie, zatem nie powinno być, jako nie spełniające definicji aktywów określonej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, wykazywane na koncie 020. Ponadto planowane przeprowadzenie analizy, o którym mowa w ww. wyjaśnieniu, na dzień 31 grudnia 2015 r. powinno być przeprowadzane corocznie w trakcie inwentaryzacji, w celu ustalenia stanu faktycznego posiadanych przez Ministerstwo składników majątku, spełniających definicję aktywów. W przypadku wystąpienia różnic pomiędzy stanem faktycznym a stanem ewidencyjnym, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, powinny one być rozliczone w księgach tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. W przypadku kart sieciowych, w związku z tym, że nie spełniają one definicji wartości niematerialnych i

prawnych, również powinny być wykazane jako różnice i spisane ze stanu wartości niematerialnych i prawnych.

Utrzymywanie w ewidencji – zdaniem NIK - na koncie 020 powyższych składników majątkowych, tj. nie spełniających definicji aktywów, w tym definicji wartości niematerialnych i prawnych, stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości zgodnie z którym zdarzenia ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

(dowód: akta kontroli str. 801-855, 1819-1826)

3. W Ministerstwie nierzetelnie udokumentowano inwentaryzację, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W Ministerstwie wykazano, że należności dysponenta głównego w łącznej kwocie 1.746.355,76 zł zinwentaryzowano, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Jednak na dowód przeprowadzenia tej inwentaryzacji przedstawiło tylko wydruki z ksiąg rachunkowych, tj. *Zestawienie rozrachunków* do konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz 226 *Długoterminowe należności budżetowe*. Wydruki te nie zawierały żadnych adnotacji wskazujących na to, że porównano zapisy księgowe z dokumentami źródłowymi i zweryfikowano wartość sald. Nie zawierały również żadnych formalnych danych, tj. stwierdzenia, że wydruk jest dokumentem dotyczącym inwentaryzacji oraz daty i osoby przeprowadzające tę inwentaryzację.

Główna księgowa budżetu Małgorzata Necula wyjaśniła, że inwentaryzację należności udokumentowała wydrukiem *Zestawienie rozrachunków* i innych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie tej inwentaryzacji nie sporządzała.

Przedstawionych wydruków z ksiąg rachunkowych nie można uznać za udokumentowanie inwentaryzacji należności, gdyż stanowiły one wydruk zapisów księgowych, natomiast istotą inwentaryzacji jest porównanie tych zapisów z dokumentami źródłowymi i weryfikacja wartości sald. I to te czynności powinny być udokumentowane, jak również wyniki tak przeprowadzonej inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 1241-1327, 1796-1815)

4. W Ministerstwie na dzień bilansowy, tj. na dzień 31 grudnia 2014 r., nie zaktualizowano wartości należności z tytułu dochodów budżetowych dysponenta głównego (z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty), które wykazano w sprawozdaniu w kwocie 1.746.355,76 zł, poprzez niedokonanie odpisu aktualizującego co najmniej w kwocie 466.046,29 zł¹⁵. Dotyczyło to należności przeterminowanych powstałych w roku 2010 i w latach wcześniejszych, dochodzonych na drodze sądowej, od dłużników nie posiadających majątku, bezskutecznie dochodzonych w postępowaniu egzekucyjnym, zwolnionych z długu po dniu bilansowym, ale przed sporządzeniem sprawozdania. W związku z powyższym wystąpiły przesłanki uzasadniające utworzenie odpisu aktualizującego, a którego w Ministerstwie nie dokonano. Stanowiło to naruszenie zasady ostrożnej wyceny wyrażonej w art. 7 ust. 1 i postanowień art. 35 b ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁶.

W wyniku powyższego w księgach rachunkowych zawyżono stan należności i wyniku finansowego o kwotę 466.046,29 zł.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Jarosław Oliwa wyjaśnił: *Aby dokonać odpisów aktualizujących należności, należy posiadać odpowiednie dokumenty*

¹⁵ Bieńkowski Sp. z o.o. – kwota 197.400,00 zł, Technocentrum – kwota 20.000 zł, Inter-Hydro Sp. z o.o. – kwota 17.340,47 zł, Polskie Towarzystwo Traumatologii Stosowanej – kwota 20.000,00 zł, Wyd. Daimonion – kwota 8.850,00 zł, Przedsiębiorstwo Produkcji Urządzeń Chłodniczych – kwota 38.515,30 zł, Dłużnicy przejęci po likwidowanym OM Przyjaźń – kwota 163.940,52 zł.

¹⁶ Rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

świadczące o braku możliwości ich egzekucji. Dotyczy to należności, których spłata przez nabywców jest zagrożona, bądź wyegzekwowanie ich może nastręczać trudności lub jest niemożliwe i w związku z tym ich wartość wymaga aktualizacji. Obowiązująca w roku 2014 w Ministerstwie polityki rachunkowości nie definiowała w planie kont sposobu dokumentowania i ewidencji należności, które MNiSW jako wierzyciel powinien uznać za wątpliwe. Dlatego też w roku 2015 w zmianach do polityki o rachunkowości MNiSW uregulowano kwestię należności wątpliwych i wprowadzono do planu kont, konto 290 – odpisy aktualizacyjne. Ponieważ przy wycenie odpisów aktualizacyjnych tychże należności należy kierować się również zasadą ostrożności, zgodnie z zapisami art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, pozostaje otwarta kwestia dokumentacji potwierdzających, iż przedmiotowa należność nie zostanie spłacona, którą musiałby podjąć departament merytoryczny zgodnie z obiegiem dokumentów oraz odpowiedzialności za podjęcie decyzji o wprowadzeniu odpisów za daną należność.

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Pana Dyrektora odnośnie braku odpowiednich dokumentów w sprawie należności, bowiem kontrolerzy otrzymali komplet dokumentów w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1782-1792, 1830-1999)

5. W Ministerstwie księgowano na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe*, należności przeterminowane, których termin płatności upłynął przed dniem bilansowym, co było niezgodne z opisem zasad funkcjonowania konta 226 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, zgodnie z którym na koncie tym księguje się długoterminowe należności budżetowe.

Po stronie Ma konta 226 ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych, w wysokości raty należnej za dany rok budżetowy, w korespondencji z kontem 221.

Konsekwencją naruszenia zasad rachunkowości była również błędna prezentacja w sprawozdaniu finansowym salda konta 226 w łącznej kwocie 774.119,22 zł w pozycji należności długoterminowe. Kwota ta powinna być wykazana w pozycji należności krótkoterminowe. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit c ustawy o rachunkowości należności krótkoterminowe obejmują ogół należności z tytułu dostaw i usług oraz całość lub część należności z innych tytułów niezaliczonych do aktywów finansowych, a które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Jarosław Oliwa wyjaśnił, że poprzez aktualizację i ciągłe urealnianie wpływów do budżetu, w księgowości przyjęto, że należności których ściągальność przypadnie na lata przyszłe, jest księgowana na koncie 226 jako należności długoterminowe. Ponieważ należności te są dochodzone na drodze postępowań sądowych oraz egzekucji administracyjnych i komorniczych, nie występują przypadki podziału kwot głównych na raty. Na koncie 221 są wykazywane realne i bieżące, ściągальne należności, które w danym roku budżetowym są spłacane.

Ponadto w kwestii prezentacji należności w sprawozdaniu główna księgowa budżetu Małgorzata Necula wyjaśniła, że sporządzając sprawozdanie przyjęto zasadę zgodną ze sposobem księgowania należności, a więc w należnościach długoterminowych wykazano saldo konta 226.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w Ministerstwie nie opisano w dokumentacji przyjętej polityki rachunkowości odmiennych zasad funkcjonowania konta 226 niż zasady, które określono w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Ponadto należności, niezależnie od tego na jakim koncie są księgowane, stosownie do art. 4 ust 2 ustawy o rachunkowości należy wykazywać, zgodnie z ich treścią ekonomiczną, na którą w tym przypadku wskazuje definicja należności krótkoterminowych określona w uor.

(dowód: akta kontroli str. 1582, 1816, 1858-1862)

6. Przychody w łącznej kwocie 1.746.355,76 zł¹⁷ stanowiące równowartość należności zarachowanych i nierozliczonych do dnia bilansowego, pochodzących z 2014 r. i lat wcześniejszych, Ministerstwo przeksięgowało z kont wynikowych (zespół 7 – Przychody) na konto 840 *Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów*, co stanowiło naruszenie zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Konsekwencją powyższego było zaniżenie wyniku finansowego za 2014 r. o kwotę 1.184.657,78 zł oraz wyniku z lat ubiegłych (funduszu jednostki) o 561.697,98 zł oraz jednoczesne zawyżenie rozliczeń międzyokresowych przychodów o kwotę 1.746.355,76 zł, tj. o równowartość nierozliczonych należności, które nie spełniają definicji rozliczeń międzyokresowych przychodów określonej w art. 41 ustawy o rachunkowości.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Jarosław Oliwa w złożonym wyjaśnieniu nie odniósł się do istoty problemu polegającego na nieprzestrzeganiu nadrzędnej zasady rachunkowości, tj. zasady memoriału.

(dowód: akta kontroli str. 1241-1327, 1726-1730, 1860-1862)

7. W Ministerstwie nie zaksięgowano etapu rozliczeniowego poprzedzającego osiągnięcie dochodu, tj. nie ujęto w księgach przypisu dwóch należności z tytułu zwrotu dotacji budżetowych¹⁸ w łącznej kwocie 1.796.000,00 zł pomimo, iż należności te wynikały z wezwań do zapłaty wystawionych przez kontrolowaną jednostkę¹⁹. Wpływ dochodu zaksięgowano na podstawie wyciągu bankowego bezpośrednio na koncie 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*, z pominięciem kont rozrachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Główna księgowa budżetu Małgorzata Nacula wyjaśniła, że przedmiotowe należności, nie zostały zaksięgowane w dacie ich powstania ze względu na to, że Wydział Finansowania Działalności Dydaktycznej w Departamencie Budżetu i Finansów nie dostarczył dokumentów do Wydziału Księgowości Szkolnictwa Wyższego²⁰.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo opracowania w Ministerstwie instrukcji obiegu dokumentów²¹, dokumenty nie są terminowo przekazywane do wydziału księgowości, co może doprowadzić do naruszenia zasady memoriału, określonej w art. 6 ustawy o rachunkowości, w odniesieniu do roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1766-1781, 1816)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokonanie w Ministerstwie wyceny i wprowadzenia wartości gruntu do ksiąg rachunkowych z siedmioletnim opóźnieniem w stosunku do okresu wprowadzenia wartości budynków i budowli.

Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2006 r. ustanowiono nieodpłatny, trwały zarząd Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego zabudowaną nieruchomością, położoną w Warszawie przy ul. Wspólnej 1/3 o powierzchni 3.666 m². W 2006 r. Ministerstwo wprowadziło do ksiąg rachunkowych budynki i budowle według wartości historycznej, wskazanej w dokumentach przekazania nieruchomości. Natomiast gruntu, ze względu na brak określenia w tych dokumentach jego wartości, do

¹⁷ Należności powstałe w 2013 r. i latach wcześniejszych – kwota 561.697,98 zł (należność główna – 480.402,36 zł, odsetki – 81.295,62 zł) należności powstałe w 2014 r. – kwota 1.184.657,78 zł (należność główna – 1.179.788,40 zł, odsetki – 4.869,38 zł.)

¹⁸ Należność od Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie w kwocie 399.000,00 zł oraz należność od Politechniki wrocławskiej w kwocie 1.397.000,00 zł.

¹⁹ Pismo DBF.ZFD.74.62.2014.JA.1 z dnia 6 sierpnia 2014 r. oraz pismo DBF.WPM.6302.59.2014.MK z dnia 15 lipca 2014 r.

²⁰ Również w Departamencie Budżetu i Finansów.

²¹ Zarządzenie Nr/2012 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie instrukcji kasowej, zasad obiegu dokumentów i dokumentowania operacji gospodarczych – z załącznikami.

ksiąg nie wprowadzono. Wyceny wartości gruntu²² dokonano dopiero w 2013 r. i w tym roku wprowadzono ją do ewidencji księgowej w kwocie 33.775.000,00 zł, podczas gdy wartość bilansowa budynku i budowli związanych z przedmiotową nieruchomością na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 2.081.380,54 zł.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że ze względu na brak od 1995 r. odrębnych przepisów²³ dotyczących aktualizacji wyceny środków trwałych, o której mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o rachunkowości, wartość bilansowa budynku i budowli Ministerstwa jest zaniżona w stosunku do aktualnej wartości rynkowej, przez co pomimo ich wyceny zgodnie z przepisami, sprawozdanie finansowe nie odzwierciedla rzeczywistej wartości majątku jakim dysponuje Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 880-885, 927-968)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie ksiąg rachunkowych w 2014 r. i 2015 r. (do 31 sierpnia). Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie przekraczała przyjętego progu istotności²⁴ i nie miała, zdaniem NIK, wpływu na badaną działalność.

2. Sprawozdania finansowe

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto sprawozdanie finansowe Ministerstwa sporządzone za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. obejmujące bilans wykazujący sumę aktywów i pasywów w kwocie 222.258.896,22 zł, rachunek zysków i strat wykazujący stratę netto w kwocie – 407.918.629,87 zł oraz zestawienie zmian w funduszu wykazujące stan funduszu na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 39.487.251,33 zł. Badaniu podlegały również sprawozdania „cząstkowe” obejmujące zdarzenia, w tym operacje gospodarcze właściwe dla:

- dysponenta głównego,
- dysponenta trzeciego stopnia.

W Ministerstwo sporządzono następujące sprawozdania „cząstkowe”:

- sprawozdanie dotyczące dysponenta głównego obejmujące: bilans o sumie aktywów i pasywów w kwocie 180.560.123,62 zł; rachunek zysków i strat wykazujący stratę netto w kwocie – 361.246.357,73 zł; zestawienie zmian funduszu jednostki wykazujące stan funduszu na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 1.806.666,43 zł;
- sprawozdanie dysponenta trzeciego stopnia obejmujące: bilans o sumie aktywów i pasywów w kwocie 41.698.772,60 zł; rachunek zysków i strat wykazujący stratę netto w kwocie – 46.672.272,14 zł; zestawienie zmian funduszu jednostki wykazujące stan funduszu na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 37.680.584,90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1591)

Bilans na dzień 31 grudnia 2014 r.

Wartości niematerialne i prawne

Na dzień 31 grudnia 2014 r. wykazano wartości niematerialne i prawne w łącznej kwocie 854.482,21 zł (wartość początkowa 5.597.040,22 zł, umorzenie 4.742.558,01 zł). Wyceniono je w cenie nabycia pomniejszonej o odpisy umorzeniowe. Kontrolowana jednostka nie przeprowadziła w 2014 r. inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych. Nie dokonała również oceny przydatności posiadanego oprogramowania i nie spisała

²² Operat szacunkowy prawa własności gruntu stanowiącego działkę nr ewid. 134 położoną w Warszawie przy ul. Wspólnej 1/3 sporządzony w marcu 2013 r.

²³ Ostatnia aktualizacja wartości środków trwałych przeprowadzona była na dzień 1 stycznia 1995 r. na podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. z 1995 r. nr 7, poz. 34 ze zm.).

²⁴ Dla potrzeb niniejszej kontroli przyjęto następujące poziomy istotności ogólnej (tj. odnoszącej się do sprawozdania jako całości): dla bilansu – 2% sumy bilansowej, dla rachunków zysków i strat – średnia arytmetyczna z sumy 1% kosztów i 1% przychodów, dla zestawienia zmian w funduszach – 2% wartości funduszy własnych.

składników majątkowych nie spełniających definicji wartości niematerialnych i prawnych (nieprawidłowość nr 1 i 2 w obszarze *Księgi rachunkowe*).

Stawki amortyzacyjne stosowano zgodnie z określonymi w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości. W 2014 r. naliczono amortyzację w kwocie 389.223,48 zł, prawidłowo zaksięgowano oraz wykazano w rachunku zysków i strat.

Ewidencja analityczna dla wartości niematerialnych i prawnych prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych zgodna była z ewidencją syntetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 1582)

Środki trwałe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. w bilansie wykazano wartości środków trwałych w łącznej kwocie 39.200.046,25 zł (wartość początkowa 50.884.831,53 zł, umorzenie 11.684.785,28 zł).

Przyjęcie środków trwałych do używania prawidłowo udokumentowano, określając między innymi grupę rodzajową środków trwałych i stawkę amortyzacyjną, zgodną z określonymi w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości. W 2014 r. naliczono amortyzację w kwocie 1.119.228,15 zł, prawidłowo zaksięgowano oraz wykazano w rachunku zysków i strat.

Do środków trwałych prawidłowo zakwalifikowano rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Nie stwierdzono przypadków kwalifikowania do środków trwałych niekompletnych składników majątku.

Środki trwałe wyceniono w cenie nabycia lub koszcie wytworzenia pomniejszonych o odpisy umorzeniowe. Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ich utworzenie w odniesieniu do tych składników majątku. Wartość początkową środków trwałych zwiększano o nakłady poniesione na ich ulepszenie.

Ewidencja analityczna dla środków trwałych prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych zgodna była z ewidencją syntetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 880-1124, 1582)

Należności długoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. w bilansie wykazano należności długoterminowe w kwocie 774.119,22 zł. Pozycja ta powinna wykazywać wartość 0,00 zł, gdyż wszystkie należności Ministerstwa były należnościami krótkoterminowymi (nieprawidłowość nr 5 w obszarze *Księgi rachunkowe*).

(dowód: akta kontroli str. 1582, 1830-1999)

Zapasy

Zapasy wykazane na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 375.434,99 zł obejmowały materiały biurowe i gospodarcze. Ewidencja zapasów prowadzona była ilościowo – wartościowo według cen zakupu. Na dzień bilansowy nie wystąpiły okoliczności uzasadniające utworzenie odpisów aktualizujących wartość zapasów z tytułu trwałej utraty ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 1582, 2000-2017)

Należności krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. należności krótkoterminowe wykazano w kwocie 1.611.289,22 zł. Pozycja bilansu została zaniżona o 774.119,22 zł. w związku z błędną prezentacją danych (nieprawidłowość nr 5 w obszarze *Księgi rachunkowe*) oraz zawyżona o 466.046,29 zł w związku z nieutworzeniem odpisów aktualizujących ich wartość (nieprawidłowość nr 4 w obszarze *Księgi rachunkowe*).

(dowód: akta kontroli str. 1582, 2018-3058)

Krótkoterminowe aktywa finansowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. jednostka wykazała krótkoterminowe aktywa finansowe w kwocie 177.571.756,40 zł. Obejmowały one środki pieniężne na rachunkach bankowych.

Stan środków pieniężnych wykazany w bilansie na 31 grudnia 2014 r. nie obejmował kwoty 1.148.958,52 zł w związku z zaksięgowaniem w księgach rachunkowych 2014 r. operacji dokonanych w 2015 r. w okresie przejściowym²⁵, na rachunkach bankowych dochodów jednostki (dysponenta części 38 *Szkolnictwo wyższe* i części 28 *Nauka*).

Powyższa sytuacja wynika ze stosowanej przez jednostki budżetowej praktyki, która zapewnia spójność informacji i danych ujętych w sprawozdaniach finansowych i sprawozdaniach budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.1582, 3059-3184)

Rozliczenia międzyokresowe

Wykazane w bilansie na dzień 31 grudnia 2014 r. rozliczenia międzyokresowe w kwocie 1.871.767,93 zł dotyczyły: przekazanych zaliczek w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, pozostałych do rozliczenia w przyszłych okresach (kwota: 1.806.666,43 zł) oraz kosztów poniesionych w bieżącym okresie, a dotyczących przyszłych okresów sprawozdawczych (kwota 65.101,50 zł). Stan rozliczeń wyceniony został w wartości nominalnej, z uwzględnieniem zasady ostrożności wyceny.

(dowód: akta kontroli str. 1524-1571, 1582)

Fundusz

Na dzień 31 grudnia 2014 r. w bilansie wykazano fundusz w wysokości 39.487.251,33 zł, w tym fundusz jednostki 447.405.881,20 zł, wynik finansowy netto (strata) – 407.918.629,87 zł.

Stan funduszu łącznie zaniżono o 1.280.309,47 zł, co wynikało z:

- zaniżenia wyniku finansowego i funduszu jednostki odpowiednio o 1.184.657,78 zł i 561.697,98 zł z powodu wyksięgowania przychodów z tytułu dochodów budżetowych i przeniesienia ich do rozliczenia w czasie (nieprawidłowość nr 6 w obszarze *Księgi rachunkowe*),
- zawyżenia wyniku finansowego o 466.046,29 zł, ze względu na brak odpisów aktualizujących wartość należności (nieprawidłowość nr 4 w obszarze *Księgi rachunkowe*),

(dowód: akta kontroli str. 1125-1207, 1584)

Państwowe fundusze celowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. w bilansie wykazano stan państwowego funduszu celowego w wysokości 176.941.944,76 zł.

Dysponent części budżetowej prowadził ewidencję przychodów i kosztów oraz należności i zobowiązań Funduszu Nauki i Technologii Polskiej wynikających z realizacji zadań określonych w art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²⁶.

(dowód: akta kontroli str.1125-1204, 3185-3252)

Zobowiązania krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. zobowiązania wyniosły 2.980.186,87 zł. Wyceniono je w kwocie wymagającej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy. Pozycja sprawozdania nie obejmowała zobowiązań przedawnionych lub umorzonych.

(dowód: akta kontroli str. 1582, 3253-3277)

²⁵ Okres przejściowy, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 82)

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 747.

Rezerwy na zobowiązania

Ministerstwo nie wykazało w bilansie na dzień 31 grudnia 2014 r. rezerw na zobowiązania, ze względu na niewystępowanie istotnych prawdopodobnych przyszłych zobowiązań, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować.

(dowód: akta kontroli str. 869-874, 776-785)

Fundusze specjalne

Wykazany w bilansie stan funduszy specjalnych na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosił 1.102.994,67 zł i dotyczył zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Fundusze specjalne wyceniono w wartości nominalnej i prawidłowo wykazano w sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1582, 1208-1216)

Rozliczenia międzyokresowe

Na dzień 31 grudnia 2014 r. rozliczenia międzyokresowe przychodów wykazano w kwocie 1.746.518,60 zł. Ich stan został zawyżony o kwotę 1.746.355,76 zł w związku z wyksięgowaniem przychodów z tytułu dochodów budżetowych do wysokości niezapłaconych należności (nieprawidłowość nr 6 w obszarze *Księgi rachunkowe*).

(dowód: akta kontroli str. 1582, 1517-1523)

Rachunek zysków i strat za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

W rachunku zysków i strat wykazano przychody i zyski w kwocie 67.517.611,81 zł, koszty i straty 475.436.241,68 zł, oraz wynik finansowy (stratę) w kwocie -407.918.629,87 zł.

Pozycje rachunku zysków i strat, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, ujęto w sposób kompletny, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności, z uwzględnieniem zasady ostrożności wyceny.

Wynik finansowy jednostki został zawyżony o kwotę 466.046,29 zł z tytułu nieutworzenia odpisów aktualizujących wartość należności oraz zaniżony o 1.184.657,78 zł w związku z wyksięgowaniem niezapłaconych przychodów z tytułu dochodów budżetowych (nieprawidłowości nr 4 i 6 w obszarze *Księgi rachunkowe*).

(dowód: akta kontroli str. 1241-1327, 1583)

Zestawienie zmian w funduszu jednostki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

W sprawozdaniu prawidłowo wykazano dane dotyczące stanu początkowego, zwiększeń oraz zmniejszeń funduszu. Stan funduszu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz wynik finansowy za 2014 r. wykazane w zestawieniu zmian w funduszu zgodne są z odpowiednimi danymi wykazanymi w bilansie i rachunku zysków i strat.

Nieprawidłowości nr 4 i 6 wykazane w obszarze *Księgi rachunkowe* miały wpływ na dane prezentowane w tym sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1129, 1584)

Z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, opisanych w rozdziale 1 „*Księgi rachunkowe*” niniejszego wystąpienia pokontrolnego (nieprawidłowości nr 4-6), stwierdzono, że:

- sprawozdanie finansowe Ministerstwa za rok 2014 było kompletne,
- dane w nich wykazane wynikały z ksiąg rachunkowych, z odpowiednich obrotów sald kont analitycznych i syntetycznych,
- kwalifikacja danych do odpowiednich pozycji sprawozdania była zgodna z ich treścią ekonomiczną,
- w sprawozdaniu finansowym ujawniono wszystkie zdarzenia jakie zaistniały od daty bilansu do dnia jego przyjęcia,
- pozycje aktywów i pasywów, kosztów i przychodów były kompletne tj. wszystkie składniki w sprawozdaniu zostały ujęte, były zgodne ze stanem faktycznym, zapisów w księgach dokonano we właściwym okresie i odpowiednio je

udokumentowano. Składniki te zostały potwierdzone w toku inwentaryzacji, poprawnie je wyceniono, prawidłowo amortyzowano, uwzględniając zasadę ostrożności i prezentując zgodnie z ustawą o rachunkowości. Ministerstwo posiada prawa i obowiązki w odniesieniu do prezentowanych składników.

Sprawozdanie finansowe jednostki za 2014 r. zostało sporządzone w ustawowym terminie, tj. do końca marca roku następnego. Sprawozdanie to podpisali główny księgowy budżetu i z upoważnienia Ministra, zastępca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

Sprawozdania finansowe są zgodne z księgami rachunkowymi, jednak w związku z nieprawidłowościami w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, opisanymi w obszarze *Księgi rachunkowe*, nieprawidłowo wykazano poniższe pozycje sprawozdania:

- pozycja: „Należności długoterminowe” (nieprawidłowość nr 5);
- pozycja „Należności krótkoterminowe” (nieprawidłowości nr 4 i 5);
- pozycja „Rozliczenia międzyokresowe przychodów” (nieprawidłowość nr 6);
- pozycja „Wynik finansowy” (nieprawidłowości nr 4 i 6);
- pozycja „Funduszu jednostki” (nieprawidłowość nr 6).

(dowód: akta kontroli str. 1582-1591; 1815-1816)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w obszarze sprawozdań finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały przyjętego progu istotności.

3. Sprawozdania budżetowe i inne o charakterze finansowym

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła sporządzone w Ministerstwie na dzień 30 czerwca 2015 r. następujące sprawozdania:

- Rb-27 – sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych;
- Rb-27UE – sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich;
- Rb-28 – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa;
- Rb-28 Programy – sprawozdanie 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 28UE – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej;
- Rb-BZ1 – półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym;
- Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.
- Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania sporządzono rzetelnie, w terminach wymaganych przepisami. Sprawozdania były prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno- rachunkowym, a wykazane w nich dane wnikały z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1362-1516)

W Ministerstwie audyt wewnętrzny zidentyfikował ryzyka w zakresie obszaru planowania i sprawozdawczości, szacując je na poziomie 27,7%, w tym podobszary: planowanie, realizacja i sprawozdawczość budżetu nauki, szkolnictwa wyższego i Polska Akademia Nauk – na poziomie 32,6%, budżet zadaniowy – na poziomie 15,7%, plan działalności Ministra – na poziomie 32,4%, planowanie i realizacja budżetu Ministerstwa – na poziomie 30,2%. W obszarze tym ze względu na relatywnie niski poziom ryzyka nie podejmowano działań.

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2014 r. w części 28, 38 i 67 dostępne są w Biuletynie Informacji Publicznej, i zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych. Ponadto corocznie przekazywano do Departamentu Mienia Skarbu Państwa w Ministerstwie Skarbu Państwa kopie sprawozdań finansowych, w celu przygotowania przez Ministra Skarbu Państwa sprawozdania o stanie mienia skarbu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 795)

W trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁷, do kontrolowanej jednostki występowano o udostępnienie informacji o sprawach publicznych, w szczególności o majątku publicznym (art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy). W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 października 2015 r. do jednostki skierowano 61 wniosków (23 w roku 2014 r. i 38 w 2015 r.) o udzielenie informacji w sprawie majątku publicznego. Odpowiedzi udzielono wszystkim wnioskodawcom, w terminie wskazanym w ww. ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 795-800)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sprawozdania sporządzano rzetelnie i terminowo. Były one prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich dane wnikały z ewidencji księgowej.

4. Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Głównym źródłem finansowania wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe i naukę są środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Największym beneficjentem tych środków są uczelnie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 3387, 3392-3393)

W 2014 r. na dwa zadania realizowane w ramach Funkcji 10 – Nauka polska (prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnianie, promocja i popularyzacja nauki oraz wzmocnienie badań naukowych służących praktycznym zastosowaniom) wydatkowano, w ramach części 28 – Nauka, kwotę 7,2 mld zł. Środki te przeznaczono na pięć podzadań, w tym największe środki wydatkowano na podzadanie 10.2.1 „Wspieranie badań stosowanych, prac rozwojowych oraz komercjalizacji B+R” (2,5 mld zł)²⁸.

Natomiast w ramach Funkcji 3 – Edukacja, wychowanie i opieka na zadanie 3.2 „Szkolnictwo wyższe”, w ramach którego finansowano realizację czterech podzadań, wydatkowano kwotę 12,6 mld zł. Najwięcej środków wydatkowano w ramach podzadania 3.2.2 „Kształcenie w szkolnictwie wyższym” (10,1 mld zł)²⁹.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego brał udział w pracach nad układem zadaniowym budżetu państwa, występując z propozycjami zmiany klasyfikacji zadaniowej. Do

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.

²⁸ Tablica 3.1 w „Sprawozdaniu z realizacji zadań i budżetu w 2014 r. w zakresie Nauki oraz realizacji budżetu w części 28 – Nauka”, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2015_06/1043600e6d4665d40cccb615afb9d191.pdf.

²⁹ Załącznik nr 3 do „Sprawozdania z realizacji zadań i budżetu w 2014 r. w zakresie Szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe”, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2015_06/829be1a443a562a7e3d105cb389297e8.pdf.

najważniejszych propozycji Ministra w zakresie zmiany układu zadaniowego należało połączenie podzadania „kształcenie w szkolnictwie wyższym zawodowym” z podzadaniem „kształcenie w szkolnictwie wyższym akademickim”, co wynikało z tego, że pierwsze podzadanie jest częścią drugiego, oraz wyodrębnienie zadania „szkolnictwo wyższe” w Funkcji 3 – Edukacja, wychowanie i opieka.

(dowód: akta kontroli str. 3407, 3447-3666)

Równolegle do wyżej wymienionego systemu sprawozdawczości budżetowej, opartego na klasyfikacji zadaniowej, sporządzano sprawozdawczość budżetową opartą na klasyfikacji działowo-rozdziałowej. W klasyfikacji budżetowej, określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁰, wyróżniono, jako dwa osobne działy, dział 730 – Nauka oraz dział 803 – Szkolnictwo wyższe.

Ze „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2014 r.”³¹ wynika, że wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ww. działach wyniosły łącznie 19,4 mld zł, w tym w części 28 i 38 – 16,7 mld zł.

Z analizy wydatków budżetowych w układzie działowo-rozdziałowym wynika, że wydatki publiczne były wykonywane również w rozdziałach 73095 i 80395, w których wykazuje się wydatki na pozostałą działalność w działach Nauka i Szkolnictwo wyższe.

W rozdziałach:

- 73005 – Działalność statutowa i inwestycyjna jednostek naukowych,
- 73008 – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
- 73009 – Narodowe Centrum Nauki
- 80306 – Działalność dydaktyczna
- 80311 – Zadania projakościowe

istotne kwoty wydatków były ujmowane między innymi w paragrafach:

- 200 i 620 – dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich,
- 227 – dotacja podmiotowa dla uczelni publicznej lub prowadzącej studia doktoranckie jednostki naukowej na pozostałe zadania,
- 280 – dotacje celowe dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- 622 – dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

W rozdziale 80311 – Zadania projakościowe, ujmowane były wydatki przeznaczone na zadania wskazane w art. 94b ust. 1 i 1a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym³², tj. m.in. na: dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status KNOW, finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych przez uczelnie niepubliczne, dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni prowadzących kierunek studiów, który uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 3388, 3394-3395)

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

³¹ Sprawozdanie dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

Oprócz sprawozdawczości budżetowej środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone na finansowanie szkolnictwa wyższego były ujmowane w sprawozdaniach z realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego³³ (SRKL, Strategia). W Strategii tej wpisano następujące cele odnoszące się do zadań z zakresu szkolnictwa wyższego:

- zmniejszenie się stopy bezrobocia absolwentów szkół wyższych,
- wzrost odsetka osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie,
- wzrost odsetka studentów kształcących się na kierunkach studiów o profilu praktycznym,
- wzrost odsetka studentów kierunków technicznych i przyrodniczych,
- wzrost odsetka studentów cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach,
- wzrost odsetka osób kończących studia, mających za sobą okres nauki lub szkolenia za granicą związany ze studiami wyższymi (w tym praktyki zawodowe), trwający co najmniej trzy miesiące.

Dokument Implementacyjny do SRKL nie zawierał harmonogramu wydatków odnoszącego się do wyżej wymienionych celów. Odzwierciedleniem celów Strategii są działania przypisane do poszczególnych podzadań i zadań w corocznych budżetach zadaniowych Ministerstwa, których realizacja bezpośrednio lub pośrednio wpływa na osiągnięcie ww. celów.

(dowód: akta kontroli str. 3389, 3398-3399)

Uczelnie publiczne otrzymywały środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich albo bezpośrednio od dysponentów części budżetowych – głównie w formie różnego rodzaju dotacji – albo za pośrednictwem dwóch agencji wykonawczych – Narodowego Centrum Nauki (NCN) i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR).

Sprawozdanie z działalności NCBR za rok 2014 r. nie wskazuje zadań publicznych, które zostały sfinansowane ze środków tej agencji. W tabeli 32 na str. 136-137 sprawozdania przedstawiono dane na temat środków wydatkowanych w okresie sprawozdawczym na poszczególne programy NCBR, w tym finansowanych ze środków europejskich. Jednocześnie w sprawozdaniu nie zamieszczono zestawienia kwot przekazanych na finansowanie poszczególnych zadań publicznych ujętych w tych programach, nie ujęto także informacji o kluczowych wskaźnikach realizacji zadań oraz o wskaźnikach rezultatu.

Układ sprawozdania z działalności obu agencji wykonawczych za 2014 r. różnił się³⁴. W sprawozdaniu z działalności NCBR dane o wydatkach zostały zaprezentowane w układzie programów, natomiast w sprawozdaniu z działalności NCN dane te zaprezentowano w układzie funkcjonalnym innym niż w budżecie państwa (czyli w układzie dziedzin nauki), a także w układzie programów.

W sprawozdaniach z wykonania planów rzeczowo-finansowych uczelni, składanych przez uczelnie zgodnie ze wzorem określonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw zdrowia, spraw wewnętrznych, kultury i dziedzictwa narodowego, gospodarki morskiej i obrony narodowej³⁵ oraz w sprawozdaniach F-01/s przekazywanych do GUS, uczelnie wykazują źródła przychodów i kosztów, a także źródła finansowania wydatków inwestycyjnych. Ponadto uczelnie składają sprawozdanie PNT-01/s o działalności badawczej i rozwojowej (B+R) w szkołach wyższych, gdzie wykazywane są m.in. nakłady wewnętrzne ogółem na B+R – w wartości procentowej – z podziałem na poszczególne dziedziny nauki. Szczegółowe dane o źródłach

³³ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-3107-2012-r/>).

³⁴ http://ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/bip/sprawozdanie_z_dzialalnosci_ncbr_za_2014_final_spis_na_srodku.pdf, http://ncn.gov.pl/userfiles/file/inne_dokumenty/2014_NCN_sprawozdanie_z_dzialalnosci.pdf.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru rocznego sprawozdania z działalności uczelni albo związku uczelni oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 515 ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 października 2014 r. Od tej daty sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego składa się za pomocą formularzy w Systemie POL-on. Zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym sprawozdania m.in. z wykonania planu rzeczowo-finansowego rektorzy uczelni składają do właściwych ministrów.

finansowania uczelni oraz o wydatkach w układzie ekonomicznym za 2014 r. były gromadzone w systemie informatycznym POL-on.

We wzorze sprawozdania z wykonania planów rzeczowo-finansowych uczelni za 2014 r. nie były wyszczególniane dane o wpływach z opłat za usługi edukacyjne związane z koniecznością powtarzania zajęć z powodu niezadowalających wyników w nauce. Zarówno zakres sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych składanych przez uczelnie Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak i zakres sprawozdań F-01/s składanych GUS nie umożliwiały identyfikacji szczegółowych źródeł dochodów z działalności dydaktycznej ujmowanych w pozycji „pozostałe przychody”. Na pozycję tę składały się między innymi przychody z wynajmu pomieszczeń, środki otrzymane na rzecz stypendystów niebędących obywatelami polskimi, środki budżetowe na nagrody ministra oraz dochody ze sprzedaży innych usług. We wzorze sprawozdania składanego przez uczelnie nie zostały także wyodrębnione przychody ze sprzedaży prac i usług jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3387, 3390, 3393, 3400)

W pozycji 19 działu I – Rachunek zysków i strat – wzoru sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego uczelni, odnoszącej się do pozostałych przychodów z działalności badawczej, uczelnie miały wykazywać między innymi dochody przeznaczone na realizację projektów badawczych wspieranych ze środków europejskich, a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych. W pozycji tej miały być również wykazywane wpływy z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na działalność badawczą. W 2014 r. łączne przychody uczelni publicznych, nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wyniosły z tego tytułu 202,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 3407-3408, 3411-3412)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wzór sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego uczelni nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zawiera ogólne informacje, co uniemożliwia identyfikację wszystkich źródeł finansowania działalności szkół wyższych.

Sprawozdania te nie zawierają danych w zakresie m.in.:

- struktury wpływów z opłat pobieranych od uczestników studiów stacjonarnych i niestacjonarnych według tytułów opłat,
- najistotniejszych pod względem kwoty wpływów wykazywanych w pozycji „pozostałe przychody” zarówno z działalności dydaktycznej, jak i z działalności badawczej,
- przychodach ze sprzedaży prac i usług badawczych jednostkom spoza sektora finansów publicznych w celu oceny aktywności poszczególnych uczelni w pozyskiwaniu środków z sektora prywatnego.

Sekretarz Stanu Pan Marek Ratajczak stwierdził, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie był zobligowany przepisami do zbierania danych na ten temat.

Zdaniem NIK, celowym byłoby, dla przejrzystości i jawności przepływu środków w szkołach wyższych, uszczegółowienie danych wykazywanych przez uczelnie w sprawozdaniu z wykonania planu rzeczowo-finansowego, w szczególności w zakresie tzw. pozostałych przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 3387, 3393)

Ocena cząstkowa

Określony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzór sprawozdań z wykonania planu rzeczowo-finansowego nie pozwalał na identyfikację wszystkich źródeł finansowania szkół wyższych, co stwarzało ryzyko niezapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Wzór tego sprawozdania nie pozwala na pełne określenie źródeł ich finansowania, w tym m.in. jakie przychody zaliczono do tzw. „pozostałych przychodów”.

IV. 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) wyodrębnienie organizacyjne komórki audytu wewnętrznego i zapewnienie bezpośredniego nadzoru nad nią dyrektora generalnego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych;
- 2) rozważenie wyodrębnienia kontroli resortowej z Departamentu Szkolnictwa Wyższego i utworzenie odrębnej komórki organizacyjnej;
- 3) doprecyzowanie, w dokumentacji opisującej przyjętą politykę rachunkowości, zasad funkcjonowania kont 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* i 226 *Długoterminowe należności budżetowe*, zgodnie z ich treścią ekonomiczną;
- 4) odpowiednie dokumentowanie przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji należności;
- 5) zmianę sposobu ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych, tj. księgowanie ich zgodnie z zasadą memoriału, określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości i nieprzeksięgowywanie kwoty niezrealizowanych kasowo przychodów do rozliczeń międzyokresowych.

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 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 21 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 29 stycznia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz


.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

