



2019-04-26
RPW/23711/2019 P

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.001.04.2019
P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, (dalej: Ministerstwo lub MNiSW)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego od 16 listopada 2015 r. (dalej: Minister NiSW, Minister)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Hołowacz, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 185122. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/4/2019 z dnia 10 stycznia 2019 r.3. Magdalena Klucznik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/7/2019 z dnia 10 stycznia 2019 r.4. Olga Michalecka, specjalistą kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/8/2019 z dnia 10 stycznia 2019 r.5. Konrad Kobyłko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/6/2019 z dnia 10 stycznia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 28 – Nauka, części 38 – Szkolnictwo wyższe i części 67 – Polska Akademia Nauk oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa w częściach 28, 38 i 67 oraz budżetu środków europejskich w częściach 28 i 38, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)², w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 28, 38 i 67.

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

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 ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów
- 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 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i 67 – Polska Akademia Nauk w trakcie roku budżetowego
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 28, 38 i 67 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia w częściach 28 i 38 (urząd obsługujący Ministra, tj. MNiSW),
- 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 28 – Nauka i 38 – Szkolnictwo wyższe.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i 67 – Polska Akademia Nauk wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego Polskiej Akademii Nauk na 2018 r. i wykorzystania wybranych dotacji przez cztery uczelnie publiczne (Uniwersytet Warszawski, Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Politechnikę Wrocławską).

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W 2018 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierował dwoma działami administracji rządowej: nauka i szkolnictwo wyższe³ oraz był dysponentem trzech części budżetu państwa: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i 67 – Polska Akademia Nauk⁴.

W ramach części 28, 38 i 67 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zadania z zakresu: nauki, obejmujące działania na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, szkolnictwa wyższego oraz działalność jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk (PAN) i instytutów badawczych.

³ Od 1 października 2018 r. – zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 1998), Minister kieruje działem administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka.

⁴ Stosownie do § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2317, ze zm.).

W roku 2018 w częściach 28, 38 i 67 łączne dochody wyniosły 101.975,3 tys. zł, co stanowiło 0,026% dochodów budżetu państwa. Wydatki budżetu w tych częściach zrealizowano w łącznej wysokości 19.692.917,2 tys. zł, co stanowiło 5,043% wydatków budżetu państwa. Ponadto z budżetu środków europejskich w części 28 – Nauka i części 38 – Szkolnictwo wyższe wydatkowano kwotę 2.180.866,4 tys. zł, tj. 3,262% wydatków budżetu środków europejskich ogółem.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe oraz 67 – Polska Akademia Nauk.

Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w przepisach o finansach publicznych, w kwotach wynikających z zatwierdzonego planu finansowego na zadania służące realizacji celów jednostki. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Prawidłowo i terminowo sporządzono sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że:

- nierzetelnie dokonano odbioru wykonania umowy na świadczenie pomocy prawnej,
- niezgodnie z umową zaakceptowano część wydatków poniesionych na realizację zadania polegającego na organizacji studiów anglojęzycznych dla studentów mniejszości religijnych i etnicznych, pochodzących z terenów objętych dyskryminacją oraz przemocą, a w szczególności z Afryki (13,3 tys. zł),
- nie zawarto umowy o dofinansowanie kosztów opłat za kształcenie pracownika (5 tys. zł),
- niezgodnie z wytycznymi przeprowadzono ocenę ofert (bez pozyskania dodatkowych wyjaśnień od uczelni) oraz nierzetelnie zweryfikowano ofertę pod względem terminu realizacji praktyk w ramach projektu pozakonkursowego „Program praktyk zawodowych w Państwowych Wyższych Szkołach Zawodowych”,
- nie zamieszczono w terminie na stronie internetowej Ministerstwa informacji o dokonanych umorzeniach,
- Minister nierzetelnie sprawował nadzór nad nadzorowanymi fundacjami.

Powyższe nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ogólną ocenę wykonania budżetu państwa przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w częściach 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe oraz 67 – Polska Akademia Nauk.

V. Wyniki kontroli

1. Część 28 – Nauka

1.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018⁶ dochody budżetowe w części 28 zaplanowano w kwocie 26.035 tys. zł. Osiągnięto dochody w wysokości 97.302,9 tys. zł, tj. o 273,7% więcej niż planowano i o 39.487,9 tys. zł więcej niż w 2017 r. (wzrost o 68,3%). Największy udział w dochodach ogółem stanowiły wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności – 63.969,5 tys. zł (tj. 65,7% dochodów), z czego 34.811,8 tys. zł z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBiR), tj. 35,8% ogółu dochodów i 17.708,7 tys. zł z Narodowego Centrum Nauki (dalej: NCN), tj. 18,2% ogółu dochodów.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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 w formie opisowej.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2018 r. wyniosły 5.589,3 tys. zł i były większe o 801,1 tys. zł, tj. o 16,7% niż w 2017 r. Zaległości wyniosły 5.296,2 tys. zł i były większe o 846 tys. zł, tj. o 19% od zaległości na koniec 2017 r. Największe zaległości wynikały z rozliczeń z lat ubiegłych z dwoma jednostkami, które otrzymały środki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej (w łącznej kwocie 2.861,3 tys. zł – 54% zaległości ogółem) oraz wynikały z sześciu decyzji Ministra określających kwoty zwrotów dotacji na utrzymanie potencjału badawczego wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości (w łącznej kwocie 2.258,7 tys. zł – 42,6% zaległości ogółem).

W roku 2018 Minister umorzył trzy niepodatkowe należności budżetu państwa na kwotę ogółem 346 tys. zł, w tym dwie Politechnice Gdańskiej na łączną kwotę 345,2 tys. zł oraz 0,8 tys. zł w związku z wykreśleniem Przedsiębiorstwa Realizacji Inwestycji „ProINWEST” Sp. z o.o. z Krajowego Rejestru Sądowego. Podstawą umorzenia należności Politechniki Gdańskiej była niekorzystna sytuacja finansowa uczelni oraz wysoki stopień zaawansowania realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 9-10, 472-476, 589-663, 825-833, 878-888, 1292-1295, 1309, 2206-2210, 4037-4049, 4059)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu przez Ministra na stronie internetowej Ministerstwa w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) części informacji kwartalnej o udzielonym umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa w terminie określonym w art. 36 ust. 5 ufp.

W drugim kwartale 2018 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzją z dnia 28 czerwca 2018 r. dokonał umorzenia należności Politechniki Gdańskiej w wysokości 68,4 tys. zł.

Na podstawie art. 36 ust. 5 ufp, organ wydający decyzje o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa jest obowiązany podać informację kwartalną o udzielonych umorzeniach do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej w BIP do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Informacja o udzielonym umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa w wysokości 68,4 tys. zł opublikowana została w BIP Ministerstwa w dniu 15 listopada 2018 r., tj. 106 dni po terminie wynikającym z art. 36 ust. 5 ufp.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie NiSW pan Sebastian Skuza stwierdził, że wpływ na zaistniałą sytuację miała zarówno trudna sytuacja kadrowa, jak i spiętrzenie zadań związanych z pracami nad reformą nauki i szkolnictwa wyższego. Ponadto niezwłocznie po stwierdzeniu braku publikacji została ona uzupełniona oraz wdrożono procedurę wewnętrzną, której elementem jest publikacja informacji w BIP Ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli P/18/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.” wnioskuje m.in. o terminowe zamieszczanie w BIP Ministerstwa informacji o dokonanych umorzeniach, co nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 652-656, 4037-4053)

1.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano w części 28 wydatki w kwocie 7.782.798 tys. zł, z czego 6.521.246 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa i 1.261.552 tys. zł wydatki budżetu środków europejskich. W rezultacie zmian dokonanych na podstawie decyzji Ministra Finansów plan wydatków budżetu państwa został zwiększony do kwoty 8.862.191,6 tys. zł (wzrost o 1.079.393,6 tys. zł), z czego plan wydatków budżetu państwa wyniósł 6.876.470,6 tys. zł (wzrost o 355.224,6 tys. zł), a plan wydatków budżetu środków europejskich 1.985.721 tys. zł (wzrost o 724.169 tys. zł).

Zrealizowane wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 28 wyniosły łącznie 8.511.817,8 tys. zł (tj. 96,05% planu po zmianach) i były wyższe o 1.511.311,4 tys. zł niż w 2017 r. (wzrost o 21,6%).

Największy udział w wydatkach budżetu państwa w części 28 miały dotacje w łącznej wysokości 5.650.979,9 tys. zł (84,4% wydatków budżetu państwa w części 28).

1.2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W części 28 w ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano wydatki w wysokości 6.521.246 tys. zł. W wyniku czterestu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018 plan ten został zwiększony o kwotę 355.224,6 tys. zł, tj. do kwoty 6.876.470,6 tys. zł. Środki zwiększające plan finansowy pochodziły z rezerw celowych (353.410,6 tys. zł), rezerwy ogólnej budżetu państwa (1.710 tys. zł) i przeniesienia limitów wydatków z części 38 – Szkolnictwo wyższe (104 tys. zł)⁷.

Środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa Minister NiSW przeznaczył na dotację dla Instytutu Elektrotechniki w Warszawie na finansowanie kosztów zakupu, wytworzenia lub rozbudowy aparatury naukowo-badawczej stanowiącej dużą lub strategiczną infrastrukturę badawczą pn. „Innowacja poprzez rozszerzenie możliwości badań i opracowanie nowych technologii wytwarzania wielkogabarytowych rur szkło-epoksydowych oraz ograniczników przepięć średnio- i wysokonapięciowych w Zakładzie Doświadczalnym III Instytutu Elektrotechniki”. Zdaniem Zespołu powołanego do oceny wniosku inwestycja przyniesie wymierne korzyści dla rozwoju innowacyjności i gospodarki oraz rozszerzy możliwości badawcze wnioskodawcy. Minister przekazał środki zgodnie z przyjętym harmonogramem.

Środki z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczono na:

- dwa projekty realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: RPO) Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 przez Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie i Politechnikę Koszalińską oraz jeden projekt realizowany w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 przez Politechnikę Łódzką (poz. 8 – Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich) – 218,8 tys. zł
- dodatki służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej (poz. 20 – Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2017) – 14,8 tys. zł;
- zmiany związane z wdrażaniem reformy nauki i szkolnictwa wyższego (poz. 73 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne) – 180 tys. zł;
- nakłady na badania naukowe i rozwój (poz. 84 – Środki na zwiększenie nakładów w obszarze badań naukowych oraz w obszarze badań i rozwoju) – 352.997 tys. zł.

Szczegółowemu badaniu poddano wydatkowanie środków z rezerwy celowej w kwocie 352.997 tys. zł przeznaczonych na badania naukowe, rozwój (poz. 84). Zgodnie z pięcioma decyzjami Ministra Finansów z dnia: 29 czerwca 2018 r., 4 lipca 2018 r., 7 września 2018 r., 1 października 2018 r. i 13 października 2018 r. w sprawie zwiększenia budżetu państwa w części 28 Ministerstwo otrzymało i z rezerwy celowej budżetu państwa środki, które przekazano na:

- dokapitalizowanie spółki Wrocławskie Centrum Badań EIT+ Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu⁸ (30.715 tys. zł) – środki wydatkowane w całości zgodnie z przeznaczeniem;
- wydatki związane z zapewnieniem dostępu do informacji naukowej, w tym do Wirtualnej Biblioteki Nauki (31.618,4 tys. zł) – Minister przekazał środki zgodnie z przyjętym harmonogramem;
- wydatki Ośrodka Przetwarzania Informacji Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie (dalej: OPI) związane z finansowaniem kosztów rozbudowy infrastruktury informatycznej nauki stanowiącej dużą lub strategiczną infrastrukturę badawczą pn. „Utworzenie systemu backupu opartego na infrastrukturze SAN dla systemów POLON, ZSUN, JSA, NAWA” (7.038 tys. zł) – Minister przekazał, na wniosek OPI, środki w kwocie 6.839,3 tys. zł;

⁷ Badaniem objęto wykorzystanie 100% środków pochodzących z rezerwy ogólnej oraz 100% środków pochodzących z rezerwy celowej poz. 8 i 84.

⁸ Obecna nazwa spółki: „PORT – Polski Ośrodek Rozwoju Technologii” Sp. z o.o.

- wydatki Narodowego Centrum Promieniowania Synchrotronowego SOLARIS Uniwersytetu Jagiellońskiego związane z zakupem i instalacją kriogenicznego mikroskopu TEM (13.200,3 tys. zł) – Minister przekazał środki zgodnie z przyjętym harmonogramem;
- wydatki uczelni i jednostek naukowych związane ze wzmocnieniem potencjału badawczego w celu umożliwienia tym podmiotom ciągłości realizacji zadań w obszarze badań naukowych oraz w obszarze badań i rozwoju po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁹ (270.425,3 tys. zł) – niewydatkowane do dnia 31 grudnia 2018 r. środki dotacji na utrzymanie potencjału badawczego i młodych naukowców w roku 2019 stają się subwencją¹⁰.

Wykorzystanie środków rezerwy celowej poz. 84 budżetu państwa wyniosło 352.798,3 tys. zł, tj. 99,9%. Niewykorzystanie środków miało miejsce w OPI (198,7 tys. zł) i wynikało z mniejszego od oszacowanego we wniosku o dofinansowanie zapotrzebowania. Środki z rezerwy wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem.

W ramach rezerwy celowej na projekty UE, WPR (poz. 8) Minister NiSW udzielił dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie wkładu własnego do projektów: „Centrum badawczo-wdrożeniowe inżynierii powierzchni, projektowania i symulacji procesów oraz badań wibroakustycznych” realizowanego w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 przez Politechnikę Koszalińską (50,2 tys. zł), „Doposażenie Środowiskowego Laboratorium Miernictwa Wydziału Inżynierii Mechanicznej i Mechatroniki ZUT w Szczecinie” realizowanego w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 przez Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie (106,5 tys. zł), „Innowacyjne Włókiennictwo 2020+” realizowanego w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 przez Politechnikę Łódzką (62,1 tys. zł). Środki otrzymane z rezerwy celowej (poz. 8) zostały wydatkowane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wprowadził w 2018 roku blokadę środków finansowych w części 28 na kwotę 2.510 tys. zł w zakresie wydatków bieżących: w związku ze zmianą finansowania działań promocyjnych i rezygnacją z ogłoszenia postępowania przetargowego na archiwizację i porządkowanie dokumentacji (897 tys. zł), w związku z opóźnieniem wydatków na zakup usług remontowych (900 tys. zł) i szkoleń członków korpusu służby cywilnej (270 tys. zł) oraz pracowników (30 tys. zł), a także w zakresie wydatków majątkowych w związku z rezygnacją z przebudowy toalet w MNiSW (413 tys. zł).

(akta kontroli str. 9-38, 52-53, 64-111, 147-154, 346-348, 375, 3500-3735)

W 2018 r. w części 28 zrealizowano wydatki na poziomie 6.699.346 tys. zł¹¹, co stanowiło 97,4% planu po zmianach, w tym:

- w dziale 730 – Nauka – 6.537.475,6 tys. zł (tj. 98,9% planu po zmianach),
- w dziale 750 – Administracja publiczna – 39.078,7 tys. zł (tj. 86,2% planu po zmianach),
- w dziale 752 – Obrona narodowa – 108.050,6 tys. zł (tj. 52,8% planu po zmianach),
- w dziale 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 14.741,1 tys. zł (tj. 89,3% planu po zmianach).

Wydatki w części 28 były wyższe od wydatków w 2017 r. o 827.642 tys. zł, tj. o 14,1%.

Wydatki na dotacje i subwencje wyniosły 5.650.979,9 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach, w tym 75.613,1 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej. Dotacje stanowiły 84,35% ogółu wydatków budżetu państwa w części 28 i były wyższe o 600.253,9 tys. zł niż w 2017 r. (wzrost o 11,9%).

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 40.342,6 tys. zł (tj. 97,7% planu po zmianach) były wyższe o 2.288 tys. zł niż w 2017 r. (zwiększenie o 6%). Najwyższe wydatki w kwocie 39.492,1 tys. zł poniesiono na stypendia. W ramach planu finansowego urzędu

⁹ Dz. U. poz. 1668, ze zm.

¹⁰ Art. 316 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

¹¹ W tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej.

obsługującego Ministra w 2018 r. na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano kwotę 67,8 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 669.725,9 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach, w tym 34.383,9 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej. Wydatki bieżące były wyższe o 63.146,1 tys. zł niż w 2017 r. (zwiększenie o 10,4%). Na wynagrodzenia bezosobowe w części 28 poniesiono wydatki w kwocie 6.333,6 tys. zł (86,3% planu po zmianach), tj. o 870,9 tys. zł mniej niż w 2017 r. (zmniejszenie o 12,1%);

Wydatki majątkowe wyniosły 338.297,6 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach, w tym 2.108,3 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej. Wydatki majątkowe były wyższe niż w 2017 r. o 161.954,3 tys. zł (zwiększenie o 91,8%). Wydatki realizowane były zgodnie z aktualizowanym na bieżąco planem wydatków majątkowych i zostały przeznaczone m.in. na: zakup, wytworzenie lub rozbudowę aparatury naukowo-badawczej stanowiącej dużą lub strategiczną infrastrukturę badawczą – 141.102,8 tys. zł, podwyższenie kapitału zakładowego spółki PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu – 64.715 tys. zł, inwestycje budowlane oraz inwestycje budowlane dotyczące strategicznej infrastruktury badawczej – 37.532,6 tys. zł, rozbudowę infrastruktury informatycznej nauki w zakresie dużej lub strategicznej infrastruktury badawczej – 19.500,7 tys. zł, a także wydatki majątkowe zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem (wydatki dysponenta III stopnia) – 1.210,4 tys. zł.

U dysponenta części budżetu 28 – Nauka kontrolą objęto 35,6% zrealizowanych wydatków na dotacje w łącznej kwocie 2.011.442,3 tys. zł. Badaniem objęto najwyższą kwotowo dotację celową dla NCN (na finansowanie i współfinansowanie projektów badawczych, wspieranie rozwoju kadry naukowej, wspieranie współpracy naukowej z zagranicą – 1.219.100,3 tys. zł), dotację celową dla NCBiR (na finansowanie badań stosowanych, finansowanie prac B+R oraz komercjalizacji ich wyników w podmiotach mających zdolność do zastosowania ich wyników w praktyce – 659.150,1 tys. zł), dotację celową dla NCN (na finansowanie kosztów inwestycji – 68.476,9 tys. zł), oraz wydatki na dokapitalizowanie spółki PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (64.715 tys. zł). W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto kontrolą objęto wydatki dla laureatów nagród Ministra za wybitne osiągnięcia naukowe lub naukowo-techniczne w trzech kategoriach: badania podstawowe, badania na rzecz rozwoju społeczeństwa, badania na rzecz rozwoju gospodarki, na które wydatkowano 300 tys. zł. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w części 28 wyniosło 283 osoby w przeliczeniu na pełnozatrudnione i było równe zatrudnieniu w 2017 r. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 7.278,8 zł i było wyższe o 99,9 zł niż w 2017 r., tj. o 1,4%.

Zobowiązania na koniec 2018 r. wyniosły 2.042 tys. zł i wynikały głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Były one wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2017 r. o 37,7 tys. zł (wzrost o 1,9%). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 369, 470, 474-475, 491-526, 813-817, 825-833, 892-893, 1309-1310, 1313-1316, 1382-1409, 3687-3697, 3736-3848, 3960-4036, 4063)

W roku 2018 na finansowanie działalności statutowej jednostek naukowych¹² Minister wydatkował 3.457.399,3 tys. zł, tj. o 752.828,6 tys. zł więcej niż w 2017 r. (wzrost o 27,8%), z tego na:

- utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej – 2.814.495,7 tys. zł (wzrost o 31,9%) dla 351 jednostek (z tego dla: 149 uczelni, 111 instytutów badawczych, 69 instytutów PAN i 22 innych jednostek organizacyjnych);

¹² Od dnia 1 października 2018 r., tj. dnia wejścia w życie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, środki na finansowanie działalności statutowej przekazywane były na zasadach dotychczasowych, z tym że środki finansowe przyznane jednostce organizacyjnej uczelni przekazywane były uczelni, w skład której wchodziła ta jednostka (art. 315 ust. 6-7).

- dostęp do informacji naukowej, w tym do Wirtualnej Biblioteki Nauki – 253.208,9 tys. zł (zwiększenie o 22%) dla czterech jednostek (z tego dla: jednego instytutu PAN, jednego instytutu badawczego oraz dwóch uczelni);
- utrzymanie specjalnych urzędzeń badawczych w jednostkach naukowych – 145.897,2 tys. zł (zwiększenie o 7,3%) dla 115 jednostek (z tego dla 44 uczelni, 39 instytutów badawczych, 31 instytutów PAN i jednej innej jednostki badawczej);
- prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich – 118.029,7 tys. zł (zwiększenie o 0,5%) dla 277 jednostek (z tego dla 126 uczelni, 81 instytutów badawczych, 67 instytutów PAN i trzech innych jednostek organizacyjnych);
- utrzymanie specjalnych urzędzeń badawczych w zakresie infrastruktury informatycznej nauki – 70.000 tys. zł (zwiększenie o 1%) dla 23 jednostek (z tego 19 uczelni, trzech instytutów badawczych i jednego instytutu PAN);
- koszty restrukturyzacji jednostek naukowych – 55.767,7 tys. zł (zwiększenie o 34,7%) dla 27 jednostek (z tego: 14 uczelni, 10 instytutów badawczych i trzech instytutów PAN).

Do Ministra wpłynęło 512 wniosków jednostek naukowych o przyznanie środków finansowych na zakup, wytworzenie lub rozbudowę aparatury naukowo-badawczej stanowiącej dużą lub strategiczną infrastrukturę badawczą na 2018 r. Po rozpatrzeniu wniosków Minister udzielił na ten cel 43 dotacji w łącznej kwocie 56.819,4 tys. zł, z czego wydatkowano 56.149,7 tys. zł. Dla 12 z 43 udzielonych decyzji przyznających dotacje celowe Minister, na wniosek jednostek naukowych, zmieniał w trakcie roku decyzje w zakresie finansowania w 2018 r. Z 43 wydanych decyzji w dwóch przypadkach jednostki wnioskowały o środki na 2019 r., w pięciu przypadkach w związku ze zmianami decyzji środki przesunięto na kolejne lata. Ponadto w 2018 r. Minister kontynuował finansowanie 46 inwestycji służących potrzebom badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie dużej i strategicznej infrastruktury badawczej z lat poprzednich na łączną kwotę 84.953,1 tys. zł.

Badaniem objęto pięć dotacji celowych w łącznej wartości 9.595,1 tys. zł przyznanych Wydziałowi Nauk o Zdrowiu i Kultury Fizycznej Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; Wydziałowi Fizyki, Astronomii i Informatyki Stosowanej Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; Wydziałowi Fizyki, Astronomii i Informatyki Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; Instytutowi Metalurgii i Inżynierii Materiałowej im. Aleksandra Krupkowskiego Polskiej Akademii Nauk w Krakowie; Wydziałowi Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 927-926, 3849-3970, 4118-4180)

W części 28 szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. Ogólnopolska kampania prasowa i internetowa programów oraz projektów MNiSW, Kompleksowe świadczenie usług cateringowych na potrzeby spotkań organizowanych przez MNiSW na terenie urzędu oraz w innych miejscach na terenie Warszawy (zamówienia te finansowane były środkami pochodzącymi zarówno z części 28 i części 38). Ponadto badaniu poddano zakup publikacji w tygodnikach i dzienniku ogólnopolskim (zamówienie finansowane wyłącznie z części 28).

Wszystkie skontrolowane zamówienia publiczne zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Dodatkowo kontroli poddano pięć postępowań dotyczących świadczenia usług prawnych, do których nie stosuje się ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej: Pzp), z uwagi na wartość zamówienia (art. 4 pkt 8 ustawy). Wśród zbadanych postępowań jedno zostało sfinansowane ze środków europejskich. Łączna wartość zaciągniętych zobowiązań na podstawie skontrolowanych zamówień wyniosła 2 144,4 tys. zł, z czego w 2018 r. z części 28 wydatkowano kwotę 453,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2211-2228)

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Szczegółowym badaniem objęto 73 zapisy księgowe na kwotę ogółem 3.651,4 tys. zł, tj. 9% wydatków dysponenta III stopnia. W zbadanej próbie wydatki majątkowe stanowiły 889 tys. zł (24,3%), pozostałe zaś wydatki bieżące. Poddane szczegółowej kontroli wydatki zostały rzetelnie skalkulowane i mieściły się w poszczególnych pozycjach planu wydatków. Zakupione elementy wyposażenia i oprogramowania zaliczające się do środków trwałych zostały prawidłowo powierzone do użytku odpowiedzialnym osobom i ujęte w ewidencji. Poniesione wydatki zostały poprzedzone procedurami zgodnymi z ustawą Pzp oraz poddane kontroli wewnętrznej dowodów księgowych według obowiązujących w jednostce zasad.

(dowód: akta kontroli str. 2332-2339)

W 2018 r. MNiSW z okazji obchodów stulecia odzyskania niepodległości Polski wydatkowało łącznie 2 605,7 tys. zł, z czego kwotę 2 204,3 tys. zł na projekt „Polonia Restituta. Dekalog dla Polski na 100-lecie odzyskania niepodległości”. Projekt współorganizowany był wraz z Radą do spraw Społecznych Konferencji Episkopatu Polski, a jego koordynatorem została Akademia Ignatianum w Krakowie. Projekt zakładał organizację dziesięciu ogólnopolskich konferencji naukowych wraz z podsumowującą konferencją w Krakowie. Tematyką poszczególnych konferencji były: rodzina; praca, przedsiębiorczość i społeczna gospodarka rynkowa; obywatelskość i patriotyzm; wolność, suwerenność i praworządność; ekologia, solidarność społeczna i zrównoważony rozwój; godność i sprawiedliwość społeczna; Europa i pojednanie; kultura i tożsamość; osoba ludzka, jej prawa i obowiązki oraz międzynarodowy Kongres w Krakowie poświęcony przyszłości Europy. Przedsięwzięcia w jego ramach promowane były w prasie (w tygodnikach „Do Rzeczy”, „Wprost”, „Niedziela”, „Gość Niedzielny” oraz dzienniku „Rzeczpospolita”) i sieci Internet (na stronie Katolickiej Agencji Informacyjnej). Przy realizacji projektu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2318-2320)

Kontroli poddano prawidłowość realizacji przez Ministra programu „Wsparcie Uniwersytetów Trzeciego Wieku”. W 2018 r. w ramach programu przyznano dofinansowanie w kwocie 5.974,8 tys. zł 20 podmiotom (po wydaniu przez Ministra decyzji przyznającej dotację, Stowarzyszenie Ekonomia Nauka Społeczeństwo „SENS” oświadczyło, że rezygnuje z otrzymanego dofinansowania w kwocie 236,8 tys. zł). Kontroli poddano jedenaście dotacji w łącznej wysokości 3.239,3 tys. zł (tj. 52,4%). Postępowanie konkursowe było jawne i otwarte. O dotację mogły się ubiegać podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 9 lit. a-e ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁴, tj. jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni, jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk, krajowe i międzynarodowe instytuty badawcze, a także Polska Akademia Umiejętności. Dodatkowo o dofinansowanie mogły wnioskować uczelnie oraz podmioty działające na rzecz nauki. Ogłoszenie o konkursie zostało opublikowane w BIP Ministerstwa w dniu 6 listopada 2017 r., a termin składania wniosków upływał 4 grudnia 2017 r.

Wnioski były oceniane przez członków Zespołu specjalistycznego do spraw projektów zgłoszonych do programu pod nazwą „Wsparcie Uniwersytetów Trzeciego Wieku” (dalej: Zespół). Nie określono kryteriów doboru osób wchodzących w skład Zespołu. Do 15 stycznia 2018 r. Zespół liczył ośmiu członków, w tym czterech pracowników Ministerstwa oraz czterech ekspertów zewnętrznych. Od dnia 16 stycznia 2018 r. Minister zmniejszył liczbę członków Zespołu do pięciu osób wywodzących się wyłącznie spoza Ministerstwa.

Złożone wnioski o dofinansowanie podlegały ocenie pod względem formalnym i merytorycznym. W ramach oceny merytorycznej pod uwagę brano pięć kryteriów: jakość proponowanej oferty o wadze do 40 punktów (w I edycji do 50 punktów), doświadczenie o wadze do 20 punktów (w I edycji do 10 punktów), oczekiwane efekty oraz oddziaływanie społeczne o wadze do 20 punktów, zasadność zaplanowanych wydatków o wadze do 10 punktów i dostępność zasobów organizacyjnych o wadze do 10 punktów. Wiarygodność wnioskodawców badana była za pośrednictwem kryteriów merytorycznych. Podmioty ubiegające się o dofinansowanie zobowiązane były do wykazania osób zaangażowanych

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 87, która utraciła moc 1 października 2018 r.

w realizację projektu i ich doświadczenia, a także do wskazania posiadanych zasobów organizacyjnych i infrastrukturalnych.

W badanej próbie w dwóch przypadkach dotyczących roku 2017 przyznano dofinansowanie beneficjentowi zarejestrowanemu w Krajowym Rejestrze Sądowym 12 dni po ogłoszeniu konkursu (Collegium Nobilium Opoliense), a także fundacji zarejestrowanej tydzień przed ogłoszeniem konkursu (Fundacja INNWarmia), a w 2018 r. przyznano dofinansowanie stowarzyszeniu zarejestrowanemu 17 dni przed ogłoszeniem konkursu (Stowarzyszenie Ekonomia Nauka Społeczeństwo „SENS”).

W porównaniu z rokiem 2017, w którym również realizowano program „Wsparcie Uniwersytetów Trzeciego Wieku” wzrosła wysokość dotacji z 3 999,5 tys. zł do 5 974,8 tys. zł, jak i liczba beneficjentów z 16 do 20 (bez uwzględniania rezygnacji Stowarzyszenia Ekonomia Nauka Społeczeństwo „SENS”). Wraz ze wzrostem liczby beneficjentów w 2018 r. zwiększeniu uległa również maksymalna kwota dofinansowania dla jednego beneficjenta – z 300 tys. zł w 2017 r. do 350 tys. zł w 2018 r. Ponadto w ramach programu dofinansowanie mogły otrzymać nie więcej niż trzy projekty z jednego województwa, wobec dwóch w roku poprzednim. Koszty pośrednie (koszty obsługi administracyjno-finansowej projektu) w obu edycjach realizacji projektu przez beneficjenta wahały się od 3,2% do wysokości maksymalnego określonego w warunkach konkursu limitu 10% wydatków poniesionych ze środków z dotacji.

W 2017 r. Minister nie określił limitu kosztów wynagrodzenia koordynatora projektu i innych osób zaangażowanych w projekt. W badanej próbie pięciu beneficjentów I edycji programu koszty wyniosły 0%, 8,3%, 13,2%, 16,5%, a w jednym przypadku koszty te wyniosły aż 25,4% wydatków poniesionych ze środków z dotacji. W II edycji konkursu ustalono, że koszty te nie mogą przekroczyć 20% wydatków poniesionych z dotacji. W dwóch przypadkach objętych badaniem kontrolnym stwierdzono, że w ostatecznych kosztorysach projektu założono koszty koordynacji na maksymalnym dopuszczalnym poziomie. W pozostałych badanych przypadkach średnia wysokość tych kosztów w 2018 r. była wyższa¹⁵, niż w roku poprzednim.

Wykorzystanie środków w obu edycjach wyniosło 95%¹⁶. Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów (wniosku o dofinansowanie, kart oceny, decyzji, umowy o dofinansowanie oraz raportu końcowego) w badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji programu w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2396-2415, 2444-2899)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym dokonaniu przez Ministra odbioru wykonania umowy zlecenia na świadczenie pomocy prawnej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 zdanie 2 umowy zlecenia nr MNiSW/2018/DLP/137 zawartej dnia 19 kwietnia 2018 r. z radcą prawnym, zleceniobiorca zobowiązywał się stawić w siedzibie Ministerstwa nie rzadziej niż dwa razy w tygodniu. W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy zlecenia zleceniodawca mógł żądać od Zleceniobiorcy kar umownych określonych w § 5 ust. 1 umowy.

Dyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego MNiSW pan Marcin Gubała dokonał odbioru wykonania powołanej wyżej umowy za miesiące czerwiec, lipiec, sierpień, październik i grudzień 2018 r. bez zastrzeżeń. Z dokumentu poświadczającego stawiennictwo zleceniobiorcy w siedzibie zleceniodawcy (imienny rejestr wejść i wyjść) wynika, że nie stawił się on w siedzibie Ministerstwa zgodnie z zapisami umowy (tj. nie rzadziej niż dwa razy w tygodniu), albowiem:

- w okresie od 25 do 29 czerwca 2018 r. nie był obecny wcale,

¹⁵ W 2017 r. średnie koszty koordynacji w badanej próbie wyniosły 12,7%, natomiast w 2018 r. wyniosły 15,6% w badanej próbie.

¹⁶ W 2017 r. wykorzystano kwotę 3 793,3 tys. zł z przyznanych 3 999,5 tys. zł, a w 2018 r. kwotę 5 475,4 tys. zł z przyznanych 5 737,9 tys. zł (z uwzględnieniem rezygnacji z wydatkowania środków przez Stowarzyszenie Ekonomia Nauka Społeczeństwo „SENS”).

- w okresie od 2 do 6 lipca 2018 r. nie był obecny wcale, w okresie od 9 do 13 lipca 2018 r. był obecny jedynie 11 lipca 2018 r., w okresie od 23 do 27 lipca 2018 r. nie był obecny wcale,
- w okresie od 6 do 10 sierpnia 2018 r. włącznie był obecny jedynie 7 sierpnia 2018 r.,
- w okresie od 29 października do 2 listopada 2018 r. nie był obecny wcale,
- w okresie od 3 do 7 grudnia 2018 r. włącznie oraz od 17 do 21 grudnia 2018 r. nie był obecny wcale, a w okresie od 24 do 28 grudnia 2018 r. był obecny jedynie 28 grudnia 2018 r.

Akceptacja rachunków za czerwiec, lipiec, sierpień, październik i grudzień bez zastrzeżeń spowodowała wypłacenie pełnego przysługującego Zleceniobiorcy za te miesiące wynagrodzenia w wysokości 5,5 tys. zł miesięcznie, tj. łącznie 27,5 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego MNiSW stwierdził, że stawiennictwo w siedzibie MNiSW nie było konieczne we wskazanych wyżej okresach i nie było związane ze świadczeniem pomocy prawnej, a miało jedynie pozwolić na parafowanie i wymianę dokumentów. Dodatkowo dyrektor podniósł, że kara umowna ma charakter fakultatywny, a jej nałożenie jest uprawnieniem MNiSW, a nie obowiązkiem.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Gospodarowanie środkami publicznymi obwarowane jest m.in. zasadą oszczędności rozumianą jako ograniczenie wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadanie na odpowiednim poziomie jakościowym. Skoro strony w umowie zawarły obowiązek stawiennictwa zleceniobiorcy w siedzibie Ministerstwa nie rzadziej niż dwa razy w tygodniu rolę Ministra, jako dysponenta środków publicznych, było wyegzekwowanie zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 2273-2310)

1.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 28 – Nauka zostały zaplanowane w wysokości 1.261.552 tys. zł, z tego 1.259.578 tys. zł w dziale 730 – Nauka i 1.974 tys. zł w dziale 750 – Administracja publiczna, w tym wydatki majątkowe, odpowiednio 71.489 tys. zł i 30 tys. zł. W wyniku zmian planu obejmujących zwiększenie wydatków środkami z rezerwy celowej oraz przeniesienia pomiędzy poszczególnymi grupami klasyfikacji budżetowej, plan wydatków w części 28 – Nauka wynosił łącznie 1.985.721 tys. zł, na co złożyły się wydatki w dziale 730 – Nauka w kwocie 1.983.738 tys. zł oraz w dziale 750 – Administracja publiczna – 1.983 tys. zł. Wydatki majątkowe, według planu po zmianach, wyniosły odpowiednio w tych działach 272.489 tys. zł i 30 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-19, 52-53, 58-65, 189-206, 1516-1629)

Środki w wysokości 715.120 tys. zł zostały pozyskane z rezerwy celowej budżetu środków europejskich, w ramach limitu określonego przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR) na etapie projektowania ustawy budżetowej na rok 2018. Wydatki sfinansowane ze środków rezerwy celowej nie mogły zostać ujęte w planie wydatków MNiSW, gdyż jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów pan Jarosław Oliwa, „MniSW na pierwszym etapie planowania budżetu roku 2018 nie planowało środków w rezerwie celowej. Planowanie budżetu w drugim etapie zostało dokonane zgodnie z limitami przesłanymi przez MliR.” Kwoty z rezerwy celowej budżetu środków europejskich zostały przeznaczone na wypłatę transz dotacji celowej na płatności na rzecz beneficjentów projektów I i IV Osi Programu Operacyjnego Innowacyjny Rozwój 2014-2020 (dalej: POIR), wyłonionych w trybie konkursowym oraz beneficjentów realizujących projekty kluczowe, dla: NCBiR – Instytucji Pośredniczącej w ramach I i IV osi priorytetowej POIR (środkami z rezerwy celowej w łącznej kwocie 380.196,4 tys. zł dofinansowano 806 projektów), Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (dalej: FNP) – Instytucji Wdrażającej w ramach działania 4.4 Zwiększanie potencjału kadrowego sektora B+R POIR (środkami z rezerwy celowej w łącznej kwocie 196.516,1 tys. zł dofinansowano dziewięć projektów) oraz OPI – Instytucji Wdrażającej w ramach działania 4.2 Rozwój nowoczesnej infrastruktury badawczej sektora nauki POIR (środkami z rezerwy celowej w łącznej kwocie 125 tys. zł dofinansowano trzy projekty) i wykorzystane na poziomie 80,66% (576.837,6 tys. zł), na podstawie zaliczkowych płatności na rzecz wykonawców poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1516, 1630-1727, 2986-2995)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 1.812.471,8 tys. zł, tj. 91,3% wydatków planowanych i w porównaniu do poprzedniego roku budżetowego wzrosły o 60,6%, co było spowodowane postępowaniem wdrażania POIR – wyższym poziomem kontraktacji i większą liczbą czynnych umów. Do końca 2018 r. NCBiR zakontraktowało 66% alokacji w ramach I i IV Osi POIR (na koniec 2017 r. – 52%) i miało 1.748 czynnych projektów (na koniec 2017 r. było to 1.028). Wydatki w dziale 730 – Nauka wyniosły 1.811.287,4 tys. zł, tj. 91,3% wydatków planowanych, zaś w dziale 750 – Administracja publiczna - 1.184,4 tys. zł, tj. 59,7% wydatków planowanych. Na niższy od planowanego poziom wydatków wpłynęły w szczególności: niska liczba wniosków i brak wizyt studyjnych w projekcie „TOP 100 Innowatorzy Gospodarki” (POIR), oszczędności w projekcie „Zintegrowany system usług dla nauki – etap I” (Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020) oraz opóźnienia w wyłanianiu przez NCBiR wykonawców i niższy od zakładanego poziom płatności zaliczkowych w projektach pozakonkursowych NCBiR w poddziałaniu 4.1.3 POIR.

(dowód: akta kontroli str. 472-479, 821-824, 2162-2166, 2330-2331, 2986-2995)

Na finansowanie projektów POIR MNiSW w dziale 730 – Nauka poniosło wydatki w łącznej kwocie 1.802.915,0 tys. zł (91,3% wydatków planowanych), a na projekty Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: POPC) – 8.372,4 tys. zł (91,3% planowanych wydatków). 98,5% (1.777.665,3 tys. zł) wydatków POIR stanowiły dotacje celowe udzielone beneficjentom przez instytucje realizujące projekty: NCBiR, OPI i FNP, działające na podstawie i w granicach udzielonych przez Ministra NiSW upoważnień do wydawania zgody na dokonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego płatności środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Instytucje te przekazały środki na realizację łącznie 1.303 projektów.

(dowód: akta kontroli str. 821-824, 1728-1733, 1736-1812)

Ze środków POIR, w działaniu nr 4.4 – Zwiększanie potencjału kadrowego sektora B+R, kontynuowano realizację projektu pt. „Wsparcie zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacją wyników prac B+R w jednostkach naukowych i przedsiębiorstwach”¹⁷, na który z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 9.222,5 tys. zł. W ramach tego projektu przekazano środki 20 uczelniom – grantobiorcom programu Ministra „Inkubator innowacyjności+” oraz przystąpiono do realizacji (otwarcie naboru, ocena trzech zgłoszonych wniosków) drugiego komponentu w projekcie pn. „Top 100 Innowatorzy Gospodarki”¹⁸. MNiSW osiągnęło założone w projekcie na rok 2018 kamienie milowe (rozliczenie we wnioskach o płatność wydatków grantobiorców na poziomie minimum 2.000 tys. zł, organizacja spotkań dotyczących komercjalizacji wyników badań naukowych oraz sieciowania inkubatorów, organizacja lub udział w spotkaniach informacyjno-organizacyjnych programu TOP 100 Innowatorzy Gospodarki, nabór w ramach programu TOP100 Innowatorzy Gospodarki – sukcesywna ocena i wyłanianie zwycięskich wniosków). Od początku realizacji projektu zrealizowano osiem z 18 wskaźników produktu, dla których określono wartość docelową i dziewięć z 17 wskaźników rezultatu, dla których określono wartość docelową. Małe zainteresowanie ogłoszonym przez Ministra programem POIR pn. „TOP100 Innowatorzy Gospodarki” przełożyło się na niską liczbę złożonych i pozytywnie ocenionych wniosków, odpowiednio trzy i dwa. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju (DIR) pan Andrzej Kurkiewicz, w ramach tego programu były prowadzone działania informacyjno-promocyjne z udziałem ekspertów MNiSW, natomiast ich rezultaty będą widoczne w przyszłości. Postęp rzeczowy i finansowy projektu jak również poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu wskazują, że pełna realizacja obu jego komponentów nie jest zagrożona.

(dowód: akta kontroli str. 1736-1743, 1813-1815, 1876-1927, 2162-2166)

Ze środków POPC w działaniu 2.1 – Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych, realizowano w partnerstwie z OPI projekt pn. „Zintegrowany system usług dla nauki – etap I” – ZSUN I (Porozumienie nr POPC.02.01.00-00-0030/15-02 z dnia 22 lutego 2016 r.)

¹⁷ Porozumienie nr POIR.04.04.00-00-0004/15-04 z dnia 16 listopada 2016 r.

¹⁸ Ogłoszonego w Komunikacie Ministra NiSW z dnia 5 kwietnia 2018 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „TOP100 Innowatorzy Gospodarki” (M. P. poz. 345).

i z budżetu środków europejskich poniosło z tego tytułu wydatki w wysokości 8.648,2 tys. zł. Wydatki w wysokości 323,8 tys. zł zostały wstrzymane do poświadczenia przez Instytucję Pośredniczącą do czasu zakończenia przez nią kontroli ex-post. Projekt ZSUN I został terminowo zakończony (21 lutego 2019 r.) i rozliczony poprzez przedłożenie Instytucji Pośredniczącej końcowego wniosku sprawozdawczego. Ogółem w projekcie rozliczono wydatki w wysokości 26.812,2 tys. zł, w tym 25.881,9 tys. zł wydatków kwalifikowalnych. Na pięć przyjętych w projekcie wskaźników produktu, dwa dotyczące liczby udostępnionych usług, zostały zrealizowane w stopniu oczekiwanym (100%), a pozostałe trzy dotyczące szkoleń – w stopniu przekraczającym zakładane wielkości (170%-811%). Wskaźniki rezultatu (liczba zarejestrowanych użytkowników zintegrowanego systemu informacji o nauce i szkolnictwie wyższym oraz liczba ogłoszonych w ramach systemu konkursów) zostały zrealizowane na poziomie odpowiednio 163,1% i 400%. Pomimo osiągnięcia wysokich wskaźników w projekcie, nie zostało zakończone zadanie nr 7 pn. „Integracja z systemem POL-on, PESEL, REGON, TERYT”, ponieważ nie uzyskano zgody na fizyczny dostęp do bazy PESEL. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DIR pan Andrzej Kurkiewicz, MNiSW jako lider projektu wykonało niezbędne działania w celu uzyskania dostępu do bazy PESEL, prace nad tym elementem projektu są prowadzone a opóźnienie ich realizacji wynika jedynie z przyczyn proceduralnych.

(dowód: akta kontroli str. 1737-1812, 1844, 2127-2161, 2330-2331, 2986-2995)

W objętej szczegółowym badaniem grupie wydatków dysponenta III stopnia o łącznej wartości 165,4 tys. zł (14% wydatków budżetu środków europejskich) nie stwierdzono nieprawidłowości. Poddane kontroli wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z przeznaczeniem określonym w zawartych porozumieniach i prawidłowo udokumentowane oraz ujęte we wnioskach o płatność. Zaplanowane jako majątkowe wydatki na zakup sprzętu komputerowego, wielofunkcyjnego urządzenia drukującego i rozbudowę systemu zabezpieczeń, zostały wykazane jako bieżące, co było spowodowane zmianą przepisów dotyczących określenia dolnej granicy wartości środka trwałego na 10 tys. zł¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2340, 2378, 2380-2383)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W części 28 zaplanowano wydatki w ramach jednej funkcji – 10 „Nauka polska”, w której wyodrębniono dwa zadania: 10.1 „Prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnianie, promocja i popularyzacja nauki” i 10.2 „Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom” (nazwa zadania w 2017 r. – 10.2 „Rozwój infrastruktury badawczej nauki polskiej”).

Na wspieranie badań naukowych (podzadanie 10.1.1) poniesiono wydatki w kwocie 5.140.252,8 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Kwota ta była wyższa o 976.715,6 tys. zł niż w 2017 r., tj. o 23,5%. Źródłem finansowania był budżet państwa. Dla podzadania przyjęto cel: wspieranie rozwoju poznawczych badań naukowych. Wskaźnikiem stopnia realizacji podzadania był wzrost liczby publikacji z Polski w czasopiśmie objętych bazą SCOPUS. Zaplanowana wartość miernika na poziomie 3,896% została zrealizowana na poziomie 11,060%. W ramach podzadania realizowane były działania:

- finansowanie działalności statutowej jednostek naukowych (3.306.088,2 tys. zł),
- wspieranie współpracy naukowej z zagranicą (554.722,6 tys. zł),
- wspieranie rozwoju kadry naukowej (380.574,1 tys. zł),
- finansowanie i współfinansowanie projektów badawczych (898.867,9 tys. zł).

Finansowanie na utrzymanie bazowego potencjału badawczego oraz młodych naukowców (łącznie 2.910.525,7 tys. zł) w ramach dotacji celowych i podmiotowych przekazano m.in.:

¹⁹ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizycznej (Dz. U. poz. 2175, ze zm.).

jednostkom naukowym (2.137.023,7 tys. zł), jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (655.472,2 tys. zł), oraz pozostałym jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych (106.657,3 tys. zł).

Wydatki na rozwój infrastruktury badawczej nauki polskiej (podzadanie 10.1.2) wyniosły 520.214,8 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Kwota ta była wyższa o 95.851,6 tys. zł niż w 2017 r., tj. o 22,6%. Źródłem finansowania był budżet państwa. Celem podzadania był rozwój infrastruktury badawczej oraz zwiększenie dostępu polskich naukowców do wielkiej infrastruktury badawczej. Wskaźnikiem stopnia realizacji podzadania było procentowe zużycie aparatury naukowo-badawczej. Zaplanowana wartość miernika wyniosła 72% natomiast wykonanie wyniosło 81,5%. Osiągnięty poziom miernika dotyczy roku 2017, ze względu na fakt, że GUS podaje dane z rocznym opóźnieniem. W ramach podzadania realizowane były działania:

- zakup lub wytwarzanie aparatury naukowo-badawczej oraz inwestycje budowlane (177.505,2 tys. zł),
- tworzenie, utrzymywanie i rozwój infrastruktury informacyjnej i informatycznej nauki (342.709,6 tys. zł).

W ramach podzadania dofinansowano 126 zadań inwestycyjnych, a z infrastruktury informacyjnej i informatycznej nauki skorzystało 642 jednostki naukowe.

Na wspieranie badań stosowanych, prac rozwojowych oraz komercjalizacji wyników B+R (podzadanie 10.2.1) wydatkowano 2.506.909,9 tys. zł (96,4% planu po zmianach). Kwota ta była wyższa o 187.814,7 tys. zł niż w 2017 r., tj. o 8,1%. Źródłem finansowania był budżet środków europejskich (1.559.020,5 tys. zł) oraz budżet państwa. Celem podzadania było zwiększenie intensywności badań naukowych na potrzeby sektora gospodarczego. Wskaźnikiem stopnia realizacji podzadania był procentowy udział projektów realizowanych we współpracy z przedsiębiorstwami w ogólnej liczbie realizowanych projektów. Osiągnięta wartość miernika (79%) była większa od planowanej (78%). W ramach podzadania realizowane były działania:

- wspieranie systemu zarządzania badaniami naukowymi oraz ich wynikami (12.835 tys. zł),
- finansowanie badań stosowanych (508.127,7 tys. zł),
- finansowanie prac B+R oraz komercjalizacji ich wyników w podmiotach mających zdolność zastosowania ich wyników w praktyce (1.751.033,4 tys. zł),
- rozwój kompetencji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym (157,9 tys. zł),
- wsparcie B+R w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (234.755,9 tys. zł).

W ramach podzadania m.in.: zrealizowano 635 projektów w zakresie badań stosowanych we współpracy z jednostkami naukowymi, 1.597 przedsiębiorstw realizowało projekty dotyczące prac B+R oraz komercjalizacji ich wyników.

Wydatki poniesione na rozbudowę infrastruktury służącej praktycznym zastosowaniom (podzadanie 10.2.2) wyniosły 257.577,5 tys. zł (54,8% planu po zmianach). Kwota ta była wyższa o 242.785,8 tys. zł niż w 2017 r., tj. o 1.641,4%. Źródłem finansowania był budżet środków europejskich (253.451,3 tys. zł) oraz budżet państwa. Celem podzadania była poprawa stanu infrastruktury badawczej. Miernik liczony jest narastająco w ramach bieżącej perspektywy finansowej. Wskaźnikiem stopnia realizacji podzadania była liczba laboratoriów badawczych objętych wsparciem. Zaplanowana wartość miernika (40) była większa od osiągniętej (37). Mniejsze od planowanego wykonanie miernika spowodowane było przesunięciem III konkursu w ramach działania 4.2 POIR (z uwagi na zmianę daty aktualizacji Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej). W ramach podzadania realizowane były działania: rozwój nowoczesnej infrastruktury badawczej sektora nauki (255.573,9 tys. zł) oraz finansowanie inwestycji podejmowanych na podstawie umów międzynarodowych (FAIR – 2.003,6 tys. zł). W ramach podzadania objęto wsparciem 37 laboratoriów badawczych oraz podjęto dwie międzynarodowe inicjatywy, które strona polska współfinansowała.

(akta kontroli str. 28-38, 1348-1362, 1480-1497, 4054-4058)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 28 – Nauka w zakresie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ponoszone one były z zachowaniem zasad wskazanych w ustawie o finansach publicznych w kwotach wynikających z zatwierzonego planu finansowego po zmianach na zadania służące realizacji celów jednostki. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nierzetelnego odbioru wykonania umowy nie miała wpływu na tę ocenę.

2. Część 38 – Szkolnictwo wyższe

2.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2018 r. zaplanowano dochody w części 38 w kwocie 5.000 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 4.647,1 tys. zł (tj. 92,9% planu po zmianach), z tego w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe 4.635,8 tys. zł oraz w dziale 750 – Administracja publiczna 11,3 tys. zł. W porównaniu do 2017 r. zrealizowane dochody były niższe o 1.272,6 tys. zł, tj. o 21,5%.

Głównymi źródłami dochodów (3.693,3 tys. zł, tj. 79,5% ogółu dochodów) były m.in. wpływy ze zwrotów dotacji a także z opłat za egzaminy, certyfikaty i uwierzytelnianie dyplomów przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej (dalej: NAWA).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2018 r. wyniosły 9.792 tys. zł i były wyższe o 397,8 tys. zł, tj. o 4,2% w porównaniu do 2017 r. Zaległości wyniosły 8.833,7 tys. zł i były wyższe o 601,3 tys. zł, tj. o 7,3% od zaległości na koniec 2017 r. Największe zaległości w łącznej kwocie 6.436,2 tys. zł (72,8% zaległości ogółem) wynikały z decyzji Ministra określających kwoty dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, podlegające zwrotowi przez 18 uczelni niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 481, 664-782, 837-839, 878-888, 1296-1308, 2182-2205)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w części 38 w wysokości 13.327.643 tys. zł, z tego 12.923.302 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa i 404.341 tys. zł wydatki budżetu środków europejskich. Wydatki w części 38 wyniosły łącznie 13.284.201 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018), tj. 99% planu po zmianach.

Największy udział w wydatkach części 38 miały wydatki w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe w wysokości 12.888.765,2 tys. zł (99,8% ogółu wydatków części) przeznaczone m.in. na zadania związane z kształceniem studentów i utrzymaniem uczelni oraz kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych.

2.2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w części 38 zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 12.923.302 tys. zł, z tego:

- w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe 12.893.143 tys. zł,
- w dziale 851 – Ochrona zdrowia 17.850 tys. zł,
- w dziale 750 – Administracja publiczna 12.284 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa 25 tys. zł.

W wyniku dokonanych zmian plan wydatków został zwiększony do wysokości 12.967.932 tys. zł. Wydatki w części 38 wyniosły 12.915.806,6 tys. zł²⁰ (99,6% planu po zmianach), z tego:

- w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe 12.888.765,2 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018 w kwocie 3.000 tys. zł), tj. 99,6% planu po zmianach;
- w dziale 851 – Ochrona zdrowia 15.765,7 tys. zł, tj. 88,3% planu po zmianach;
- w dziale 750 – Administracja publiczna 11.255,9 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa 19,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 482-483, 840-845)

W 2018 r. Minister podjął trzy decyzje w sprawie blokady środków finansowych w części 38 na łączną kwotę 22.302,7 tys. zł. Dwoma decyzjami z dnia 27 września 2018 r. zablokowane zostały środki na realizację programów wieloletnich: „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (dalej: UAM) 2004-2019” w wysokości 5.649 tys. zł oraz „Uniwersytet Warszawski 2016-2025” w wysokości 10.398,6 tys. zł. Przyczynami niewykorzystania środków przez UAM były: przedłużające się postępowania wywłaszczeniowe dotyczące działek przewidzianych do zakupu, opóźnienia w uzyskaniu decyzji urzędowych dotyczących obiektów sportowych oraz w przygotowaniu przez pracownię architektoniczną projektu wykonawczego, a także zmiany zakresu rzeczowego zadania. W związku z koniecznością zmiany harmonogramu realizacji inwestycji, na podstawie podjętej w lipcu 2018 r. przez Radę Ministrów uchwały nr 101 zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Uniwersytet Warszawski 2016-2025”, zmniejszone zostały nakłady z budżetu państwa na realizację programu w 2018 r. z 26.563 tys. zł do 16.164,4 tys. zł.

Podjęta w dniu 19 grudnia 2018 r. decyzja o blokadzie środków w części 38 dotyczyła budżetu środków krajowych (6.255 tys. zł) oraz budżetu środków europejskich (182,8 tys. zł). W odniesieniu do budżetu środków krajowych zablokowane zostały kwoty: 165 tys. zł na szkolenia; 33,2 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację projektu „Zintegrowany system usług dla nauki – etap II”; 4.056,8 tys. zł na realizację inwestycji w ramach programu wieloletniego „Uniwersytet Warszawski 2016-2025”; 2.000 tys. zł na składki na ubezpieczenia zdrowotne. Niewykorzystanie ww. środków spowodowane było: przedłużającymi się procedurami wyboru wykonawców szkoleń, opóźnieniem w uruchomieniu rezerwy i zatrudnieniu pracowników do obsługi projektu, niepełną realizacją zadań w ramach pięciu inwestycji (m.in. późniejszymi rozstrzygnięciami postępowań o udzielenie zamówień publicznych, koniecznością wykonania dodatkowych prac i uzyskania pozwoleń), zmniejszającą się liczbą ubezpieczonych studentów i doktorantów nieposiadających zatrudnienia oraz korektą składek zdrowotnych dokonanych przez uczelnie w wyniku kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 207-237)

Środki z rezerw celowych i ogólnej zwiększyły wydatki budżetowe części 38 łącznie o kwotę 48.653,7 tys. zł, z tego w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe o kwotę 48.455 tys. zł (z rezerw celowych – o 42.005 tys. zł, a z rezerwy ogólnej o 6.450 tys. zł) i w dziale 750 – Administracja publiczna o kwotę 198,7 tys. zł (z rezerw celowych).

Szczegółowym badaniem objęto 100% środków z rezerw ogólnych (6.450 tys. zł) oraz 18,9% środków pochodzących z rezerw celowych (7.980 tys. zł). Środki z rezerw ogólnych zostały przeznaczone na dofinansowanie realizacji dwóch inwestycji realizowanych przez Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe (dalej: PWSZ) w Oświęcimiu i Ciechanowie, a także na sfinansowanie kosztów, realizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego (dalej: UKSW), inicjatywy edukacyjno-formacyjnej adresowanej do studentów pochodzących z terenów objętych dyskryminacją mniejszości religijnych i etnicznych oraz przemocą. Środki z rezerw celowych przeznaczone były na realizację projektów pomocy rozwojowej – Programu stypendialnego im. Ignacego Łukasiewicza i Programu stypendialnego im. Stefana Banacha oraz na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej i pracowników MNiSW

²⁰ Łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018 w kwocie 3.000 tys. zł.

zaangażowanych we wdrażanie reformy nauki i szkolnictwa wyższego oraz realizację projektów.

Przyznane z ogólnej rezerwy budżetowej środki dla PWSZ w Oświęcimiu w wysokości 3.000 tys. zł, zgodnie z wnioskiem Ministra NiSW z dnia 7 grudnia 2018 r., zostały umieszczone w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2018. Niewykorzystanie tych środków związane było z przedłużającymi się procedurami przetargowymi i zmniejszonym, możliwym do realizacji w 2018 r., zakresem rzeczowym. PWSZ w Oświęcimiu wydatkowała środki terminowo (przed upływem wskazanego terminu 31 marca 2019 r.). PWSZ w Ciechanowie (40,1 tys. zł) oraz UKSW (262,9 tys. zł) terminowo zwróciły do MNiSW niewykorzystane środki.

(dowód: akta kontroli str. 127-132, 171-177, 180-183, 238-240, 375, 377, 380, 889-891, 1168-1248, 1266-1288, 2985)

Na dotacje wydatkowano kwotę 12.612.765,8 tys. zł (z tego budżet państwa – 12.552.422,9 tys. zł i 60.342,9 tys. zł – współfinansowanie projektów z udziałem środków UE), tj. 99,99% planu po zmianach. Wydatki powyższe stanowiły 97,7% ogółu wydatków budżetu państwa w części 38, i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 260.294 tys. zł, tj. o 2,81%.

Dotację podmiotową na działalność dydaktyczną (rozdział 80306) wykorzystano w kwocie 10.504.911,9 tys. zł. Środki te przekazano łącznie 287 uczelniom. Dotację podmiotową na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (rozdział 80309) wykorzystano łącznie 387 podmiotów w kwocie 1.694.198,8 tys. zł. Dotację podmiotową w rozdziale 80311 (tzw. projakościową), wykorzystali 124 podmioty na kwotę 240.586,3 tys. zł. Dotację podmiotową w rozdziale 80395 – Pozostała działalność otrzymali: Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (727 tys. zł) i Krajowa Reprezentacja Doktorantów (420 tys. zł), a w rozdziale 80312 – Działalność w zakresie umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego – NAWA (14.526 tys. zł). Dotacja z budżetu na zasilenie Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich wykorzystana została w kwocie 18.225,6 tys. zł. Na dotacje celowe w rozdziale 80306 – Działalność dydaktyczna wydatkowano 10.482,6 tys. zł. Kwota ta została wykorzystana przez 14 PWSZ. Dotację celową w rozdziale 80395 – Pozostała działalność w łącznej kwocie 20.584,4 tys. zł wykorzystali 60 uczelni, 14 fundacji, 10 stowarzyszeń oraz Krajowa Reprezentacja Doktorantów (dalej: KRd). Środki te przeznaczono m.in. na realizację zleconych zadań publicznych, a także na finansowanie KRd. Ponadto dotacje celowe (finansowanie z funduszy strukturalnych i współfinansowanie krajowe) wykorzystał NCBiR w kwocie 60.342,9 tys. zł. Dotację celową w rozdziale 80379 – Pomoc zagraniczna w kwocie 7.781,3 tys. zł oraz w rozdziale 80312 – Działalność w zakresie umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego w kwocie 39.979 tys. zł wydatkowała NAWA.

Wydatki majątkowe w części 38 zrealizowano wyłącznie w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe. Wyniosły one 223.866,9 tys. zł (z tego budżet państwa – 222.125,4 tys. zł wraz z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018), tj. 88,2% planu po zmianach i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 6,1%. Środki z budżetu państwa wydatkowano na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji (dotacje celowe dla 46 uczelni) oraz na zakupy inwestycyjne na potrzeby NAWA, Biura Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów oraz Biura Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

W części 38 kontrolą objęto 16,6% zrealizowanych wydatków na dotacje. Badaniem objęto dobrane w sposób celowy dotacje podmiotowe w kwocie 1.967.240,4 tys. zł (na pomoc materialną dla studentów i doktorantów w łącznej kwocie 69.499,6 tys. zł, na zadania projakościowe – 4.667,2 tys. zł i na działalność dydaktyczną – 1.893.073,6 tys. zł) oraz dotacje celowe na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji w kwocie 111.693,5 tys. zł. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniu dysponenta głównego w zakresie wysokości i terminowości przekazywania środków.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1167, 1322-1346, 2172-2181, 2913-2958, 2971-2984, 4064-4113)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 38 wydatkowano kwotę 16.527,3 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2017 r. były one niższe o 21.054,8 tys. zł, tj. o 56%. Kontrolą objęto wydatki na nagrody dla: nauczycieli akademickich; rektorów za osiągnięcia organizacyjne uzyskane w poprzednim roku akademickim a także nagrody ministra za wybitne osiągnięcia naukowe oraz za osiągnięcia w opiece naukowej i dydaktycznej w kwocie 3.616,8 tys. zł (21,9% ogółu świadczeń na rzecz osób fizycznych). Nagrody przyznano w terminach i wysokościach określonych w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 527-534, 840-844, 1410-1479)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 61.646,6 tys. zł (z tego budżet państwa – 51.608,6 tys. zł), tj. 75,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2017 r. były one niższe o 3.388,5 tys. zł, tj. o 5,2%. W dziale 803 – Szkolnictwo wyższe wyniosły one 34.619,4 tys. zł, z tego budżet państwa 24.782,3 tys. zł (66,8% planu po zmianach), w dziale 750 – Administracja publiczna 11.241,7 tys. zł (90,6% planu po zmianach), w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 15.765,7 tys. zł (88,3% planu po zmianach), a w dziale 752 – Obrona narodowa – 19,8 tys. zł (79,1% planu po zmianach).

Na wynagrodzenia bezosobowe w części 38 wydatkowano 11.421,8 tys. zł, co stanowiło 92,6% planu po zmianach (12.340,3 tys. zł). W porównaniu do 2017 r. były one niższe o 1.829,8 tys. zł, tj. o 13,8%.

Przeciętne zatrudnienie w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra wyniosło 115.979 osób pełnozatrudnionych i było o niższe o 1.252 osoby pełnozatrudnione niż w 2016 r. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.065,30 zł i było wyższe niż w 2016 r. tj. o 2,5%.

(dowód: akta kontroli str. 370-372, 840-844, 1289-1291)

Zobowiązania na koniec 2018 r. wyniosły 892,6 tys. zł (z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2017 r. o 56,4 tys. zł, tj. o 6,7%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 840-845)

W części 38 badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dwa postępowania, tj. Ogólnopolska kampania prasowa i internetowa programów oraz projektów MNiSW oraz Kompleksowe świadczenie usług cateringowych na potrzeby spotkań organizowanych przez MNiSW na terenie urzędu oraz w innych miejscach na terenie Warszawy finansowane były środkami pochodzącymi z części 38 i 28. Wyłącznie z części 38 finansowane były postępowania: Organizacja w wybranych miastach w Polsce szkoleń w 2018 r. dla końcowych użytkowników rezultatów projektu „ZSUN – etap I” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014 – 2026 oraz Organizacja spotkań w ramach projektów POWER. Dodatkowo kontroli poddano jedno postępowanie wyłączone spod stosowania Pzp na świadczenie pomocy prawnej (KIER.312.1.2018). Łączna wartość zaciągniętych zobowiązań na podstawie skontrolowanych zamówień wyniosła 2 659,0 tys. zł, z czego w 2018 r. z części 38 wydatkowano kwotę 732,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2211-2228)

Szczegółowym badaniem objęto 166 zapisów księgowych na łączną kwotę 431,8 tys. zł, tj. 4% wydatków dysponenta III stopnia. Wszystkie poddane kontroli wydatki należały do kategorii wydatków bieżących. W grupie zbadanych dowodów na kwotę 426,7 tys. zł (98,8% zbadanych wydatków) nie wystąpiły nieprawidłowości. Zostały one poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami, celowo i gospodarnie, a ponadto prawidłowo udokumentowane i poddane przyjętym w jednostce procedurom kontroli wewnętrznej dowodów księgowych. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca wydatku w wysokości 5 tys. zł, została szczegółowo opisana w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 2341-2353)

1. Minister zatwierdził przedłożone przez UKSW sprawozdanie z realizacji zadania polegającego na organizacji studiów anglojęzycznych dla studentów mniejszości religijnych i etnicznych, pochodzących z terenów objętych dyskryminacją oraz przemocą, a w szczególności z Afryki i uznał umowę za należycie wykonaną, pomimo że wartość wydatkowanych przez UKSW środków na realizację dwóch zadań nie odpowiadała wysokości środków przewidzianych na ich realizację wskazanych w załączniku nr 2 stanowiącym integralną część umowy.

W zawartej pomiędzy MNiSW a UKSW w dniu 25 kwietnia 2018 r. umowie nr 154/DWM/2018 dotyczącej organizacji studiów anglojęzycznych dla studentów mniejszości religijnych i etnicznych, pochodzących z terenów objętych dyskryminacją oraz przemocą zapisano m.in., że: integralną część umowy stanowią: załącznik nr 1 – Opis zadania, załącznik nr 2 – Kosztorys zadania, załącznik nr 3 – Wzór sprawozdania (§ 9 ust. 1), a także, że sprawozdanie końcowe podlega ocenie pod względem prawidłowości wykorzystania przyznaných środków finansowych, w tym zgodności wykonanych prac z opisem zawartym w załącznikach nr 1 i 2 (§ 4 ust. 2). W umowie wskazano także, że zmiany i uzupełnienia umowy (za wyjątkiem danych osób wskazanych do podejmowania bieżących uzgodnień i numeru rachunku bankowego) wymagają formy pisemnej w postaci aneksu pod rygorem nieważności.

Zgodnie z kosztorysem (załącznik nr 2) na zadanie nr 1 – prowadzenie wykładów w ramach odpowiedniego cyklu studiów w tym nauka języka polskiego) przewidziano koszty w wysokości 682 tys. zł; zadanie nr 2 – prowadzenie działalności mającej na celu opiekę pedagogiczno-psychologiczną, kulturalną oraz duszpasterską – 165 tys. zł, zadanie nr 3 – koordynację i prowadzenie projektu oraz promocję w kraju i zagranicą – 188 tys. zł, zadanie nr 4 – przygotowanie i utrzymanie zaplecza bibliotecznego i technicznego – 125 tys. zł, zadanie nr 5 – finansowanie pobytu w Polsce i opłaty za studia dla studentów objętych projektem – 290 tys. zł.

Ze złożonego w styczniu 2019 r. sprawozdania wynikało, że na zadanie nr 1 UKSW otrzymało środki w wysokości 613,8 tys. zł, a na zadanie nr 3 – 256,2 tys. zł. Ze względu na fakt, iż wartość otrzymanych środków ujętych w sprawozdaniu nie odpowiadała wartości zakontraktowanej zgodnie z załącznikiem nr 2 (zadanie 1 i 3), MNiSW zwróciło się do UKSW o ponowną weryfikację i korektę wartości otrzymanych środków. W przedłożonym przez UKSW w lutym 2019 r. skorygowanym sprawozdaniu z realizacji umowy w części dotyczącej wykonania wydatków Uniwersytet poinformował, że dokonał przesunięć środków z zadania nr 1 do zadania nr 3 z powodu niedoszacowania kosztów i wskazał, że wartość otrzymanych środków na zadanie nr 1 wyniosła 668.705,22 zł, a na zadanie nr 3 – 201.294,78 zł. Jednocześnie zwrócił się – na etapie sprawozdawania do MNiSW – o zaakceptowanie zmian w przeznaczeniu środków na poszczególne zadania. W dniu 19 marca 2019 r. MNiSW poinformowało Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego o uznaniu zadania za wykonane.

Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej pan Juliusz Szymczak-Galkowski stwierdził, że w kwestii przesunięcia środków między zadaniami UKSW złożył odpowiednie wyjaśnienia w przekazanym Ministrowi sprawozdaniu końcowym z lutego 2019 r. z wykonania zadania. Zasadność akceptacji dokonanego przesunięcia środków była konsultowana z komórkami organizacyjnymi MNiSW i według ich opinii dokonane przesunięcie nie mogło zostać uznane jako wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto w świetle analizowanego przez Departament orzecznictwa podkreśla się zgodność wykorzystania dotacji z jej celem jako nadrzędną przesłankę determinującą ocenę wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

W ocenie NIK, zapisy umowy zostały sformułowane w jednoznaczny sposób i wyraźnie wskazują, że zmiany winny być dokonane w formie pisemnej pod rygorem nieważności. UKSW w trakcie realizacji umowy mogło zwrócić się do MNiSW o dokonanie stosownych zmian w umowie, zwłaszcza, że byli zobowiązani do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków finansowych

umożliwiających pełną identyfikację otrzymanych środków i wydatkowanych na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 3260-3494)

2. Dyrektor Generalny MNiSW niezgodnie z § 5 ust. 6 i § 6 ust. 1 zarządzenia nr 33/2010 Dyrektora Generalnego MNiSW z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników MNiSW (Zarządzenie), odstąpił od podpisania z pracownikiem, któremu dofinansowano studia podyplomowe, umowy zobowiązującej go do przepracowania w Ministerstwie okresu trzech lat od zakończenia kształcenia.

Zgodnie z § 5 ust. 6 zarządzenia, w związku z wyrażeniem zgody na kształcenie i dofinansowaniem kosztów kształcenia, z pracownikiem zawierana jest umowa określająca prawa i obowiązki stron, według wzoru określonego w załączniku nr 3. Ponadto, w myśl § 6 ust. 1 zarządzenia i zgodnie z notatką dotyczącą finansowania kosztów indywidualnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników MNiSW zaakceptowaną przez Dyrektora Generalnego MNiSW w dniu 8 lutego 2018 r., w związku z przyznaniem dodatkowego świadczenia w postaci dofinansowania kosztów opłat za kształcenie w wysokości powyżej 5 tys. zł, pracownika MNiSW należy zobowiązać do przepracowania w Ministerstwie okresu trzech lat od zakończenia kształcenia. W odpowiedzi na wniosek pracownika Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) z dnia 24 sierpnia 2018 r., Dyrektor Generalny MNiSW wyraził zgodę na podnoszenie kwalifikacji przez wnioskodawcę, tj. zastępcę dyrektora BDG w formie Podyplomowych Studiów Zamówień Publicznych i na dofinansowanie opłat za te studia w wysokości 90% opłaty za kształcenie, tj. kwotą 5.040 zł. Jednocześnie Dyrektor Generalny odstąpił od zawarcia umowy tzw. „lojalnościowej”.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny MNiSW pani Anna Budzanowska podała, że za podjęciem powyższej decyzji przemawiał fakt zatrudnienia pracownika na podstawie powołania, które charakteryzuje się słabą ochroną trwałości stosunku pracy, zakres powierzonych pracownikowi obowiązków w zakresie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych oraz ryzyko nieuzasadnionego osłabienia sytuacji pracownika wobec pracodawcy. W złożonych wyjaśnieniach zauważono, że zgodnie z art. 70 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²¹, w przypadku zatrudnienia na podstawie powołania dopuszczalne jest odwołanie pracownika w każdym czasie, a zatem zawarcie umowy lojalnościowej w takim przypadku, wprowadzałoby nieuzasadnioną nierówność stron stosunku pracy. Z uwagi na podstawę zatrudnienia oraz fakt, że w dniu powołania pracownik nie był członkiem korpusu służby cywilnej, w razie jego odwołania, kontynuacja zatrudnienia w Ministerstwie nie byłaby obiektywnie możliwa, zaś interes pracodawcy w wypadku postępowania pracownika niezgodnie z interesem pracodawcy, byłby wystarczająco chroniony na podstawie przepisów art. 103⁵ w związku z art. 69 Kodeksu pracy. Dyrektor Generalna podkreśliła, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracownika było merytorycznie uzasadnione, zaś jej samej z racji zajmowanego stanowiska, przysługiwała kompetencja do indywidualnego uregulowania sytuacji pracownika, w sposób odmienny aniżeli określony w zarządzeniu, zgodnie z uzasadnionymi okolicznościami i przepisami prawa pracy. Na 16 pracowników MNiSW korzystających z dofinansowania kosztów kształcenia był to jedyny przypadek odstąpienia od zawarcia umowy zobowiązującej pracownika do przepracowania w Ministerstwie ustalonego okresu nie dłuższego niż trzy lata.

Należy zauważyć, że zarządzenie nie przewidywało różnic w traktowaniu pracowników ze względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Warunki zwrotu świadczeń określone w załączniku nr 3 do Zarządzenia, jednakowo chroniły interes pracownika, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy, w sytuacji jednostronnego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę. Jak bowiem wynika z § 3 ust. 4 załącznika nr 3 (wzór umowy), przesłanką obowiązku zwrotu poniesionych przez

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

Ministerstwo kosztów świadczeń dodatkowych jest jednostronne rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Zgodnie z art. 52 Kodeksu pracy możliwości natychmiastowego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z winy pracownika, ograniczają się do okoliczności ciężkich naruszeń podstawowych obowiązków pracowniczych. Na podstawie art. 70 § 3 Kodeksu pracy odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia wówczas, gdy nastąpiło z przyczyn określonych w art. 52 lub art. 53 Kodeksu pracy, a zatem odwołanie pracownika bez jego winy, nie skutkowałoby obowiązkiem zwrotu świadczeń związanych z podnoszeniem kwalifikacji. Dlatego też NIK nie podziela stanowiska, że zawarcie umowy lojalnościowej przez pracownika zatrudnionego na zasadzie powołania powodowałoby jego „nieuzasadnioną nierówność” wobec pracodawcy.

Co więcej, przepisy art. 103⁵ Kodeksu pracy zabezpieczyły interes Ministerstwa tylko częściowo, tj. w sytuacji niepodjęcia lub przerwania studiów przez pracownika oraz w okresie studiów. Jak bowiem stanowi powołany przepis, pracownik podnoszący kwalifikacje zawodowe, jest zobowiązany do zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę w sytuacji, gdy:

- 1) pracownik bez uzasadnionych przyczyn nie podejmie podnoszenia kwalifikacji zawodowych albo przerwie podnoszenie tych kwalifikacji,
- 2) pracodawca rozwiąże stosunek pracy bez wypowiedzenia z jego winy, w trakcie podnoszenia kwalifikacji zawodowych lub po jego ukończeniu, w terminie określonym w umowie, o której mowa w art. 103⁴, nie dłuższym niż 3 lata,
- 3) pracownik w okresie wskazanym w pkt 2 rozwiąże stosunek pracy za wypowiedzeniem, z wyjątkiem wypowiedzenia umowy o pracę z przyczyn określonych w art. 94³,
- 4) pracownik w okresie wskazanym w pkt 2 rozwiąże stosunek pracy bez wypowiedzenia na podstawie art. 55 lub art. 94³, mimo braku przyczyn określonych w tych przepisach.

Jak z powyższego wynika, w sytuacji braku umowy szkoleniowej (lojalnościowej) określającej termin zatrudnienia pracownika po zakończeniu (pomyślnym) finansowanych przez pracodawcę studiów, nie ma w zasadzie podstaw do dochodzenia od niego zwrotu poniesionych kosztów szkolenia.

W ocenie NIK zwolnienie pracownika BDG z obowiązujących w jednostce zasad dofinansowywania przez pracodawcę podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, było niezgodne z przepisami wewnętrznymi MNiSW i zasadą gospodarności, zwłaszcza ze względu na ewentualność ustania jego zatrudnienia w MNiSW przed upływem okresu trzech lat od zakończenia studiów.

(akta kontroli: str. 2341-2349, 2356-2378, 2998-3000)

2.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W części 38 – Szkolnictwo wyższe w budżecie środków europejskich zaplanowano wydatki w wysokości 404.341 tys. zł, z tego w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe 402.916 tys. zł i w dziale 750 – Administracja publiczna 1.425 tys. zł, w tym wydatki majątkowe w wysokości 16 tys. zł. W wyniku wprowadzonych zmian, wydatki zwiększono do kwoty łącznie 449.146,8 tys. zł, z tego 447.367 tys. zł w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe i 1.779,8 tys. zł w dziale 750 – Administracja publiczna. Wydatki majątkowe według planu po zmianach wyniosły, odpowiednio w tych działach: 8.400 tys. i 16 tys. zł.

Zwiększenia planowanych wydatków pochodziły z poz. 98 i 99 rezerwy celowej budżetu środków europejskich przeznaczonych na finansowanie programów – 53.500 tys. zł oraz wynagrodzenia – 354,8 tys. zł i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na poziomie, odpowiednio: 99,4% (53.189,5 tys. zł) i 34% (120,7 tys. zł). Niskie wykorzystanie środków z rezerwy na wynagrodzenia było spowodowane późniejszym niż przewidywano terminem uruchomienia rezerwy celowej (czerwiec 2018 r.) i koniecznością ponawiania, z uwagi na brak ofert, naborów pracowników do obsługi projektów „Mistrzowie dydaktyki” – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: POWER) i „ZSUN etap II”

– POPC. Ujęcie wydatków pokrytych z rezerwy celowej budżetu środków europejskich w planie nie było możliwe z uwagi na późny (2 listopada 2017 r.) w stosunku do procesu planowania budżetowego, termin zawarcia porozumienia nr POPC.03.02.01-00-0003/17-00 o dofinansowanie projektu konkursowego ZSUN II oraz limity ustanowione w toku prac nad projektem budżetu na 2018 r. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów pan Jarosław Oliwa, „MNiSW na pierwszym etapie planowania budżetu roku 2018 nie planowało środków w rezerwie celowej. Planowanie budżetu w drugim etapie zostało dokonane zgodnie z limitami przesłanymi przez MliR.”

(dowód: akta kontroli str. 20-26, 54-55, 58-65, 189-206, 1513-1641, 1652-1727)

W związku z niskim wykorzystaniem środków z rezerwy na wynagrodzenia w ramach POPC, MNiSW wystąpiło za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju z wnioskiem o korektę decyzji nr IP6.972.166.2018.18BE-74.DKO, a następnie – zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów²² – dokonało blokady niewykorzystanych środków w kwocie 182,8 tys. zł. Niewykorzystana w ramach programu POWER kwota 46,7 tys. zł nie była objęta korektą ani blokadą, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju pan Andrzej Kurkiewicz, niewykorzystane środki z rezerwy płacowej zabezpieczały ewentualne wydatki z tytułu nagród lub zmiany wynikające z korekty źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 207-237, 1642-1651, 1725, 1727)

Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane w łącznej kwocie 368.394,4 tys. zł, co stanowiło 82% wydatków planowanych i oznaczało dwukrotny (200%) wzrost wydatków w porównaniu do 2017 r., spowodowany postępowaniem wdrażania POWER, wyższym poziomem kontraktacji i wzrostem liczby czynnych umów (na koniec 2017 r. – 620, a na koniec 2018 r. – 1.158). Wydatki w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe wyniosły 367.403,1 tys. zł, tj. 82,1% wydatków planowanych, zaś w dziale 750 – Administracja publiczna – 991,3 tys. zł, tj. 55,7% wydatków planowanych. Niższe od planowanego wykonanie wydatków było spowodowane przedłużeniem terminu realizacji projektu pn. „Liderzy w zarządzaniu uczelnią” w związku ze zmianą przepisów o nauce i szkolnictwie wyższym oraz niezrealizowaniem planowanych w ramach projektu pn. „Mistrzowie dydaktyki” wizyt studyjnych w szkoleniach organizowanych przez partnerów ponadnarodowych. Na niepełne wykorzystanie środków wpłynęły również aktualizacje harmonogramów płatności w projektach III osi priorytetowej POWER jak również późniejsze zatrudnienie pracowników do obsługi projektów w MNiSW, co obniżyło koszty pracownicze.

(dowód: akta kontroli str. 480-487, 850-852, 2162-2166, 2330-2331, 2986-2995)

W ramach projektów POWER i POPC MNiSW wydatkowało w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe, odpowiednio 359.032,5 tys. zł (81,8% wydatków planowanych) i 8.370,6 tys. zł (99,6% planowanych wydatków). Natomiast 85% (306.249,0 tys. zł) kosztów realizacji projektów POWER stanowiły dotacje celowe przekazane beneficjentom 994 umów zawartych przez NCBiR, jako Instytucję Pośredniczącą w ramach III osi priorytetowej POWER i zgodnie z udzielonym przez Ministra NiSW upoważnieniem do wydawania zgody na dokonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego płatności środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach programów operacyjnych finansowanych z budżetu środków europejskich POWER i POPC, MNiSW realizowało 11 projektów²³ na które w 2018 r. wydatkowało z budżetu środków europejskich łącznie 54.194,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 850-852, 1734-1735)

²² Pismo znak: IP6.972.166.2018.18BE-74aP.DKO z dnia 27 listopada 2018 r.

²³ POWR.03.04.00-00-P007/16-00, Liderzy w zarządzaniu uczelnią; POWR.03.03.00-00-P009/16-01, Najlepsi z najlepszych! 2.0; POWR.03.03.00-00-P011/18-00, Najlepsi z najlepszych!3.0; POWR.03.03.00-00-P004/16-01, Akredytacje zagraniczne; POWR.03.04.00-00-P005/17-00, Wspieranie procesów konsolidacji uczelni; POWR.03.06.00-00-P010/18-00, Wspieranie procesów restrukturyzacji zatrudnienia w ramach konsolidacji uczelni; POWR.03.01.00-00-P008/16-03, Opracowanie modelowych programów kształcenia nauczycieli; POWR.03.01.00-00-P002/15-01, Program praktyk zawodowych w PWSZ; POWR.03.01.00-00-P015/18-00, Szkoła Orłów; POWR.04.03.00-00-0074/17-00, Mistrzowie dydaktyki; POPC.02.03.01-00-003/17-01, Zintegrowany system usług dla nauki – etap II (ZSUN II).

W objętej szczegółowym badaniem grupie wydatków dysponenta III stopnia o łącznej wartości 130,6 tys. zł (13% ogółu wydatków) nie stwierdzono nieprawidłowości. Poddane kontroli wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z przeznaczeniem określonym w zawartych porozumieniach i prawidłowo udokumentowane oraz ujęte we wnioskach o płatność. Brak realizacji wydatków majątkowych na zakup sprzętu komputerowego (16 tys. zł) nie oznaczał rezygnacji z zaplanowanych zadań, lecz ich zakwalifikowanie do grupy wydatków bieżących, stosownie do zmian przepisów dotyczących określenia wartości środka trwałego.

(dowód: akta kontroli str. 2355, 2380-2383)

MNiSW zrealizowało wskaźniki produktu i rezultatu przyjęte dla zakończonego projektu pn. „Opracowanie modelowych programów kształcenia nauczycieli”²⁴ na poziomie 100% (produkty) i 150% (rezultaty). W wyniku realizacji projektu zostały opracowane trzy modele programów kształcenia nauczycieli, które zostały udostępnione interesariuszom poprzez stronę internetową MNiSW a także przesłane do NCBiR i urzędów marszałkowskich. Ponadto w oparciu o wypracowane w wyniku projektu modele, powołany przez Ministra NiSW w dniu 29 listopada 2018 r. zespół powołany do opracowania opracowuje propozycje reguł i wymagań w zakresie kształcenia przygotowującego do zawodu nauczyciela oraz zapewnia wsparcie prac nad określeniem standardu kształcenia nauczycieli.

Z wniosków o płatność przedłożonych w projekcie pt. „Program praktyk zawodowych w Państwowych Wyższych Szkołach Zawodowych”²⁵ wynika, że wskaźnik produktu – „Liczba studentów, którzy uczestniczyli w stażach wspieranych z EFS” został w 2018 r. zrealizowany na poziomie 23%, zaś wskaźnik rezultatu – „Liczba osób, które podniosły kompetencje w ramach działań uczelni wspartych z EFS” na poziomie 1,43%. Zastępca Dyrektora DIR pana Andrzej Kurkiewicz stwierdził, że niski poziom realizacji wskaźników projektu wykazany we wnioskach o płatność wynika z problemów technicznych, a zwłaszcza długiego procesu weryfikacji danych uczestników w systemie SL2014. Liczba uczestników wykazanych w umowach pomiędzy MNiSW a uczelniami w ocenie DIR wskazuje, że planowana liczba 7 tys. uczestników zostanie osiągnięta zgodnie z zawartym porozumieniem.

(dowód: akta kontroli str. 1845-1874, 1923-1927, 2167-2171, 2330-2331, 2986-2995)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Niezgodnie z pkt 8 „Wytycznych do przeprowadzenia oceny ofert przedłożonych w V i VI naborze w ramach projektu pozakonkursowego o charakterze koncepcyjnym pn. Program praktyk zawodowych w PWSZ” („Wytyczne”) nie wezwano uczelni o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień, pomimo otrzymania dodatkowych opinii/rekomendacji od ekspertów dokonujących oceny merytorycznej ofert w V i VI naborze.

Stosownie do pkt. 7-8 „Wytycznych”, każdy z ekspertów przekazuje opinię merytoryczną Departamentowi Innowacji i Rozwoju (DIR) odpowiedzialnemu za realizację przedmiotowego projektu. W przypadku dodatkowych opinii/rekomendacji otrzymanych od ekspertów DIR w ramach negocjacji wzywa uczelnię o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania.

W stosunku do czterech z 17 uczelni składających oferty w V naborze i trzech spośród pięciu uczelni ocenionych w VI naborze ofert do „Programu praktyk zawodowych w Państwowych Wyższych Szkołach Zawodowych” nie wystąpiono o przedstawienie wyjaśnień, pomimo że eksperci w ramach oceny merytorycznej sformułowali w odniesieniu do tych ofert dodatkowe opinie/rekomendacje dotyczące w szczególności: proponowanych narzędzi pomiaru skuteczności praktyk (w tym propozycje rejestrowania kompetencji wyjściowych studentów), niewystarczającej liczby opiekunów praktyk ze strony pracodawców, zapewnienia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, opisanie zasad naboru pracodawców organizujących praktyki, kompetencji opiekunów praktyk, innowacyjności praktyk oraz zasad rekrutacji studentów. Skutkiem zaniechania wzywania uczelni do złożenia

²⁴ Porozumienie nr POWR.03.01.00-00-P008/16-03 z dnia 10 marca 2017 r.

²⁵ Porozumienie nr POWR.03.01.00-00-P002/15-01.

wyjaśnień dotyczących opinii/rekomendacji ekspertów merytorycznych, był brak wyjaśnienia wątpliwości wyrażonych przez ekspertów i ewentualnej korekty ofert, a w konsekwencji prawdopodobny niższy poziom realizacji programu praktyk.

Zastępca dyrektora DIR pan Andrzej Kurkiewicz stwierdził, że otrzymując od eksperta opinię zawierającą adnotację „Spełnia”, uznawano ją za podstawę do dalszego procedowania i nie wzywano uczelni do uzupełnienia oferty. Obligatoryjnie wzywano uczelnię do wyjaśnienia/uzupełnienia oferty w sytuacji, gdy ekspert w formularzu oceny zaznaczył opcję „Spełnia warunkowo”. Ponadto stwierdził, że aspekty poruszane przez ekspertów, takie, jak sposoby/narzędzia oceny kompetencji studentów po zakończeniu udziału w praktykach czy stosowania zasady równości szans płci, podlegają weryfikacji na etapie raportów, a zatem nie było potrzeby wzywania uczelni do złożenia wyjaśnień.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie ze stosowaną w procedurze oceny ofert „Kartą oceny oferty”, ekspert dokonywał oceny według pięciu kryteriów w trójstopniowej skali: „Spełnia”/„Nie spełnia”/„Spełnia warunkowo”. W podsumowaniu zawierał ocenę ogólną, według tej samej skali i w części opisowej formułował opinie i rekomendacje dotyczące projektu zgłoszonego w ofercie. Według adnotacji zawartej w przypisie karty, „w przypadku zaznaczenia 'SPEŁNIA WARUNKOWO' uczelnia w ramach negocjacji otrzyma wezwanie do uzupełnienia oferty”. To jednak w ocenie kontrolujących nie wykluczało pozyskania wyjaśnień, o których mowa w pkt 8 „Wytucznych”. Co więcej, analiza kart oceny pozwala stwierdzić, że eksperci zaznaczając ocenę „Spełnia” niejednokrotnie w części opisowej formułowali opinie lub uwagi dotyczące ocenianego projektu jak również rekomendacje, mające usunąć stwierdzone usterki i braki. Pomijanie tych elementów oceny mogło negatywnie wpłynąć na jakość przeprowadzonych praktyk. Nie w pełni trafna jest ocena wyrażona przez DIR, że charakter kwestii poruszanych przez ekspertów w dodatkowych opiniach/rekomendacjach przesądzał o możliwości ich weryfikacji na etapie raportu końcowego. Zważywszy, że raport końcowy z realizacji projektu składany jest po zakończeniu praktyk, realizacja rekomendacji ekspertów dotyczących zasad naboru, liczby opiekunów czy oceny kompetencji wejściowych studenta byłaby albo niemożliwa albo niecelowa z uwagi na zakończenie praktyk.

(dowód: akta kontroli str. 1928-1938, 1953-2126, 2996-2997)

2. Nierzetelnie zweryfikowano pod względem formalnym ofertę nr 2 złożoną w naborze V do „Programu praktyk zawodowych w Państwowych Wyższych Szkołach Zawodowych”. Zgodnie z pkt I. 2 „Zaproszenia Ministra NiSW do przeprowadzenia V naboru ofert w ramach projektu pozakonkursowego o charakterze koncepcyjnym pt. 'Program praktyk zawodowych w PWSZ' w ramach programu POWER współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, okres realizacji praktyk nie może trwać dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2019 r. W pkt. 2.1, 2.2 i 2.3 oferty nr 2 określono termin realizacji praktyk na: 9 lipca 2018 r. – 30 września 2019 r.

Zastępca dyrektora DIR pan Andrzej Kurkiewicz stwierdził, że data wskazana w pkt 2.1 wniosku dotyczy zakończenia roku akademickiego, do którego są realizowane praktyki zawodowe, natomiast kwalifikowalność wydatków w ramach projektu dotyczy okresu jego realizacji, tj. do 31 sierpnia 2019 r.

W pkt 2.6 oferty, jako planowany okres realizacji projektu wskazano, zgodnie z ogłoszeniem, 31 sierpnia 2019 r. Jednak w ocenie NIK analiza formalna oferty realizowana przez pracowników DIR powinna zauważyć sprzeczności dotyczące terminu realizacji zadania, a w konsekwencji okresu kwalifikowalności kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 1935-1972)

2.2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Na zarządzanie systemem szkolnictwa wyższego (podzadanie 3.2.1.) zaplanowano w 2018 r. kwotę 201.141,3 tys. zł, a wydatki zrealizowano w wysokości 107.291,9 tys. zł. Celem tego podzadania było zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Miernikiem wykorzystanym do oceny realizacji niniejszego podzadania była liczba dokonanych ocen jakości kształcenia (ocen programowych) przez Polską Komisję Akredytacyjną. Wykonana wartość miernika wyniosła 362 oceny i była wyższa od zaplanowanej o 32 oceny.

Na kształcenie w szkolnictwie wyższym (podzadanie 3.2.2.) zaplanowano w 2018 r. kwotę 11.151.814,3 tys. zł, a wydatki zrealizowano w wysokości 11.143.928,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Celem tego podzadania było zwiększenie efektywności dostępności kształcenia. Miernikiem wykorzystanym do oceny realizacji niniejszego podzadania był udział osób z wyższym wykształceniem w liczbie osób w społeczeństwie polskim w grupie wiekowej 30-34 lata (w %). Planowana wartość miernika wynosiła 46%, zaś wykonanie wyniosło 45,7%.

Na wsparcie procesu studiowania (podzadanie 3.2.3.) zaplanowano środki w wysokości 1.785.416,6 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 1.783.994,6 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Celem podzadania było zwiększenie dostępności wykształcenia wyższego. Wskaźnikiem wykorzystanym do oceny stopnia zrealizowania był odsetek studentów i doktorantów otrzymujących pomoc materialną z funduszu pomocy materialnej w szkołach wyższych i jednostkach naukowych, finansowanego z dotacji MNiSW, który wyniósł 20,3% (wobec planowanego 21,2%).

Na rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego (podzadanie 3.2.4.) zaplanowano środki w wysokości 248.740,8 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 219.145,9 tys. zł (88,1% planu po zmianach). Celem podzadania była rozbudowa bazy dydaktycznej i socjalnej dla studentów, a miernikiem służącym do oceny realizacji podzadania była liczba zadań inwestycyjnych realizowanych w danym roku. W efekcie wydatkowanych w 2018 r. środków realizowano 85 zadań inwestycyjnych związanych z utrzymaniem i rozbudową infrastruktury w szkolnictwie, tj. o 10 więcej niż zaplanowano (zakładana wartość miernika – 75). Objęcie finansowaniem większej ilości zadań związane było m.in. z niewykorzystaniem przez niektóre uczelnie przyznanych środków i ich rozdysponowaniem dla innych uczelni, uruchomieniem środków z rezerwy budżetowej na nowe zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1363-1376, 1480-1487, 1498-1512, 2970)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 38 – Szkolnictwo wyższe w zakresie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Ponoszone one były z zachowaniem zasad wskazanych w ustawie o finansach publicznych w kwotach wynikających z zatwierdzonego planu finansowego po zmianach na zadania służące realizacji celów jednostki. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące: nie zawarcia umowy o dofinansowanie kosztów opłat za kształcenie pracownika; niezgodnego z wytycznymi przeprowadzenia oceny ofert (bez pozyskania dodatkowych wyjaśnień od uczelni) oraz nierzetelnej weryfikacji oferty pod względem terminu realizacji praktyk w ramach projektu pozakonkursowego „Program praktyk zawodowych w PWSZ”; niezgodnej z umową akceptacji wydatków poniesionych na realizację inicjatywy edukacyjno-formacyjnej nie miały istotnego wpływu na ocenę wydatków.

3. Część 67 – Polska Akademia Nauk

3.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018 nie zaplanowano dochodów budżetowych dla części 67 – Polska Akademia Nauk. Zrealizowane dochody wyniosły 25,3 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 82%. Największy udział w dochodach (99,6%) stanowiły wpływy ze zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz płatności (§ 2950) w wysokości 25,2 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 868-870)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2018 r. wydatki w części 67 zaplanowano w wysokości 82.353 tys. zł. Wydatki ujęto w trzech rozdziałach: 73010 – Działalność organów i korporacji uczonych PAN, 73011 – Działalność pomocniczych jednostek naukowych i innych jednostek organizacyjnych PAN, 73095 – Pozostała działalność. W trakcie roku budżetowego Minister podjął, na wniosek Prezesa PAN, dwie decyzje o przesunięciu środków w obrębie działu 730 – Nauka, tj. zmniejszeniu uległy środki w rozdziale 73010, a zwiększeniu w rozdziałach 73011 i 73095. Zrealizowane wydatki wyniosły 81.924,7 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2017 r. były one wyższe o 1,5%.

(dowód: akta kontroli str. 27, 56-57, 246-250, 253-257, 261-262, 271, 293-314, 323, 345)

Na dotację podmiotową zaplanowano po zmianach kwotę 78.003 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 77.764,6 tys. zł, tj. 99,7% planu i były wyższe od wykonanych w 2017 r. o 489,7 tys. zł. Środki te przeznaczone zostały na:

- finansowanie: wynagrodzeń kierownictwa PAN, uposażeń członków PAN i innych świadczeń na ich rzecz, organizacji Zgromadzeń Ogólnych PAN i posiedzeń Prezydium, działalności Prezesa PAN, Wiceprezesów PAN, Kanclerza PAN i zespołów doradczych, działalności pięciu wydziałów PAN, komitetów, ośmiu oddziałów PAN, działalności Komisji do Spraw Etyki w Nauce i Komisji Rewizyjnej oraz działalności Akademii Młodych Uczonych (rozdział 73010) – 16.552,2 tys. zł, tj. na poziomie niższym od wykonania w 2017 r. o 449,3 tys. zł;
- finansowanie działalności 19²⁶ jednostek organizacyjnych Akademii, tj. 13 pomocniczych jednostek naukowych działających na podstawie art. 68 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk²⁷ (m.in. Biblioteka Gdańska, Biblioteka Kórnicka, Muzeum Ziemi, siedmiu zagranicznych stacji naukowych), dwóch placówek naukowych nieposiadających osobowości prawnej, posiadających status pomocniczych jednostek naukowych (Ogród Botaniczny Centrum Zachowania Różnorodności Biologicznej w Powsinie, Zakład Ichtiobiologii i Gospodarki Rybackiej w Gołyszcu) oraz czterech innych jednostek organizacyjnych, działających na podstawie art. 70 ustawy o PAN (Dom Seniora w Konstancinie, Dom Zjazdów i Konferencji w Jabłonie, Zakład Działalności Pomocniczej w Warszawie, Zakład Doświadczalny w Kórniku), rozdział 73011 – 35.315,3 tys. zł, tj. na poziomie wyższym od wykonania w 2017 r. o 1.146,9 tys. zł;
- finansowanie działalności Kancelarii PAN (m.in. koszty zatrudnienia pracowników Kancelarii, utrzymanie siedziby i jej oddziałów oraz koszty wyodrębnionych zadań z zakresu działalności upowszechniającej naukę realizowanych przez biura Kancelarii PAN), współpracę naukową z zagranicą (m.in. finansowanie wyjazdów uczonych polskich wynikające z umów i protokołów do umów o współpracy PAN z zagranicznymi akademiami nauk i organizacjami równorzędnymi, składki do organizacji

²⁶ Faktycznie funkcjonowało 20 jednostek, jednak w 2018 r. Dom Pracy Twórczej w Wierzbie nie otrzymał dotacji podmiotowej.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1475, ze zm.

międzynarodowych), działalność Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej (na bieżącą eksploatację budynków oraz koszty utrzymania administracji i obsługi technicznej) – rozdział 73095 – 25.897,1 tys. zł, tj. na poziomie niższym od wykonania w 2017 r. o 207,9 tys. zł.

Wielkość dotacji celowych po zmianach wynosiła 4.350 tys. zł (w tym 387 tys. zł – współfinansowanie krajowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich). Zrealizowane wydatki wyniosły 4.160,1 tys. zł (95,6% planu) i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 721,2 tys. zł. (o 21%).

Skarb Państwa – Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (reprezentowany przez Podsekretarza Stanu) zawarł z Polską Akademią Nauk (reprezentowaną przez Kanclerza Akademii) trzy umowy, przedmiotem których było określenie warunków przekazywania, wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowych na: finansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki nieposiadające osobowości prawnej działające w strukturze Akademii (umowa Nr 1/PAN/2018 z dnia 5 kwietnia 2018 r.), wkład własny Akademii w projekcie „Florintegral – zintegrowana ochrona in situ i ex situ rzadkich zagrożonych i priorytetowych gatunków flory na terenie Polski” realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (umowa Nr 2/PAN/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r.), finansowanie zadań związanych z kształceniem na studiach doktoranckich realizowanych przez instytuty naukowe PAN (umowa Nr 3/PAN z dnia 17 lipca 2018 r.). Wartość pierwszej z ww. umów określona została na kwotę 3.713 tys. zł z przeznaczeniem na: przebudowę pomieszczeń Pałacu Działyńskich w Poznaniu – Biblioteka Kórnicka (1.280 tys. zł), rewitalizację elewacji wraz z wymianą stolarki okiennej w Pałacu Staszica – Zakład Działalności Pomocniczej w Warszawie (2.183 tys. zł), zakup infrastruktury informatycznej i oprogramowania (250 tys. zł). Dotacja wykorzystana została w 99,8%, a niewykorzystane środki w wysokości 7.391,11 zł zwrócone zostały na rachunek MNiSW.

Wartość drugiej z ww. umów określona została na kwotę 387 tys. zł z przeznaczeniem dla Ogródu Botanicznego realizującego bezpośrednio wydatki w cytowanym projekcie. W związku z sygnalizowanym w IV kwartale 2018 r. przez Ogród Botaniczny niewykorzystaniem części środków, Akademia nie zgłosiła zapotrzebowania na sumę 22.000 zł. Tym samym na rachunek Akademii zostały przekazane środki dotacji celowej na wkład własny w kwocie 365.000 zł, z której jednostka realizująca projekt wydatkowała sumę 204.476,80 zł. Niewykorzystane środki dotacji w kwocie 160.523,20 zł przekazane zostały na rachunek Ministerstwa. Wartość trzeciej z umów w kwocie 250 tys. zł wynikała z decyzji Prezesa PAN (Nr 12/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r., zmienionej Decyzją Nr 235/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r.) w sprawie przyznawania stypendiów Prezesa PAN za wybitne osiągnięcia uczestnikom studiów doktoranckich prowadzonych przez instytuty naukowe PAN. Z ww. decyzji wynika, że Prezes PAN przyznaje w danym roku nie więcej niż dziesięć stypendiów, a przyznane stypendium nie przekracza wysokości 25 tys. zł. Przyznana dotacja wykorzystana została w 100%.

Minister w dniu 14 lutego 2019 r. zatwierdził rozliczenie dwóch (Nr 1/PAN, Nr 3/PAN) spośród trzech z ww. umów. W piśmie z dnia 29 stycznia 2019 r. dotyczącym rozliczenia umowy Nr 2/PAN Akademia poinformowała Ministra, że wniosek o poświadczenie kwalifikowalności wydatków wymienionych w załączniku do pisma został wysłany do Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. W załączniku do pisma wymienione zostały pozycje wydatków kwalifikowalnych ogółem (1.645.699,40 zł), w tym finansowane z dotacji celowej (204.476,80 zł), które zostały pozytywnie zweryfikowane w 2018 r. na łączną kwotę 73.579,63 zł. Minister zatwierdził rozliczenie umowy nr 2/PAN z dniem 28 lutego 2019 r., co było zgodne z wymogiem określonym w § 5 umowy, tj. po przedłożeniu Ministrowi przez Akademię poświadczenia o kwalifikowalności wydatków niezwłocznie po jego otrzymaniu od Instytucji Wdrażającej. Dotrzymane zostały warunki przekazywania i rozliczania ww. dotacji celowych.

Zobowiązania w części 67 na koniec 2018 r., podobnie jak na koniec roku poprzedniego, nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 871, 4114-4117)

3.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W planie budżetu zadaniowego w układzie funkcji, zadań, podzadań, celów oraz mierników na podstawie ustawy budżetowej na 2018 r. część 67 – PAN w funkcji 10. „Nauka polska” wskazane zostało jedno zadanie 10.1. „Prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnianie, promocja i popularyzacja nauki”, któremu został przypisany cel – „Podniesienie poziomu wyników badań naukowych” oraz miernik „udział publikacji z Polski w czasopismach zawartych w bazie danych SCOPUS”.

Do monitorowania stopnia realizacji celu zadania wykorzystano miernik: procentowy udział publikacji z Polski w czasopismach objętych bazą SCOPUS (w %). Wartość wykonania miernika w 2018 r. zaplanowano w wysokości 1,241%, zaś faktycznie wyniosła 1,588%, co wskazuje na wzrost aktywności publikacyjnej naukowców Akademii.

Celem podzadania 10.1.3. Upowszechnianie, promocja oraz popularyzacja nauki była popularyzacja nauki oraz udział w przedsięwzięciach informacyjno-promocyjnych oraz organizowanie wydarzeń o charakterze naukowym i popularyzatorskim. Do monitorowania stopnia realizacji celu podzadania wykorzystano miernik: wzrost liczby osób biorących udział w wydarzeniach promujących naukę (%). Planowana wartość wykonania miernika w 2018 r. wyniosła 120%, a została wykonana na poziomie 139,8 %. Do tak wysokiego wykonania miernika przyczyniły się działania popularyzujące naukę (wystawy, imprezy plenerowe, pikniki, festiwale naukowe) w szerokich kręgach społecznych, atrakcyjna forma wydarzeń, ich wysoki poziom merytoryczny, a także nagłaśnianie imprez w mediach lokalnych. Wysoka realizacja wskaźnika jest efektem współpracy jednostek PAN m.in. przez udostępnianie własnych zasobów innym instytucjom oraz jednostkom Akademii (np. wystawa zorganizowana przez Stację Naukową PAN w Wiedniu wypożyczona została Bibliotece Gdańskiej PAN oraz Zakładowi Działalności Pomocniczej PAN w Warszawie).

Celem działania 10.1.3.1. Finansowanie działalności Polskiej Akademii Nauk było zwiększenie zainteresowania nauką i dziedzictwem narodowym poprzez upowszechnianie i promocję, a do pomiaru tego celu wykorzystano miernik: liczba wydarzeń promujących naukę. Planowana wartość miernika w 2018 r. wynosiła 5.203 została wykonana na poziomie 7.148. Lepsze od planowanego wykonanie miernika (o 37,4%) jest wynikiem organizacji większej liczby wydarzeń popularyzujących naukę, organizowanych bądź współorganizowanych przez Polską Akademię Nauk, jak również większa liczba przekazów medialnych i obecność w mediach społecznościowych. Akademia kontynuowała również swoją misję upowszechniania nauki, organizując konferencje naukowe i prasowe dotyczące zarówno zagadnień naukowych, jak i poruszające problemy istotne dla społeczeństwa, m.in. kwestię zasobów wodnych, klimatu. Upowszechnianie nauki odbywało się również poprzez szeroko pojętą działalność ekspercką i wydawniczą. Akademia brała udział w wydarzeniach promujących naukę, skierowanych do szerokiego kręgu odbiorców, m.in. w Warszawskich Targach Książki, festiwalach naukowych, Nocy Muzeów.

(dowód: akta kontroli str. 51, 293, 345, 1377-1381)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe, 67 – Polska Akademia Nauk i sprawozdań jednostkowych:

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

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 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. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 480-483, 488-490, 549-586, 802-804, 818-824, 834-877, 900-905, 1257-1265, 1311-1312, 1317-1321, 2901-2907, 2963-2969)

Ustalone
nieprawidłowości
Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

5. Realizacja działań nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

W 2018 roku monitorowano realizację planów finansowych dla części 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i 67 – Polska Akademia Nauk w układzie tradycyjnym i zadaniowym w cyklu miesięcznym. W ramach monitorowania budżetu, w celu kontroli zgodności wydatków z planem finansowym, przygotowywane były zestawienia tabelaryczne dotyczące planu zadaniowo-finansowego oraz jego realizacji. Narzędziem wykorzystywanym do monitorowania prawidłowości wykorzystania dotacji i oceny stopnia realizacji założonych celów w ramach udzielanych dotacji celowych były raporty roczne i końcowe. Przeprowadzono także kontrole w jednostkach, które otrzymały środki finansowe z MNiSW.

Monitoring stanu realizacji zadań wykonywanych przez NAWA odbywał się w oparciu o kwartalne plany działania i sprawozdania przedkładane przez Dyrektora Agencji.

W odniesieniu do Narodowego Centrum Nauki monitoring obejmował w szczególności: informacje o ogłoszonych i planowanych konkursach na realizację projektów/zadań badawczych wraz z planowaną alokacją środków; informacje o liczbie złożonych wniosków, liczbie wniosków zakwalifikowanych do finansowania, liczbie i wartości podpisanych umów w okresie sprawozdawczym; informację o stopniu wykorzystania przyznanych dotacji, finansowym i procentowym w układzie zbiorczym oraz w przypadku najwyższej dotacji na zadania w podziale na zadania; informację o zatrudnieniu i wykorzystaniu środków na wynagrodzenia (w ramach dotacji podmiotowej). Monitoring ten pozwalał na prowadzenie analizy zgodności wykorzystania środków z przeznaczeniem i prawidłowości wykorzystania środków, wartości wykorzystanej dotacji i stopnia realizacji zadań przewidzianych do realizacji zgodnie z rocznym Planem Działalności NCN i umowami dotacyjnymi.

NCBiR przekazywał Ministerstwu informacje i zestawienia w systemie kwartalnym, obejmujące szczegółowe informacje zawierające m.in. dane dotyczące złożonych wniosków w konkursach, zawartych umów, wykorzystania środków, a także plany operacyjne dotyczące stanu realizacji ogłaszanych konkursów, alokacji, wniosków, zawartych umów oraz notatki zawierające informacje o stanie wykonania planu kontraktacji i certyfikacji, kontrolach, aktualnych konkursach.

(dowód: akta kontroli str. 3045-3259)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesprawowaniu przez Ministra rzetelnego nadzoru nad nadzorowanymi fundacjami.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1986 r. o fundacjach²⁸ fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności. Stosownie do art. 14 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli działanie zarządu fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa, właściwy minister może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia tych uchybień w działalności zarządu albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji.

Sprawozdania z działalności za rok 2017, do dnia 19 marca 2019 r., nie złożyło 570 fundacji z 869 do tego zobowiązanych (tj. 65,6%). Sprawozdań nie złożyło również dwóch beneficjentów programu „Wsparcie Uniwersytetów Trzeciego Wieku”: Fundacja INNWARMIA oraz Collegium Nobilium Opoliense. Minister nie podejmował również działań mających na celu wyegzekwowanie ww. obowiązku.

Dyrektor Biura Ministra pani Magdalena Bem-Andrzejewska wyjaśniła, że w latach 2010-2015 wysyłano do zarządów fundacji monity przypominające o konieczności złożenia sprawozdań, lecz z uwagi na ich niską efektywność odstąpiono od tego.

Natomiast Minister stwierdził, że w 2017 r. podjął próbę weryfikacji 220 fundacji poprzez złożenie wniosku do właściwych wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego sądów rejonowych. Dodatkowo zamieścił stosowną informację na stronie BIP Ministerstwa przypominającą o konieczności złożenia sprawozdań, a nadto w latach 2016-2018 przeprowadził trzy kontrole w nadzorowanych fundacjach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kontrole przeprowadzone w fundacjach, na które powołuje się Minister, były prowadzone w ramach kontroli prawidłowości wydatkowania otrzymanych dotacji i nie stanowiły formy sprawowania nadzoru, o której mowa w ustawie o fundacjach. Fakt nie złożenia przez 65,6% fundacji sprawozdań ze swojej działalności uniemożliwia rzetelne sprawowanie nadzoru przez Ministra nad tymi fundacjami. NIK zauważa także, że Minister posiada uprawnienie wynikające z ustawy o fundacjach polegające na możliwości skierowania wniosku do właściwego sądu o zbadanie zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona.

(dowód: akta kontroli str. 2413-2443, 2886-2890, 3495-3499)

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) terminowe zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa informacji o dokonanych umorzeniach,
- 2) rzetelne dokonywanie odbioru zawieranych umów na świadczenie pomocy prawnej,
- 3) uwzględnianie przy ostatecznej decyzji dodatkowych opinii ekspertów złożonych na etapie oceny ofert składanych w ramach projektów pozakonkursowych finansowanych z funduszy europejskich,
- 4) zawieranie w umowach o realizację zadań klauzuli dotyczącej dopuszczalnego, maksymalnego limitu przesunięcia kwot pomiędzy zadaniami w ramach projektu, bez wymogu uzyskania zgody Ministra,
- 5) przestrzeganie obowiązujących w jednostce zasad dofinansowywania kosztów kształcenia pracowników,
- 6) wzmocnienie nadzoru nad fundacjami.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1491, dalej: ustawa o fundacjach.

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 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

