

Olsztyn, 26 stycznia 2017 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
FK-VI.1611.3.2016

**Szanowny Pan
Krzysztof Marek Nowacki
Warmińsko-Mazurski
Kurator Oświaty
Al. Marsz. Józefa Piłsudskiego 7/9
10-959 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Kuratorium Oświaty w Olsztynie, Al. Marsz. Józefa Piłsudskiego 7/9, 10-959 Olsztyn, NIP: 7391231249, REGON: 006473260.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- **Iwona Zając** – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.1111.2016 z dnia 14 listopada 2016 r.;
- **Marcin Kłobuszewski** - inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.1109.2016 z dnia 14 listopada 2016 r.;
- **Joanna Sikora** – inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.1110.2015 z dnia 14 listopada 2016 r.;
- **Anna Raczkowska** – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.1112.2016 z dnia 14 listopada 2016 r.

[akta kontroli str. 13-20]

Kontrolę przeprowadzono w dniach: 16 listopada – 16 grudnia 2016 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 3.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.), w związku z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

Przedmiotem kontroli była ocena prowadzonej przez jednostkę działalności w zakresie dotyczącym planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, a także działań mających na celu zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Okres objęty kontrolą – lata 2014 - 2015.

[akta kontroli str. 3-12]

Warmińsko-Mazurski Wicekurator Oświaty w Olsztynie, pismem z 15 listopada 2016 r., znak: WAP.057.1075.2016, upoważnił Dyrektora Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki oraz Specjalistę w Zespole księgowości do udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień podczas trwania czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 21]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

I. INFORMACJE OGÓLNE

Kuratorium Oświaty w Olsztynie, zwane dalej: „KO” jest państwową jednostką budżetową wchodzącą w skład rządowej administracji zespolonej w województwie warmińsko-mazurskim, jako wyodrębniona jednostka organizacyjna oraz jest dysponentem II i III stopnia w ramach budżetu Wojewody.

KO stanowi aparat pomocniczy Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty w Olsztynie, służący do wykonywania zadań w ramach kompetencji wynikających z przepisów wymienionych w § 2 Regulaminu Organizacyjnego Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

W ramach KO działa delegatura w Elblągu oraz delegatura w Ełku.

W okresie objętym kontrolą Kierownikiem jednostki była Pani Grażyna Przasnyska, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty w Olsztynie, powołana na stanowisko pismem z dnia 14 kwietnia 2011 r., znak: OA.III.0040.1.2011. Od 14 marca 2016 r. Warmińsko-Mazurskim Kuratorem Oświaty w Olsztynie jest Pan Krzysztof Marek Nowacki, powołany na stanowisko pismem Minister Edukacji Narodowej z 2 marca 2016 r., znak: DJE-WNP.012.6.2016.IJ.2.

[akta kontroli str. 22-25]

W 2014 r. KO realizowało wydatki kwalifikowane do funkcji **3 „Edukacja, Wychowanie i Opieka”**, zamieszczonej w zał. Nr 64 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702).

W 2015 r. KO realizowało wydatki kwalifikowane do nw. funkcji, tj.:

— funkcja 3 „Edukacja, Wychowanie i Opieka”;

— funkcja 16 „Sprawy obywatelskie”,

zamieszczonych w zał. Nr 67 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r., poz. 825).

II. PROCEDURY REGULUJĄCE TEMATYKĘ BUDŻETU ZADANIOWEGO

W okresie objętym kontrolą (lata 2014-2015) zagadnienia związane z funkcjonowaniem budżetu w układzie zadaniowym były uregulowane w KO, w niżej wymienionych zarządzeniach Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty:

- 1) Nr 55 z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych (z późniejszymi zmianami);
- 2) Nr 35 z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie zmiany planu kont Kuratorium Oświaty w Olsztynie (z późniejszymi zmianami);
- 3) Nr 62 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

[akta kontroli str. 166-169, 220-261]

W ww. aktach prawnych oraz w przedłożonych podczas kontroli dokumentach, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, tj.:

- 1) Regulaminie Organizacyjnym Kuratorium Oświaty w Olsztynie, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 28 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 30 września 2013 r. (z późniejszymi zmianami);
- 2) Zarządzeniu Nr 74 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Kuratorium Oświaty w Olsztynie,

brak jest zapisów odnoszących się bezpośrednio do procesów planowania oraz wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

[akta kontroli str. 177-197]

Kontrola wykazała również, iż do 21 grudnia 2015 r. jednostka nie posiadała uregulowań dot. monitorowania poziomu realizacji celów i mierników.

[akta kontroli str. 177-197]

W powyższym obszarze ustalono, iż brakujące procedury, o których mowa powyżej, zostały uregulowane na podstawie nw. zarządzeń, tj.:

- Nr 56 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania, nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie;
- Nr 54 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie powołania zespołu ds. zarządzania przez cele.

[akta kontroli str. 170-176]

[akta kontroli str. 63a]

Ponadto ustalono, iż pomimo określenia przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego zasad i trybu sprawowania nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, Kurator Oświaty w okresie objętym kontrolą nie dokonywał okresowych aktualizacji procedury w ww. zakresie.

Konieczność uaktualnienia przez KO przedmiotowej procedury wynikała z nw. zarządzeń Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, tj.:

- Nr 14 z dnia 20 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego;
- Nr 290 z dnia 12 listopada 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Ustalono, iż Kurator Oświaty dopiero zarządzeniem Nr 56 z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania, nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie dokonał aktualizacji zasad, wg których sprawowany jest w KO ww. nadzór i kontrola.

[akta kontroli str. 167-176]

W związku z powyższym skierowano do Kuratora Oświaty zapytanie dotyczące wyjaśnienia przyczyn nieopracowania do dnia 30 września 2016 r. procedur w zakresie planowania i realizowania budżetu w układzie zadaniowym oraz niezaktualizowania procedury w zakresie nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Z wyjaśnień Kuratora Oświaty wynika, iż „*Od dnia 20 grudnia 2012 r. obowiązywało zarządzenie nr 62 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty w sprawie wprowadzenia procedury nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie. W 2016 r. stwierdzono, że jednostka powinna posiadać również zasady dotyczące planowania budżetu w układzie zadaniowym i 30 września 2016 r. zaktualizowano istniejącą procedurę w tym zakresie. Do tego czasu przy planowaniu oraz wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym opierano się na zarządzeniu nr 29 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.*”

W ww. wyjaśnieniach Kurator Oświaty nie wskazał przyczyn powstania nieprawidłowości w zakresie braku aktualizacji procedury dot. nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

[akta kontroli str. 40, 42, 170-176]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, celem kontroli zarządczej jest m.in. zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Wobec powyższego, aby zapewnić sprawne działanie kontroli zarządczej niezbędne jest opracowanie wewnętrznych procedur, na podstawie których funkcjonuje dana jednostka i bieżące ich aktualizowanie, w sytuacji wystąpienia uzasadnionych przesłanek. Procedury wewnętrzne powinny być dostosowane do specyficznych potrzeb jednostki. Ponadto należy mieć na uwadze, iż posiadanie przez jednostkę przedmiotowych procedur zapewnia jej pracownikom wiedzę pozwalającą skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania związane z planowaniem i wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym oraz monitorowaniem realizacji celów.

Brak w latach 2014-2015 procedur wewnętrznych skutkowało nieustandaryzowaniem w ww. okresie zasad planowania i wykonywania budżetu w układzie zadaniowym oraz monitorowania

realizacji celów, a także nieokreśleniem zasad funkcjonowania budżetu w układzie zadaniowym jako narzędzia wspomagającego system zarządzania.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. nieprawidłowości jest były kierownik jednostki kontrolowanej.

Działalność jednostki w zakresie procedur regulujących tematykę budżetu zadaniowego ocenia się **negatywnie**.

III. PLANOWANIE W UKŁADZIE ZADANIOWYM

3.1. Zgodność mierników z wytycznymi do noty budżetowej

W 2014 r. KO realizowało wydatki kwalifikowane do funkcji 3 „Edukacja, Wychowanie i Opieka”, która to funkcja realizowana była poprzez 1 zadanie, 8 podzadań i 14 działań, co przedstawiało się w następujący sposób:

zadanie 3.1.W – Oświata i wychowanie

cel: zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad jakością kształcenia i wychowania;

miernik: stosunek łącznej liczby kontroli i ewaluacji wykonanych w danym roku w zakresie nadzoru pedagogicznego do liczby wszystkich szkół i placówek nadzorowanych (w szt.);

podzadanie 3.1.1.W – Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty

cel: podniesienie jakości pracy szkół i placówek oświatowych;

miernik: stosunek liczby przeprowadzonych kontroli zakończonych niewydaniem zaleceń do liczby przeprowadzonych kontroli;

działanie 3.1.1.7.W – Nadzór pedagogiczny

cel: podniesienie jakości pracy szkół i placówek;

miernik: liczba szkół i placówek, które spełniają wymagania na poziomie E w badanym obszarze w stosunku do liczby szkół i placówek podległych badaniom;

podzadanie 3.1.2.W – Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne

cel: podniesienie kwalifikacji zawodowych;

miernik: liczba uczniów i słuchaczy, którzy uzyskują kwalifikacje zawodowe w formach szkolnych i pozaszkolnych;

działanie 3.1.2.5.W – Realizacja Rządowego programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła”

cel: zwiększenie skuteczności działań wychowawczych i profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach i placówkach;

miernik: odsetek szkół i placówek oświatowych, które angażują się w działania wychowawcze i profilaktyczne na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach i placówkach;

działanie 3.1.2.7.W – Wspieranie dostępu do podręczników

cel: zapewnienie bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego;

miernik: średnia arytmetyczna z odsetka szkół podstawowych, w których uczniom klas I został zapewniony dostęp do bezpłatnego podręcznika do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej i odsetka szkół, w których uczniom klas I został zapewniony dostęp do podręczników lub materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych finansowanych z dotacji celowej;

działanie 3.1.2.15.W – Akredytacja placówek doskonalenia i placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków doksztalcania i doskonalenia zawodowego

cel: zwiększanie dostępności kształcenia w formach pozaszkolnych;

miernik: stosunek liczby placówek, które uzyskały akredytację do liczby złożonych wniosków;

podzadanie 3.1.3.W – Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej

cel: podniesienie kwalifikacji zawodowych nauczycieli;

miernik: liczba nauczycieli korzystających z form doksztalcania i doskonalenia zawodowego;

działanie 3.1.3.1.W – Prowadzenie spraw związanych z pragmatyką zawodową nauczycieli

cel: tworzenie warunków do rozwoju kompetencji zawodowych nauczycieli;

miernik: stosunek liczby nauczycieli, którzy uzyskali stopień nauczyciela dyplomowanego do liczby wniosków;

działanie 3.1.3.2.W – Wyróżnianie nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze

cel: promowanie jakości pracy nauczycieli;

miernik: liczba nauczycieli wyróżnionych za szczególne osiągnięcia dydaktyczne;

działanie 3.1.3.5.W – Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli

cel: zapewnienie nauczycielom możliwości doksztalcania i doskonalenia zawodowego;

miernik: liczba nauczycieli korzystających z form doskonalenia zawodowego w ramach grantów;

podzadanie 3.1.4.W – Przygotowanie i przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych

cel: zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych;

miernik: stosunek liczby osób, które uzyskały pozytywną ocenę z egzaminu do ogólnej liczby osób przystępujących do egzaminu;

działanie 3.1.4.1.W – Funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych

cel: przygotowanie i wsparcie szkół w zakresie organizacji i przeprowadzenia egzaminów zewnętrznych;

miernik: liczba przeprowadzonych obserwacji w stosunku do liczby szkół w których przeprowadzone są egzaminy;

podzadanie 3.1.5.W – Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych

cel: wyrównanie szans edukacyjnych i wspieranie rozwoju dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin będących w trudnej sytuacji życiowej i z terenów wiejskich oraz uczniów zdolnych;

miernik: stosunek liczby uczniów objętych pomocą do ogólnej liczby uczniów w województwie;

działanie 3.1.5.1.W – Stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych

cel: stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych;

miernik: liczba uczniów, którzy uzyskali stypendium PRM;

działanie 3.1.5.4.W – Realizacja Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna

cel: realizacja Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna;

miernik: liczba uczniów objętych pomocą w stosunku do liczby uczniów Sp. i G. na terenie województwa;

działanie 3.1.5.5.W – Konkursy tematyczne, przedmiotowe, olimpiady i patronaty

cel: stworzenie warunków uczniom zdolnym do prezentacji swoich osiągnięć, dokonań;

miernik: liczba uczniów, którzy zakwalifikowali się do II etapu konkursów przedmiotowych i tematycznych;

podzadanie 3.1.6.W – Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna

cel: zwiększenie udziału dzieci i młodzieży w zajęciach pozalekcyjnych, pozaszkolnych i w różnych formach wypoczynku;

miernik: liczba uczniów biorących udział w różnych formach zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w stosunku do ogólnej liczby uczniów na terenie województwa;

działanie 3.1.6.4.W – Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi

cel: zapewnienie bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży;

miernik: liczba skontrolowanych, zorganizowanych wypoczynków dzieci i młodzieży w stosunku do liczby ogółem zorganizowanych wypoczynków na terenie województwa;

podzadanie 3.1.7.W – Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej

cel: zwiększenie upowszechniania edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-5 lat;

miernik: odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do ogółu dzieci w tym wieku na terenie danego województwa;

działanie 3.1.7.3.W – Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego

cel: zwiększenie upowszechniania edukacji przedszkolnej dzieci 3-5 lat;

miernik: odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do ogółu dzieci w tym wieku na terenie danego województwa;

podzadanie 3.1.9.W – Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury systemu oświaty

cel: zwiększenie udziału dzieci młodszych w edukacji wczesnoszkolnej;

miernik: stosunek liczby szkół, w których miejsca zabaw i place zabaw są dostosowane do potrzeb i liczby dzieci, w młodszym wieku szkolnym do liczby szkół, które mogą wziąć udział w programie rządowym;

działanie 3.1.9.4.W – Program „Radosna Szkoła”

cel: dostosowanie szkół do realizacji nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego;

miernik: stosunek liczby szkół, w których miejsca zabaw i place zabaw są dostosowane do potrzeb i liczby dzieci, w młodszym wieku szkolnym do liczby szkół, które mogą wziąć udział w programie rządowym.

W 2015 r. KO realizowało cele 2 zadań, dla których sformułowano 8 podzadań, w ramach 2 funkcji państwa. Dla realizacji podzadań ustalono łącznie 17 szczegółowych działań, co przedstawiało się następująco:

- a) funkcja numer 3 „Edukacja, Wychowanie i Opieka”, realizowana poprzez ww. podzadania (z wyjątkiem podzadania 3.1.4 W) i działania (z wyjątkiem działań 3.1.4.1 W i 3.1.9.4 W) wykonywane w 2014 r., a także:

działanie 3.1.2.18.W – Promowanie uczenia się bez barier (legalizacja, nostryfikacja, duplikaty świadectw)

cel: zwiększenie możliwości kształcenia i zatrudnienia w kraju i poza granicami;

miernik: liczba wykonanych legalizacji, nostryfikacji oraz wydanych duplikatów świadectw;

działanie 3.1.5.2.W – Kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi

cel: zapewnienie uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi odpowiednich warunków do kształcenia;

miernik: liczba rozpatrzonych przez kuratora oświaty odwołań od orzeczeń poradni Psychologiczno-Pedagogicznej;

działanie 3.1.7.4.W – Profilaktyka problemów dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym i lokalnym

cel: kształtowanie otwartości i budowanie pozytywnego klimatu szkoły;

miernik: liczba szkół które podjęły działania określone w Rządowym programie wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnianiu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna +”;

działanie 3.1.9.1.W – Realizacja inwestycji budowlanych

cel: poprawienie infrastruktury edukacyjnej;

miernik: liczba zrealizowanych inwestycji.

- b) funkcja numer 16 „Sprawy obywatelskie”, która to funkcja realizowana była poprzez 1 zadanie, 1 podzadanie i 1 działanie, tj.:

zadanie 16.2.W – Przeciwdziałanie dyskryminacji, podtrzymywania tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych

cel: zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych;

miernik: stosunek liczby projektów na rzecz mniejszości narodowych realizowanych przez wojewodę do wszystkich projektów zgłoszonych wojewodzie;

podzadanie 16.2.1.W – Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz działanie wobec mniejszości narodowych i etnicznych

cel: ochrona praw i interesów mniejszości narodowych i etnicznych;

miernik: liczba realizowanych projektów w stosunku do ogólnej liczby złożonych wniosków na realizację programu;

działanie 16.2.1.2.W – Działanie na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego

cel: ochrona praw i interesów mniejszości narodowych i etnicznych;

miernik: liczba realizowanych projektów w stosunku do ogólnej liczby złożonych wniosków na realizację programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce.

Ustalono, iż w przypadku niektórych działań realizowanych przez KO zarówno w roku 2014 jak i 2015 nastąpiła zmiana ich numeracji, zgodnie z katalogiem umieszczonym w załączniku nr 67 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r., poz. 825), co przedstawiało się w następujący sposób:

- 1) podzadanie 3.1.1.W - Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty
 - działanie - Nadzór pedagogiczny
 - w 2014 r. – 3.1.1.7.W;
 - w 2015 r. – 3.1.1.6.W.
- 2) podzadanie 3.1.2.W - Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne
 - działanie - Wspieranie dostępu do podręczników
 - w 2014 r. – 3.1.2.7.W;
 - w 2015 r. – 3.1.2.6.W.
 - działanie - Akredytacja placówek doskonalenia i placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego
 - w 2014 r. – 3.1.3.15.W;
 - w 2015 r. – 3.1.2.14.W.
- 3) podzadanie 3.1.3.5.W - Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych
 - działanie - Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli
 - w 2014 r. – 3.1.3.5.W;
 - w 2015 r. – 3.1.3.4.W.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż cele zostały sformułowane przez dysponenta zgodnie z wytycznymi do noty budżetowej (odpowiednio na rok 2014 i 2015), gdyż były: **istotne, precyzyjne, spójne, mierzalne, określone w czasie oraz realistyczne.**

Zgodnie z wytycznymi do noty budżetowej opracowano również mierniki, tj.:

- 1) dla każdego zadania, podzadania i działania, jednostka opracowała jeden miernik,
- 2) umożliwiły one rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów, a sposób jego użycia był efektywny, bowiem opierał się na już funkcjonującej sprawozdawczości oraz danych opracowywanych przez jednostkę i nie wiązał się z kosztami związanymi wyłącznie z ich użyciem na potrzeby budżetu zadaniowego,
- 3) są spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
- 4) zdefiniowane zostały w sposób umożliwiający ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie,
- 5) mierniki na podzadaniach i działaniach mierzyły to, na co jednostka realizująca podzadania/działania ma wpływ,

- 6) miernik na zdaniach został ustalony przez Ministerstwo Finansów w rozporządzeniu -
nocie budżetowej,
- 7) posiadają wiarygodne i dostępne źródło danych umożliwiające ich weryfikację,
- 8) sprawozdania z wykonania wartości docelowych mierników zostało dokonane
w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej
w układzie zadaniowym.

[akta kontroli str. 350-402, 450-451, 457-458, 464-465, 470-471]

3.2. Główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadania i działania

Do zadań KO, zgodnie z § 4 Statutu, należy w szczególności prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami oświatowymi oraz wykonywanie zadań i kompetencji związanych z realizacją polityki oświatowej państwa w województwie.

KO działa na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.);
- 2) ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.);
- 3) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 973);
- 4) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1270);
- 5) Statutu Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie;
- 6) Statutu Kuratorium Oświaty w Olsztynie;
- 7) Regulaminu Organizacyjnego Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

Głównymi uwarunkowaniami realizacji zadania, podzadań i działań są:

- 1) czynniki zewnętrzne, tj.:
 - a) ww. uregulowania prawne dotyczące kompetencji oraz sposobu działania KO,
 - b) kierunki polityki oświatowej określane na dany rok szkolny przez Ministra Edukacji Narodowej,
 - c) kierunki realizacji zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego ustalane na dany rok szkolny przez Ministra Edukacji Narodowej,
 - d) zadania wynikające z podpisanych przez Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty porozumień oraz otrzymanych upoważnień służących realizacji polityki oświatowej państwa, w tym programów rządowych,
 - e) wnioski, skargi i interwencje zgłaszane przez interesantów odnośnie sposobu wypełniania przez szkoły i placówki zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.
- 2) czynniki wewnętrzne, tj.:
 - a) przyjęte w Kuratorium Oświaty w Olsztynie zasady i procedury dotyczące sposobu realizacji budżetu zadaniowego w układzie zadaniowym, tj.:

- zarządzenie Nr 55 Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych,
 - zarządzenie Nr 62 Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie,
 - zarządzenie Nr 35 Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie zmiany planu kont Kuratorium Oświaty w Olsztynie (ze zm.).
- b) plan nadzoru pedagogicznego określany przez Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty na dany rok szkolny uwzględniający wskazania Ministra Edukacji Narodowej oraz wnioski z nadzoru pedagogicznego,
 - c) zasoby kadrowe - stan osobowy, przygotowanie merytoryczne wizytatorów do sprawowania nadzoru pedagogicznego, w tym osób uprawnionych do przeprowadzania ewaluacji i kontroli, fluktuacja kadr.

[akta kontroli str. 29-32]

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż jednostka prawidłowo wpisała się w strukturę zadaniowego planu wydatków. W sposób prawidłowy dokonała wyboru realizowanych przez siebie funkcji, zadań, podzadań i działań z istniejącego katalogu zadaniowego, stanowiącego załącznik do noty budżetowej odpowiednio na rok 2014 i 2015.

3.3. Podstawy określania planowanych i wykonanych wartości mierników oraz sposób zbierania danych o wartościach mierników zgodnie z terminami określonymi w kartach miernika

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej, wartości mierników zarówno planowane, jak i wykonane określono w oparciu o:

- 1) analizę wartości wskazanych w planie nadzoru pedagogicznego określonego przez MEN (liczba kontroli, ewaluacji);
- 2) szacowaną liczbę kontroli doraźnych, przeprowadzanych w roku szkolnym, w związku ze skargami interesantów;
- 3) analizę danych zawartych w raportach, informacjach dot. funkcjonowania oświaty w województwie warmińsko-mazurskim;
- 4) informację pozyskaną z jednostek samorządu terytorialnego realizujących działania na rzecz oświaty;
- 5) wnioski z nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty;
- 6) kalkulację kosztów ponoszonych na delegacje pracowników realizujących zadanie;
- 7) analizę możliwości wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, jakimi dysponuje Kurator Oświaty.

[akta kontroli str. 29, 38, 262-265, 284-289]

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż planowanie i wyliczenie wartości mierników stopnia realizacji celów, zadania, podzadań i działań odbywa się na podstawie realnych danych.

Dane o wartościach mierników były zbierane, przez dyrektorów wydziałów merytorycznych KO - z uwzględnieniem działalności delegatur - w ujęciu miesięcznym, półrocznym i rocznym, zgodnie z terminami określonymi w kartach mierników. Do ich zbierania wykorzystano:

- 1) sprawozdania miesięczne, półroczne i roczne z nadzoru pedagogicznego przekazywane do MEN przez kuratora oświaty,
- 2) raporty z wyników egzaminów zewnętrznych przeprowadzanych przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży,
- 3) dokumentację finansową tj. sprawozdania z wykonania planu budżetu w ujęciu zadaniowym z poprzedniego roku budżetowego,
- 4) informacje statystyczne uzyskane z Systemu Informacji Oświatowej (SIO)
- 5) informacje statystyczne pozyskane z Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Olsztynie,
- 6) informacje zbiorcze sporządzane przez wydziały KO odpowiedzialne za realizację zadań zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym KO,
- 7) informacje pozyskiwane z jednostek samorządu terytorialnego (on-line i w formie tradycyjnej),
- 8) sprawozdania z wykonania zadań edukacyjnych przez podmioty wyłonione w ramach konkursów lub procedur przetargowych,
- 9) informacje pozyskane z innych instytucji prowadzących działalność edukacyjną np. Cechu rzemiosł Różnych w Olsztynie (odnośnie egzaminów zawodowych).

[akta kontroli str. 29, 38-39, 266-283, 290-349]

3.4. Weryfikacja określonych celów i mierników pod kątem zgodności z dokumentami strategicznymi jednostki i ich odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach jednostki

Kontrola wykazała, że przyjęte przez jednostkę cele i mierniki w budżecie zadaniowym znalazły swoje odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach KO, które zostały określone w ustawie z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty i wynikających z niej aktów prawnych, a także w Regulaminie Organizacyjnym KO.

Ponadto jak wyjaśnił Kurator Oświaty, „Wybrane cele i mierniki wynikają z dokumentów strategicznych rozumianych jako narzędzie zarządzania rozwojem kraju. Jako przykład w kontrolowanym okresie może posłużyć odwołanie do „Strategii Rozwoju Kraju 2020”. Strategia zakłada, że m.in. działania na rzecz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zmierzać będą w kierunku podnoszenia poziomu i jakości życia na wsi, poczynając od zapewnienia opieki i wychowania przedszkolnego. W roku 2014 i 2015 Kuratorium Oświaty w Olsztynie realizowało podzadanie 3.1.7. Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej, działanie 3.1.7.3 Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego (...).”

[akta kontroli str. 29, 33-34]

3.5. Dokonywane zmiany nazwy mierników, zapewnienie ciągłości

Analiza kart mierników przedłożonych do kontroli wykazała, iż KO w 2015 roku dokonało zmiany nazwy mierników na nw. podzadaniach, tj.:

— podzadanie 3.1.2.W

- nazwa miernika w 2014 r. – liczba uczniów i słuchaczy, którzy uzyskują kwalifikacje zawodowe w formach szkolnych i pozaszkolnych;
- nazwa miernika w 2015 r. – liczba uczniów i słuchaczy, którzy uzyskali świadectwo kwalifikacyjne oraz liczba uczniów i słuchaczy, którzy zdali egzamin zawodowy potwierdzający kwalifikacje zawodowe.

Metodologia wyliczania miernika pozostała bez zmian.

[akta kontroli str. 353, 374]

— podzadanie 3.1.6.W

- nazwa miernika w 2014 r. – liczba uczniów biorących udział w różnych formach zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w stosunku do ogólnej liczby uczniów na terenie województwa;
- nazwa miernika w 2015 r. – liczba dzieci i młodzieży biorących udział w wypoczynku dofinansowanym i sfinansowanym w województwie warmińsko-mazurskim ze środków, których dysponentem jest kurator oświaty.

Wprowadzenie nowego miernika wynikało z faktu, iż na wskazany w 2014 r. miernik Kurator Oświaty nie miał bezpośredniego wpływu.

[akta kontroli str. 365, 388]

— podzadanie 3.1.7.W

- nazwa miernika w 2014 r. – odsetek dzieci w wieku 3-5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej w stosunku do ogółu dzieci w tym wieku na terenie danego województwa;
- nazwa miernika w 2015 r. – liczba dzieci w wieku korzystających z edukacji przedszkolnej.

Wprowadzenie nowego miernika wynikało z analizy dotychczasowych danych pozyskiwanych z realizacji zadań w ramach budżetu zadaniowego w zakresie odnoszącym się do edukacji przedszkolnej. Nowy miernik rozszerzył możliwości oceny skuteczności realizacji celu.

[akta kontroli str. 367, 391]

W związku z powyższym uznaje się, iż zmiana nazw ww. mierników nie miała wpływu na zachowanie ciągłości i porównywalności danych oraz pomiaru stopnia realizacji celów w stosunku do lat poprzednich.

Ponadto ustalono, iż w roku 2015 – zgodnie z wytycznymi Ministra Edukacji Narodowej, wynikających z uruchomienia rezerw celowych – KO dokonało również zmian nazwy mierników na nw. działaniach, tj.:

- działanie 3.1.2.6.W – pismo z 14 maja 2015 r., znak: DE.WB.3512.11.2015.KHO, uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 26 – Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych;
- działanie 3.1.6.4.W – pismo z 13 sierpnia 2015 r., znak: DE.WB.3513.2.35.2015, uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 52 – Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego oraz poz. 83 – Środki na realizację rządowego programu wspierania organów prowadzących szkoły podstawowe w zakresie rozwijania kompetencji zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży – „Książki naszych marzeń.

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień kierownika jednostki, „(...) Wymienione działania są kontynuowane w bieżącym roku, co pozwala na porównywanie wartości osiągniętych mierników (...).”
[akta kontroli str. 40-41, 43-47]

3.6. Sprawdzenie czy wartość docelowa mierników jest tak planowana, aby osiągnięte rezultaty na poziomie działań i podzadań skutecznie i efektywnie wpływały na osiągnięcie planowanych rezultatów na poziomie zadania

Podczas kontroli stwierdzono, iż planowane wartości docelowe mierników określone na podzadaniach i działaniach są spójne z zaplanowaną wartością miernika na zadaniu, co przejawiało się w tym, że zapewniono kaskadowość mierników na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej poprzez wykazywanie działań związanych z realizacją zadań ustawowych w zakresie oświaty i wychowania, co przejawiało się poprzez realizację celów wskazanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

3.7. Zapewnienie zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą

Ustalono, iż podstawą prawną regulującą system działania kontroli zarządczej w jednostce w roku 2014 i 2015 było zarządzenie nr 74 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt. 2 lit. b), c), d) i e) część II Standardy kontroli zarządczej – postanowienia szczegółowe zarządzenia nr 74 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 23 grudnia 2011 r.:

- cele i zadania określa się w rocznej perspektywie;
- osiąganie celów i wykonywanie zadań jest monitorowane poprzez kontrole wewnętrzne przeprowadzane przez dyrektorów wydziałów i delegatur oraz sprawozdania i raporty sporządzane po zakończeniu poszczególnych zadań lub działań;
- określając cele i zadania dba się o wskazanie wydziału/delegatury lub osoby odpowiedzialnej bezpośrednio za ich wykonanie;
- w odniesieniu do celów i zadań dokonuje się identyfikacji ryzyka nie rzadziej niż raz w roku;
- zidentyfikowane ryzyka poddaje się analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków
- określa się akceptowany poziom ryzyka;
- w stosunku do każdego ryzyka określa się rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie);
- Kurator Oświaty oraz upoważnieni pracownicy określają działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą ww. zagadnienia zostały uregulowane w: Planie Działalności Kuratorium Oświaty w Olsztynie na rok 2014 i 2015, Sprawozdaniach z wykonania ww. planów; Arkuszu identyfikacji ryzyk, Raportach na temat ryzyka w odniesieniu do Planu Działalności Kuratorium Oświaty w Olsztynie na rok 2014 i 2015 oraz kartach procesu.

Analiza ww. dokumentacji oraz zestawień opracowanych przez KO na potrzeby kontroli wykazała, iż w okresie objętym kontrolą cele i mierniki na podzadaniach i działaniach (czyli na szczeblach, na których jednostka sama opracowuje cele i mierniki) nie miały odzwierciedlenia w kontroli zarządczej. *[akta kontroli str. 61-63, 151-152, 177-197, 415-448]* Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki w KO z dnia 15 grudnia 2016 r. wynika, iż „*W omawianym okresie przyjęta w KO koncepcja sprawowania kontroli zarządczej zakładała w Planie działalności Kuratorium przyjęcie do realizacji wybranych celów strategicznych nakierowanych na rozwój Instytucji, co determinowało sposób określenia mierników i ich wartości.*” *[akta kontroli str. 153, 156]*

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, iż zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jednym z głównych celów kontroli zarządczej wymienionych w pkt 2 i 3 ww. artykułu jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz wiarygodności sprawozdań. W związku z powyższym niezbędne jest zapewnienie zgodności kontroli zarządczej z budżetem zadaniowym, co polega m.in. na doprowadzeniu do zgodności części sprawozdawczej Wieloletniego Planu Finansowego Państwa z planem działania jednostki. Jednocześnie możliwe jest wskazanie w kontroli zarządczej dodatkowych wskaźników, jak to miało miejsce w Planie działalności KO, które dostarczają kierownikowi jednostki bardziej szczegółowych danych na temat efektywności i skuteczności jej funkcjonowania.

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość jest były kierownik jednostki kontrolowanej.

W trakcie trwania czynności kontrolnych przedłożono kontrolującym Plan działalności Kuratorium Oświaty w Olsztynie na rok 2016, na podstawie którego stwierdzono, iż w roku 2016 cele i mierniki na podzadaniach i działaniach określone w kartach mierników miały odzwierciedlenie w kontroli zarządczej.

3.8. Czy określono osoby odpowiedzialne za realizację miernika i celu

W powyższym obszarze kontrola wykazała uchybienie polegające na tym, iż w KO w Olsztynie nie określono osób odpowiedzialnych za realizację miernika i celu.

Dyrektor Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki wyjaśnił, iż „*W Planie działalności Kuratorium Oświaty w Olsztynie na rok 2014 wskazano osoby odpowiedzialne za realizację zadań, natomiast w planie na rok 2015 wskazano odniesienie wykonywanych zadań do dokumentów strategicznych (z informacji uzyskanej od osoby odpowiedzialnej za kontrolę zarządczą na polecenie W-MKO).*” *[akta kontroli str. 153, 157]*

W świetle ustaleń kontroli w zakresie braku zapewnienia zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, o czym szczegółowo powyżej w pkt 3.7. niniejszego dokumentu, kontrolujący nie uwzględnili ww. wyjaśnień.

Skutkiem nieokreślenia osób odpowiedzialnych za realizację celu i miernika jest brak należytego nadzoru nad realizacją celów i mierników.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. uchybienia jest były kierownik jednostki kontrolowanej.

Podsumowując, działalność jednostki w zakresie planowania w układzie zadaniowym ocenia się **pozytywnie**, z tym, że za nieprawidłowość uznaje się niezgodność budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą oraz jako uchybienie – nieoznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację miernika i celu.

IV. SPRAWOZDAWCZOŚĆ W UKŁADZIE ZADANIOWYM

4.1. Ewidencja wydatków w układzie zadaniowym

Stosownie do Zarządzenia Nr 35 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z 31 lipca 2012 r. w sprawie zmiany planu kont Kuratorium Oświaty w Olsztynie (z późniejszymi zmianami), plan oraz wydatki budżetowe w układzie zadaniowym ewidencjonowane są na koncie pozabilansowym 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013 r., poz. 289).

Na stronie Wn konta ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany, natomiast po stronie Ma ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego. Ewidencja szczegółowa do konta 990 jest prowadzona w sposób umożliwiający sporządzenie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Konto 990 na koniec roku nie wykazuje salda.

Ewidencja szczegółowa do konta 990 jest prowadzona w szczególności planu finansowego wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, tj. według podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków oraz kont pomocniczych, tj. kont analitycznych, które określają podzadania (xxx-xx) i działania (xxx-xx-xx). Obroty kont analitycznych są podstawą sporządzania sprawozdania w zakresie wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

Ponadto w Kuratorium, do ewidencji zobowiązań w układzie zadaniowym, ww. zarządzeniem przyjęto konto 991 Zobowiązania budżetu w układzie zadaniowym. Po stronie Wn konta ujmuje się zobowiązania jednostki, a po stronie Ma wyksięgowania po ich zapłacie – dotyczy sprawozdawczości półrocznej i rocznej. Ewidencję szczegółową do konta 991 prowadzi się według podziałek klasyfikacji budżetowej oraz w rozbiciu na działania i dostosowaną do potrzeb sprawozdawczości.

[akta kontroli str. 223-261]

Ustalenia

W trakcie czynności kontrolnych dokonano sprawdzenia 20 dokumentów księgowych w zakresie wydatków pozapłacowych Inspektoratu, poniesionych w 2014 i 2015 r. (do kontroli przyjęto po 10 najwyższych kwotowo dokumentów z obydwu okresów) w łącznej kwocie 899.759,16 zł, co stanowiło 18,5% ogółu wydatków rzeczowych poniesionych w 2014 i 2015 r. i ustalono, że dowody księgowe, na podstawie których realizowano wydatki: zawierały

wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), oznakowano w sposób prawidłowy (zawierały m.in. opis klasyfikacji zadaniowej w podziale na podzadanie), wydatki ujmowano jednocześnie w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym, wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w działaniu; czynności były związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania (celowość).

[akta kontroli str. 477-478]

W Kuratorium Zarządzeniem Nr 55 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych (z późniejszymi zmianami), przyjęty klucz podziału kosztów określono w następujący sposób:

- 1) wydatki bezpośrednio związane z działaniami określonymi w budżecie zadaniowym to wydatki bezpośrednie, które księguje się bez zastosowania klucza podziałowego, tj.:
 - wynagrodzenia pracowników merytorycznie związanych z wykonywaniem działań oraz pochodne od tych wynagrodzeń,
 - podróże służbowe,
 - zakup materiałów, usługi materialne i niematerialne związane z organizacją konkursów przedmiotowych, tematycznych, olimpiad, patronatów, wypoczynku dzieci i młodzieży, szkoleń nauczycieli, inne związane bezpośrednio z działaniem,
 - nagrody kuratora z okazji Dnia Edukacji Narodowej oraz pochodne od tych nagród,
 - inne, jeżeli powiązane wydatku z działaniem ujętym w planie zadaniowym jest jednoznaczne;
- 2) wydatki pośrednie to takie, których jednoznacznie nie można przypisać do wydatku bezpośredniego i będą przypisywane do poszczególnych działań na podstawie wskaźnika uwzględniającego udział etatów pracowników merytorycznych zaangażowanych w realizację danego działania.

[akta kontroli str. 220-222]

W zakresie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

4.2. Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym

2014 rok

Pismem z 20 lutego 2014 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Kuratorium Oświaty w Olsztynie o planowanych wydatkach budżetowych na 2014 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 11/2014 z 20 lutego 2014 r. plan wydatków w nw. działach wynosił **8.107.000 zł**, tj.:

- 801 Oświata i wychowanie – 6.294.000 zł, w tym rozdziały:
 - 80136 Kuratoria oświaty – 5.747.000 zł,
 - 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli – 265.000 zł,
 - 80195 Pozostała działalność – 282.000 zł;

- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 Kolonie, obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej – 1.813.000 zł,

na zadanie **3.1.W Oświata i wychowanie – 8.107.000 zł**, w tym:

- Podzadanie 3.1.1.W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty, Działanie 3.1.1.7.W Nadzór pedagogiczny – 4.061.000 zł;
- Podzadanie 3.1.2.W Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne, Działanie 3.1.2.15.W Akredytacja placówek doskonalenia i placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego – 55.000 zł;
- Podzadanie 3.1.3.W Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej – 1.389.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.1.W Prowadzenie spraw związanych z pragmatyką zawodową nauczycieli – 896.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.2.W Wyróżnianie nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze – 207.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.5.W Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli – 286.000 zł;
- Podzadanie 3.1.4. Przygotowanie i przeprowadzanie egzaminów, Działanie 3.1.4.1.W Funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych – 232.000 zł;
- Podzadanie 3.1.5.W Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych – 198.000 zł,
 - Działanie 3.1.5.1.W Stypendia Prezesa rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych – 49.000 zł,
 - Działanie 3.1.5.4.W Realizacja Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna – 48.000 zł,
 - Działanie 3.1.5.5.W Konkursy tematyczne, przedmiotowe, olimpiady i patronaty – 101.000 zł;
- Podzadanie 3.1.6.W Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna, Działanie 3.1.6.4.W Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi – 2.137.000 zł;
- Podzadanie 3.1.9.W Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury systemu oświaty, Działanie 3.1.9.4.W Program „Radosna Szkoła” – 35.000 zł.

Kwota wydatków w ciągu 2014 roku zwiększona została 10 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **754.753 zł** oraz zmniejszona 2 decyzjami o kwotę **28.836 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty dokonał 22 zmian w planie wydatków Kuratorium, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **633.572 zł**.

Na koniec 2014 roku plan wydatków zamknął się kwotą **8.832.917 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w poszczególnych działaniach przypisanych do konta pozabilansowego 990.

[akta kontroli str. 479-539]

2015 rok

Pismem z 16 lutego 2015 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Kuratorium Oświaty w Olsztynie o planowanych wydatkach budżetowych na 2015 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 5/2015 z 16 lutego 2015 r. plan wydatków w nw. działach wynosił **8.051.000 zł**, tj.:

- 801 Oświata i wychowanie – 6.370.000 zł, w tym rozdziały:
 - 80136 Kuratoria oświaty – 5.823.000 zł,
 - 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli – 265.000 zł,
 - 80195 Pozostała działalność – 282.000 zł;
- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 Kolonie, obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej – 1.681.000 zł,

na zadanie **3.1.W Oświata i wychowanie – 8.051.000 zł**, w tym:

- Podzadanie 3.1.1.W Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty, Działanie 3.1.1.6.W Nadzór pedagogiczny – 4.183.000 zł;
- Podzadanie 3.1.2.W Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne – 90.000 zł,
 - Działanie 3.1.2.6.W Wspieranie dostępu do podręczników – 15.000 zł,
 - Działanie 3.1.2.14.W Akredytacja placówek doskonalenia i placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków doksztalcania i doskonalenia zawodowego – 55.000 zł,
 - Działanie 3.1.2.17.W Realizacja Rządowego Programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła” – 5.000 zł,
 - Działanie 3.1.2.18.W Promowanie uczenia się bez barier (legalizacja, nostryfikacja, duplikaty świadectw) – 15.000 zł;
- Podzadanie 3.1.3.W Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie ich pragmatyki zawodowej – 1.468.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.1.W Prowadzenie spraw związanych z pragmatyką zawodową nauczycieli – 890.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.2.W Wyróżnianie nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze – 260.000 zł,
 - Działanie 3.1.3.4.W Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli – 318.000 zł;
- Podzadanie 3.1.5.W Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych – 270.000 zł,
 - Działanie 3.1.5.1.W Stypendia Prezesa rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych – 49.000 zł,
 - Działanie 3.1.5.2.W Kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – 20.000 zł,

- Działanie 3.1.5.4.W Realizacja Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna – 51.000 zł,
- Działanie 3.1.5.5.W Konkursy tematyczne, przedmiotowe, olimpiady i patronaty – 150.000 zł;
- Podzadanie 3.1.6.W Edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna, Działanie 3.1.6.4.W Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi – 2.009.000 zł;
- Podzadanie 3.1.7.W Wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej, Działanie 3.1.7.3.W Upowszechnianie wychowania przedszkolnego i wczesnej edukacji dzieci do podjęcia obowiązku szkolnego – 31.000 zł.

Kwota wydatków w ciągu 2015 roku zwiększona została 10 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **734.081 zł** oraz zmniejszona 1 decyzją o kwotę **37.940 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z ww. przepisami.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty dokonał 18 zmian w planie wydatków Kuratorium, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **322.642 zł**.

Na koniec 2015 roku plan wydatków zamknął się kwotą **8.747.141 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w poszczególnych działaniach przypisanych do konta pozabilansowego 990.

[akta kontroli str. 540-581]

W zakresie zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

4.3. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym

W okresie objętym kontrolą w zakresie budżetu w układzie zadaniowym, w jednostce sporządzane były następujące sprawozdania:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Prawidłowość i rzetelność jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez Kuratorium Oświaty, sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w nw. sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym konta 990 oraz 991, tj.:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2014 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2014 r.,
- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2015 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 r.

Ustalono, że kwoty wykazane w tych sprawozdaniach, sporządzane były w sposób czytelny i trwałe, zawierały podpisy Głównego Księgowego i Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty.

Ponadto ustalono, że powyższe sprawozdania, sporządzane były według katalogu funkcji, zadań, podzadań oraz działań obowiązującego w danych okresach sprawozdawczych na wzorach prawidłowych formularzy sprawozdań, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766).

W toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania sprawozdań zbiorczych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego i ustalono, że sprawozdania te sporządzane były z zachowaniem terminów określonych w ww. rozporządzeniu.

[akta kontroli str. 449-476]

W zakresie sprawozdawczości w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

V. NADZÓR I KONTROLA NAD EFEKTYWNOŚCIĄ I SKUTECZNOŚCIĄ PLANÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM NA PODSTAWIE MIERNIKÓW STOPNIA REALIZACJI CELÓW

5.1. Działania podjęte w przypadku niewykonania lub przekroczenia wartości miernika

W powyższym obszarze stwierdzono odchylenia na nw. szczeblach klasyfikacji zadaniowej pomiędzy planowanymi a uzyskanymi wartościami mierników, tj.:

- Zadanie 3.1 zrealizowano na poziomie:
 - 38% przy zaplanowanym procencie 42,8% - dot. 2014 r.
- Podzadanie 3.1.1 zrealizowano na poziomie:
 - 83,4% przy zaplanowanym procencie 89,25% – dot. 2014 r.
- Działanie 3.1.1.7 zrealizowano na poziomie:
 - 6,39% przy zaplanowanym procencie 1,3% – dot. 2014 r.
- Podzadanie 3.1.2 zrealizowano na poziomie:
 - 10965 przy zaplanowanej liczbie 7228 - dot. 2015 r.

- Działanie 3.1.2.6 zrealizowano na poziomie:
 - 94% przy zaplanowanym procencie 88,8% – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.2.17 zrealizowano na poziomie:
 - 1,33% przy zaplanowanym procencie 4% – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.2.18 zrealizowano na poziomie:
 - 129 przy zaplanowanej liczbie 180 - dot. 2015 r.
- Podzadanie 3.1.3 zrealizowano na poziomie:
 - 3149 przy zaplanowanej liczbie 2106 - dot. 2014 r.;
 - 2724 przy zaplanowanej liczbie 3000 - dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.3.2 zrealizowano na poziomie:
 - 255 przy zaplanowanej liczbie 197 - dot. 2014 r.
- Działanie 3.1.3.5 (odpowiednio 3.1.3.4 w 2015 r.) zrealizowano na poziomie:
 - 3149 przy zaplanowanej liczbie 2106 - dot. 2014 r.;
 - 2724 przy zaplanowanej liczbie 3000 - dot. 2015 r.
- Podzadanie 3.1.4 zrealizowano na poziomie:
 - 73,3% przy zaplanowanym procencie 78% - dot. 2014 r.
- Działanie 3.1.4.1 zrealizowano na poziomie:
 - 11% przy zaplanowanym procencie 8,3% – dot. 2014 r.
- Podzadanie 3.1.5 zrealizowano na poziomie:
 - 20,32% przy zaplanowanym procencie 35,37% – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.5.1 zrealizowano na poziomie:
 - 153 przy zaplanowanej liczbie 175 – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.5.4 zrealizowano na poziomie:
 - 46,5% przy zaplanowanym procencie 50,35% – dot. 2014 r.;
 - 26,78% przy zaplanowanym procencie 35,37% – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.5.5 zrealizowano na poziomie:
 - 2126 przy zaplanowanej liczbie 1664 – dot. 2014 r.
- Podzadanie 3.1.6 zrealizowano na poziomie:
 - 3665 przy zaplanowanej liczbie 4000 – dot. 2015 r.
- Działanie 3.1.6.4 zrealizowano na poziomie:
 - 23% przy zaplanowanym procencie 31,6% – dot. 2014 r.
- Działanie 3.1.7.3 zrealizowano na poziomie:
 - 74,6% przy zaplanowanym procencie 70% – dot. 2015 r.

[akta kontroli str. 457-458, 470-471]

W wyniku weryfikacji dokumentacji przedłożonej do kontroli ustalono, iż przyczyną odchyleń uzyskanych wartości mierników w okresie objętym kontrolą było zaistnienie czynników, na które Kurator Oświaty nie miał wpływu w chwili planowania jak np.: mała liczba szkół przystępujących do programu "Bezpieczna i przyjazna szkoła", mała liczba wniosków w sprawie legalizacji i nostryfikacji świadectw, konieczność powtórzenia konkursu na granty KO ze względu na zwrot niewykorzystanych środków, a tym samym zwiększona liczba uczestników grantu, zmniejszenie się liczby uczniów w szkołach, a tym samym liczby dzieci i młodzieży otrzymującej stypendium.

Na wysokość uzyskanych wartości mierników w 2014 r. miało również wpływ wykonywanie innych zadań zleconych przez MEN m.in. realizowanie kierunku polityki oświatowej państwa dot. Roku Szkoły Zawodowej – wizytatorzy pozyskiwali informacje do tworzenia mapy szkół zawodowych, a także zmiana przepisów prawnych regulujących wymagania jakie szkoła musi spełniać na poziomie E.

[akta kontroli str. 154, 158-165, 350-398]

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż w poszczególnych komórkach organizacyjnych jednostki prowadzona była na bieżąco analiza wartości osiąganych mierników założonych w planie budżetu w układzie zadaniowym. Odchylenia od wartości wykonania miernika zarówno dodatnie jak i ujemne były weryfikowane i pociągały za sobą określone działania KO, tj. np.:

- upowszechnienie wiedzy wśród nauczycieli na temat przygotowania się do postępowania kwalifikacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego,
- wzmocnienie świadomości dyrektorów szkół nt. ważności przygotowania oferty zajęć pozalekcyjnych (odnosząc się do problemu podczas oceny pracy dyrektora, narad z dyrektorami szkół),
- rozszerzenie działań promujących rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła”,
- zacieśnienie współpracy ze służbami społecznymi (GOPS, MOPS), w celu wyeliminowania przypadków rezygnacji przez rodziców z uczestnictwa dzieci w koloniach i obozach sfinansowanych/dofinansowanych z budżetu Wojewody.

Jednocześnie stwierdzono, iż w przypadku wystąpienia odchyleń pomiędzy planowanymi a uzyskanymi wartościami mierników, przy planowaniu wartości mierników na kolejne lata wzięto pod uwagę jego wykonanie w roku poprzednim.

[akta kontroli str. 154, 158-165, 350-398]

5.2. Przeprowadzanie przez jednostkę oceny uzyskanych rezultatów i jej wyniki

KO, w okresie objętym kontrolą, dokonywało oceny uzyskanych wartości mierników oraz pomiaru skuteczności realizacji podzadań i działań w oparciu o zasady określone w zarządzeniu Nr 29 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, zmienionym zarządzeniami Nr 14 z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz Nr 290 z dnia 12 listopada 2014 r.

Wyniki uzyskanych rezultatów wykorzystane zostały do oceny stanu warunków kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oraz realizacji przez szkoły zadań edukacyjnych. Jako przykład powyższego, Kurator Oświaty wskazał na działanie 3.1.2.5.W i 3.1.6.4.W realizowane w roku 2014 oraz 3.1.3.4.W – w 2015, tj.:

- 3.1.2.5.W Realizacja Rządowego programu "Bezpieczna i przyjazna szkoła" – mały udział szkół w realizacji programu skutkowało wzmocnieniem w kolejnym roku sposobu upowszechniania informacji na temat możliwości aplikowania o środki z rezerw celowych;
- 3.1.6.4.W Realizacja działań na rzecz dzieci i młodzieży, w tym we współpracy z organizacjami pozarządowymi - nie osiągnięto zakładanego miernika, co skutkowało

wprowadzeniem korekty do sposobu planowania kontroli wypoczynków w następnym roku;

- 3.1.3.4.W Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli - nie osiągnięto założonego miernika (liczby uczestników zadań edukacyjnych), jako wynik analizy efektywności i skuteczności wypracowano i wdrożono nowy sposób rozliczania grantów, co skutkuje większą starannością realizatorów zadań edukacyjnych.

[akta kontroli str. 29, 34-35]

5.3. Wpływ zmiany w budżecie jednostki na wartość osiągniętego miernika

Kontrola wykazała, iż zmiany w budżecie w układzie zadaniowym zarówno w roku 2014 jak i 2015 nie miały bezpośredniego wpływu na wartość osiągniętego miernika w działaniach KO, ponieważ zmiany w budżecie spowodowane były uruchomieniem rezerw celowych na realizację programów rządowych (na wniosek Ministra Edukacji Narodowej). W celu właściwego i jednolitego ujęcia w planie wydatków w układzie zadaniowym na dany rok środków pochodzących z rezerw celowych z budżetu państwa w latach 2014-2015 KO zastosowało standardy określone przez Ministra Edukacji Narodowej odnośnie klasyfikacji budżetu zadaniowego.

[akta kontroli str. 29, 35]

5.4. Czy na potrzeby efektywnej i skutecznej realizacji planów finansowych zostały założone inne wskaźniki produktu, efektu lub rezultatu (określone np. w dokumentach strategicznych, przepisach prawa)

Podczas kontroli stwierdzono, że jednostka posiada dodatkowe wskaźniki określone w planie działania jednostki. Są to inne wskaźniki które dają kierownikowi jednostki informację o realizacji zadań statutowych. Jednakże, jak to zostało stwierdzone (w pkt. 3.7 niniejszego dokumentu) nie mają one bezpośredniego powiązania z budżetem zadaniowym.

[akta kontroli str. 415-417, 433-435]

5.5. Ocena ryzyka związanego z osiąganiem celów - identyfikowanie i zarządzanie

W powyższym obszarze stwierdzono, iż ryzyko związane z osiąganiem celów zostało zidentyfikowane w kartach mierników.

Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą budżet zadaniowy nie znalazł odzwierciedlenia w kontroli zarządczej, skierowano do Kuratora Oświaty w Olsztynie zapytanie dotyczące wyjaśnienia w jaki sposób ryzyka wskazane w kartach mierników związane z osiąganiem celów są oceniane i zarządzane.

W wyjaśnieniu kierownik jednostki kontrolowanej powołał się na projekt, realizowany przez KO w 2015 r., pn. Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w urzędach administracji rządowej i województwie realizowany w ramach projektu systemowego „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie”. W wyjaśnieniu wskazano, iż w wyniku prowadzonych prac, związanych z wdrożeniem komponentu zarządzanie przez cele, opracowano karty procesów, w których wskazano cele procesów i ich mierniki, interesariuszy, określono ryzyka i sposób ich monitorowania. Jako cele strategiczne przyjęto cele określone w kartach mierników (BZ).

W przedmiotowym wyjaśnieniu wskazano również na Plan działalności KO oraz arkusz identyfikacji ryzyk, na podstawie których dokonano ich oceny oraz wskazano osoby odpowiedzialne za monitorowanie ryzyka.

[akta kontroli str. 61, 63-85]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, iż ww. dokumenty tj. karty procesów, Plan działalności KO oraz arkusz identyfikacji ryzyk zostały opracowane w oparciu o karty mierników na 2016 r. i nie dotyczą okresu objętego kontrolą, wskutek czego ww. wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przez kontrolujących.

W związku z powyższym, zwrócono się do Kuratora Oświaty o podanie przyczyn niedokonywania, w okresie objętym kontrolą, oceny oraz niezarządzania zidentyfikowanymi w kartach mierników ryzykami, związanymi z osiąganiem celów.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki wynika, że „*Ryzyka osiągnięcia celów zostały przedstawione w Kartach mierników. Karty mierników sporządzono w oparciu o identyfikację ryzyk przez osoby kierujące wydziałami lub bezpośrednio realizujące dane działanie (wyodrębnione w BZ). Dyrektorzy wydziałów merytorycznych sporządzali raporty na temat ryzyka w odniesieniu do procesów (w omawianym okresie proces identyfikowany był w oparciu o cel szczegółowy określony w Planie działalności na dany rok). Dyrektorzy wydziałów zatem posiadali wiedzę na temat ryzyk, potrafili je identyfikować oraz przeciwdziałać im występowaniu. Podejmowali działania w oparciu o bieżący monitoring wykonywanych zadań, kontroli wewnętrznych, bieżących analiz.*

Przykład:

- 1) Zwiększono liczbę kontroli wypoczynku podczas jednego wyjazdu wizytatorów,*
- 2) Prowadzono zintensyfikowany monitoring pracy wizytatorów pod kątem terminowości realizacji zadań,*
- 3) Wyznaczano koordynatorów tematów kontroli,*
- 4) Przeprowadzano bieżące kontrole dokumentacji dot. np. przeprowadzania otwartego konkursu ofert na wypoczynek dzieci i młodzieży.”*

[akta kontroli str. 153, 156-157]

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą tylko dwa raporty na temat ryzyka w odniesieniu do procesów dotyczyły bezpośrednio budżetu zadaniowego w układzie zadaniowym., tj.:

- Raport na temat ryzyka w odniesieniu do realizacji budżetu zadaniowego w układzie zadaniowym za rok 2014;
- Raport na temat ryzyka w odniesieniu do realizacji budżetu zadaniowego w układzie zadaniowym za rok 2015.

[akta kontroli str. 582-585]

Przedmiotowa dokumentacja została opracowana, w związku postanowieniem § 13 zarządzenia nr 62 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie, zgodnie z którym osoba

odpowiedzialna za nadzór nad procesem kontroli BZ obowiązana jest do złożenia zespołowi ds. zarządzania ryzykiem w terminie do końca marca informacji o sposobie realizacji BZ w roku poprzednim wraz z przedstawieniem wartości osiągniętych mierników.

W związku z powyższym kontrolujący nie uwzględnili przedmiotowych wyjaśnień.

Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą budżet zadaniowy nie znalazł odzwierciedlenia w kontroli zarządczej, ryzyka nie zostały ocenione, co stworzyło realne zagrożenie w osiągnięciu założonych przez jednostkę celów oraz planowanego poziomu realizacji zadania. Powyższa nieprawidłowość skutkuje również brakiem określenia sposobów reakcji w przypadku wystąpienia zidentyfikowanego ryzyka.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. nieprawidłowości jest były kierownik jednostki kontrolowanej.

5.6. Sposób wykorzystywania przez kierownika jednostki dostarczonych wskaźników do podejmowania decyzji pozwalających na poprawę osiągniętych rezultatów

Ustalono, iż wskaźniki dotyczące efektywności i skuteczności, jak również uzyskane pomiary mierników z realizacji założonych przez jednostkę celów są na bieżąco analizowane.

Jak wyjaśnił Kurator Oświaty, „(...)Wskaźniki dotyczące efektywności i skuteczności, jak również uzyskane pomiary z realizacji celów stanowią podstawę do weryfikacji poprawności podejmowanych działań i przyjętych założeń i podejmowanie decyzji co do konieczności wprowadzenia określonych zmian, bądź na etapie planowania i założeń, bądź na etapie realizacji celów, bądź na etapie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny oraz terminowy. Pomiar wartości osiąganych umożliwia określenie, w jakim stopniu planowane działania są realizowane a planowane wyniki osiągnięte. Dzięki pomiarowi wartości mierników możliwe jest ustalenie zależności pomiędzy osiągniętymi wartościami mierników a poniesionymi nakładami (...)”

Ponadto w ww. wyjaśnieniach wskazano, iż „(...) Mierniki uzyskanych wyników stanowią (...) podstawę do zidentyfikowania potencjalnych rozbieżności pomiędzy stawianymi celami a osiąganymi rezultatami i określenia skali tych rozbieżności. Ułatwiają również zidentyfikowanie ich przyczyn, a w konsekwencji podjęcie odpowiednich działań. Wskaźniki ułatwiają przeprowadzenie kalkulacji kosztów i określenie w jakim zakresie działania wymagają poprawy w związku z poniesionymi nakładami finansowymi (...).”

[akta kontroli str. 29, 35-36]

Efektami rzeczowymi poniesionych nakładów finansowych na działania są m.in.:

- przeprowadzone - przez KO w szkołach i placówkach, w ramach nadzoru pedagogicznego - kontrole i ewaluacje, które przyczyniły się do pozyskanie przez KO szerszej informacji na temat spełniania przez szkoły i placówki wymagań stawianych przez państwo;
- przeprowadzone przez KO kontrole wypoczynków zorganizowanych w województwie warmińsko-mazurskim, które skutkowały podniesieniem bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży;

- większa liczba dzieci w wieku od 3 do 5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej, a tym samym większa liczba dzieci spełniających roczny obowiązek przygotowania przedszkolnego, będącego warunkiem podjęcia nauki w szkole podstawowej;
 - większa liczba uczniów, którzy otrzymali darmowe podręczniki i środki na dofinansowanie zakupu podręczników;
 - większa liczba uczestników konkursów przedmiotowych organizowanych dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zakwalifikowanych do II etapu.
- Powyższe pozwoliło zapewnić uczniom warunki do rozwoju zainteresowań.

[akta kontroli str. 29, 36-37]

W związku z powyższym stwierdza się, iż wskaźniki dostarczane kierownikowi jednostki są przez niego wykorzystywane w podejmowaniu decyzji mających na celu poprawę osiągniętych rezultatów.

5.7. Wpływ realizacji miernika na obszar rzeczywistości społeczno – gospodarczej zadania, podzadania i działania

Realizując zadanie 3.1 W i uzyskując planowane mierniki osiągnięte są założone przez KO cele podzadań i działań, tj. np.:

- 1) zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad jakością kształcenia i wychowania;
- 2) podnoszenie jakości pracy szkół i placówek oświatowych;
- 3) podniesienie kwalifikacji zawodowej;
- 4) tworzenie warunków do rozwoju kompetencji zawodowych nauczycieli;
- 5) promowanie jakości pracy nauczycieli;
- 6) zapewnienie nauczycielom możliwości dokształcania i doskonalenia zawodowego;
- 7) wyrównywanie szans edukacyjnych i wspieranie rozwoju dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin będących w trudnej sytuacji życiowej i z terenów wiejskich oraz uczniów zdolnych;
- 8) wspieranie uczniów szczególnie uzdolnionych;
- 9) zwiększenie upowszechnienia edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-5 lat;
- 10) kształtowanie otwartości i budowanie pozytywnego klimatu szkoły;
- 11) zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych.

Jak wyjaśnił Kurator Oświaty, „(...) cele odnoszą się do różnych obszarów edukacji i ich osiągnięcie poprzez uzyskiwanie mierników bezpośrednio wskazuje na rozwój jakościowy pracy szkół i placówek w województwie warmińsko-mazurskim. Przyczynia się to do:

- systemowych zmian np. w zakresie wspierania i doskonalenia nauczycieli,
- wspomagania uczniów o szczególnych potrzebach,
- realizacji programów rządowych w ramach rezerw celowych.”

[akta kontroli str. 29-35]

5.8. Czy liczonego koszt jednostkowy (w przypadku miernika produktu) i czy porównywano go na przestrzeni lat i wyciągano stosowne wnioski

W powyższym obszarze stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą KO dokonywało wyliczenia kosztu jednostkowego na podstawie karty pomiaru, stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia Wojewody Warmińsko - Mazurskiego Nr 29 z dnia 26 stycznia 2012 r. ze zm.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki, „(...) *pomiar kosztu jednostkowego zaplanowano w perspektywie 3 lat i odbędzie się on w 2017 r. po sporządzeniu rocznego sprawozdania z wykonania BZ.*”

Ww. wyjaśnienie zostało uwzględnione przez kontrolujących.

Reasumując, działalność jednostki w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

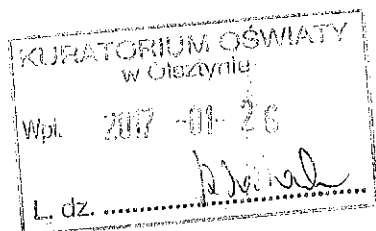
Do ustaleń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego nie zostały wniesione zastrzeżenia.

W związku z:

- 1) wprowadzeniem przez KO procedur, regulujących tematykę budżetu zadaniowego, tj.:
 - zarządzenie Nr 56 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania, nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym w Kuratorium Oświaty w Olsztynie;
 - zarządzenie Nr 54 Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie powołania zespołu ds. zarządzania przez cele;
- 2) opracowaniem Planu działalności Kuratorium Oświaty w Olsztynie na 2016 r. w oparciu o karty mierników na rok 2016,
- 3) zidentyfikowaniem – w odniesieniu do ww. planu - ryzyk, dokonaniem ich oceny oraz wskazaniem osób odpowiedzialnych za realizację miernika i celu,

odstępuje się od wydawania zaleceń w zakresie opracowania procedur dot. planowania i wykonywania budżetu w układzie zadaniowym oraz monitorowania realizacji celów.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojewski

INSPEKTOR WOJEWÓDZKI

Iwona Zajac

DYREKTOR
WYDZIAŁU FINANSÓW I KONTROLI

Elżbieta Stupienko