



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.001.04.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 30 – <i>Oświata i wychowanie</i>
Jednostka Kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. J. Ch. Szucha 25, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zalewska – Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r.
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/9/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Janusz Roguski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18531

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 30 – *Oświata i wychowanie* w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 30, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie*.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: „ufp”.

- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 30 w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 30 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 30.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie* wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą z siedzibą w Warszawie³.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 30 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania Ministra Edukacji Narodowej z zakresu: oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz realizacji budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej. Zadania te w szczególności związane były z kształceniem, nauczaniem, wychowaniem dzieci i młodzieży, udzielaniem pomocy materialnej dzieciom i młodzieży oraz międzynarodową współpracą dzieci i młodzieży, a także z wykonywaniem funkcji ministra koordynatora Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w części 30 funkcjonowało 13 dysponentów trzeciego stopnia, tj. Minister Edukacji Narodowej, czterech dyrektorów jednostek budżetowych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej⁴, w tym trzech będących równocześnie dysponentami II stopnia (dyrektor Centrum Informatycznego Edukacji z siedzibą w Warszawie, dyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie i dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z siedzibą w Warszawie) oraz ośmiu dyrektorów okręgowych komisji egzaminacyjnych⁵ bezpośrednio podległych dyrektorowi Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, ustanowionych zarządzeniem Nr 31 Ministra Edukacji Narodowej

³ Dalej: „ORPEG”.

⁴ Centrum Informatyczne Edukacji z siedzibą w Warszawie, Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie, Centralna Komisja Egzaminacyjna z siedzibą w Warszawie, Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą z siedzibą w Warszawie.

⁵ Okręgowe komisje egzaminacyjne: w Gdańsku, Jaworznie, Krakowie, Łodzi, Łomży, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu.

z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie*⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2017⁷ dochody budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie* zostały zaplanowane w kwocie 5.552 tys. zł, a zrealizowane w kwocie 7.018 tys. zł, w tym 1.882,7 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Wydatki w tej części budżetu państwa zaplanowano (po zmianach) na kwotę 477.362,4 tys. zł (0,12% planowanych wydatków budżetu państwa ogółem) oraz na kwotę 88.596,6 tys. zł z budżetu środków europejskich (0,13% planowanych wydatków budżetu środków europejskich).

W 2017 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie* zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 442.461,0 tys. zł (92,7% planu po zmianach), w tym 90.012,3 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 76.179 tys. zł (86,0% planu po zmianach).

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie* Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w:

- 1) Ministerstwie Edukacji Narodowej – kontrolę przeprowadził przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego;
- 2) Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą z siedzibą w Warszawie – kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Warszawie.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 30 – *Oświata i wychowanie* oraz wykonanie planu finansowego na 2017 r. Ministerstwa Edukacji Narodowej.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie* zostały zaplanowane w kwocie 5.552 tys. zł, z tego: w dziale 750 – *Administracja publiczna* – 83 tys. zł, w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 5.461 tys. zł i w dziale 854 – *Edukacyjna opieka wychowawcza* – 8 tys. zł.

Dochody zrealizowano w kwocie 7.018 tys. zł, tj. w 126,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, z tego w dziale 750 – 133,5 tys. zł, dziale 801 – 6.883 tys. zł i w dziale 854 – 1,5 tys. zł. W porównaniu do roku 2016 zrealizowano dochody wyższe o 269,7 tys. zł (7,2%). Największe dochody zrealizowano w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* – w kwocie 4.306,1 tys. zł (105,2% kwoty planowanej) i w rozdziale 80195 – *Pozostała działalność* – w kwocie 1.815,2 tys. zł (178,3% kwoty planowanej).

⁶ Dz. Urz. MEN, poz. 30.

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz.108, ze zm.).

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

Plan dochodów określony dla dysponenta III stopnia na 2017 r. wynosił 1.236 tys. zł. Zrealizowano go w kwocie 1.882,7 tys. zł, tj. o 646,7 tys. zł (52,3%) wyższej od planowanej. W przypadku samego Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia) uzyskane dochody związane były przede wszystkim z wpływami o charakterze jednorazowym. Do głównych źródeł dochodów w 2017 r. należały wpływy:

- z różnych opłat, takich jak np. za dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, za legalizację świadectw dojrzałości;
- z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa (stołówka, kiosk, mieszkanie służbowe, stacja trafo, użytkowanie obiektu MEN na realizację zdjęć do filmu);
- z różnych dochodów, takich jak np. rozliczenia z lat ubiegłych, zwrot od rodziców uczniów kosztu podręcznika zniszczonego bądź utraconego, naliczonych kar umownych, jak również wpłat z tytułu rozliczenia mediów od najemców powierzchni użytkowej, zwrotu opłaty patentowej, zwrotów z Komisji Europejskiej.

Ogółem wykonano 7.018 tys. zł dochodów z tytułu naliczonych należności w kwocie 14.380,9 tys. zł. Na koniec 2017 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 7.362,9 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 6.774,7 tys. zł. W porównaniu do końca 2016 r. należności pozostałe do zapłaty i zaległości były odpowiednio o 1.322,9 tys. zł i o 274 tys. zł wyższe i dotyczyły zarówno Ministerstwa (dysponenta trzeciego stopnia), jak i innych jednostek.

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty (3.995,3 tys. zł, będące jednocześnie zaległością) powstały w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* wynikające w szczególności z tytułu z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych, w ramach projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dotyczyły należności Ośrodka Rozwoju Edukacji.

Ponadto w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* powstały należności Skarbu Państwa dochodzone przez Centralną Komisję Egzaminacyjną na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie (syg. akt IV C 1382/13 z dnia 23 października 2014 r.) na kwotę 159.927,36 zł wraz z odsetkami na kwotę 71.231,59 zł oraz dochodzone przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Łomży Wydział I Cywilny z dnia 5 czerwca 2017 r. (sygn. akt I C 793/15) na kwotę 289.728,20 zł wraz z odsetkami na kwotę 63.494,44 zł.

W przypadku Ministerstwa kwota należności pozostałych do zapłaty wyniosła 781,7 tys. zł, które zaliczono w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 do zaległości. Należności te obejmowały łącznie 31 tytułów, w tym w największa kwota dotyczyła należności z tytułu kar umownych za nienależyte wykonanie umowy z dnia 28 grudnia 2007 r. od podmiotu gospodarczego, będącego w upadłości likwidacyjnej, Kapena S.A. z siedzibą w miejscowości Włynkówko (łącznie 562.274,24 zł, co stanowiło 71,9% należności dochodów budżetowych wykazanych przez dysponenta III stopnia). Ministerstwo podjęło działania windykacyjne i zgłosiło swoją wierzytelność do Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku, w którym ogłoszono upadłość ww. dłużnika.

Egzekwowanie przez dysponentów w poszczególnych jednostkach powstałych zaległości realizowane było (oprócz toczących się postępowań administracyjno-sądowych) poprzez przysyłanie pisemnych upomnień zawierających wezwania do wykonania obowiązku uregulowania należności wraz z odsetkami oraz dochodzenie należności w drodze egzekucji administracyjnej (wystawianie tytułów wykonawczych).

(dowód: akta kontroli str. 340-345, 353-361, 396, 499-517)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetowych w roku 2017 w całej części 30 (środki budżetu państwa i budżetu środków europejskich) został zmieniony w wyniku 269 decyzji Ministra Edukacji Narodowej, w tym 20 decyzji wydanych na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Ponadto Minister Edukacji Narodowej wydał 103 decyzje w sprawie zmiany planu wydatków dla jednostek jemu podległych, w tym 24 decyzje wydane zostały na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów.

Wydatki budżetu państwa w części 30 zostały zrealizowane w kwocie 442.461,0 tys. zł, co stanowiło 92,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 (437.784,5 tys. zł) nastąpił wzrost wydatków o 4.676,4 tys. zł, tj. o 1,1%.

Dla dysponenta III stopnia plan wydatków (po zmianach) na 2017 r. przewidywał wydatkowanie ogółem 99.334,6 tys. zł. Wydatki zrealizowano w wysokości 90.012,3 tys. zł, tj. w kwocie o 9.322,3 tys. zł (9,4%) niższej od planowanej.

Blokady wydatków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, w części 30 w 2017 r. dokonano:

- decyzją nr 1 z dnia 22 grudnia 2017 r. na łączną kwotę 1.902.270 zł, w tym: 345.680 zł pochodzące z niewykorzystanej dotacji przedmiotowej do podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego, 1.306.590 zł z niewydatkowanych środków z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego oraz 250.000 zł z niewykorzystanych środków rezerwy celowej na pomoc dla repatriantów;
- decyzją nr 2 z dnia 29 grudnia 2017 r. na łączną kwotę 1.301.084 zł, w tym: 1.251.676 zł w związku z zakończeniem zadań związanych z opracowaniem podręcznika do kl. III szkoły podstawowej oraz 49.408 zł z tytułu niewykorzystania zamówienia na dystrybucję i magazynowanie podręczników.

(dowód: akta kontroli str. 15-20, 397, 362-375, 541)

Podjęcie decyzji o blokadach wynikało m.in. z: braku wniosków o dotację przedmiotową ze strony wydawców podręczników do kształcenia zawodowego, braku rozstrzygnięcia drugiej edycji konkursu na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego, mniejszą liczbę repatriantów i członków ich rodzin, które zgłosiły się do udziału w kursach adaptacyjnych oraz języka polskiego, rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikami Zakładu Publikacji Edukacyjnych, którzy zakończyli zadania związane z podręcznikiem do kl. III szkoły podstawowej. Część blokowanych środków pochodziła z rezerw celowych budżetu państwa, jednakże dysponent nie wystąpił z wnioskiem do Ministra Rozwoju i Finansów o korektę decyzji przyznającej środki z rezerw. Z uzyskanych od dyrektora Departamentu Ekonomicznego wyjaśnień wynika, że Minister Finansów dokonuje podziału rezerw celowych w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, nie później niż do dnia 15 października danego roku, a właściwi ministrowie lub inni dysponenti części budżetowych zobowiązani są do wystąpienia do Ministra Finansów do dnia 30 września z wnioskiem o podział rezerw celowych, w wyniku którego następuje zwiększenie wydatków danej części budżetowej. Mając powyższe na uwadze w terminach, w których dysponent powziął informację o niewykorzystaniu środków z ww. rezerw celowych nie było możliwości dokonania korekty decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Tym samym, nie stwierdzono przypadków zaniechań i opóźnień w zgłaszaniu Ministrowi Rozwoju i Finansów kwot przewidzianych do zablokowania.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki*, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (MUS)⁹ 71 dowodów księgowych na kwotę 37.053.579,70 zł. W szczególności z zapisów księgowych konta 130 wyodrębniono wydatki nie obejmujące wynagrodzeń oraz zrealizowane w kwotach powyżej 500 zł otrzymując zbiór liczący ogółem 5.199 zapisów księgowych o łącznej wartości 52.037.188,70 zł. Ze zbioru tego wyodrębniono wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe dysponenta III stopnia otrzymując ogółem 1.955 zapisów księgowych o łącznej wartości 47.904.828,56 zł. W wylosowanej próbie było siedem wydatków majątkowych na kwotę 1.278.444,77 zł oraz 64 wydatki bieżące jednostek budżetowych na kwotę 35.775.134,93 zł. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także pod względem legalności, gospodarności i celowości. Nieprawidłowości w wymienionym zakresie nie wystąpiły.

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje na łączną kwotę 33.818,4 tys. zł, tj. 49,7% ogółu wykonanych w tej części dotacji. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 340-345, 574-577)

W ramach doboru celowego kontrolowanych wydatków w części 30 budżetu państwa wyselekcjonowano wydatki na zadania z zakresu marketingu i public relations. W wyniku dokonanego sprawdzenia ustalono, że dotyczyły one informacji i promocji w zakresie realizowanych zmian w systemie oświaty. Na wydatki dotyczące m.in. usług poligraficznych, produkcję i emisję materiałów informacyjnych w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja, internet) wydatkowano łącznie kwotę 1.007.879,40 zł, tj. 0,2% ogółu wydatków zrealizowanych w 2017 r. w części 30 budżetu państwa. Dotyczyły one tylko jednej jednostki, tj. Ministerstwa. Nieprawidłowości w badanym obszarze nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 692-782)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki per saldo w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 46.268,9 tys. zł, co obejmowało zwiększenia z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa na kwotę 49.662 tys. zł oraz zmniejszenia o 3.393 tys. zł.

Na środki pochodzące z rezerw budżetowych w łącznej kwocie 46.268.923 zł składały się środki z: rezerw celowych budżetu państwa w kwocie – 31.351.757 zł, rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie – 13.307.600 zł, rezerw celowych budżetu środków europejskich w kwocie – 1.609.566 zł.

Środki z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczono na:

- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich i otrzymywanych od państw członkowskich EFTA¹⁰ (poz. 8) – 337.775 zł;
- pomoc dla repatriantów (poz. 13) – 1.000.000 zł;
- rezerwę płacową na zmiany organizacyjne i nowe zadania (poz. 19) – 153.493 zł;
- szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej (poz. 20) – 13.788 zł;
- wynagrodzenia, nagrody jubileuszowe i odprawy (poz. 21) – 82.906 zł;
- wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (poz. 26) – 5.585.243 zł;

⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (Monetary Unit Sampling - MUS) – z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera”.

¹⁰ Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu.

- współpracę na rzecz rozwoju (poz. 31) – 1.009.100 zł;
- realizację Programu Bezpieczna + (poz. 36) – 13.563.600 zł;
- Program Rozwoju Czytelnictwa (poz. 37) – 31.152 zł;
- zdrowie publiczne – zadania z zakresu edukacji prozdrowotnej (poz. 40) – 5.000.000 zł;
- wychowanie przedszkolne – program „Aktywna tablica (poz. 52) – 213.700 zł;
- egzaminy zawodowe (poz. 68) – 4.361.000 zł.

Środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa przeznaczono na realizację programu „Za życiem”¹¹.

Środki z rezerw celowych budżetu środków europejskich przeznaczono na:

- finansowanie programów (poz. 98) – 786.641 zł;
- finansowanie wynagrodzeń (poz. 99) – 822.925 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 30-39, 62-65)

Szczegółowemu badaniu poddano wydatkowanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie – 13.307.600 zł, przeznaczonych w większości (12.057,6 tys. zł) na realizację programu „Za życiem” oraz w kwocie 5.585.243 zł z rezerwy celowej poz. 26 budżetu państwa, przeznaczonych na: *wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych*. Ponadto szczegółowo zbadano dwie ostatnie decyzje wprowadzające zmiany w planie w wyniku uruchomienia każdej z dwóch rezerw budżetowych środków europejskich: rezerwy poz. 98 przeznaczonej na *finansowanie programów z budżetu środków europejskich* oraz rezerwy poz. 99 przeznaczonej na *finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

Badanie wydatkowania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa wykazało, że w dniu 26 października 2017 r. Rada Ministrów przyznała¹² Ministrowi Edukacji Narodowej środki z tej rezerwy w kwocie 13.307.600 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie działania 1.5. *Pomoc uczniom w ciąży* oraz działania 2.4. *Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością*, określonych w programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”. W celu realizacji zadania Minister Edukacji Narodowej w dniu 6 listopada 2017 r. wystąpił do Ministra Rozwoju i Finansów o dokonanie odpowiednich zmian w budżecie państwa i za pośrednictwem wojewodów, zwrócił się do wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu o wskazanie placówki pełniącej funkcję ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych oraz burs lub internatów oferujących miejsca dla uczennic w ciąży. Z 380 powiatów i miast na prawach powiatu do Ministerstwa wpłynęło 310 potwierdzeń przystąpienia do ww. programu, natomiast 70 nie udzieliło odpowiedzi lub odmówiło przystąpienia do programu. Do dnia 22 grudnia 2017 r. podpisano 279 porozumień na realizację ww. zadań na łączną kwotę 10.371.440 zł (siedem dotyczyło wyłącznie zadania 1.5, 185 dotyczyło wyłącznie zadania 2.4, a 87 dotyczyło łącznie zadań 1.5 i 2.4). Łącznie wydatkowano na te zadania kwotę 6.574.553,10 zł, tj. 49,4% środków zaplanowanych na ten cel. Fakt późnego uruchomienia środków budżetowych, a w ślad za

¹¹ Program ustanowiony uchwałą Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250).

¹² Uchwała Nr 170/2017 Rady Ministrów z dnia 26 października 2017 r. w sprawie przyznania Ministrowi Edukacji Narodowej, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na dofinansowanie niektórych zadań określonych w programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, ustanowionym uchwałą Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”.

tym późnego podpisywania umów z jednostkami samorządu terytorialnego, wyznaczający krótki okres realizacyjny spowodował, że część powiatów nie zrealizowała w pełni zaplanowanego zadania, co dodatkowo przyczyniło się do ograniczenia wydatkowanych z tej rezerwy środków w 2017 r. Utworzono łącznie 221 miejsc dla uczniów w ciąży, a w ramach zadania 2.4 przeprowadzono 24.407,5 godzin bezpośredniej pracy z dziećmi, pomocy udzielono 3.948 dzieciom.

(dowód: akta kontroli str. 73-78, 435-438, 679-682)

Zgodnie z pięcioma decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów z dnia: 20 stycznia, 21 lutego, 6 marca, 28 kwietnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie zwiększenia budżetu państwa w części 30 – *Oświata i wychowanie*, Ministerstwo otrzymało środki z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 26) *na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych* w kwocie 5.585.243 zł. Zadanie było realizowane przez:

- Biuro Administracyjne, które za kwotę 816.184 zł miało zapewnić kontynuację rozpoczętej w 2016 r. dystrybucji do ok. 12 tys. szkół podręczników do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej przeznaczone do klas II i III szkoły podstawowej;
- Departament Podręczników, Programów i Innowacji, który za zaplanowaną kwotę 1.085.920 zł zlecał adaptację, wydruk, oprawę i dystrybucję podręczników dla uczniów niepełnosprawnych;
- Biuro Organizacyjne, które za uruchomione środki w wysokości 2.226 tys. zł realizowało w 2017 r. zawarte w dniu 12 listopada 2015 r. cztery umowy z Quad-Graphics Europe Sp. z o.o. w Wyszkowie na druk i dystrybucję podręczników do klasy III¹³;
- Ośrodek Rozwoju Edukacji, który na zlecenie Ministerstwa, we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, za kwotę 12.800 zł (jako wynagrodzenie dla ekspertów) dokonywał oceny i odbioru adaptacji podręczników dla uczniów niewidomych oraz z innymi niepełnosprawnościami;
- Centrum Informatyczne Edukacji, które w ramach środków uruchomionych z tej rezerwy w wysokości 70.289 zł, wykonywało multibooki¹⁴ podręczników dla klasy III szkoły podstawowej na systemy operacyjne MS Windows, Linux, iOS, Android w wersjach do uruchomienia na tablicach interaktywnych oraz dla wybranych podręczników wykonano adaptację dla uczniów słabowidzących;
- Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą, który za uruchomione środki z rezerwy w kwocie 1.374.050 zł na zakup podręczników dla uczniów klasy VI i VII szkoły podstawowej, klasy III gimnazjum, materiałów ćwiczeniowych dla uczniów klasy I, II, III, IV, V, VI, VII szkoły podstawowej, II i III gimnazjum oraz ich dystrybucję do Zespołu Szkół przy Ambasadzie RP w Atenach, szkolnych punktów konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz szkół im. Komisji Edukacji Narodowej w Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą zapewniał uczniom dostęp do tych publikacji.

Minister Edukacji Narodowej jako dysponent I i III stopnia z zaplanowanych odpowiednio kwot tej rezerwy: 356.363 zł i 3.771.741 zł wykonał 355.820,37 zł i 3.720.802,65 zł, tj. 99,8%

¹³ Łączna wartość zawartych w 2015 r. umów to 8 319 626,37 zł.

¹⁴ Multibook to elektroniczna wersja podręcznika przeznaczona do wyświetlania na ekranie lub tablicy interaktywnej, wzbogacona o elementy multimedialne, czasem także o ćwiczenia interaktywne.

i 98,6%. Na niewykorzystane przez dysponenta I i III stopnia środki w łącznej kwocie 51.481 zł (1,2%) składają się: niższa od planowanych kosztów składka emerytalno-rentowa towarzysząca wynagrodzeniom wypłacanych w ramach realizacji zadania oraz mniejsza, od maksymalnej zakładanej w umowie, liczba dystrybuowanych podręczników.

Wykonanie tej rezerwy w jednostkach podległych wyniosło 1.158.078,46 zł (76,3%), w tym w Centrum Informatycznym Edukacji (CIE) – 70.288,35 zł (100%), w Ośrodku Rozwoju Edukacji (ORE) – 12.800 zł (100%) i Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (ORPEG) – 1.074.990,11 zł (78,2%). Niewykorzystanie środków miało miejsce w ORPEG (299.059,89 zł) i wynikało z faktu mniejszej od planowanej liczby uczniów objętych nauką, a tym samym mniejszych potrzeb zakupu podręczników i materiałów ćwiczeniowych, co skutkowało niższymi kosztami ich wysyłki pocztowej do szkół i punktów konsultacyjnych.

W całej części 30 łączne wykorzystanie środków z rezerwy budżetowej (poz. 26) wyniosło 5.234.701,48 zł zt, tj. 93,7%.

(dowód: akta kontroli str. 12-20, 131-277, 435-445, 493-495)

Na dotacje zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 45.168 tys. zł¹⁵. W wyniku zmian wydatków, dokonywanych na podstawie art. 171 ust. 1 ufp oraz zwiększeń środków pochodzących z rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu państwa, plan po zmianach wyniósł 81.714,6 tys. zł¹⁶. Wykonanie tych wydatków wyniosło 68.086,9 tys. zł¹⁷ (83,3% planu po zmianach) i było o 18.793,3 tys. zł, tj. 38,1% większe od wykonania w roku 2016.

Wykonanie dotacji udzielonych przez Ministra Edukacji Narodowej, jako dysponenta I stopnia, wyniosło 67.582,8 tys. zł¹⁸, co z zaplanowanej kwoty 81.037,8 tys. zł¹⁹ daje wskaźnik wykonania 83,4%.

Udzielone dotacje budżetowe (jako dotacje przedmiotowe) związane były z realizacją w 2017 r. 22 zadań publicznych²⁰. Ponadto udzielono jednej dotacji o charakterze podmiotowym w kwocie 8.000 tys. zł, jako współfinansowanie samorządowej instytucji kultury – *Centrum Nauki Kopernik*. Środki w najwyższej wysokości (13.505,8 tys. zł) wsparły Rządowy Program Wspomagania w latach 2015-2018 "BEZPIECZNA+". Na organizację i przeprowadzanie olimpiad, konkursów i turniejów dla uczniów wydatkowano kwotę 8.229,3 tys. zł. Na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży zaplanowano kwotę 12.057,6 tys. zł. Na obsługę administracyjną *Programu Erasmus+* przekazano Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji w Warszawie środki w kwocie 6.766,3 tys. zł. Na wsparcie organizacji ogólnopolskiego programu pomocy wybitnie uzdolnionym uczniom wyasygnowano kwotę 1.000 tys. zł. Natomiast na polsko-ukraińską współpracę młodzieży przekazano dotację w kwocie 4.000 tys. zł, a na polsko-litewską 800 tys. zł.

Najniższe wykonanie planowanych środków na dotacje dotyczyło zadania – *Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży*, które rozliczono na kwotę 5.592.374,21 zł²¹,

¹⁵ Z uwzględnieniem środków w wysokości 9.200 tys. zł na współfinansowanie projektów UE.

¹⁶ W tym środki w wysokości 10.695,5 tys. zł na współfinansowanie projektów UE.

¹⁷ W tym środki w wysokości 7.230,4 tys. zł na współfinansowanie projektów UE.

¹⁸ Z uwzględnieniem środków w wysokości 6.726,3 tys. zł na współfinansowanie projektów UE.

¹⁹ Z uwzględnieniem środków w wysokości 10.018,7 tys. zł na współfinansowanie projektów UE.

²⁰ Wśród nich m.in. takie jak: *Poszerzenie oferty podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego; Administrowanie programem „Erasmus +”; Wspieranie tworzenia i emisji audycji radiowych i telewizyjnych o tematyce oświatowej i wychowawczej; Wsparcie organizacji olimpiad, konkursów i turniejów; Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; Wsparcie organizacji ogólnopolskiego programu pomocy wybitnie uzdolnionym uczniom; Wsparcie organizacji olimpiad i konkursów; Rządowy program wspomagania w latach 2015-2018 "BEZPIECZNA+"; Wsparcie młodzieżowych inicjatyw związanych z profilaktyką w środowisku szkolnym i lokalnym; Międzynarodowa wymiana młodzieży; Organizacja kolonii i obozów polonijnych.*

²¹ Według stanu zaksięgowania na dzień 28 marca 2018 r.

tj. 46,4% zaplanowanych środków. W ramach tego zadania realizowane były działania z wyżej opisanego programu „Za życiem”. Niski wskaźnik wydatkowania środków (59,3%) miało również zadanie – *Wspieranie poczucia tożsamości narodowej w tym szczególnie nauki języka kraju pochodzenia*, którego pierwotny plan (600 tys. zł) został, według wyjaśnień dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej, ograniczony decyzją Ministra Edukacji Narodowej do kwoty 200 tys. zł, a ostatecznie 238,9 tys. zł, za którą zrealizowano sześć projektów z ogłoszonego konkursu pn. *Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym*.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 84-96, 119, 574-577)

Minister Edukacji Narodowej weryfikował wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem poprzez analizę przekazanych do zatwierdzenia sprawozdań. Ponadto przeprowadzono kontrole wybranych podmiotów, którym przekazano dotacje, w zakresie prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wykorzystania dotacji przekazanej na realizację zleconego zadania publicznego. W roku 2017 przeprowadzono 11 takich kontroli:

- dwie kontrole podmiotów realizujących zadanie *Wsparcie organizacji olimpiad, konkursów i turniejów*;
- cztery kontrole podmiotów realizujących zadanie *Rządowy program wspomagania w latach 2015-2018 „BEZPIECZNA+”*;
- jedną kontrolę podmiotu realizującego zadanie *Zapewnienie dostępu do podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych, słabowidzących*;
- trzy kontrole podmiotów realizujących zadanie *Organizacja kolonii i obozów polonijnych*;
- jedną kontrolę podmiotu realizującego zadanie *Międzynarodowa wymiana młodzieży*.

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 wychowawczej²².

(dowód: akta kontroli str. 84, 574-577)

Na realizację 2.916 świadczeń na rzecz osób fizycznych (o 136 więcej niż w 2016 r.) wydatkowano kwotę 11.930,9 tys. zł, tj. 90% planu po zmianach i o 7,9 tys. zł mniej niż w 2016 r. Najwyższe wydatki, w kwocie 6.267,1 tys. zł poniesiono na ryczałty częściowo pokrywające koszty zakwaterowania i utrzymania nauczycieli polskich skierowanych do pracy za granicą przez ORPEG. Kolejnymi największymi wydatkami były nagrody resortowe (nagrody dla 475 nauczycieli przyznawane przez Ministra Edukacji Narodowej za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze) – 3.562,5 tys. zł i 1.150 tys. zł na wypłatę stypendiów Ministra o charakterze motywacyjnym dla 385 uczniów oraz wspieranie działalności innowacyjnej i eksperymentalnej oraz działań związanych z pracą z uczniem zdolnym.

W ramach planu finansowego urzędu obsługującego Ministra w 2017 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane w kwocie 5.196,3 tys. zł (80% planu). W § 3040 – *Nagrody o charakterze szczególnie niezaliczone do wynagrodzeń*, obejmującym w szczególności nagrody resortowe, w tym nagrody ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze i nadanie tytułu honorowego profesora oświaty wydatkowano środki w kwocie 3.922.500 zł (77,1% planu po zmianach). Jako przyczynę niewykorzystania kwoty 1.163.680 zł, przeznaczonej na nagrody

²² Dz. Urz. MEN poz. 2, ze zm.

dla nauczycieli w 2017 r. wskazano fakt wpłynięcia do Ministerstwa tylko 499 wniosków o przyznanie nagrody Ministra Edukacji Narodowej, z których wymogi formalne i merytoryczne spełniało 475.

Pozostałe wydatki stanowiło m.in. sfinansowanie kosztów świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów dotyczących bezpieczeństwa pracy oraz ekwiwalenty za te świadczenia. 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 48 pracowników Ministerstwa za łączną kwotę 23,8 tys. zł. W 2017 r. Kwota wydatków objęta badaniem NIK to 5.196.320,48 zł. Zrealizowano wszystkie należne świadczenia. Nieprawidłowości w omawianym obszarze nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 47-52, 432, 496-498)

Zaplanowana w ustawie budżetowej kwota 370.564 tys. zł na wydatki bieżące w trakcie roku została zwiększona z do kwoty 376.450 tys. zł²³, tj. o 5.886 tys. zł.

Wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 357.656 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach i niższej od wykonania w 2016 r. o 14.493 tys. zł, tj. o 3,9%. Dominującą pozycję w tej grupie (61,3%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wysokości 219.234 tys. zł.

Wydatki bieżące w Ministerstwie zostały zrealizowane w wysokości 83.626 tys. zł, tj. 90% kwoty planowanej w budżecie po zmianach. Ministerstwo nie płaciło w 2017 r. odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 518-519)

Przeciętne zatrudnienie²⁴ w 2017 r. w części 30 wyniosło 1.369 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 36 osób. Różnice dotyczyły:

- zatrudnionych w dziale 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*), w którym przeciętne zatrudnienie wzrosło o 10 osób, w tym: zmniejszyło się o pięć osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz wzrosło o 15 osób zaliczonych do korpusu służby cywilnej;
- zatrudnionych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*, w którym zatrudnienie zmniejszyło się o 46 osób, przy czym w rozdziale 80135 – *Szkolnictwo polskie za granicą* zatrudnienie wzrosło o cztery osoby (z 256 w 2016 r. do 260 w 2017 r.); w rozdziale 80143 – *Jednostki pomocnicze szkolnictwa* zatrudnienie zmniejszyło się o 15 osób (z 91 w 2016 r. do 76 w 2017 r.); w rozdziale 80145 – *Komisje egzaminacyjne* zatrudnienie zmalało o dziewięć osób (z 542 w 2016 r. do 533 w 2017 r.), a w rozdziale 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* zatrudnienie zmniejszyło się o 23 osoby (z 221 w 2016 r. do 198 w 2017 r.).

Zmniejszenie stanu zatrudnienia dotyczyło: Centrum Informatycznego Edukacji w związku z zakończeniem realizacji zadań związanych z opracowaniem podręczników do nauczania w klasie III szkoły podstawowej oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i Ośrodka Rozwoju Edukacji w związku z przejściem pracowników na emeryturę i jednoczesnym niezatrudnieniem nowych.

²³ Razem z wydatkami na współfinansowanie projektów UE.

²⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne zatrudnienie na koniec 2017 r. wyniosło w Ministerstwie 302 osoby i było o 10 osób (tj. 3,4%) wyższe niż w roku poprzednim. Większy stan zatrudnienia w 2017 r. członków korpusu służby cywilnej w porównaniu z rokiem 2016, wynikał z rozłożonego w czasie budowania pełnej obsady kadrowej Instytucji Pośredniczącej POWER. Na wynagrodzenia i pochodne od nich wydatkowano 28.058,4 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu.

W 2017 r. na wynagrodzenia osobowe przeznaczono 114.299,8 tys. zł. Wydatki te były wyższe niż w 2016 r. (110.466,5 tys. zł) o 3,5%.

Z danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach: z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) wynika, że w 2017 r. nie zostały przekroczone planowane kwoty na finansowanie wynagrodzeń.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2017 r. w części 30 wynosiło 6.958 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2016 r. (6.552 zł) było wyższe o 406 zł, tj. o 6,2%.

(dowód: akta kontroli str. 121-130)

Na wynagrodzenia bezosobowe Ministerstwo wydatkowało kwotę 3.377,1 tys. zł, w tym 83,1 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wzrost wydatkowanych środków o 43,9% w stosunku do roku 2016 wynikał głównie z trzech powodów: konieczności zaangażowania, jako Instytucja Pośrednicząca, ekspertów do Komisji Oceny Projektów oraz do Komisji Odbioru Produktów wytworzonych przez beneficjentów realizujących projekty konkursowe z zakresu kształcenia zawodowego, potrzeby rozpatrzenia blisko dwukrotnie większej liczby wniosków od wydawców o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników, a tym samym zaangażowania znacznie większej liczby rzeczoznawców oraz z potrzeby sfinansowania umów zawartych z ekspertami oraz w związku z realizacją zadania związanego z tworzeniem podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkół ponadpodstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

W 2017 r. zawarto 1.670 umów o dzieło i umów zlecenia z osobami fizycznymi, niebędącymi pracownikami MEN oraz dwie umowy dotyczące honorariów za odtwarzanie utworów muzycznych na imprezie z okazji Dnia Komisji Edukacji Narodowej. Umowy o najwyższej wartości dotyczyły: wsparcia organizacyjno-merytorycznego koordynatora naukowego projektu pn. *Polsko-niemiecki podręcznik do nauki historii* (84 tys. zł); doradztwa prawnego w zakresie działań Departamentu Ekonomicznego MEN (68 tys. zł), koordynacji projektu pn. *Zmiany w systemie edukacji w Polsce odpowiedzią na oczekiwania społeczne i zmiany gospodarcze* (34,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 457-492)

Plan wydatków majątkowych w ustawie budżetowej wynosił 2.005 tys. zł. W trakcie 2017 r. wzrósł o 3.954 tys. zł do kwoty 5.959 tys. zł, w tym 263 tys. zł na dofinansowanie zadań realizowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 4.787 tys. zł (80,3% planu po zmianach), w tym 152,7 tys. zł ze środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej i w porównaniu z wydatkami w 2016 r. były wyższe o 384 tys. zł.

W dziale 750 – *Administracja publiczna* wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1.190 tys. zł, (tj. 89,1% planu po zmianach), a w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* w kwocie 3.597,3 tys. zł (tj. 77,8% planu po zmianach).

W dziale 750 – *Administracja publiczna* w §§: 6060, 6068, 6069 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.190 tys. zł (89,1% planu po zmianach). Zakupy inwestycyjne w tym dziale dotyczyły tylko Ministerstwa i objęły 21 pozycji. Badaniem objęto zakupy na łączną kwotę 1.189.984,78 zł. Były one zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2017 r. oraz uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. W przypadku pięciu zakupów za łączną kwotę 896.562,60 zł, ich wartość jednostkowa przekraczała równowartość kwoty 30 tys. euro, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵.

Wydatki te obejmowały zakupy:

- dostawy sprzętu komputerowego (m.in. 61 zestawów komputerowych) na potrzeby Ministerstwa, w tym działającego jako instytucja pośrednicząca w realizacji programów UE (22 grudnia 2017 r. kwota 248.669,10 zł);
- instalacji i konfiguracji trzech serwerów (13 grudnia 2017 r. kwota 232.470 zł);
- dwóch samochodów VW Passat Limousine Highline 2.0 TDI (19 grudnia 2017 r. każdy w cenie 139.293 zł);
- 25 laptopów na potrzeby Ministerstwa (19 grudnia 2017 r. o łącznej wartości 136.837,50 zł).

Kontrola dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego we wspomnianych przypadkach nie wykazała nieprawidłowości.

Na pozostałe wydatki majątkowe zrealizowane przez dysponenta III stopnia o równowartości poniżej 30 tys. euro (ogółem 16) przeznaczono kwotę 293.422,18 zł. Realizacja wspomnianych wydatków majątkowych w odniesieniu do prawidłowości ich dokonania i rozliczenia nie budziła zastrzeżeń.

W dziale 801 – *Oświata i wychowanie* środki w § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* w kwocie 105.68 tys. zł (96,1% planu po zmianach) wydatkowano w Ośrodku Rozwoju Edukacji na: wymianę warstw podłogowych i instalacji elektrycznej w siedzibie ORE przy Al. Ujazdowskich 28 w Warszawie, modernizację wentylacji grawitacyjnej i mechanicznej w budynku Centrum Szkoleniowego ORE w Sulejówku, wykonanie pionu wywiewnego kanalizacji ponad dach budynku ORE przy ul. Polnej 46A w Warszawie oraz wykonanie prac budowlanych związanych z zainstalowaniem systemu rejestracji czasu pracy w obydwu budynkach ORE w Warszawie.

W §§: 6060, 6068, 6069 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę wydatkowano kwotę 3.491,6 tys. zł (77,4% planu po zmianach). Wydatki dotyczyły głównie zakupu sprzętu i oprogramowania komputerowego, serwerów, przestrzeni dyskowej i urządzeń peryferyjnych w jednostkach podległych MEN, w szczególności był to zakup systemu informatycznego do sczytywania i przetwarzania danych z kart odpowiedzi i zeszytów rozwiązań zadań otwartych w egzaminach przeprowadzanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną i osiem okręgowych komisji egzaminacyjnych oraz niezbędnych dla tego systemu skanerów i przełączników sieciowych.

(dowód: akta kontroli str. 42, 433-434, 529-535)

W 2017 r. w Ministerstwie prowadzono 33 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z których 26 zakończyło się udzieleniem zamówienia. Wśród udzielonych zamówień 16 przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, po trzy w trybie zapytania o cenę oraz w trybie scentralizowanego zamówienia rządowego, dwa w trybie

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

zamówienia na usługi społeczne (art. 138o ustawy Prawo zamówień publicznych) i dwa w trybie z wolnej ręki. Sześć udzielonych zamówień dotyczyło zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Do badania wybrano 11 postępowań, w tym trzy w trybie przetargu nieograniczonego i dwa w trybie z wolnej ręki, dwa w trybie scentralizowanego zamówienia rządowego, dwa w trybie zamówienia na usługi społeczne oraz dwa w trybie zapytania o cenę, z uwzględnieniem kryteriów wartości zamówienia oraz realizacji wydatku w 2017 r. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 2.487,7 tys. zł. Nieprawidłowości w omawianym obszarze nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 578-654)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu środków europejskich w części 30 zaplanowane zostały w wysokości 86.987 tys. zł. Określony w ustawie budżetowej plan wydatków w trakcie roku budżetowego został zwiększony do kwoty 88.596,6 tys. zł po zmianach w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* łącznie o kwotę 1.609,5 tys. zł, w ramach rezerwy celowej budżetu środków europejskich w tym: o kwotę 822,9 tys. zł na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) oraz 786,6 tys. zł na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98).

Wydatki budżetu środków europejskich – w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – zrealizowano w kwocie 76.179,1 tys. zł i stanowiły one 86% planu po zmianach, w tym wykonanie środków uruchomionych w ramach rezerw – 1.316,9 tys. zł (tj. 81,8%). Ministerstwo zrealizowało wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 335,5 tys. zł, tj. 93,9% planu finansowego po zmianach, wydając je głównie w § 4307 (zakup usług pozostałych) – 243,7 tys. zł (72,6% ogółu wydatkowanych kwot).

Minister jako dysponent III stopnia z planowanych po zmianach środków na wydatki Urzędu w ramach realizacji programów (dotyczy głównie PO WER, gdzie Ministerstwo pełni rolę Instytucji Pośredniczącej i PO Pomoc Techniczna, którego MEN jest beneficjentem) w kwotach: 7.100,2 tys. zł (wkład UE) i 1.331,1 tys. zł (wkład budżetu państwa) wydatkowało odpowiednio: 4.809,1 tys. zł i 945,8 tys. zł, tj. 67,7% i 71,1% wielkości planowanych. Ponadto w całej części 30 – *Oświata i wychowanie* nie wydatkowano 5.222,5 tys. zł ze środków stanowiących wkład budżetu państwa na realizację programów.

Niewydatkowanie kwoty 292,6 tys. zł z rezerwy ujętej w poz. 99 (finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich) wynikało ze zbyt późnego uruchomienia środków przez Ministra Rozwoju i Finansów (15 grudnia 2017 r.) na wniosek złożony przez Ministra Edukacji Narodowej w dniu 12 października 2017 r. Spowodowało to konieczność wypłaty wynagrodzeń i pochodnych z innych źródeł (oszczędności na płacach pracowników projektów pozakonkursowych przebywających na długotrwałych zwolnieniach lekarskich) oraz nieobsadzenie etatów merytorycznych w ramach kosztów bezpośrednich projektów.

Niewydatkowanie ogółem 14% środków ujętych w planie finansowym na 2017 r. wynikało ze zmian w harmonogramach płatności, oszczędności wynikających z postępowań udzielanych w ramach zamówień publicznych, niższych kosztów personelu zatrudnionego w ramach projektów, opóźnień beneficjentów w zabezpieczeniu prawidłowego wykonania umów i uzupełnieniu do nich wszystkich niezbędnych załączników, niskiego poziomu kontraktacji w ramach konkursu angażującego pracodawców w organizację praktycznej nauki zawodu, nie wybrania żadnego projektu w konkursie na szkolenie metodyczne pracodawców oraz odłożenia w czasie niektórych konkursów w celu uniknięcia m.in. potencjalnych ryzyk

wynikających z procedowanych zmian w zakresie prawa w systemie oświaty. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Funduszy Strukturalnych wynika, że nie utracono efektów rzeczowych w związku z niewykorzystaniem środków w pełnej wysokości. Tylko w jednym projekcie²⁶ nie osiągnięto wskaźnika produktu (trzy z 90 osób objętych szkoleniem nie ukończyło go ze względów zdrowotnych i osobistych), ale zrealizowany został wskaźnik rezultatu poprzez zwiększone zaangażowanie pozostałych uczestników programu. W pozostałych projektach wartości wskaźników na 2017 rok zostały osiągnięte, względnie projekty nie zakładały osiągnięcia konkretnych wartości wskaźników w poszczególnych latach, ale w momencie zakończenia realizacji projektu. Zakończony w 2017 r. jeden z realizowanych projektów²⁷ osiągnął założony cel i wszystkie wskaźniki produktu określone we wniosku o dofinansowanie.

Wszystkie zlecenia płatności, przesyłane na podstawie zweryfikowanych wniosków o płatność, były przekazywane w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności, a zapłaty za faktury były dokonywane bez opóźnień, zgodnie z ustalonymi terminami płatności. Nie zapłacono odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 65, 187-220, 326-330, 669-671)

Ministerstwo jako Instytucja Pośrednicząca (IP) w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój sfinansowała między innymi koszty:

- badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja funkcjonalności e-materiałów opracowywanych w ramach projektów współfinansowanych za pomocą EFS”,
- zakupu sprzętu do telekonferencji,
- przeprowadzenia szkoleń dla beneficjentów z zakresu obsługi platformy e-podręczniki,
- przeprowadzenia szkoleń dla beneficjentów z zakresu Prawa zamówień publicznych, aspektów społecznych oraz kwalifikowalności wydatków,
- szkoleń oraz wynagrodzeń ekspertów oceniających projekty oraz produkty realizowanych projektów w ramach prac odpowiednich komisji,
- zakupu materiałów informacyjno-promocyjnych na potrzeby ogłaszanych konkursów,
- zakupu komputerów,
- delegacji pracowników IP MEN,

natomiast w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna sfinansowała między innymi koszty:

- wynagrodzeń pracowników IP MEN wraz z pochodnymi,
- dodatkowych wynagrodzeń rocznych,
- dodatków zadaniowych oraz nagród.

(dowód: akta kontroli str. 685-688)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁶ Projekt nr POWR.02.10.00-00-5008/17 pt. Doskonalenie pracowników i współpracowników samorządowych ośrodków doskonalenia nauczycieli Polski północno-wschodniej we współpracy z Centrum Edukacji Obywatelskiej.

²⁷ Projekt pt. Kwalifikacyjne kursy zawodowe dla obszaru administracyjno-usługowego, wyłonionego do dofinansowania z budżetu środków europejskich w ramach konkursu nr POWR.02.14.00-001/16 pn. Zwiększenie oferty pozaszkolnych form kształcenia i uczenia się dorosłych poprzez opracowanie modelowych programów kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Wykonując budżet w układzie zadaniowym Minister Edukacji Narodowej w części 30 budżetu państwa, realizował zadania, podzadania, działania i poddziałania w ramach przedstawionych poniżej funkcji państwa:

- 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 – Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Najwięcej podzadań i działań utworzono dla realizacji zadania 3.1. – *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 kwotę ogółem – 551.022,3 tys. zł. (w tym 462.425,7 tys. zł z budżetu państwa i 88.596,6 tys. zł z budżetu środków europejskich), z czego wykonano 507.955,7 tys. zł, tj. 92,2% (w tym 76.179,1 tys. zł z budżetu środków europejskich). Do monitorowania stopnia osiągnięcia celu realizowanego zadania, jakim jest *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania* użyto mierników:

- *Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %);*
- *Odsetek uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli (w %);*
- *Odsetek ogólnodostępnych szkół podstawowych i gimnazjów (publicznych i niepublicznych), w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w%).*

Zaplanowane wartości które zamierzano osiągnąć w roku 2017 to odpowiednio: 90%, 84% i 98%. Uzyskana wartość miernika to odpowiednio: 84,8%, 85,5% i 97,33%. Ponad 5% niewykonanie miernika dotyczącego objęcia dzieci 3-5 letnich wychowaniem przedszkolnym wynika z trudnego do zmierzenia i prognozowania wpływu czynników zewnętrznych (wybór rodzica edukacji przedszkolnej) na wartość miernika, braku możliwości bezpośredniego wpływu na politykę oświatową prowadzoną przez gminy, szczególnie w zakresie upowszechniania wychowania przedszkolnego, dysproporcji w sieci placówek wychowania przedszkolnego oraz zmian w prawie oświatowym (przywrócenie dotychczasowego wieku obowiązku szkolnego oraz objęcie obowiązkiem przygotowania przedszkolnego dzieci 6-letnich).

Najwyższe kwoty wydatków w budżecie 2017 r. przeznaczono na realizację nw. podzadań:

- 3.1.4. – *Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych* – 215.895,8 tys. zł (wykonanie – 210.260,7 tys. zł, tj. 97,4%), którego celem było: *Zapewnienie sprawnego i nowoczesnego funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych;*
- 3.1.2. – *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne* – 153.197,6 tys. zł (wykonanie – 137.133,7 tys. zł, tj. 89,5%), gdzie celem było: *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia;*
- 3.1.1. – *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty* – 63.274,4 tys. zł (wykonanie – 60.380,9 tys. zł, tj. 95,4%), którego celem było: *Podniesienie jakości pracy szkół*

i placówek oświatowych poprzez prowadzenie polityki oświatowej opartej na wynikach badań;

- 3.1.3. – *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej – 38.620,3 tys. zł (wykonanie – 31.218,5 tys. zł, tj. 80,8%), którego celem było: Zapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach systemu oświaty dostępu do różnych form doskonalenia zawodowego w kraju i za granicą i Zapewnienie sprawnego funkcjonowania pragmatyki zawodowej nauczycieli oraz przyznawanie nauczycielom wyróżnień za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze.*

(dowód: akta kontroli str. 398-411)

Badanie wykonania budżetu w układzie zadaniowym przeprowadzono na próbie trzech podzadań w ramach dwóch zadań dobranych w sposób celowy, spośród realizowanych zadań istotnych z punktu widzenia prowadzonej działalności przez Ministra Edukacji Narodowej. Były to podzadania:

- 3.1.2.W Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne,
- 3.1.3.W Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej,
- 16.1.3.W Prowadzenie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego i repatriacji, o łącznej wartości wykonania 169.022,1 tys. zł.

Zastosowane dla oceny ich realizacji mierniki oraz poziom ich wykonania to odpowiednio:

- dla podzadania 3.1.2.W – *Wydanie świadectw potwierdzających kwalifikację w zawodzie w stosunku do liczby osób przystępujących do egzaminu zawodowego (w %) [poziom wykonania miernika – 107%] oraz Odsetek wydanych świadectw dojrzałości (w %) [poziom wykonania miernika – 103%];* przyczyn odchylenia od planowanego miernika należy upatrywać w dobrowolności przystępowania do egzaminów;
- dla podzadania 3.1.3.W – *Liczba nauczycieli kończących różne formy doskonalenia dofinansowanych z budżetu MEN w stosunku do liczby nauczycieli ogółem (w %) [poziom wykonania miernika – 23%] oraz Procent rozpatrzonych skarg i wniosków związanych z wynagradzaniem nauczycieli (w %) [poziom wykonania miernika – 100%];* znaczne odchylenie od planowanego miernika wynika z zawężenia grupy nauczycieli, do których kierowane mogą być projekty z zakresu doskonalenia zawodowego współfinansowane ze środków UE (w ramach POWER) do nauczycieli zatrudnionych wyłącznie w placówkach doskonalenia nauczycieli, poradniach psychologiczno-pedagogicznych i bibliotekach pedagogicznych;
- dla podzadania 16.1.3.W – *Liczba przeprowadzonych szkoleń [poziom wykonania miernika – 74%] oraz Liczba osób objętych szkoleniem [poziom wykonania miernika – 80%];* przyczyną odchylenia od planowanego miernika jest z mniejszą liczbą repatriantów, którzy zgłosili się na szkolenia, niż to wynikało z szacunków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, co z kolei przełożyło się na mniejszą niż zakładano liczbę zorganizowanych szkoleń. Szkolenia te nie są dla repatriantów obowiązkowe.

Analiza badanych podzadań pokazuje, że:

- w ramach podzadania 3.1.2.W realizowane są działania związane z kształceniem ogólnym, zawodowym i ustawicznym. Mierniki tam ujęte nie są w sposób pośredni powiązane z wydatkami, nie jest to stricte miernik skuteczności kosztowej. Na ich osiągnięcie składa się mnogość osiągniętych działań z niższych poziomów klasyfikacji

budżetowej (działań i poddziałań), które częściowo wpływają na osiągnięcie tych mierników. Wzrost poniesionych wydatków na realizację tego podzadania w stosunku do roku 2017 r. o 44.322 tys. zł, tj. 48% związany jest głównie z uruchomieniem nowej perspektywy finansowej i rozpoczęciem realizacji projektów w ramach POWER 2014-2020. Przyjęte dla tego podzadania mierniki odzwierciedlają efektywność procesu kształcenia i umożliwiają diagnozowanie poziomu wiadomości i umiejętności osiągniętych przez uczniów na zakończenie IV etapu edukacyjnego. W związku z czym wydają się odpowiednie dla oceny realizacji przyjętego celu dla podzadania, tj. podnoszenie jakości i efektywności kształcenia;

- w ramach podzadania 3.1.3.W realizowane są działania związane z prowadzeniem spraw związanych z pragmatyką zawodową nauczycieli oraz wyróżnianiem nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, jak również działania związane z doksztalcaniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli. Wydatki poniesione na realizację tego podzadania nie stanowią pełnego odzwierciedlenia środków wydatkowanych w związku z realizacją ww. mierników, lecz są odzwierciedleniem zadań realizowanych na niższych poziomach klasyfikacji budżetowej (działań i poddziałań). Zarówno w 2016 r., jak i 2017 r. wydatkowanie środków w ramach tego podzadania kształtowało się na podobnym poziomie. Użyty miernik pozwala określić procent nauczycieli, którzy otrzymują dofinansowanie z budżetu MEN na doskonalenie swoich kompetencji w celu podniesienia jakości i efektywności kształcenia i wychowania;
- w ramach podzadania 16.1.3.W realizowane są działania związane z organizacją kursów nauki języka polskiego i kursów adaptacyjnych do nowego środowiska dla repatriantów i członków ich rodzin. Zdefiniowane dla tego podzadania mierniki w sposób właściwy określają stopień jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 398-431, 536-540)

Plan działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2017²⁸ jest dokumentem zbieżnym w zakresie celów i mierników określonych w budżecie zadaniowym. Priorytetowe cele ujęte w Planie działalności Ministra Edukacji Narodowej na 2017 r. to: *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania oraz Zapewnienie uczniom szkół podstawowych, szkół powszechnych i gimnazjów dostępu do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych* wynikały z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku 2017. Niżej wymienione podzadania, służące realizacji ww. celów wynikały z budżetu zadaniowego na 2017 r.:

- 1) 3.1.1.W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty;
- 2) 3.1.2.W Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne;
- 3) 3.1.3.W Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej;
- 4) 3.1.4. Funkcjonowanie egzaminów zewnętrznych;
- 5) 3.1.5.W Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych;
- 6) 3.1.6.W Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna;
- 7) 3.1.7.W Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej;
- 8) 3.1.8. Część oświatowa subwencji ogólnej i jej podział.

Dla opisu realizacji celów zawartych w budżecie państwa w układzie zadaniowym sformułowano 57 mierników. Wśród nich, dla opisu realizacji celu pn. *Zapewnienie uczniom*

²⁸ Podpisany przez Ministra Edukacji Narodowej w dniu 30 listopada 2016 r.

szkół podstawowych, szkół powszechnych i gimnazjów dostępu do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych (kod: 3.1) zastosowano miernik sformułowany jako: *Odsetek ogólnodostępnych szkół podstawowych, szkół powszechnych i gimnazjów (publicznych i niepublicznych), w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w %)*. W wyjaśnieniach dotyczących idei wskazania w mierniku odsetka liczby szkół, a nie uczniów oraz użycia sformułowania „szkoły powszechne” dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji wyjaśniła, że dotacja z budżetu państwa przeznaczona na wyposażenie w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe jest udzielana jednostkom samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wyposażenie szkół, a nie uczniów. Natomiast uczniowie mają prawo do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych. W związku z tym, tak sformułowany miernik odzwierciedla efektywność wykorzystania środków dotacyjnych. Ponadto wyjaśniła, że sformułowanie „szkoły powszechne” pojawiło się w toku prac koncepcyjnych nad reformą systemu oświaty i miało dotyczyć 8-letnich szkół podstawowych, a co za tym idzie pojawiło się na etapie projektowania budżetu zadaniowego na rok 2017.

Natomiast dla opisu realizacji celu pn. *Efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020* (kod: 17.2) zastosowano miernik sformułowany jako: *Stosunek wartości złożonych do IZ PO WER Poświadczeń i deklaracji wydatków do alokacji nadzorowanej przez MEN pełniące funkcję Instytucji Pośredniczącej w PO WER (w %)*. W wyjaśnieniach dotyczących sposobu definiowania wielkości w liczniku i mianowniku tego miernika oraz braku uwzględnienia Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w wartości tego miernika dyrektor Departamentu Funduszy Strukturalnych wyjaśnił, że poświadczenie i deklaracja wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność zatwierdzonych przez Instytucję Pośredniczącą MEN (IP) jest sporządzane i przesyłane do Instytucji Zarządzającej (IZ), w trybie miesięcznym, przy wykorzystaniu SL 2014²⁹, w którym gromadzone są m.in. dane finansowe na temat wdrażania działań nadzorowanych przez IP. Miernik oblicza się dzieląc wartość zadeklarowanych do IZ przez IP wydatków od początku wdrażania Programu do końca okresu, którego dotyczy pomiar, przez wartość alokacji przyznanej IP na podstawie Porozumienia z IZ. Kwota złożonych przez IP Poświadczeń wydatków jest liczona kumulatywnie od początku wdrażania Programu, a dane są pozyskiwane z systemu SL 2014. W związku z faktem, że miernik budżetu zadaniowego odnosi się do zadań realizowanych przez instytucję, nie obejmuje alokacji przeznaczonej na wdrażanie RPO, za których realizację odpowiadają IZ RPO w urzędach marszałkowskich poszczególnych województw.

(dowód: akta kontroli str. 25-29, 79-83, 398-411,)

Dla opisu realizacji celów budżetu w ujęciu zadaniowym sformułowano 57 mierników. W sprawozdaniu za I półrocze 2017 r. wskazano wartości dla 22 mierników, których pomiaru można było dokonać po zakończeniu II kwartału. Cele oraz mierniki ujęte w zadaniowym planie wydatków na 2017 r. przekazane zostały Ministrowi Finansów na formularzu BZCM³⁰ – zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia

²⁹ Centralny system teleinformatyczny służy do wspierania procesów związanych z obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie, ewidencjonowania danych dotyczących realizacji programów operacyjnych oraz obsługi procesów związanych z certyfikacją (poświadczeniem) wydatków.

³⁰ Formularz BZCM na poszczególnych etapach planowania w układzie zadaniowym służy do: opracowywania i opiniowania propozycji celów i mierników funkcji, zadań, podzadań i działań oraz gromadzenia systemowych

20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017³¹. W celu kontroli efektywności i skuteczności realizacji planu wydatków w ujęciu zadaniowym, w każdej komórce organizacyjnej MEN dokonywana była okresowa analiza stopnia realizacji celów określonych dla zadań, podzadań i działań. Na zakończenie II kwartału oraz IV kwartału Departament Ekonomiczny zwracał się do komórek organizacyjnych MEN z prośbą o przekazanie informacji dotyczących wykonania zaplanowanych wartości mierników stopnia realizacji celów ujętych w zadaniowym planie wydatków przypisanych do poszczególnych zadań, podzadań oraz działań w celu ich ujęcia w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 79-80)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r., budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Przeprowadzone badania poniesionych wydatków bieżących i majątkowych, świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz udzielonych dotacji nie wykazały, nieprawidłowości. W wyniku kontroli 279.130,6 tys. zł wydatków budżetu państwa i 2.522,2 tys. zł wydatków budżetu środków europejskich, tj. 54,3% zrealizowanych w części 30 łącznych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stwierdzono, że były one realizowane w sposób celowy, gospodarny i oszczędny z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności określonych w ustawie o finansach publicznych oraz przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie stosowane były instrukcje sporządzania sprawozdań wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³² oraz uchylającego je rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³³, 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 (saldami i/lub obrotami 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.

Obowiązujący w 2017 r., ustalony w dniu 2 lutego 2016 r. Zakładowy Plan Kont stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 38 Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2010 r.

informacji o miernikach stopnia realizacji celów funkcji, zadań, podzadań i działań. W ww. formularzu określone są m.in. terminy pomiaru miernika, wskazując czy są one miesięczne, kwartalne, półroczne, roczne lub inne.

³¹ Dz. U. poz. 735.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm., uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.

³³ Dz. U. poz. 109.

w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Edukacji Narodowej³⁴, pozwalała na sporządzanie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. Ujęte w tym zarządzeniu zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (załącznik nr 4) zawierały opis dokumentowania operacji i klasyfikacji dowodów księgowych; sporządzania dowodów księgowych; kontroli dowodów księgowych i korekty błędów; obiegu dowodów księgowych; obiegu dowodów księgowych dokumentujących przepływy środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; procedury dokonywania płatności; procedury księgowe i zasady ujmowania operacji w koszty danego miesiąca. System kontroli zarządczej zapewniał wiarygodność sprawozdań. Mechanizmy kontroli przewidziane zasadami rachunkowości i ogólnymi standardami kontroli zarządczej, określonymi w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵ wsparte były dodatkowo *Procedurą w zakresie zasad weryfikacji i zatwierdzania jednostkowych sprawozdań budżetowych jednostek podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej oraz weryfikacji sprawozdań zbiorczych*, która weszła w życie 2 maja 2017 r.

Przedkładane przez jednostki podległe sprawozdania budżetowe podlegały weryfikacji zgodnie z zasadami określonymi w powołanej wyżej Procedurze. W przypadku sprawozdań miesięcznych, przekazywanych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, kontrola odbywała się trzyetapowo i dzieliła się odpowiednio na kontrolę formalną, kontrolę rachunkową oraz kontrolę zgodności z prowadzoną w jednostce podległej ewidencją księgową. Dokumentem potwierdzającym dokonanie kontroli przez właściwego pracownika Departamentu Ekonomicznego była lista kontrolna nr 1, stanowiąca załącznik nr 1 do Procedury.

Kontrola sprawozdań kwartalnych i rocznych, przekazywanych przez jednostki podległe oraz sposób ich zatwierdzania, przebiegała analogicznie jak kontrola sprawozdań miesięcznych w wersji elektronicznej z tym, że sprawozdania oprócz systemu TREZOR weryfikowane były również w funkcjonującym w Ministerstwie systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Dokumentem potwierdzającym dokonanie kontroli sprawozdań kwartalnych i rocznych była lista kontrolna nr 2, która stanowiła załącznik nr 2 do Procedury.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/lącznych sprawozdań³⁶ za rok 2017 przez dysponenta części 30 – Oświata i wychowanie i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Edukacji Narodowej. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie

³⁴ 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.

³⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³⁶ 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

zadaniowym³⁷ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁸ 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 2017 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. 505-517, 659-665)

Kwestie sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych nie były bezpośrednio przedmiotem audytu wewnętrznego. Pojawiły się natomiast w istotnych zaleceniach, opiniach i wnioskach dotyczących przeprowadzonej oceny procesu ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, gdzie postulowano m.in. aby przed zatwierdzeniem sprawozdań budżetowych i sprawozdań finansowych Departament Ekonomiczny uzgadniał salda księgowe z departamentami zarządzającymi należnościami w zakresie należności głównej, odsetek i należności ubocznych, a w sytuacji występowania potwierdzonych należności spornych prowadził ewidencję na koncie rachunkowym 240 dedykowanym m.in. do księgowania należności spornych. Efektem sformułowanych istotnych zaleceń, opinii i wniosków jest prowadzenie przez Departament Ekonomiczny na koncie 240 ewidencji należności spornych oraz opracowany przez ten Departament projekt zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie postępowania z należnościami w Ministerstwie Edukacji Narodowej, który jest w fazie uzgodnień między departamentowych.

(dowód: akta kontroli str. 112-118)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Minister Edukacji Narodowej w sposób właściwy sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Sprawozdania budżetowe i finansowe przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 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. 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 zadaniowym³⁹. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób

³⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 30 – *Oświata i wychowanie* w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

VII. 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.

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
Podpis