



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97773 z dnia 11 stycznia 2016 r. 2. Tomasz Frątczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97778 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej Ministerstwem lub MEN
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. Wcześniej, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r., Ministrem Edukacji Narodowej była Joanna Kluzik-Rostkowska.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 30 – Oświata i Wychowanie.

W ramach części 30 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu: oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz realizacji budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków²,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Zrealizowane w 2015 r. w części 30 – Oświata i wychowanie dochody wyniosły 6.932,5 tys. zł, w tym 1.681,0 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 30 – Oświata i wychowanie zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 482.726,4 tys. zł, w tym 89.897,0 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 209.454 tys. zł, w tym 136,5 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153 ze zm.).

² Z uwzględnieniem kontroli wydatków poniesionych w wybranych najważniejszych obszarach działalności państwa. Są to: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, transport i łączność, polityka rolna i rybacka, obrona narodowa, polityka społeczna, nauka i szkolnictwo wyższe, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura i dziedzictwo narodowe, gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie*.

W wyniku badania wydatków w kwocie 122.788,8 tys. zł, tj. 17,7% wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich (łącznie 691.905,1 tys. zł) stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego, ani niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków Minister Edukacji Narodowej zrealizował zadania, których efektem było m.in. zapewnienie bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla uczniów klasy I, II i IV szkoły podstawowej (w tym w wersji zaadaptowanej do potrzeb uczniów niepełnosprawnych w klasach I-II) oraz dla klasy I gimnazjum, a także utworzenie *Mapy zawodów i szkół prowadzących kształcenie zawodowe*, z możliwością zgłaszania przez pracodawców miejsc kształcenia praktycznego. Minister Edukacji Narodowej rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 30.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 30 – *Oświata i wychowanie* oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Sprawozdania łączne dysponenta części 30 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Edukacji Narodowej na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Na podstawie kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań stwierdzono, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były prawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2015 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację budżetu w tej części i polegała na zwłoce w zamieszczeniu ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia publicznego na dostawę mebli za kwotę 508,4 tys. zł, które winno ukazać się niezwłocznie po 31 sierpnia 2015 r., tj. terminie zawarcia umowy z wykonawcą, a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia miało miejsce dopiero 2 października 2015 r.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁵ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766).

IV. 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 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej⁶, a od dnia 16 listopada 2015 r. na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej⁷, określone w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸, tj. 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

oraz zadania ministra koordynatora Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w części 30 funkcjonowało 14 dysponentów trzeciego stopnia, tj. Minister Edukacji Narodowej i 13 dyrektorów jednostek budżetowych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej⁹, w tym dwóch będących równocześnie dysponentami II stopnia (dyrektor Centrum Informatycznego Edukacji i dyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie) ustanowionych zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie*¹⁰.

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie* zostały zaplanowane w kwocie 8.693 tys. zł, z tego: w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 218 tys. zł, w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 8.474 tys. zł i w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* – 1 tys. zł.

Dochody zrealizowano w kwocie 6.932,5 tys. zł, tj. w 79,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, z tego w dziale 750 – 127,5 tys. zł, dziale 801 – 6.802,5 tys. zł i w dziale 854 – 2,5 tys. zł. W porównaniu do roku 2014 zrealizowano dochody niższe o 1.243,9 tys. zł (15,2%).

W przypadku samego Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia) do głównych źródeł dochodów w 2015 r. należały wpływy:

- z różnych opłat, takich jak np. dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, legalizacja świadectw dojrzałości;
- z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa;
- z różnych dochodów, takich jak np. rozliczenia z lat ubiegłych, zwrot od rodziców uczniów kosztu podręcznika zniszczonego bądź utraconego.

Największe dochody zrealizowano w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* – w kwocie 2.928,7 tys. zł (107,5% kwoty planowanej) i w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* – w kwocie 2.044,4 tys. zł (52,9% kwoty planowanej), które jednocześnie miały najniższy procentowy wskaźnik wykonania. Uwzględniając wykonane dochody w kwocie 6.932,5 tys. zł z tytułu naliczonych należności w kwocie 8.683,9 tys. zł,

⁶ Dz. U. poz. 1255.

⁷ Dz. U. poz. 1903 – rozporządzenie (zgodnie z § 2) weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.

⁹ Centrum Informatyczne Edukacji, Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie, Centralna Komisja Egzaminacyjna i osiem Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych (w Gdańsku, w Jaworznie, w Krakowie, w Łodzi, w Łomży w Poznaniu, w Warszawie i we Wrocławiu), Krajowy Ośrodek Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Warszawie, Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie.

¹⁰ Dz. Urz. MEN z 2013 r. poz. 12.

na koniec 2015 r. w części 30 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.751,3 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 1.720 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności i zaległości były odpowiednio o 144,9 tys. zł i o 350,3 tys. zł wyższe i dotyczyły zarówno Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia), jak i innych jednostek.

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty (1.118,8 tys. zł, w tym zaległości 1.087,4 tys. zł) powstały w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* i dotyczyły należności Ośrodka Rozwoju Edukacji. W przypadku Ministerstwa kwota należności pozostałych do zapłaty wyniosła 607,1 tys. zł i dotyczyła należności powstałych z tytułu: przeniesienia własności przebudowanej sieci energetycznej, rozliczeń mediów za listopad 2015 r. oraz naliczonych kontrahentom MEN kar umownych i odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 448-450, 497-499)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 433.098 tys. zł, w tym w działach: 801 – *Oświata i wychowanie* – 378.149 tys. zł (87,3%), 750 – *Administracja publiczna* – 43.014 tys. zł (9,9%), 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 8.000 tys. zł (1,8%), 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* – 2.915 tys. zł (0,7%), 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* – 1.000 tys. zł (0,2%), 754 – *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 16 tys. zł, 752 – *Obrona narodowa* – 4 tys. zł.

Plan wydatków w trakcie roku budżetowego został zwiększony w czterech z ośmiu działów klasyfikacji budżetowej o łączną kwotę 65.399,1 tys. zł, tj. o 15,1%. Uruchomione środki z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa dotyczyły działów: 801 – *Oświata i wychowanie* (52.742,7 tys. zł), 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* (11.620 tys. zł), 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (982,6 tys. zł) oraz 750 – *Administracja publiczna* (53,8 tys. zł).

Z ogólnej kwoty 65.399,1 tys. zł uruchomionych rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa na dotacje i subwencje przeznaczono 19.478,4 tys. zł, na wydatki bieżące jednostek budżetowych 26.148,8 tys. zł, na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej 19.772 tys.

Wykonanie wydatków w 2015 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie*, pochodzących ze środków rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa, wyniosło 59.689,4 tys. zł, tj. 91,3%.

Plan wydatków budżetowych w roku 2015 w całej części 30 (środki budżetu państwa i budżetu środków europejskich) został zmieniony w wyniku 71 decyzji Ministra Finansów oraz wydanych na ich podstawie decyzji Ministra Edukacji Narodowej. Natomiast dla samego dysponenta trzeciego stopnia MEN wydanych zostało 138 decyzji Ministra Edukacji Narodowej na podstawie art. 171 ust. 1 ufp, które uzasadniono potrzebą bieżącego finansowania realizowanych zadań.

Badanie 23 decyzji Ministra Finansów (MF), tj. 32% z 71 podjętych w 2015 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015 w części 30 – *Oświata i wychowanie* z czterech pozycji rezerw celowych, wybranych metodą doboru celowego¹¹ na kwotę 25.957,7 tys. zł, tj. 32% wszystkich zmian (w budżecie państwa i budżecie środków europejskich) wykazało,

¹¹ Podczas doboru celowego uwzględniono środki finansowe przeznaczone na priorytetowe zadania Ministra w 2015 r.: zapewnienie dostępu uczniów do bezpłatnych podręczników, realizację Programu "Bezpieczna i przyjazna szkoła", współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego oraz środki na zadanie dotyczące przygotowania do światowego Jamboree Skautowego w Polsce w 2023 r.

że podane w uzasadnieniach do tych decyzji treści wypływały z wniosków złożonych przez Ministra Edukacji Narodowej i wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań realizowanych przez MEN oraz jednostki mu podległe.

Badanie na wybranej próbie trzech decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015 (spośród 18 dotyczących dysponenta trzeciego stopnia MEN) na łączną kwotę 13.932,8 tys. zł wykazało, że we wszystkich przypadkach Minister Edukacji Narodowej wprowadził zmiany w planie finansowym dla dysponenta trzeciego stopnia, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Zmiany w planie finansowym wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe. Minister Edukacji Narodowej nie dokonywał w 2015 r. blokad wydatków w trybie art. 177 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 91-99, 362, 593, 1.143)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie wydatków z uruchomionych rezerw celowych/rezerwy ogólnej budżetu państwa. Najniższy wskaźnik wykonania osiągnięto przy realizacji pomocy dla repatriantów (36,8%). Wśród przyczyn niewykorzystania środków podano brak chętnych do udziału w kursach języka polskiego i obozach adaptacyjnych. Równie niski wskaźnik wykorzystania środków uruchomionych z rezerwy celowej dotyczy zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego (49,5%), gdzie wśród przyczyn niskiego wykonania podano m.in. późny termin uruchomienia programu rządowego *Bezpieczna+* (w dniu 23 czerwca 2015 r.) oraz wymogi czasowe dotyczące procedur wylaniania realizatora, co przy planowanych kosztach zadania uniemożliwiło realizację części kampanii edukacyjno-informacyjnej i spowodowało, że część środków na realizację tego zadania nie została wykorzystana.

Najwyższe kwotowo niewydatkowane środki to 2.104,6 tys. zł przeznaczone na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych. Jako przyczyny niewykorzystania środków wskazano przesunięcia terminów realizacji niektórych zadań związanych z opracowaniem podręczników do klas I-III szkoły podstawowej, w tym: wersji elektronicznych oraz niewykorzystanie w pełnej wysokości środków na zakup ćwiczeń dla uczniów klasy I i II szkoły podstawowej, zakup podręczników i ćwiczeń dla uczniów klasy IV szkoły podstawowej i I gimnazjum z uwagi na fakt, iż część szkół zakupiła tańsze ćwiczenia i podręczniki niż przewidywała to zaplanowana kwota, a część szkół nie zakupiła całych kompletów ćwiczeń, tylko wybrane części.

Zdaniem NIK, powstałe opóźnienia i czasochłonne procedury wylaniania realizatorów projektów nie mogą tłumaczyć braków planowanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 362)

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 30 budżetu państwa wydatki wyniosły 482.451,1 tys. zł, tj. 96,8% kwoty planowanej w planie finansowym po zmianach i były wyższe o 4,6% od wydatków roku 2014. Największe wydatki wystąpiły w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* (417.279,7 tys. zł), stanowiąc 86,5% ogółu zrealizowanych wydatków w tej części budżetu. Najwyższą pozycję w tym dziale stanowiły wydatki w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* (214.471,7 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 14,9%) i dotyczyła finansowania zadań z zakresu doskonalenia i doskonalenia nauczycieli (61.808,2 tys. zł). Znacząco większe środki (260,7%) w stosunku do roku 2014 wydatkowano w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* (14.176,7 tys. zł). Zwiększone środki skierowano na finansowanie kolonii, obozów i innych form wypoczynku dla dzieci i młodzieży, oraz kolonii i obozów dla młodzieży polonijnej w kraju (odpowiednio 5.545 tys. zł, tj. 146,6% i 7.662,6 tys. zł, tj. 1.103,6%).

Wydatki zrealizowane w 2015 r. w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły:

- dotacje i subwencje wykonane w 96,8% na kwotę 92.618,6 tys. zł,

- świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowane w 96,4% na kwotę 8.458,2 tys. zł, w tym wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń na kwotę 7.413,3 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 378.027,1 tys. zł, tj. 96,8% planu, w tym: wynagrodzenia i pochodne, na które wydatkowano 221.809 tys. zł (98,9% planu) oraz zakup materiałów i usług, na które wydatkowano 124.181,3 tys. zł (realizacja w 93,1%),
- wydatki majątkowe wykonane w 94,8% na kwotę 3.347,2 tys. zł (co stanowi 78,6% wydatków ubiegłorocznych), w tym: wydatki inwestycyjne na kwotę 501,1 tys. zł, a wydatki na zakupy inwestycyjne na kwotę 2.846,2 tys. zł.

Nie stwierdzono przekroczenia limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 19-20)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (MUS)¹² 69 dowodów księgowych na kwotę 81.721,4 tys. zł. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Badanie przeprowadzono na zbiorze zapisów księgowych wydatków dysponenta głównego i trzeciego stopnia (urząd obsługujący Ministra). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych stanowiących podstawę wydatków w 2015 r. oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych odpowiednio: po stronie *Ma*. 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 2015 r. na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. Spośród powyższych pozycji operacji księgowych, po dokonanej przeglądzie analitycznym danych z ksiąg 2015 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 500 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru liczącego 4.817 pozycji wydatków dokonano losowania próby 69 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na łączną kwotę 81.721,4 tys. zł, w tym 30 dowodów księgowych dysponenta trzeciego stopnia na kwotę 37.271,2 tys. zł. Suma wydatków objętych badaniem stanowiła 16,9% ogółu zrealizowanych w roku 2015 wydatków, a w przypadku dysponenta trzeciego stopnia 41,5% wydatków tego dysponenta w 2015 r.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 159-164, 986-1.064)

Dotacje budżetowe

Na dotacje zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 30.112 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹³ 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 48.126,8 tys. zł¹⁴ (był niższy o 58,4% od planu po zmianach w 2014 r. – 115.559,1 tys. zł).

¹² Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS) – z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera”.

¹³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

¹⁴ Bez uwzględnienia środków na współfinansowanie projektów UE.

Wykonanie tych wydatków wyniosło 46.195,1 tys. zł (96% planu po zmianach). W dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* na dotacje przedmiotowe przeznaczono kwotę 1.000 tys. zł, w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* wysokość zrealizowanych dotacji wyniosła 24.133,2 tys. zł, w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* 13.084,9 tys. zł, a w dziale 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* udzielono dotacji podmiotowej w kwocie 8.000 tys. zł dla Centrum Nauki Kopernik w Warszawie.

Dotacje budżetowe związane były z realizacją w 2015 r. 19 zadań publicznych. Środki w najwyższej wysokości (9.395 tys. zł) wsparły oświatę polonijną w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz organizowania kolonii i innych form letniego wypoczynku dzieci i młodzieży. Na organizację i przeprowadzanie olimpiad dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych¹⁵ wydatkowano kwotę 8.011,6 tys. zł. Na obsługę administracyjną Programu Erasmus+ oraz Krajowego Centrum Europass przekazano Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji środki dotacyjne w kwocie 6.080 tys. zł. Na zwiększenie dostępu do podręczników szkolnych dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz uczniów kształcących się w zawodzie, wydatkowano w formie dotacji dla wydawców podręczników środki w wysokości 3.934,6 tys. zł. Natomiast na polsko-ukraińską współpracę młodzieży przekazano 64 beneficjentom (głównie fundacjom i stowarzyszeniom) dotację w kwocie 2.951,2 tys. zł.

Wśród pozostałych zadań o ponad milionowym wsparciu ze strony budżetu państwa należy wymienić: wolontariat harcerski (1.455 tys. zł); projekty upowszechniające i wzmacniające zadania Rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”¹⁶ (1.300 tys. zł); przygotowania do Światowego Jamboree Skautowego w Polsce w 2023 r. (1.291,8 tys. zł).

Jeden z beneficjentów zadania publicznego pn. „Międzynarodowa wymiana młodzieży”, nie zrealizował go z powodu braku zgody rodziców na wyjazd dzieci do Izraela, w związku z czym został zobowiązany do zwrotu całości dotacji wraz z odsetkami bankowymi¹⁷.

Minister Edukacji Narodowej udzielił również dofinansowania ze środków budżetu państwa na kwotę 21.157,6 tys. zł stanowiącą współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków funduszy strukturalnych w ramach dwóch programów: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dziewięć dotacji) i Programu Erasmus+ (jedna dotacja).

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje przedmiotowe na łączną kwotę 36.201,9 tys. zł, tj. 78,4% ogółu wypłaconych w tej części dotacji. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i przepisami zarządzenia 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 wychowawczej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 16-18, 481-483, 646-817, 837-856, 874-881)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 8.458,2 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach i o 1.750,1 tys. zł więcej niż w 2014 r. Najwyższe wydatki poniesiono na: sfinansowanie kosztów świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów dotyczących bezpieczeństwa pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia – 5.167,4 tys. zł; nagrody resortowe (nagrody dla 252 nauczycieli przyznawane przez Ministra Edukacji Narodowej za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze) – 1.764 tys. zł oraz 969 tys. zł na wypłatę stypendiów Ministra o charakterze motywacyjnym dla 323 uczniów w formie jednorazowej

¹⁵ Olimpiady organizowane są jako trójstopniowe zawody o zasięgu ogólnopolskim przez szkoły wyższe, jednostki naukowe i inne podmioty prowadzące statutową działalność oświatową lub naukową. W organizacji olimpiad uczestniczą również kuratorzy oświaty.

¹⁶ Uchwała nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (<https://men.gov.pl/zwiekszenie-szans/uchwala-rady-ministrow-z-8-lipca-2014-r-w-sprawie-przyjecia-rzadowego-programu-na-lata-2014-2016-bezpieczna-i-przyjazna-szkola.html>).

¹⁷ Beneficjent – FUNDACJA JEWISH COMMUNITY CENTRE z Krakowa – dokonał zwrotu dotacji w kwocie 30.658,00 zł w dniu 15 lutego 2016 r. oraz odsetek w kwocie 309,00 zł w dniu 17 lutego 2016 r.

¹⁸ Dz. Urz. MEN poz. 2 ze zm.

nagrody dla każdego ucznia w wysokości 3 tys. zł. W ramach planu finansowego urzędu obsługującego Ministra (dysponenta trzeciego stopnia w MEN) w 2015 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane w kwocie 2.888 tys. zł (90,4% planu). Sfinansowaniem objęto koszt odzieży i ekwiwalentu za pranie, obuwia roboczego i środków czystości. Ponadto zrefundowano koszty zakupu okularów korekcyjnych do pracy przy monitorze ekranowym dla 54 pracowników Ministerstwa za łączną kwotę 35.692,9 zł. W 2015 r. zrealizowano wszystkie należne świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 172-174, 502-511, 594, 908-921)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych, w tym wynagrodzenia

Kwota zaplanowanych w ustawie budżetowej wydatków bieżących w części 30 w trakcie roku została zwiększona z 358.102 tys. zł do kwoty 390.540,4 tys. zł¹⁹, tj. o 32.438,4 tys. zł, z tego w dziale 750 – *Administracja publiczna* w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* została zwiększona z 38.430 tys. zł do kwoty 41.805,3 tys. zł, tj. o 3.375,3 tys. zł²⁰ oraz w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* z 303.875 tys. zł²¹ do kwoty 346.276,7 tys. zł, tj. o 42.401,7 tys. zł.

Wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 378.027,1 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach i wyższej od wykonania w 2014 r. o 26.083,4 tys. zł, tj. o 7,4%. Dominującą pozycję w tej grupie (59%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wysokości 221.809 tys. zł oraz na zakupy materiałów i usług (33%) w wysokości 124.181,3 tys. zł. W ramach wydatków bieżących sfinansowano m.in. umowy cywilnoprawne (§§ 4090, 4380 i 4390) w kwocie 1.298 tys. zł; opłaty i składki (§§ 4430, 4540) w kwocie 18.758,4 tys. zł; szkolenia (§§ 4550 i 4700) w kwocie 535,3 tys. zł; podróże służbowe (§§ 4410 i 4420) w kwocie 1.774,4 tys. zł oraz prace remontowo-konserwatorskie dotyczące zabytkowego obiektu będącego w użytkowaniu Ministerstwa (§ 4340) w kwocie 2.782,7 tys. zł.

Wydatki bieżące zostały zrealizowane w wysokości 85.923 tys. zł, tj. 94,7% kwoty planowanej w budżecie po zmianach. Ministerstwo nie płaciło w 2015 r. odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 76, 451-464)

Przeciętne zatrudnienie²² w 2015 r. w części 30 wyniosło 1.437 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 58 osób. Różnice dotyczyły:

- zatrudnionych w dziale 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*), w którym przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się o pięć osób, w tym: trzy osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz dwie osoby zaliczone do korpusu służby cywilnej;
- zatrudnionych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*, w którym zatrudnienie zmniejszyło się o 53 osób, przy czym w rozdziale 80135 – *Szkolnictwo polskie za granicą* zatrudnienie wzrosło o cztery osoby (z 253 w 2014 r. do 257 w 2015 r.); w rozdziale 80143 – *Jednostki pomocnicze szkolnictwa* zatrudnienie wzrosło o 24 osoby (z 73 w 2014 r. do 97 w 2015 r.); w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* zatrudnienie zmalało o 29 osób (z 595 w 2014 r. do 566 w 2015 r.), a w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* zatrudnienie zmniejszyło się o 43 osoby (z 270 w 2014 r. do 227 w 2015 r.).

W 2015 r. na wynagrodzenia osobowe przeznaczono 112.696,6 tys. zł. Wydatki te były niższe niż w 2014 r. (115.712,6 tys. zł) o 2,7%.

Z danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach: z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) wynika, że w 2015 r. nie zostały przekroczone planowane kwoty na finansowanie wynagrodzeń.

¹⁹ Razem z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

²⁰ Kwota 38.430 tys. zł, to kwota przewidziana w ustawie po nowelizacji nie obejmująca środków UE, natomiast kwota 42.401,7 tys. zł, to kwota przewidziana w planie po zmianach łącznie z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

²¹ Kwota 303.875 tys. zł, to kwota przewidziana w ustawie przed nowelizacją nie obejmująca środków UE, natomiast 325.020 tys. zł, to kwota przewidziana w planie po zmianach łącznie z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

²² W przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. w części 30 wynosiło 6.535 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2014 r. (6.450 zł) było wyższe o 85 zł, tj. o 1,3%.

(dowód: akta kontroli str. 77, 451-464)

Przeciętne zatrudnienie na koniec 2015 r. wyniosło w Ministerstwie 290 osób i było o 5 osób (tj. 1,7%) mniejsze niż w roku poprzednim. Było to wynikiem naturalnej fluktuacji kadr – w 2015 r. odeszło z pracy w urzędzie więcej osób niż w roku 2014 r. Na wynagrodzenia i pochodne od nich wydatkowało 32.707 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu.

W 2015 r. zawarto 1.267 umów o dzieło (na łączną kwotę 1.736,8 tys. zł) z 479 osobami fizycznymi oraz 147 umów zleceń (na łączną kwotę 565,5 tys. zł) z osobami fizycznymi, niebędącymi pracownikami MEN. Zawarto 18 umów zleceń na okres powyżej trzech miesięcy z 15 osobami. Nie występowały umowy zlecenia na okres powyżej 12 miesięcy. Umowy o najwyższej wartości dotyczyły: obsługi dziennikarskiej wydarzeń organizowanych przez MEN (55,1 tys. zł); wsparcia organizacyjno-merytorycznego koordynatora naukowego projektu pn. *Polsko-niemiecki podręcznik do nauki historii* (28 tys. zł); doradztwa prawnego w zakresie działań Departamentu Ekonomicznego MEN (27 tys. zł). Ministerstwo nie zawierało w 2015 r. umów z agencją pracy tymczasowej.

(dowód: akta kontroli str. 502-511, 533-534, 554-561, 594, 908-921)

Wydatki majątkowe

Plan wydatków majątkowych w części 30 wg ustawy budżetowej wynosił 2.455 tys. zł. W trakcie 2015 r. wzrósł o 1.182 tys. zł do kwoty 3.531 tys. zł, w tym 171 tys. zł na dofinansowanie zadań realizowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 3.347,2 tys. zł (94,8% planu po zmianach) i w porównaniu z wydatkami w 2014 r. były niższe o 912,3 tys. zł.

W dziale 750 – *Administracja publiczna* wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1.085,6 tys. zł, (tj. 91,3% planu po zmianach), a w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* w kwocie 2.261,7 tys. zł (tj. 96,6% planu po zmianach).

W dziale 750 – *Administracja publiczna* w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.085,6 tys. zł (91,3% planu po zmianach). Zakupy inwestycyjne w tym dziale dotyczyły tylko Ministerstwa i były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2015 r. oraz uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Środki te przeznaczono m.in. na: zakup sprzętu wielofunkcyjnego – 230,5 tys. zł, rozbudowę systemu centralnego zasilania UPS – 156 tys. zł; rozbudowę systemu do wykonywania i przechowywania kopii zapasowych danych – 150,1 tys. zł, zakup i implementację systemu ochrony dużych środowisk sieciowych – 149,9 tys. zł oraz zakup sprzętu informatycznego – 148,6 tys. zł.

W dziale 801 – *Oświata i wychowanie* środki w § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* w kwocie 101,1 tys. zł (99,1% planu po zmianach) wydatkowano na: wykonanie robót budowlanych wraz z wymianą instalacji elektrycznej i oświetlenia w sali nr 19 w siedzibie Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE) przy ul. Polnej 46A w Warszawie – 66,3 tys. zł oraz renowację drewnianej klatki schodowej oraz podłóg w salach szkoleniowych ORE – 34,8 tys. zł. W § 6580 – *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 400 tys. zł na adaptację budynku na siedzibę Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (OKE) w Łomży. W § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.738,9 tys. zł (98,4% planu po zmianach). Wydatki dotyczyły głównie sprzętu i oprogramowania komputerowego, serwerów, przestrzeni dyskowej i urządzeń peryferyjnych w jednostkach podległych MEN.

(dowód: akta kontroli str. 370-387)

Wydatki majątkowe (wydatki na zakupy inwestycyjne) zrealizowano w odniesieniu do dysponenta trzeciego stopnia w wysokości 1.086 tys. zł, co stanowiło 91,3% wydatków zaplanowanych w budżecie po zmianach. Za tę kwotę kupiono m.in. 14 urządzeń wielofunkcyjnych (230,5 tys. zł); system centralnego zasilania UPS (156 tys. zł); rozbudowę

systemu kopii zapasowych (150,1 tys. zł); system zabezpieczeń sieciowych (150 tys. zł); samochód osobowy z kosztami rejestracji (141,9 tys. zł).

W 2015 r. w Ministerstwie nie było przypadków zwiększenia lub zmniejszenia wydatków majątkowych (w planie dysponenta trzeciego stopnia) jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 502-511, 554-561, 594, 908-921)

W 2015 r. Ministerstwo przeprowadziło 33 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym 27 w trybie przetargu nieograniczonego i po trzy w trybie zapytania o cenę i w trybie z wolnej ręki. Jednostka nie prowadziła w 2015 r. postępowań dotyczących zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Do badania wybrano cztery postępowania, w tym trzy w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie zapytania o cenę, z uwzględnieniem kryteriów wartości zamówienia oraz realizacji wydatku w 2015 r. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 4.865,5 tys. zł. Poza opisaną poniżej nieprawidłowością do badanych postępowań innych uwag nie wniesiono.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę mebli biurowych Zamawiający nie zamieścił, niezwłocznie po zawarciu umowy z Wykonawcą – firmą Everspace Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zawarcie umowy z Wykonawcą na kwotę brutto 508.436,55 zł nastąpiło 31 sierpnia 2015 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych miało miejsce 2 października 2015 r. Było to niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³, stanowiącym, że w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż kwota określona w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy należy niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, zamieścić ogłoszenie o udzielenie zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W sprawie zwłoki w zamieszczeniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, Pani Beata Matosek – zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Edukacji Narodowej wyjaśniła, że: (...) *z chwilą zawarcia umowy powstaje obowiązek publikacyjny. Brak jest natomiast precyzyjnego terminu, w jakim powinno od tej daty nastąpić zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień. Ustawodawca posługuje się terminem „niezwłocznie”, który jest terminem niedookreślonym. W wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r. Sąd Najwyższy²⁴ wskazuje, iż użytego w art. 455 k.c. terminu niezwłocznie nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i 355 k.c. Zgodnie z dyrektywami regulującymi procedury udzielania zamówień publicznych, zamawiający, którzy udzielili zamówienia muszą przesłać ogłoszenie do publikacji w Dzienniku Urzędowym UE, dotyczące wyników postępowania o udzielenie zamówienia w terminie dwóch miesięcy od dnia zawarcia umowy. Powyższe oznacza to, że Zamawiający odpowiednio w procedurze krajowej zamieścił ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych we właściwym terminie. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, że: (...) ogłoszenie opublikowano na tyle szybko na ile było to możliwe, a termin „niezwłocznie” oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu. W przedmiotowej sprawie, w dniu zawarcia umowy osoba pełniącą funkcję sekretarza komisji przetargowej, do obowiązków której należy dokonywanie czynności związanych z publikacją ogłoszeń, przebywała na trzytygodniowym urlopie wypoczynkowym. Po powrocie z urlopu osoba ta przeglądając dokumentację, gdy zauważyła brak ogłoszenia, niezwłocznie dokonała publikacji w BZP. Zdaniem NIK, podane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają powstałej zwłoki.*

(dowód: akta kontroli str. 540-551, 562-590, 929-945, 1189)

Uwaga NIK ponadto dotyczy niskiej realizacji zaplanowanej kwoty 171 tys. zł na dofinansowanie zadań realizowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w zakresie wydatków majątkowych. Zrealizowano bowiem jedynie 21,1 tys. zł, tj. 12,7%. Z wyjaśnień podanych przez Pana Arkadiusza Jarkiewicza – dyrektora Departamentu Ekonomicznego

²³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164.

²⁴ Sygn. akt II CSK 293/06.

MEN wynika, że przyczyną niskiego wykonania planu był brak wiążących ofert w ogłoszonym przez MEN przetargu na realizację dostawy sprzętu komputerowego na zaplanowaną kwotę 100 tys. zł i konieczność wznowienia przetargu dopiero w nowym roku 2016 r. Zdaniem NIK, podane wyjaśnienie nie tłumaczy braku efektu przy realizacji tego zadania, gdyż sytuację powyższą można było przewidzieć i odpowiednio wcześniej podjąć jego realizację.

(dowód: akta kontroli str. 370-387)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu środków europejskich w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 183.179 tys. zł. Określony w ustawie budżetowej plan wydatków w trakcie roku budżetowego został zwiększony do kwoty 222.499 tys. zł po zmianach w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* łącznie o kwotę 39.320 tys. zł, w ramach rezerwy celowej (cz. 83) budżetu środków europejskich w tym: o kwotę 70,9 tys. zł na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) oraz 39.249,1 tys. zł na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98).

(dowód: akta kontroli str. 644-645)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 209.454 tys. zł i stanowiły 94,1% planu po zmianach, w tym wykonanie środków uruchomionych w ramach rezerw – 35.027,2 tys. zł (tj. 89,1%). W zakresie dysponenta trzeciego stopnia Ministerstwo zrealizowało wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 136,5 tys. zł, tj. 96,1% planu finansowego po zmianach. W dziale 750 – *Administracja publiczna*²⁵ wydatki wykonano na poziomie 101,9 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach, zaś w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* na poziomie 34,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. W obu działach wydatki dotyczyły PO KL. Ministerstwo przekazywało do Banku Gospodarstwa Krajowego zlecenia płatności we właściwych kwotach i terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności²⁶.

W odniesieniu do całej części 30 w ramach PO KL niższe wykonanie wydatków w stosunku do planu wystąpiło w rozdziałach:

- 80180 – *Działalność badawczo-rozwojowa* – 47.926,2 tys. zł (wykonanie 90,8% planu), a niewykorzystane środki to 4.876,6 tys. zł;
- 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* – 114,8 tys. zł (wykonanie 93,7% planu), a niewykorzystane środki to 7,7 tys. zł;
- 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* – 140.517,5 tys. zł (wykonanie 95,2% planu), gdzie wysokość niewykorzystanych środków to kwota 7.115,5 tys. zł.

Szczególnie wysoka jest niewykorzystana kwota 4.282,9 tys. zł, pochodząca ze środków uruchamianych rezerw celowych, przeznaczona na finansowanie programów z budżetu środków europejskich. Wśród przyczyn niewykorzystania środków w pełnej wysokości wskazano zmiany wprowadzone w harmonogramie realizacji projektów przez beneficjenta – Instytut Badań Edukacyjnych, niższe kwoty umów podpisanych w ramach przeprowadzonych postępowań przetargowych, w stosunku do planowanych kosztów przedsięwzięć oraz oszczędności w ramach wynagrodzeń personelu projektów powstałe w wyniku chorób i zwolnień pracowników, zmniejszające kwoty rzeczywiście wypłacanych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 362, 644-645, 924-927, 1.143)

²⁵ Zaplanowane w tym dziale środki dotyczyły wynagrodzeń i kosztów szkolenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE.

²⁶ Do badania dobrano próbę trzech zleceń płatności o najwyższej wartości z czerwca 2015 r. W miesiącach wrzesień i listopad 2015 r. MEN nie przekazywało do BGK zleceń płatności.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast NIK zwraca uwagę na brak realizacji kwoty 979 tys. zł zaplanowanej dla Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (CKE) w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Powody braku wydatku na realizację programu wyjaśniła Pani Katarzyna Tomaszewska – główny księgowy Ministerstwa, która podała, że: Projekt został ujęty w Rocznym Planie Działania PO WER na 2015 r. Instytucji Pośredniczącej w MEN (RPD) zatwierdzonym do realizacji przez Instytucję Zarządzającą PO WER (ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) z terminem realizacji lipiec 2015 – grudzień 2018 r. w wysokości 17.900 tys. zł, z czego w roku 2015 zaplanowano wydatkowanie 1.500 tys. zł, i na taką kwotę²⁷ zapewniono odpowiednie środki w planie finansowym CKE. Wniosek o dofinansowanie projektu został złożony przez CKE we wrześniu 2015 r. CKE dokonało zmiany okresu jego realizacji od października 2015 do grudnia 2018 r. Pierwszy złożony wniosek nie przeszedł pozytywnie oceny formalnej z uwagi na brak załącznika. Wniosek został uzupełniony przez CKE w dniu 02.10.2015 r. Wówczas realny był termin rozpoczęcia realizacji projektu w 2015 r. i możliwe wydatkowanie zaplanowanych środków. Jednak w związku z uwagami do projektu na etapie oceny merytorycznej wniosku, projekt w 2015 r. nie został zatwierdzony do realizacji i środki nie zostały wydatkowane przez CKE.

Zdaniem NIK, projekty nowe, złożone, o znacznej wartości finansowej oraz obarczone podwyższonym ryzykiem niepowodzenia wymagają zachowania szczególnej staranności.

(dowód: akta kontroli str. 644)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

2.3.1. Efekty rzeczowe wydatków w obszarze oświata i wychowanie

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w systemie oświaty funkcjonowało ogółem 59.025 podmiotów prowadzących działalność dydaktyczną, opiekuńczą lub wychowawczą²⁷, tj. o 6.309 (12%) więcej niż w roku 2014, z tego:

- 21.115 przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego (wzrost o 61,6%);
- 31.839 szkół różnego typu (spadek o 4,5%);
- 2.945 placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego (wzrost o 4,1%);
- 684 placówki oświatowo-wychowawcze (spadek o 23,2%);
- 949 poradni psychologiczno-pedagogicznych (wzrost o 13,1%);
- 730 młodzieżowych ośrodków wychowawczych i socjoterapii, ośrodków szkolno-wychowawczych (wraz ze specjalnymi), a także innych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży realizację obowiązku wychowania przedszkolnego oraz obowiązku szkolnego i nauki (wzrost o 1,7%);
- 431 placówek doskonalenia nauczycieli (spadek o 3,4%);
- 332 inne placówki (biblioteki pedagogiczne, placówki opiekuńczo-wychowawcze, zakłady kształcenia nauczycieli, placówki artystyczne, kolegia pracowników służb społecznych) (spadek o 43,8%).

Jednostki sektora finansów publicznych prowadziły 41.951 szkół i placówek (71%), a jednostki spoza sektora finansów publicznych – 17.074 (29%), co oznacza wzrost wzajemnej relacji o 4% na rzecz szkolnictwa publicznego w stosunku do 2014 r.

Z usług edukacyjnych ww. szkół i placówek korzystało 6.399.970, tj. o 0,5% więcej uczniów, wychowanków lub słuchaczy niż w 2014 r., z tego:

- 1.140.605 w placówkach wychowania przedszkolnego (spadek o 7,8%), w tym liczba dzieci w wieku 3-5 lat 1.010.390, tj. 84,2% dzieci ogółem w wieku 3-5 lat. W 2015 r. odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do liczby ogółem dzieci wzrósł o kolejne 4,8 punktu procentowego. W Strategii Rozwoju

²⁷ Dane MEN z bazy danych systemu informacji oświatowej wg stanu na dzień 30 września i 10 października 2015 r.

Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL)²⁸ przyjęto osiągnięcie tego wskaźnika docelowo w 2020 r. w wysokości 90%;

- 5.230.314 w szkołach (wzrost o 2%), w tym 4.804.054 w szkołach ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych), z tego w szkołach podstawowych 2.446.554 uczniów, z których 341.981, czyli 14% (na 336.161, tj. 13,7% uprawnionych) było dowożonych, a w gimnazjach uczyło się 1.049.375 uczniów;
- w szkołach specjalnych naukę pobierało 73.630 uczniów, z tego 24.303 w szkołach specjalnych, 24.208 w gimnazjach i 25.119 w szkołach ponadgimnazjalnych. Kolejne 73.796 uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze względu na niepełnosprawność pobierało naukę w szkołach ogólnodostępnych;
- 536.701 dzieci, w tym 320.809 w wieku 6 lat, tj. 74% dzieci ogółem w tym wieku oraz 215.892 dzieci w wieku 7 lat, tj. 50% dzieci ogółem w tym wieku, rozpoczęło w roku szkolnym 2015/2016 naukę, jako uczniowie klasy pierwszej szkoły podstawowej;
- 343 w zakładach kształcenia nauczycieli i kolegiach pracowników służb społecznych (spadek o 87,4%).

W 2015 r. w szkołach i placówkach systemu oświaty zatrudniano ogółem 666.341 nauczycieli²⁹ (w przeliczeniu niepełnozatrudnionych na pełne etaty), co daje wzrost o 1,9% w stosunku do roku 2014.

Liczba pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych we wszystkich typach szkół i placówek ogółem (w przeliczeniu na etaty) zwiększyła się z 30.092 do 31.337, tj. o 4,1% w stosunku do roku 2014 r.

Liczba uczniów korzystających z pomocy psychologiczno-pedagogicznej we wszystkich typach szkół (zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, socjoterapeutycznych itp.) w stosunku do roku 2014 zwiększyła się ogółem z 1.579.105 do 1.912.800, tj. o 21,1% zaś liczba uczniów korzystających z zajęć rewalidacyjnych zwiększyła się z 89.356 do 132.990, czyli o 48,8%.

W szkołach podstawowych nastąpiło dalsze zwiększenie zatrudnienia nauczycieli wychowawców w świetlicach z 17.939 w roku szkolnym 2014/2015 – do 22.339, tj. o 24,5%.

W szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży średnia wielkość oddziału w roku szkolnym 2015/2016 wynosi ogółem w kraju 18,7 uczniów na oddział (w tym 21,4 w miastach i 15,5 na wsi), a w przypadku szkół podstawowych prowadzonych przez gminy 19,3 ucznia na oddział (w tym 21,9 w miastach i 16,1 na wsi).

W gimnazjach dla dzieci i młodzieży średnia wielkość oddziału w roku szkolnym 2015/2016 wynosi ogółem w kraju 22 uczniów na oddział (w tym 23,2 w miastach i 20,1 na wsi), a w przypadku gimnazjów prowadzonych przez gminy 22,5 ucznia na oddział (w tym 23,9 w miastach i 20,3 na wsi).

Wydatki publiczne na funkcjonowanie systemu oświaty³⁰ w ostatnich pięciu latach rosły: od kwoty 56.408.211 tys. zł w 2010 r. do 64.866.360 tys. zł w roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 1.190-1.202)

Plan działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2015 posiadał odniesienie m.in. do exposé Prezesa Rady Ministrów oraz *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*³¹. Wśród najważniejszych celów do realizacji wymieniono w nim:

- *zapewnienie uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów ćwiczeniowych (Etap II);*

²⁸ Załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. poz. 640).

²⁹ Pośród zatrudnionych nauczycieli: 6,8% to stażysty, 15,3% kontraktowi, 24,9% mianowani oraz 53% dyplomowani.

³⁰ Łączne wydatki w działach 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatki w pozostałych działach w części 30 – Oświata i wychowanie, pomniejszone o: wykonane dochody jednostek samorządu terytorialnego z dotacji celowych z budżetu państwa w działach 801 i 854 oraz dotacji celowych z budżetu środków europejskich przekazanych z części 30 – Oświata i wychowanie.

³¹ Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 16 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. poz. 121).

- podnoszenie jakości kształcenia zawodowego poprzez zbliżenie do potrzeb rynku pracy;
- zwiększenie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty poprzez ograniczenie poziomu agresji i przemocy;
- kształtowanie pozytywnych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży szkolnej;
- podnoszenie jakości kształcenia matematycznego w szkołach poprzez wspieranie nauczycieli matematyki;

wskazując jednocześnie, że celami priorytetowymi wynikającymi z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w 2015 r. będą:

- podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania;
- zwiększenie powszechności edukacji przedszkolnej.

Do monitorowania celu, jakim jest podnoszenie jakości edukacji oraz efektywności kształcenia i wychowania, MEN od wielu lat stosuje miernik wyrażający odsetek uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli. Osiągana w kolejnych pięciu latach wartość tego miernika systematycznie rosła: od 81% w 2010 r. do 85,5% w 2014 r. Natomiast w 2015 r. wartość tego miernika, choć przekroczyła założony w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na 2015 r.* pułap (84,1%) osiągając poziom 84,5%, to w stosunku do 2014 r. zanotowano spadek o jeden punkt procentowy.

Poza brakiem wartości jednego miernika³², wszystkie pozostałe określające stopień realizacji danego celu dla najważniejszych wymienionych w planie zadań służących jego realizacji zostały osiągnięte, a w wielu przypadkach przekroczone. Skutki wszystkich przekroczeń planowanych wartości mierników są pozytywne.

W ramach realizacji ww. celów zawartych w *Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na 2015 r.*, pośród istotnych zadań i podejmowanych działań zrealizowanych przez Ministra Edukacji Narodowej w 2015 r., w szczególności należy wymienić:

- 1) przeszkolenie w publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli 10.295 nauczycieli matematyki szkół ponadgimnazjalnych dla dzieci i młodzieży;
- 2) przeszkolenie 568 kandydatów na egzaminatorów oraz 4.864 egzaminatorów w zakresie egzaminu maturalnego z matematyki;
- 3) udostępnienie, na stworzonej platformie technologicznej www.epodreczniki.pl, 62 e-podręczników (w podziale na klasy i przedmioty) do 14 przedmiotów na czterech etapach edukacyjnych oraz 2.661 zasobów je uzupełniających;
- 4) przeprowadzenie 38 trójstopniowych olimpiad dla uczniów oraz zapewnienie udziału uczestników w 14 olimpiadach międzynarodowych, w tym jednej olimpiadzie międzynarodowej organizowanej w Polsce³³;
- 5) wsparcie finansowe gmin w postaci dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości 1.573.994 tys. zł, uruchomionych ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa, na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego;
- 6) opracowanie i wydanie podręczników dla klasy II szkoły podstawowej oraz zapewnienie dostarczenia podręczników dla uczniów klasy II szkoły podstawowej oraz brakujących egzemplarzy podręcznika dla uczniów klasy I szkoły podstawowej;
- 7) uruchomienie dotacji celowej dla organów prowadzących szkoły podstawowe oraz gimnazja na zakup podręczników dla klas I i II szkoły podstawowej, podręczników dla klasy IV szkoły podstawowej, materiałów ćwiczeniowych dla klasy I, II i IV szkoły podstawowej oraz na zakup podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla klasy I gimnazjum;

³² Odsetka szkół, w których program wychowawczy lub program profilaktyki uwzględnia działania związane z przeciwdziałaniem nadwadze i otyłości.

³³ Liczba uczestników na etapie szkolnym – 205.750; okręgowym – 23.290; centralnym – 3.086. Liczba finalistów – 2.354; laureatów – 957. Liczba uczestników w olimpiadach międzynarodowych – 70; liczba zdobytych medali – 47.

- 8) opracowanie i przekazanie do szkół podręczników w wersji zaadaptowanej do potrzeb uczniów niepełnosprawnych³⁴ (7.466 adaptacji dla klasy pierwszej i 21.390 adaptacji dla klasy drugiej szkoły podstawowej);
- 9) uczestnictwo 83% szkół podstawowych w programie *Owoce i warzywa w szkole*;
- 10) zwiększenie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty poprzez ograniczenie poziomu agresji i przemocy i przystąpienie 2.095 szkół do realizowanego projektu rządowego programu *Bezpieczna*³⁵;
- 11) realizacja wypłat stypendiów Ministra Edukacji Narodowej dla 323 uczniów szkół dla młodzieży uzyskujących wybitne osiągnięcia edukacyjne³⁶;
- 12) utworzenie *Mapy zawodów i szkół prowadzących kształcenie zawodowe*, z możliwością zgłaszania przez pracodawców miejsc kształcenia praktycznego (ok. 5.000 zgłoszeń) – w celu ułatwienia uczniom gimnazjów i ich rodzicom podjęcia decyzji w sprawie wyboru ścieżki edukacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1.145-1.187)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że nie przeprowadzono badania ankietowego przewidzianego dla ustalenia wartości miernika pn. *odsetek szkół, w których program wychowawczy lub program profilaktyki uwzględnia działania związane z przeciwdziałaniem nadwadze i otyłości*. Miernik ten miał posłużyć, wraz z innym wyznacznikiem, do określenia stopnia osiągnięcia celu nr 4 zawartego w Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej, tj. *Kształtowanie pozytywnych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży szkolnej*. Pan Mirosław Sanek – Dyrektor Generalny w MEN podał w wyjaśnieniach, że termin przeprowadzenia badania został przesunięty na 2016 r. ze względu na potrzebę uwzględnienia w opracowanym formularzu ankiety dodatkowych zagadnień oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 1.292)

2.3.2. Realizacja działań nadzorczych w zakresie budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Wykonując budżet w układzie zadaniowym urząd obsługujący Ministra Edukacji Narodowej jako dysponent trzeciego stopnia w części 30 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 – 641.575,2 tys. zł. (w tym 222.499 tys. zł z budżetu środków

³⁴ Przygotowane zostały cztery rodzaje adaptacji:

- 1) adaptacja dla uczniów niewidomych w systemie Braille'a;
- 2) adaptacja dla uczniów słabowidzących w druku powiększonym;
- 3) adaptacja dla uczniów mających trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących i słabosłyszących, z upośledzeniem umysłowym, autyzmem i afazją;
- 4) adaptacja dla uczniów niesłyszących i słabosłyszących na płycie DVD z nagraniami w polskim języku migowym.

³⁵ Uchwała nr 89/2015 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+” (<https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/rada-ministrow-przyjela-program-bezpieczna.html>).

³⁶ Oprócz stypendiów ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wypłacono „Stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych”. Liczba stypendystów na rok szkolny 2015/2016 wyniosła 3.708, natomiast na rok szkolny 2014/2015 – 3.784.

europejskich), z czego wykonano 615.540,6 tys. zł, tj. 95,9% (w tym 209.453,9 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 2015 to: 84,1%. Uzyskana wartość miernika to: 84,5%.

Najwyższe kwoty wydatków w budżecie 2015 r. przeznaczono na realizację nw. podzadań:

- 3.1.4. – *Przygotowanie i przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych* – 236.525,1 tys. zł (wykonanie – 231.111,6 tys. zł, tj. 97,7%), którego celem była diagnoza osiągnięć edukacyjnych uczniów na poszczególnych etapach kształcenia;
- 3.1.2. – *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* – 208.246,3 tys. zł (wykonanie – 196.561,6 tys. zł, tj. 94,4%), gdzie celem było podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia;
- 3.1.3. – *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej* – 95.049,7 tys. zł (wykonanie – 91.274,1 tys. zł, tj. 96%), którego celem było zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą;
- 3.1.5. – *Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych* – 39.222,1 tys. zł (wykonanie – 38.059,9 tys. zł, tj. 97%), którego celem było tworzenie warunków organizacyjno-prawnych sprzyjających rozwojowi dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- 3.1.1. – *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty* – 38.691,6 tys. zł (wykonanie – 37.135,6 tys. zł, tj. 96%), którego celem było podniesienie jakości pracy szkół i placówek oświatowych poprzez prowadzenie nowoczesnej polityki oświatowej,
- 3.1.6. – *Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna* – 19.450,3 tys. zł (wykonanie – 18.727,8 tys. zł, tj. 96,3%), której celem było rozwijanie zainteresowań, uzdolnień, doskonalenie umiejętności oraz pogłębianie wiedzy dzieci i młodzieży poprzez zajęcia pozaszkolne.

Jednostki bezpośrednio 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 (Instytut Badań Edukacyjnych i Centrum Nauki Kopernik) przekazywały sprawozdania z realizacji swojej działalności bezpośrednio do departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za ich nadzór. Sprawozdania te były opiniowane przez Departament Ekonomiczny w zakresie ich kompletności.

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 2015 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 marcu i październiku 2015 r. dla pracowników bezpośrednio zaangażowanych w realizację budżetu zadaniowego w ww. jednostkach.

Proces wyznaczania zarówno celów, jak i mierników na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej w Ministerstwie rozpoczynał się od prac Zespołu do koordynacji współpracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej w procesie

*budżetowania zadaniowego*³⁷. Każda z komórek merytorycznych przedstawiała 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. Ustalone 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. W przypadku, gdy zmiana wprowadzona w planie finansowym budżetu w układzie tradycyjnym miała wpływ na wartość danego miernika, dokonywano jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1.065-1.142)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

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

W Ministerstwie stosowane były instrukcje sporządzania sprawozdań wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸, a ich stosowanie pozwalało w sposób racjonalny zapewnić wiarygodność tych sprawozdań. Sprawozdania sporządzane były z wykorzystaniem systemów informatycznych. Zdefiniowano powiązanie poszczególnych pozycji sprawozdań z księgami rachunkowymi (saldo i/lub obroty poszczególnych kont księgowych), określono kto sporządza sprawozdania, kto sprawozdania te sprawdza i weryfikuje pod kątem zgodności z ewidencją księgową oraz rzetelności i prawidłowości pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, jak również kto podpisuje, kto ponosi odpowiedzialność za sporządzanie sprawozdań (na każdym etapie). Określono też, jakie obowiązują zasady w przypadku absencji tych osób.

Przyjęty w Ministerstwie Zakładowy Plan Kont pozwalał na sporządzanie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. System kontroli zarządczej zapewniał wiarygodność sprawozdań. Niski poziom ryzyka nie powodował konieczności ustanawiania odrębnych mechanizmów kontroli w stosunku do mechanizmów kontroli przewidywanych Polityką rachunkowości i ogólnymi standardami kontroli zarządczej, określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁹. Kwestie sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego, ze względu na niskie ryzyko w tym zakresie.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań⁴⁰ za rok 2015 przez dysponenta części 30 – *Oświata i wychowanie*. Sprawozdania zostały sporządzone

³⁷ 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.

³⁸ Dz. U. poz. 119 ze zm.

³⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁴⁰ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy 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 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2014 r.: Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴¹ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴² i przekazane właściwym odbiorcom.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 30 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania budżetowe i finansowe przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 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.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 857-873)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęte w Ministerstwie zasady (polityki) rachunkowości zostały określone w zarządzeniu nr 38 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej⁴³ i spełniały warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴. 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 Polskiej⁴⁵.

W Ministerstwie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej w zintegrowanym systemie informatycznym – ENOVA czterokrotnie aktualizowanym w 2015 r.⁴⁶ od wersji 10.4. do wersji 11.1. Badanie zgodności z przepisami prawa dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 179-361)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (MUS) 85 dowodów księgowych na kwotę 84.414,2 tys. zł. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach 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 głównego i trzeciego stopnia). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych stanowiących podstawę wpływów i wydatków w 2015 r. oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych odpowiednio: po stronie *Wn* i po stronie *Ma*. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie

⁴¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁴² Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁴³ Niepublikowane – aktualizowane (także niepublikowanymi): zarządzeniem nr 12 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 maja 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej, zarządzeniem nr 36 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz zarządzeniem nr 4 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 lutego 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.

⁴⁶ Aktualizacja w dniach: 9 stycznia, 12 lutego, 11 maja i 21 października 2015 r.

elektronicznej, wszystkich operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. Spośród ww. pozycji operacji, po dokonanych przeglądzie analitycznym danych z ksiąg 2015 r. 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 500 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru liczącego 5.354 pozycji, w tym 537 dochodów i 4.817 wydatków wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (MUS) 85 dowodów i odpowiadające im zapisy księgowe na łączną kwotę 84.414,2 tys. zł. Suma wydatków i dochodów objętych badaniem stanowiła 17,2% ogółu zrealizowanych w roku 2015 dochodów i 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. 162-164, 470-480)

Ustalone
nieprawidłowości

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

V. 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 Kontroli⁴⁷, wnosi o publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych zgodnie z terminami wskazanymi w Prawie zamówień publicznych.

VI. 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 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

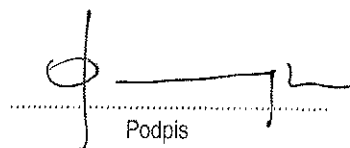
Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096) dokonano na str. 15 i 16 wystąpienia pokontrolnego sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, tj.:

- 1) na str. 15 w wierszu 4 od dołu po wyrazie „zadania” dodano cyfry „3.1.”;
- 2) na str. 16 w wierszach 8-9 od góry fragment w brzmieniu: „była diagnoza osiągnięć edukacyjnych uczniów na poszczególnych etapach kształcenia” zastąpiono fragmentem: „było podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia”.

Warszawa, dnia 11 maja 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



Podpis

