



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 17 listopada 2016 r.

DSWM-WPS.0915.1.2016.KM

Pan
dr hab. Michał Federowicz
Dyrektor Instytutu Badań Edukacyjnych
01-180 Warszawa
ul. Górczewska 8

Wystąpienie pokontrolne

Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011r o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) przedstawiam *Wystąpienie pokontrolne* z kontroli przeprowadzonej pn. „Działalność finansowa Instytutu Badań Edukacyjnych, organizacja i jakość pracy oraz jakość zarządzania instytutem”.

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. 2016, poz. 371 j.t.), Ministerstwo Edukacji Narodowej¹ w okresie od 28 kwietnia do 3 czerwca 2016 r. przeprowadziło kontrolę w Instytucie Badań Edukacyjnych z siedzibą w Warszawie przy ul. Górczewskiej 8, pn. „Działalność finansowa Instytutu Badań Edukacyjnych, organizacja i jakość pracy oraz jakość zarządzania instytutem”.

Celem kontroli była ocena:

- działalności finansowej Instytutu,
- organizacji i jakości pracy Instytutu,
- jakości zarządzania Instytutem.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. w zakresie działalności finansowej oraz od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli w pozostałych zakresach.

Działalność IBE w zakresie objętym kontrolą została oceniona pozytywnie.

¹ Pani Katarzyna Malec – główny specjalista w Wydziale Planowania Strategicznego (od czerwca 2016 r. w Wydziale Badań Edukacyjnych) w Departamencie Strategii i Współpracy Międzynarodowej na podstawie upoważnienia nr 11/2016 z 25.04.2016 r. – kierownik zespołu kontrolującego, Pani Aleksandra Lisek – radca ministra w Wydziale Kontroli Instytucjonalnej w Biurze Kontroli – na podstawie upoważnienia nr 12/2016 z 25.04.2016 r., Pani Anna Nojszewska – główny specjalista w Wydziale Kontroli Instytucjonalnej w Biurze Kontroli – na podstawie upoważnienia nr 13/2016 z 25.04.2016 r., Pani Beata Terlecka – główny specjalista w Wydziale Finansowo-Księgowym w Departamencie Ekonomicznym – na podstawie upoważnienia nr 14/2016 z 25.04.2016 r.

Stwierdzona podczas kontroli nieprawidłowość polega na niezawieraniu z pracownikami naukowymi umów dotyczących zakazu prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu, o których mowa w art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

Uwagi odnoszące się do kontrolowanej działalności w szczególności dotyczą niejednoznacznych zapisów w Regulaminie Organizacyjnym IBE, w zakresie podziału zadań pomiędzy dyrektorem a jego zastępcami oraz niezakończenia prac nad ostateczną wersją dokumentu strategicznego, tj. *Strategii Rozwoju Instytutu na lata 2015-2025*, który Rada Naukowa Instytutu uznała jako podstawę do opracowania ostatecznej wersji dokumentu.

Instytutem Badań Edukacyjnych (dalej: IBE lub Instytut) od dnia 1 kwietnia 2009 r. kieruje dr hab. Michał Federowicz, powołany przez Ministra Edukacji Narodowej na dyrektora IBE po przeprowadzonych konkursach na tę funkcję w 2009 r., a następnie w 2014 r. Zastępcami dyrektora są: dr Michał Sitek, zatrudniony 16 kwietnia 2009 r. na stanowisku zastępcy dyrektora ds. naukowych, a od 1 grudnia 2014 r. na stanowisku zastępcy dyrektora ds. badawczych i wdrożeń, oraz mgr Zbigniew Stępniewski, zatrudniony 15 lutego 2013 r. na stanowisku zastępcy dyrektora ds. finansowych i zarządzania.

Instytut Badań Edukacyjnych powstał 1 lipca 1990 roku na mocy zarządzenia nr 21 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie przekształcenia Instytutu Badań Pedagogicznych w Instytut Badań Edukacyjnych (Dz. Urz. MEN nr 5 poz. 31). Jest jednostką nadzorowaną przez Ministra Edukacji Narodowej. Podstawowymi aktami prawnym regulującym działalność i finansowanie Instytutu są: ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. 2016, poz. 371 j.t.) (dalej: uib) oraz ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. 2014, poz. 1620 j.t.).

Poprzednia kontrola IBE została przeprowadzona przez MEN w okresie od 17 września do 31 października 2013 r. Przedstawione przez dyrektora IBE informacje o wykonaniu zaleceń pokontrolnych wymagały uzgodnień prawnych, w szczególności należało uzgodnić treść pełnomocnictw dla zastępców dyrektora. W wyniku uzgodnień prawnych, treść pełnomocnictw dla zastępców dyrektora została zaakceptowana zarówno przez IBE, jak i przez MEN. Minister Edukacji Narodowej 23 lipca 2015 r. przyjął informację o wykonaniu przez IBE zaleceń pokontrolnych.

1. Działalność finansowa Instytutu.

A. Plany finansowe Instytutu i ich wykonanie.

Instytut Badań Edukacyjnych jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym.

Na podstawie przepisów art. 2 uib do podstawowej działalności Instytutu, należy:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych,
- 2) przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki,
- 3) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych, instytuty badawcze mogą prowadzić studia podyplomowe i doktoranckie oraz inne formy kształcenia, w tym szkolenia i kursy dokształcające (art. 2 ust. 3 uib).

Instytut może prowadzić działalność inną niż ww., która musi być wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym (art. 2 ust. 4 uib).

Instytut osiąga przychody z dotacji na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 13 ust. 1 oraz art. 18 ust.1 pkt 1), oraz z innych źródeł (zgodnie z art. 18 ust. 8 uib).

Dochód Instytutu przeznaczany jest na cele statutowe, czyli prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz ich wdrażanie, w tym także na nabycie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji tych celów oraz opłacenie podatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów.

Zysk brutto Instytutu z działalności podstawowej, działalności określonej w art. 2 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych oraz zysk netto z działalności określonej w art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych przeznacza się na działalność podstawową Instytutu poprzez zwiększenie:

- funduszu rezerwowego,
- funduszu badań własnych,
- funduszu nagród,
- zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych).

Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych (art. 18 ust. 10, 11, 12) podstawą gospodarowania środkami jest roczny plan finansowy, który obejmuje:

- 1) przychody własne,
- 2) dotacje z budżetu państwa,
- 3) koszty, w tym:
 - a) wynagrodzenia i naliczane od nich składki,
 - b) płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - c) koszty majątkowe.

Roczny plan finansowy ustala dyrektor instytutu po zasięgnięciu opinii rady naukowej.

Plan finansowy na rok 2014 został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu Rady Naukowej IBE w dniu 25.04.2014 r., natomiast plan finansowy na rok 2015 został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu Rady Naukowej IBE w dniu 21.04.2015 r. Strukturę przychodów i kosztów w latach 2014 - 2015 przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 1. Struktura przychodów i kosztów w 2014 r.

	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r. w tys. zł	Plan na 2014 r. w tys. zł
A.	PRZYCHODY OGÓŁEM, z tego:	84 197	114 809
I.	Dotacje z budżetu	752	800
1	Dotacja podmiotowa	752	800
II.	Inne środki na naukę z budżetu	79	79
1	Środki NCN na realizację projektów	12	24
2	Środki MNiSW w ramach programu Index Plus	55	55
3	Środki MiR w ramach PO PT	12	
III.	Środki budżetowe na realizację projektów PO KL	80 871	112 447
1	Projekt EE - POKL.03.01.01	61 898	83 725
2	Projekt KRK - POKL.03.04.01	7 366	9 012
3	Projekt EWD II - POKL.03.02.00	2 985	4 112
4	Projekt OBUT - POKL.03.02.00	3 281	3 320
5	Projekt IBUS - POKL01.05.00	453	426
6	Projekt KRK/Pilotaż - POKL.03.04.01	3 222	7 856
7	Projekt KRK/ZRK- POKL.03.04.01	1 666	3 996
IV.	Wkład własny finansowy na realizację projektów PO KL	81	75
V.	Środki na realizację programów międzynarodowych	28	
VI.	Przychody własne	2 386	1 408
1	Usługi działalności statutowej	1 247	619
2	Inne przychody, w tym: pożytki z najmu	521 35	409 30
3	Przychody finansowe	618	380
B	KOSZTY OGÓŁEM, z tego:	83 932	114 757
I.	Wynagrodzenia, w tym:	26 938	28 762
1	Wynagrodzenie osobowe	23 330	24 432
2	Dodatkowe roczne wynagrodzenie i nagrody roczne	1 792	1 830
3	Honoraria i prace zlecone	1 816	2 500
II.	Składki naliczane od wynagrodzeń	4 449	4 688
III.	Odpis na ZFŚS i inne świadczenia pracownicze	384	384
IV.	Amortyzacja	498	346
V.	Pozostałe koszty, w tym:	51 663	80 577
a	materiały i usługi obce	49 133	79 084
b	inne koszty	2 530	1 493
C	Podatek dochodowy	55	50
D	Wynik finansowy działalności netto	210	2

Tabela 2. Struktura przychodów i kosztów w 2015 r.

	Wyszczególnienie	Plan na 2015 r. w tys. zł	Wykonanie 2015 r. w tys. zł
A	PRZYCHODY OGÓŁEM, z tego:	93 784	89 594
I.	Dotacje z budżetu	1122	1122
1	Dotacja podmiotowa	1122	1122
II.	Inne środki na naukę z budżetu	121	67
1	Dotacja celowa na rzecz młodych naukowców	10	6
2	Środki NCN na realizację projektów	111	61
III.	Środki budżetowe na realizację projektów PO KL	89 377	85 199
1	Projekt EE - POKL.03.01.01	67 344	85 199
2	Projekt KRK - POKL.03.04.01	8 161	
3	Projekt EWD II - POKL.03.02.00	5 046	
4	Projekt KRK/Pilotaż - POKL03.04.01	4 510	
5	Projekt KRK/ZRK- POKL03.04.01	4 316	
IV.	Inne dotacje do działalności		37
V.	Środki na realizację programów międzynarodowych	208	256
VI.	Przychody własne	2 956	2 913
1	Usługi działalności statutowej	2 017	2 373
2	Inne przychody, w tym:	337	222
	pożytki z najmu	30	27
3	Przychody finansowe	602	318
B	KOSZTY OGÓŁEM, z tego:	93 650	89 344
I.	Wynagrodzenia, w tym:	24 833	22 049
1	Wynagrodzenie osobowe	21 350	19 788
2	Dodatkowe roczne wynagrodzenie i nagrody roczne	1983	
3	Honoraria i prace zlecone	1500	2 261
II.	Składki naliczane od wynagrodzeń	4 324	3 612
III.	Odpis na ZFŚS i inne świadczenia pracownicze	303	280
IV.	Amortyzacja	296	340
V.	Pozostałe koszty, w tym:	63 894	63 063
a	materiały i usługi obce	62 500	60 825
b	inne koszty	1 394	2 238
C	Podatek dochodowy	50	43
D	Wynik finansowy działalności netto	84	207

Na podstawie art.19 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych IBE zobowiązany jest do tworzenia następujących funduszy:

- statutowy (podstawowy), który stanowi równowartość majątku według stanu na dzień rozpoczęcia działalności,
- rezerwowy (zapasowy),
- zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (tworzone z zysku netto).

Natomiast na podstawie art. 19 ust. 2 uib, IBE tworzy również fundusze: badań własnych oraz nagród (oba tworzone z zysku netto za poprzedni rok obrotowy).

W Instytucie funkcjonuje ponadto fundusz (kapitał) z aktualizacji wyceny środków trwałych, utworzony na podstawie ustawy o rachunkowości, który odzwierciedla skutki aktualizacji wyceny środków trwałych, dokonanej na dzień 01.01.1995 r. Kwota funduszu stanowi różnicę między wartością netto środków trwałych przed i po aktualizacji.

Kapitał (fundusz własny) w IBE stanowią: kapitał podstawowy (fundusz statutowy), kapitał zapasowy (fundusz rezerwowy), kapitał z aktualizacji wyceny, a także niepodzielone zyski. Stan kapitału (funduszu) własnego na dzień bilansowy 31.12.2014 r. oraz 31.12.2015 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Stan kapitału (funduszu) własnego na dzień bilansowy 31.12.2014 r. oraz 31.12.2015 r.

Fundusze	Stan na dzień bilansowy 31.12.2015 r.	Stan na dzień bilansowy 31.12.2014 r.
Kapitał (fundusz) własny:	3 431 868,08	3 413 871,21
Kapitał (fundusz) podstawowy (statutowy)	1 612 217,82	1 612 217,82
Kapitał (fundusz) zapasowy (rezerwowy)	1 150 372,11	1 129 342,93
Kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny	462 018,66	462 018,66
Zysk netto	207 259,49	210 291,80

W trakcie kontroli ustalono, że roczne plany finansowe IBE, w okresie objętym kontrolą, są zgodne ze strukturą określoną w ustawie o instytutach badawczych.

B. Rachunkowość Instytutu.

Instytut prowadzi księgi rachunkowe zgodnie z ustawą o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.). Księgi rachunkowe jednostki prowadzone są w jej siedzibie, przy wykorzystaniu systemu finansowo-księgowego SAGE Symfonia Finanse i Księgowość 2011.a.

Księgowość w IBE funkcjonuje na podstawie przyjętych przez jednostkę zasad zwanych „Dokumentacją Zasad Rachunkowości Instytutu Badań Edukacyjnych” wprowadzonych zarządzeniem nr 38 z dnia 19 grudnia 2009 r. (zmienionych zarządzeniem nr 25 z dnia 30 grudnia 2011 r.).

Podczas kontroli ustalono, że przestrzegane były zasady rachunkowości.

Operacje gospodarcze zaewidencjonowane zostały zgodnie z podstawowymi zasadami rachunkowości, w tym zgodnie z zasadą memoriału i ostrożnej wyceny. Rachunek zysków i strat sporządzano według wariantu porównawczego, a rachunek przepływów pieniężnych metodą pośrednią. Jednostka amortyzuje i umarza środki trwałe i wartości niematerialne i prawne zgodnie z ustawą o rachunkowości i ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych. Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się wg cen nabycia lub wartości przeszacowanej, pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne.

C. Sprawozdawczość finansowa.

Zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach badawczych sprawozdanie finansowe IBE zatwierdza minister nadzorujący instytut.

Stosownie do postanowień art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art.18 ust.13 ustawy o instytutach badawczych, IBE przedłożyło Ministrowi Edukacji Narodowej sprawozdania finansowe za lata 2014, 2015 wraz z wnioskami dotyczącym podziału zysku.

Badanie sprawozdania finansowego IBE za 2015 r. przeprowadzała Firma audytorska KPW Audytor, w ocenie której sprawozdanie zostało sporządzone prawidłowo.

Sprawozdanie finansowe za 2015 r. zostało przedłożone Ministrowi Edukacji Narodowej do zatwierdzenia wraz z uchwałą Rady Naukowej Nr 6/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r. oraz propozycją podziału zysku za rok obrotowy 2015. Dyrektor Instytutu zaproponował podział zysku netto, osiągnięty przez IBE w roku 2015 w kwocie 207.259,49 zł. w następujący sposób:

- fundusz rezerwowy - kwota 20 725,95 zł, co stanowi 10% zysku;
- fundusz nagród - kwota 41.451,90 zł, o stanowi 20 % zysku;
- fundusz badań własnych - kwota 145.081,64 zł, co stanowi 70 % zysku.

Minister Edukacji Narodowej zatwierdził sprawozdanie i wyraził zgodę na podział zysku za rok 2015, w sposób zaproponowany przez IBE (pismo z 15.06.2016 r.).

Sprawozdanie finansowe IBE za rok 2014 zostało zbadane przez podmiot audytorski Kancelaria Biegłego Rewidenta Anna Kuza i Wspólnicy i otrzymało opinię bez zastrzeżeń. Zysk bilansowy za rok 2014 w kwocie 210 291,80 zł, decyzją Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12.05.2015 r. przeznaczono na:

- fundusz rezerwowy - kwota 21 029,18 zł;
- fundusz nagród - kwota 63 087,54 zł;
- fundusz badań własnych - kwota 126 175,08 zł.

Sprawozdanie finansowe IBE za rok 2014 zostało zatwierdzone przez Ministra Edukacji Narodowej w dniu 20.05.2015 r.

D. Kontrole i audyty przeprowadzone w Instytucie.

W latach 2014 - 2015 w Instytucie przeprowadzone zostały, niżej wymienione, kontrole i audyt projektów systemowych.

Audyt projektu „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego” w ramach Poddziałania 3.1.1 PO KL przeprowadzony został w kwietniu 2015 r. przez firmę AUDMAX Błażej Biliński. Celem audytu było uzyskanie racjonalnego zapewnienia dla Zamawiającego, iż wydatki poniesione i rozliczone w ramach projektu są kwalifikowalne oraz że projekt jest realizowany zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie projektu. Audytem objęte zostały księgi rachunkowe w części dotyczącej ewidencji operacji finansowych związanych z realizacją projektu wraz z dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę dokonania zapisów księgowych. Wyniki audytu wskazują, że sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych wnioski o płatność oraz informacje sprawozdawcze odpowiadają wymogom PO KL na lata 2007-2013, prawidłowo, rzetelnie i jasno przedstawiają stan finansowy i majątkowy na dzień sporządzenia opinii. Audytorzy pozytywnie ocenili system kontroli wewnętrznej funkcjonujący w IBE oraz przejrzystość i dostępność dokumentacji. W wynikach audytu zawarto, że projekt realizowany był zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, a wydatki poniesione na jego realizację były celowe i właściwie zakwalifikowane do współfinansowania w ramach PO KL.

W lipcu 2015 r. została przeprowadzona przez MEN kontrola systemowa projektu „Rozwój metody edukacyjnej wartości dodanej na potrzeby wzmocnienia ewaluacyjnej funkcji egzaminów zewnętrznych” realizowanego w ramach działania 3.2 Rozwój egzaminów zewnętrznych. Zakres kontroli obejmował prawidłowość realizacji projektu, rozliczeń finansowych oraz udzielania zamówień publicznych. W wyniku kontroli ustalono, że co do zasady zachowano odpowiednią ścieżkę audytu, która zapewniła możliwość prześledzenia przebiegu poszczególnych procesów związanych z realizacją projektu. Potwierdzono, że rozliczenia finansowe w projekcie były realizowane prawidłowo.

W terminie od 29 września do 30 października 2015 r. został przeprowadzony audyt przez firmę KPW Audytor Sp. zoo (na podstawie zawartej umowy nr 1017/2015 z dnia 29 września 2015 r. o przeprowadzenie audytu zewnętrznego wydatkowania środków na działalność statutową). Audytem objęto sposób wydatkowania środków finansowych przyznanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na działalność statutową. W ocenie końcowej audytu zawarto, że środki finansowe przyznane na działalność statutową w 2014 r., przez IBE zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i przepisami prawa oraz, że księgi rachunkowe są prowadzone prawidłowo.

Podmiot audytorski Kancelaria Biegłego Rewidenta Anna Kuza i Wspólnicy przeprowadziła badanie sprawozdania finansowego IBE za 2014 r. W szczególności badanie obejmowało sprawdzenie poprawności zastosowanych przez Instytut zasad (polityki) rachunkowości i znaczących

szacunków, sprawdzenie – w przeważającej mierze w sposób wyrwykowy – dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają liczby i informacje zawarte w sprawozdaniu finansowym, jak i całościową ocenę sprawozdania finansowego. Badanie dostarczyło wystarczającej podstawy do wyrażenia opinii – bez zastrzeżeń.

Badanie sprawozdania finansowego IBE za 2015 r., którego celem było zbadanie i wyrażenie opinii o zgodności sprawozdania finansowego z zasadami (polityką) rachunkowości, przeprowadziła - Firma audytorska KPW Audytor. Zdaniem audytorów, zbadane sprawozdanie finansowe we wszystkich aspektach rzetelnie i jasno przedstawiało informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31.12.2015 r., jak też jej wyniku finansowego za rok obrotowy od 01.01.2015 r. do 31.12.2015 r. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych oraz jest zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu jednostki.

W części dotyczącej działalności finansowej Instytutu nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Organizacja i jakość pracy oraz jakość zarządzania Instytutem.

A. Działalność Instytutu.

Zgodnie z art. 2 ust.1 ustawy o instytutach badawczych do podstawowej działalności instytutu należy:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych;
- 2) przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki;
- 3) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Dokumentami, które pokazują zakres działalności Instytutu w okresie objętym kontrolą są: *Plan zadaniowy IBE na rok 2015 i na rok 2016* oraz *Sprawozdanie z działań Instytutu Badań Edukacyjnych za rok 2015*. Dokumenty te, na podstawie art. 29 ust. 2 pkt. 5 uib, podlegają zaopiniowaniu przez Radę Naukową Instytutu. Przedłożone podczas kontroli wyciągi z protokołów, dokumentujących przebieg posiedzeń Rady Naukowej (z dnia 21.04.2015 r. i 18.03.2016 r.) potwierdzają spełnienie powyższego wymogu.

Instytut realizuje zadania badawcze zarówno w ramach dotacji przyznawanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak również w ramach odrębnych umów. W okresie objętym kontrolą Instytut prowadził:

- dziesięć projektów finansowanych z dotacji na działalność podstawową, w tym dwa w ramach konkursu dla młodych naukowców;
- trzy projekty realizowane na podstawie umów zawartych z MEN, tj.:
 - *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów* – badanie PISA (Programme for International Student Assessment);

- *Międzynarodowe Badanie Wyników Nauczania Matematyki i Nauk Przyrodniczych* – badanie TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study);
- *Międzynarodowe Badanie Postępów Biegłości w Czytaniu* – badanie PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study);
- pięć projektów współfinansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanych na podstawie umów zawartych z MEN, tj.:
 - *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*;
 - *Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK) oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*;
 - *Budowa Krajowego Systemu Kwalifikacji – pilotażowe wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji oraz kampania informacyjna dotycząca jego funkcjonowania*;
 - *Budowa Krajowego Systemu Kwalifikacji – przygotowania do wdrożenia Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*;
 - *Rozwój metody edukacyjnej wartości dodanej na potrzeby wzmacniania ewaluacyjnej funkcji egzaminów zewnętrznych (EWD II)*;
- cztery projekty finansowane z Programów Horyzont 2020 i Erasmus Plus;
- trzy projekty finansowane w ramach grantów Narodowego Centrum Nauki.

W wyniku prowadzonych prac badawczych w 2015 r. Instytut przygotował 36 odrębnych monografii oraz 27 rozdziałów zamieszczonych w monografiach przygotowywanych przez inne podmioty. Opublikowano 38 artykułów w czasopiśmie naukowych, w tym 6 w czasopiśmie umieszczonych na liście z najwyższą punktacją, tj. na liście „A” Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 29 w czasopiśmie z listy „B” i 3 z listy „C”². Wydano także 38 publikacji innego rodzaju (*Sprawozdanie z działań IBE za 2015 r.*).

W ramach działalności podstawowej, dotyczącej przystosowania badań do potrzeb praktyki zrealizowano projekt pn. *Optymalizacja sposobu wykorzystania narzędzi dydaktycznych IBE w praktyce lekcyjnej – wdrożenia*, przygotowano kolejne broszury z serii *Niezbędnik dobrego nauczyciela* oraz poradniki dla nauczycieli, np.: *Wspieranie rozwoju kompetencji uczniów związanych z pracą w grupie*, *Jak nauczyciel może wspomagać rozwój dzieci z zaburzeniami językowymi i ryzykiem zaburzeń uczenia się* oraz *Język i komunikacja. Skala obserwacji dla nauczycieli*. Opracowano także podręcznik dla pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych w zakresie wykorzystania testów fonologicznych (BTF- Bateria Testów Fonologicznych) oraz użycia skali prognoz edukacyjnych (SPE – Skala Prognoz Edukacyjnych).

Instytut opracował i udostępnia przydatne w pracy szkół, nauczycieli i organów prowadzących oraz badaczy edukacyjnych zbiory danych, tj.: *Bazę Dobrych*

² Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. 2014 r. poz. 1126) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ogłasza komunikat w sprawie wykazu czasopiśmie naukowych, w którym określa sposób ich punktowania.

Praktyk (zawierającą np. zbiory zadań do pracy z uczniem, narzędzia/zadania do pomiaru umiejętności uczniów oraz narzędzia promujące uczenie krytycznego myślenia i rozumowania), a także *Bazę Informacji o Badaniach Edukacyjnych* (BIBE).

IBE jest wydawcą dwóch kwartalników: *Edukacja* oraz *Edukacja Biologiczna i Środowiskowa*, poświęconych popularyzacji informacji naukowych.

Upowszechnianie wyników badań realizowanych w IBE odbywa się poprzez publikowanie raportów z badań na stronach internetowych IBE, organizowanie konferencji problemowych, w tym także o charakterze międzynarodowym, oraz seminariów z elementami warsztatów, w tym seminariów prowadzonych w ramach cyklu *Badania i polityka edukacyjna* (w 2015 r. odbyło się ich 17).

W sierpniu 2015 r. przy udziale Instytutu zorganizowany został III Kongres Polskiej Edukacji *Nasza edukacja - razem zmieniamy szkołę*, w którym wzięło udział ponad tysiąc osób. W październiku 2015 r. IBE zorganizowało konferencję z udziałem różnych środowisk edukacyjnych w celu podsumowania projektu pn. *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, na której przedstawiono główne ustalenia i wnioski z badań zrealizowanych w ramach projektu.

IBE nie prowadzi studiów podyplomowych i doktoranckich. W kontrolowanym okresie Instytut wspierał kształcenie kadry badawczej na rzecz edukacji, poprzez wdrożenie komponentów metodologicznych do studiów doktoranckich prowadzonych przez polskie uczelnie.

B. Organizacja Instytutu.

W okresie objętym kontrolą organizację IBE określały następujące regulacje:

- a) *Statut Instytutu Badań Edukacyjnych* zatwierdzony zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Badań Edukacyjnych,
- b) *Statut Instytutu Badań Edukacyjnych* zatwierdzony zarządzeniem nr 7 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Badań Edukacyjnych,
- c) *Regulamin Organizacyjny Instytutu Badań Edukacyjnych* wprowadzony zarządzeniem nr 2/2014 z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego, zmieniony:
 - zarządzeniem Nr 27/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie likwidacji Zespołu Planowania i Rozwoju i powołania Pracowni Współpracy Krajowej i Zagranicznej,
 - zarządzeniem Nr 28/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r., w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego,
 - zarządzeniem Nr 2/2015 z 26 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego.Ww. zarządzenia podpisane zostały przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania.

- d) *Regulamin Organizacyjny Instytutu Badań Edukacyjnych* wprowadzony zarządzeniem nr 2/2016 z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego, podpisany przez Dyrektora IBE.

Ponadto w IBE funkcjonują:

- a) *Regulamin Rady Naukowej IBE* z 27 września 2011 r., zmieniony zarządzeniem nr 13/2013 Dyrektora IBE z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie zmiany w Regulaminie Rady Naukowej.
- b) *Zarządzenie nr 21/2013 Dyrektora IBE* z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia księgi procedur oraz zasad funkcjonowania kluczowych obszarów procesów zarządzania w IBE.

Statut IBE przyjęto zgodnie z wymogami art. 6 ust. 2 uib, tj. został uchwalony przez Radę Naukową i zatwierdzony przez ministra nadzorującego.

Na podstawie ustawy o instytutach badawczych, Rada Naukowa IBE (w obu kadencjach, tj. 2011-2015 i 2015-2019) powołała rzecznika dyscyplinarnego w Instytucie.

Zgodnie z zapisami uib³ w ww. *Statutach IBE* określony został tryb wyboru Komisji Dyscyplinarnej w IBE. W wyniku kontroli ustalono, że do dnia zakończenia kontroli Komisja Dyscyplinarna w IBE nie została wybrana. Zastępca Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania wyjaśnił, że: *W Instytucie funkcjonuje instytucja Rzecznika Dyscyplinarnego, który w przypadku, gdy pracownikowi naukowemu lub badawczo-technicznemu zarzuca się popełnienie czynów wymienionych w art. 56 ust. 3 wszczyna postępowanie wyjaśniające z urzędu. Od momentu wyboru nowego składu Rady Naukowej nie przeprowadzono wyborów wyłaniających członków komisji dyscyplinarnej w Instytucie. Dyrektor Instytutu podjął kroki w celu powołania komisji wyborczej, której zadaniem będzie przeprowadzenie wyborów ww. komisji wydając stosowne zarządzenie. Przyjmując, iż rzecznik dyscyplinarny zgodnie z ustawą o instytutach badawczych posiada określony termin 6 miesięcy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego od momentu ujawnienia popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa art. 56. ust. 3, podjęte działania pozwolą wyłonić komisję dyscyplinarną w Instytucie nie uchybiając terminom wymienionym w ustawie* (pismo IBE z 16.05.2016 r., znak: SEKR.070.25.2016.3.ZS.652).

Dyrektor IBE zarządzeniem nr 5/2016 z dnia 29.04.2016 r. powołał Komisję Wyborczą w celu przeprowadzenia wyborów do Komisji Dyscyplinarnej. Zgodnie z informacją przekazaną przez IBE wybory do Komisji Dyscyplinarnej odbyły się 28-29 czerwca 2016 r. (Protokół Komisji Wyborczej z wyborów do Komisji Dyscyplinarnej w IBE z 30.06.2016 r.).

Wybór komisji dyscyplinarnej jest istotny dla wypełnienia zapisów ustawy w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników oraz w związku z koniecznością zagwarantowania pracownikom możliwości odwołania się

³ Art 54 ust. 1 pkt 1 uib, w sprawach dyscyplinarnych pracowników naukowych lub badawczo-technicznych, w pierwszej instancji orzeka komisja dyscyplinarna w instytucie w składzie trzech członków. Art. 55 ust. 1 uib komisja dyscyplinarna, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt. 1, pochodzi z wyboru. Tryb wyboru określa statut instytutu.

do komisji dyscyplinarnej w sytuacji ukarania przez dyrektora karą upomnienia. Zgodnie z przepisami uib, pracownik naukowy lub badawczo-techniczny ukarany przez dyrektora karą upomnienia może wnieść odwołanie do komisji dyscyplinarnej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o ukaraniu (art. 53 ust. 2 uib). Postępowanie dyscyplinarne komisja dyscyplinarna wszczyna na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 56 ust. 1 uib).

Strukturę organizacyjną Instytutu określa *Regulamin Organizacyjny*.

Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych, tj. art. 6 ust. 4, strukturę organizacyjną instytutu określa regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora, po zasięgnięciu opinii rady naukowej oraz zakładowych organizacji związkowych.

W okresie objętym kontrolą, w IBE obowiązywał *Regulamin Organizacyjny Instytutu Badań Edukacyjnych* wprowadzony zarządzeniem nr 2/2014 z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego podpisany przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania, zmieniony trzema zarządzeniami podpisanymi przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania (obowiązywał do 28 marca 2016 r.).

Regulamin ten oraz jego zmiany zostały, zgodnie z art. 6 ust. 4 uib pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową IBE. Zgodnie jednak z ww. przepisami uib regulamin organizacyjny ustala dyrektor Instytutu.

Zastępca Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania posiadał pełnomocnictwo Dyrektora IBE z 30.10.2013 r., w którym wskazane zostało umocowanie m.in. do wykonywania czynności we wszelkich sprawach pozostających w kompetencji dyrektora Instytutu, związanych z wewnętrzną działalnością Mocodawcy, a w szczególności do wprowadzania zmian w strukturze organizacyjnej IBE i zmieniania regulaminu organizacyjnego.

Zgodnie z opinią Departamentu Prawnego MEN (pismo z 4.08.2016 r. nr. DP-SSRP.0270.256.2016.1.SN), przepis art. 6 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych uprawniający i zobowiązujący dyrektora instytutu jako organ tej osoby prawnej do ustalenia regulaminu organizacyjnego instytutu ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie może być zmieniony w drodze czynności prawnej.

Obecnie obowiązujący *Regulamin Organizacyjny Instytutu Badań Edukacyjnych* wprowadzony zarządzeniem nr 2/2016 z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego został podpisany przez Dyrektora Instytutu. Regulamin ten był również pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową na posiedzeniu w dniu 18 marca 2016 r. (Rada Naukowa zaproponowała wniesienie do niego poprawek językowych i porządkujących oraz rozważenie kilku zmian natury merytorycznej).

Podczas kontroli stwierdzono, że w *Regulaminie Organizacyjnym* z 2016 r. występują zapisy budzące wątpliwości.

W § 5 pkt.1 zawarto, że:

Dyrektor ustala organizację i porządek pracy Instytutu, w szczególności tworzy, przekształca i likwiduje komórki organizacyjne, samodzielne stanowiska pracy, oraz zespoły projektowe i doraźne zespoły robocze. (...);

jednocześnie w § 6 pkt. 3 lit. b. zawarto zapis, że:

Zastępcy uprawnieni są w szczególności do: dokonywania zmian w strukturze organizacyjnej Instytutu oraz wszelkich innych czynności związanych z wewnętrzną działalnością Instytutu, a należących do kompetencji Dyrektora, w tym wynikających z regulaminu.

W opinii kontrolujących ww. zapisy *Regulaminu Organizacyjnego* nie określają jednoznacznie podziału zadań pomiędzy dyrektorem a jego zastępcami.

Nieprecyzyjne są również niżej wymienione zapisy *Regulaminu Organizacyjnego*, tj.:

- § 7 pkt 1 o treści:

Pracownicy Instytutu mogą w całości lub w części zostać zmieniony w związku powierzenia nowych zadań do wykonywania w ramach konkretnego projektu lub projektów.

- § 25 pkt 1 lit. d. o treści:

Zespół Wsparcia Projektów wykonuje zadania związane z obsługą administracyjną oraz wspiera zakłady i zespoły w realizowanych działaniach. Do zadań Zespołu Wsparcia Projektów należy w szczególności:

d. zapewnianie łączności (trudno określić faktyczne znaczenie sformułowania - zapewnianie łączności).

W opinii kontrolujących, *Regulamin Organizacyjny*, jako dokument opisujący strukturę wewnętrzną jednostki oraz zakres i podział wykonywanych zadań, nie powinien budzić wątpliwości.

C. Zarządzanie działalnością Instytutu.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 uib, Instytut zatrudnia pracowników:

- 1) naukowych;
- 2) badawczo-technicznych;
- 3) inżynierijno-technicznych;
- 4) administracyjno-ekonomicznych;
- 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej;
- 6) na stanowiskach robotniczych;
- 7) obsługi i innych.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Instytut, na dzień 31 grudnia 2015 r, w IBE zatrudnionych było 140 osób, w tym 96 pełnozatrudnionych i 44 w niepełnym wymiarze czasu pracy.

- Na stanowiskach naukowych pracowały 44 osoby (28 na pełen etat), co stanowiło 31,4% wszystkich zatrudnionych w IBE, w tym:
 - na stanowisku profesora zwyczajnego 3 osoby,
 - na stanowisku profesora nadzwyczajnego 8 osób,

- na stanowisku adiunkta 17 osób,
- na stanowisku asystenta 16 osób.
- Na stanowiskach badawczo-technicznych pracowały 3 osoby (2,1%).
- Na stanowiskach administracyjno-ekonomicznych 18 osób (12,9%).
- Pracownikami bibliotecznymi były 2 osoby (1,4%).
- Pracownikami obsługi były 73 osoby (52,1%).

Z raportu NIK z 2015 r. pt. *Efekty działalności Instytutów Badawczych* wynika, że z wyłączeniem instytutów nadzorowanych przez ministra zdrowia, w latach 2010 - 2013 udział pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem badań naukowych w instytutach, kształtował się corocznie na poziomie od 42% do 43% ogółu zatrudnionych. Analiza NIK dla roku 2012 wykazała, że największy odsetek osób prowadzących badania naukowe dotyczył nauk ścisłych i inżynierskich (65%), a najmniejszy humanistycznych i społecznych (31%). W IBE odsetek pracowników zatrudnionych przy badaniach naukowych wynosi – 31,4%, co odpowiada średniej dla instytutów prowadzących badania w zakresie nauk humanistycznych i społecznych.

W zakresie naboru do pracy oraz warunków pracy i wynagradzania pracowników obowiązują w Instytucie następujące regulacje:

- 1) *Regulamin pracy Instytutu Badań Edukacyjnych w Warszawie*, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IBE nr 30/2009 z dnia 1 września 2009 r. (zmieniony: zarządzeniem nr 7/2012 z dn. 27.02.2012 r. w sprawie zmiany regulaminu pracy, zarządzeniem nr 20/2013 Dyrektora IBE z 12.12.2013 r. w sprawie zmiany regulaminu pracy pracowników IBE; zarządzeniem nr 8/2014 Dyrektora IBE z dnia 10.04.2014 r. w sprawie zmiany regulaminu pracy pracowników IBE).
- 2) *Regulamin naboru pracowników na stanowiska pracy w Instytucie Badań Edukacyjnych*, wprowadzony zarządzeniem nr 23/2011 z dnia 30.12.2011 r.
- 3) *Regulamin wynagradzania pracowników Instytutu Badań Edukacyjnych*, wprowadzony zarządzeniem nr 8/2015 Dyrektora IBE z 12.06.2015 r.

Ponadto, w zakresie wyboru członków Rady Naukowej IBE obowiązuje *Regulamin wyboru członków Rady Naukowej IBE* wprowadzony zarządzeniem nr 5/2011 z dnia 10.05.2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wyboru członków Rady Naukowej i wyborów do Rady Naukowej IBE.

Regulamin pracy IBE określający prawa i obowiązki pracowników Instytutu zawiera zapisy, że pracownika naukowego i badawczo-technicznego lub inżyniersko-technicznego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec Instytutu, określony w odrębnej umowie (§ 9, pkt 9.3.).

Zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej określono w uib. W art. 47 ust. 5 uib zawarto, że pracownika naukowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu, określony w odrębnej umowie. Natomiast art. 28 ust. 3 uib, odnosi ten zakaz do zastępców dyrektora oraz głównego księgowego.

W wyniku kontroli ustalono, że Dyrektor Instytutu podpisał umowy w sprawie zakazu prowadzenia działalności konkurencyjnej z zastępcami dyrektora i główną księgową.

Zgodnie z informacją mailową uzyskaną z IBE 29.08.2016 r., w Instytucie nie zawarto tego typu umów z pracownikami naukowymi, badawczo-technicznymi i inżyniersko-technicznymi (pomimo ww. zapisów uib dotyczących pracowników naukowych oraz *Regulaminu pracy IBE*). Zastępca Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania wyjaśnił, że „Instytutowi zależy na jak najszerszym wykorzystywaniu wyników prac badawczych i upowszechnianiu wiedzy w tym zakresie, wykorzystywaniu nabytych doświadczeń w innych tego typu placówkach, uczelniach. Dlatego Instytut w okresie od 2015 do 2016 będąc w fazie zamykania jednej i otwierania drugiej perspektywy finansowej, nie zawierał odrębnych umów z pracownikami wymienionymi w ustawie o instytutach badawczych w art 39 ust. 1 pkt 1-3.”

Regulamin pracy w § 19 pkt. 19.1. stanowi, że: *pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań Instytutu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia.* Na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 uib, warunki wypłaty ze środków funduszu nagród określa zakładowy układ zbiorowy pracy lub regulamin wynagradzania.

W IBE, zgodnie z ww. przepisem, kwestie przyznawania nagród szczegółowo zostały uregulowane w rozdziale II 7 *Regulaminu wynagradzania pracowników IBE*. Dyrektor IBE ds. Finansowych i Zarządzania poinformował, że w 2015 r. wypłacone zostało dodatkowe roczne wynagrodzenie uprawnionym pracownikom, a ponadto przyznano nagrody i premie wyróżniającym się pracownikom (pismo z 16.05.2016 r. znak: SEKR.070.25.2016.3.ZS/652).

W Instytucie obowiązuje *Regulamin naboru pracowników na stanowiska pracy* z dnia 30.12.2011 r., który opisuje sposób i tryb przeprowadzania tego typu czynności. Zgodnie z art. 43 ust. 7 *Statutu IBE*, określono zasady prowadzenia postępowania konkursowego w odniesieniu do pracowników naukowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dyrektor realizuje politykę kadrową (art. 24 ust. 1).

Regulamin naboru pracowników na stanowiska pracy w Instytucie Badań Edukacyjnych, został wprowadzony przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania na podstawie udzielonego przez Dyrektora IBE pełnomocnictwa z dnia 27 kwietnia 2011 r.

W *Regulaminie naboru pracowników na stanowiska pracy w IBE* w § 1 wskazano m.in., że pisemny wniosek (tj. wniosek o zatrudnienie pracownika) powinien zostać przekazany Zastępcy Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania, który jest umocowany do reprezentowania pracodawcy w sprawach z zakresu prawa pracy i podejmuje ostateczną decyzję o zatrudnieniu pracownika. W § 5 *Regulaminu* zawarto, że o przyjęciu do pracy decyduje każdorazowo Zastępca Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania.

Wobec ww. zapisów w *Regulaminie naboru pracowników na stanowiska pracy w IBE*, na podstawie opinii Departamentu Prawnego MEN (pismo z 4.08.2016 r. nr. DP-SSRP.0270.256.2016.1.SN) należy mieć na względzie, że czynności podejmowane przez pełnomocnika nie mogą pozbawiać dyrektora instytutu prawa do podejmowania decyzji (każdorazowo) w sprawie przyjęcia danej osoby do pracy, czy np. podpisywania umów o pracę, co wydaje się, że mogą sugerować ww. zapisy regulaminu naboru. W opinii wskazano, że niezależnie od udzielenia pełnomocnictwa, mocodawca zachowuje prawo do osobistego dokonania czynności. W tym zakresie, jeżeli zapisy ww. regulaminu miałyby prowadzić do ograniczenia ww. kompetencji dyrektora (np. jeżeli jedyną osobą, która miałaby decydować o przyjęciu danej osoby do pracy miałaby być zastępca dyrektora instytutu), ten zapis regulaminu naboru nie może być uznany za zgodny z prawem. W tym kontekście należy podkreślić konieczność precyzyjnego formułowania regulacji wewnętrznych np. zapisów regulaminów.

Przedstawione do kontroli pełnomocnictwa dyrektora IBE dla zastępców dyrektora, były pełnomocnictwami, których treść została ostatecznie zaakceptowana przez MEN w 2015 r. (MEN przyjęło informację o wykonaniu zaleceń z kontroli przeprowadzonej w IBE w 2013 r.).

Podczas kontroli ustalono, że w IBE prowadzony jest rejestr wydawanych pełnomocnictw. Rejestr określa imię i nazwisko osoby udzielającej pełnomocnictwa, nazwisko pełnomocnika, datę wystawienia pełnomocnictwa, oświadczenie o odwołaniu pełnomocnictwa oraz zakres pełnomocnictwa. Podczas kontroli stwierdzono, że nie wszystkie pozycje w rejestrze były wypełnione.

Zgodnie z art. 63 uib, w IBE opracowano *Regulamin wynagradzania pracowników*. *Regulamin* ten określa warunki wynagradzania za pracę oraz warunki przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników IBE. W *Regulaminie* określono wykaz stanowisk i wynagrodzeń zasadniczych w postaci tabeli stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania, stanowiącej załącznik do *Regulaminu*. W ocenie kontrolujących, wątpliwości budzi zasadność ustalania przedziałów wynagrodzeń w sposób, gdzie dla każdej kategorii zatrudnionych (od I do VI), a tym samym dla każdego stanowiska pracy, wskazano taką samą minimalną kwotę wynagrodzenia, tj. 1.750,00 zł. Przyjęcie tak ustalonych przedziałów wynagrodzeń nie różnicuje minimalnego wynagrodzenia dla różnych kategorii zaszeregowania.

Ponadto należy zauważyć, że od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązuje minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 1850 zł (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 1385).

W 2015 r. przeprowadzono procedurę wyłonienia członków Rady Naukowej IBE na kolejną kadencję, tj. na lata 2015-2019. Zgodnie ze *Statutem IBE* (§7) w skład Rady Naukowej wchodzi 25 członków, z czego 15 osób stanowią pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni Instytutu, a 10 to osoby spoza Instytutu. Wybory do Rady Naukowej zarządził dyrektor IBE poprzez wydanie

w tej sprawie zarządzenia nr 6/2015 z 23 kwietnia 2015 r. (przebieg wyborów został udokumentowany przez Komisję Wyborczą w formie protokołów ze spotkań w dniu 5 i 18 maja 2015 r., oraz protokołu z głosowania w dniach 21 i 22 maja 2015 r.). Wybory dotyczyły pracowników nieposiadających stopnia naukowego doktora habilitowanego lub tytułu naukowego oraz pracowników badawczo-technicznych. Wyborów nie przeprowadzono w grupie osób posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy, ponieważ w tej grupie kandydatów do Rady Naukowej IBE liczba zatrudnionych w Instytucie w pełnym wymiarze czasu pracy przez rok była w dniu wyborów równa ilości miejsc w Radzie dla tej grupy przewidzianych w Statucie IBE. Członkowie Rady Naukowej spoza Instytutu, zgodnie z art. 30 ust. 4 uib, zostali powołani przez Ministra Edukacji Narodowej.

W dokumentacji z wyboru do Rady Naukowej na kolejną kadencję nie stwierdzono nieprawidłowości.

D. Jakość pracy Instytutu.

W Instytucie istnieje system planowania i rozliczania zadań badawczych, realizowanych w danym roku. W okresie objętym kontrolą Instytut, zgodnie z uib, przygotował roczne plany badań naukowych (tj. *Plany zadaniowe na rok 2015, 2016*), które obejmowały zadania finansowane z dotacji przyznawanej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak również projekty i inne zadania badawcze, realizowane na podstawie odrębnych umów.

Roczne sprawozdania Dyrektora IBE z wykonania zadań przedstawiane są ministrowi nadzorującemu wraz ze *Sprawozdaniem finansowym Instytutu* za dany rok. Na podstawie art. 18 ust. 13 uib Minister Edukacji Narodowej zatwierdza sprawozdanie finansowe Instytutu.

Zgodnie z przepisami uib (art. 29 ust. 5) w okresie objętym kontrolą *Plany badań naukowych* (2015 r. i 2016 r.) oraz *Plany finansowe Instytutu* (2014 r. i 2015 r.), jak również *Sprawozdanie z wykonania zadań* (2015 r.) były opiniowane przez Radę Naukową.

Z analizy dokumentów sprawozdawczych wynika, że Instytut prowadził działalność badawczą (w 2015 r. przygotowano 27 raportów z badań), a także działalność w zakresie upowszechniania wyników badań oraz inicjowania na ich podstawie dyskusji o zagadnieniach istotnych dla funkcjonowania polskiego systemu edukacji.

W toku kontroli stwierdzono, że *Sprawozdanie z działań Instytutu Badań Edukacyjnych za 2015 r.* nie zostało przygotowane w sposób umożliwiający jednoznaczne odniesienie przedstawionego wykonania zadań do *Planu zadaniowego na rok 2015 r.* Analiza tych dokumentów nie daje bezpośrednio odpowiedzi na pytania: które z planowanych zadań zostały zrealizowane, a których nie zrealizowano i dlaczego, oraz które nieujęte w planie zadania zrealizowano i dlaczego je podjęto. W opinii kontrolujących dokumenty sprawozdawcze powinny umożliwić odniesienie zawartych w nich informacji do

dokumentów planistycznych, i tym samym umożliwić jednoznaczną identyfikację stopnia realizacji planu.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 uib, Rada Naukowa Instytutu zatwierdza perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutu.

Podczas kontroli MEN przeprowadzonej w 2013 r., przedłożono dokument pn. *Kierunki rozwoju działalności naukowej Instytutu Badań Edukacyjnych na lata 2011-2015*, który, zgodnie z ww. ustawą, został zatwierdzony przez Radę Naukową IBE.

W lipcu 2015 r. Instytut opracował dokument pn. *Strategia Rozwoju Instytutu na lata 2015-2025*. *Strategia* została przedstawiona na posiedzeniu Rady Naukowej IBE. W przekazanym przez IBE wyciągu z protokołu z ww. posiedzenia Rady z dnia 03.02.2015 r. przedstawiono treść uchwały nr 1/2015 Rady Naukowej w brzmieniu: *Rada Naukowa IBE akceptuje przedstawiony projekt „Strategii Rozwoju Instytutu na lata 2015-2020” jako podstawę do opracowania finalnej wersji dokumentu.*

Na prośbę kontrolerów o przedstawienie ww. finalnej wersji tego dokumentu, uzyskano informację, że: *„W związku z zakończeniem w 2015 r. projektów finansowanych z EFS i nową perspektywą udziału IBE we wsparciu wdrażania Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, rozpoczęto prace nad nową „Strategią Instytutu”. Na posiedzeniu Rady Naukowej, które miało odbyć się 13 maja 2016 r. planowano powołanie zespołu Rady Naukowej do współpracy z dyrekcją w tej sprawie”* (pismo z 16.05.2016 r. znak: SEKR.070.25.2016.3.ZS.652).

W piśmie z 03.06.2016 r. (znak: SEKR.070.25.2016.5.ZS.746) Instytut przedstawił informację, że *„Dokumentem, który został opracowany i zaopiniowany przez Radę Naukową na lata 2015-2025 jest Strategia Instytutu na lata 2015-2025. Strategia zawiera opis pól działalności w okresie krótkookresowym i długookresowym. (...)”* (dotyczy ww. opracowanego w lipcu 2015 r. dokumentu pn. *Strategia Rozwoju Instytutu na lata 2015-2025*).

Jak wynika z przedstawionej kontrolerom dokumentacji, Rada Naukowa traktowała ww. *Strategię* jako podstawę (projekt) do opracowania ostatecznej wersji dokumentu.

W toku kontroli wykazano istnienie mechanizmów, procedur i uregulowań, sprzyjających budowaniu wysokiej jakości pracy w poszczególnych obszarach pracy Instytutu. Do działań projakościowych należy stworzenie księgi procedur, wprowadzonej *Zarządzeniem nr 21/2013 Dyrektora IBE z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia księgi procedur oraz zasad funkcjonowania kluczowych obszarów procesów zarządzania w IBE*. W ten sposób uporządkowano procedury dotyczące organizacji IBE, zarządzania zasobami ludzkimi, obiegu dokumentów, realizacji projektów systemowych, zarządzania finansowego, polityki bezpieczeństwa, działań informacyjno-promocyjnych oraz prowadzenia baz i rejestrów.

W toku kontroli stwierdzono, że wymogi art. 29 uib, który nakłada na radę naukową zadanie dokonywania okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych, są w IBE realizowane.

Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania IBE (pismo z 16.05.2016 r. znak: SEKR.070.25.2016.3.ZS.652), zarządzeniem z 19 czerwca 2012 r. wprowadzono, przygotowane wcześniej przez członków Rady Naukowej IBE, *Kryteria oceny działalności naukowej pracowników IBE oraz Zasady rozliczania pracy naukowej pracowników naukowych i badawczo – technicznych*. W wyniku wprowadzenia tych kryteriów, w 2013 r. został utworzony system *Wewnętrznej Ewaluacji Naukowej (WENA)*, stanowiący bazę informacji o osiągnięciach naukowych pracowników. Pracownicy naukowci okresowo wprowadzają do ww. systemu informacje o rezultatach swojej pracy, co pozwala na bieżąco monitorować ich aktywność. Poinformowano również, że zgodnie z *Regulaminem Rady Naukowej IBE* (wprowadzony 27 września 2011 r. i zmieniony zarządzeniem nr 13/2013 Dyrektora IBE z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie zmiany w Regulaminie Rady Naukowej) dokonano oceny pracowników naukowych za lata 2014 -2015 i że w porównaniu z poprzednim okresem ocena ta poprawiła się.

Dyrektor ds. Finansowych i Zarządzania IBE (pismo z 16.05.2016 r. znak: SEKR.070.25.2016.5.ZS.713) wyjaśnił również, że ocena pracy pracowników innych niż naukowych i badawczo-technicznych dokonywana jest na bieżąco przez przełożonych zarówno w odniesieniu do zakresów ich zadań, jak i do wyznaczanych na bieżąco celów. Ocena dokonywana jest w trakcie codziennej współpracy przełożonego i podwładnego. Wskazano również, że Instytut nie ma obowiązku formalizowania procesu oceny pracowników innych niż naukowci i badawczo-techniczni, w tym wyznaczania szczegółowych kryteriów oceny.

W 2015 r. Instytut realizował wiele zadań administracyjnych, które wynikały z konieczności zakończenia i rozliczania dużych projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL. Zgodnie z wyjaśnieniami IBE (ww. pismo z 16.05.2016 r.), po zakończeniu tych zadań, począwszy od 2016 r. zmodyfikowano formułę działania jednostki, koncentrując się na zadaniach związanych z rozwojem Instytutu. Powstały w IBE zakłady naukowe, których kierownicy są odpowiedzialni za aktywność naukową pracowników swoich zespołów. Planowane są cykliczne seminaria naukowe w zespołach, które mają wspierać autorów w osiągnięciu najwyższej jakości merytorycznej publikacji.

Projakościowe działania Instytutu spowodowały, że w ciągu ostatnich 3 lat (2013-2015) liczba artykułów naukowych publikowanych w czasopiśmie z listy ministerialnej „A”, z największą punktacją, zwiększyła się ponad 6-krotnie w porównaniu do okresu poprzednich 4 lat (2009-2012). Odnotowano również wzrost pozostałych publikacji.

Zalecenia i wnioski.

Mając na celu usunięcie stwierdzonej podczas kontroli nieprawidłowości oraz usprawnienie funkcjonowania Instytutu Badań Edukacyjnych, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o kontroli, przedstawiam poniżej zalecenie oraz wnioski.

Zalecenie:

Stosowanie przepisu art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Instytutach badawczych, zgodnie z którym pracownika naukowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu, określony w odrębnej umowie.

Wnioski:

1. Opracowanie ostatecznej wersji dokumentu zawierającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu, który zostanie zatwierdzony przez Radę Naukową Instytutu.
2. Wprowadzenie zmian w *Regulaminie organizacyjnym*, tak aby zapisy określały jednoznacznie podział zadań pomiędzy dyrektorem a jego zastępcami oraz przeformułowanie zapisów *Regulaminu organizacyjnego* w celu eliminacji zapisów skonstruowanych w sposób nieprecyzyjny (np. § 7 pkt 1 i § 25 pkt 1 lit. d.). Przy zmianie zapisów *Regulaminu organizacyjnego* należy wziąć pod uwagę, czy treść pełnomocnictw dla zastępców dyrektora jest z nimi spójna.
3. Dokonanie zmiany zapisów *Regulaminu naboru pracowników na stanowiska pracy w Instytucie Badań Edukacyjnych (zarządzenie nr 23/2011 z dnia 30.12.2011 r.)*, dotyczących Zastępcy Dyrektora ds. Finansowych i Zarządzania w IBE, jako ostatecznie podejmującego decyzję w sprawie zatrudniania pracownika, które mogą być traktowane jako ograniczenie kompetencji dyrektora IBE. Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych Dyrektor realizuje politykę kadrową. W świetle przedstawionej opinii prawnej MEN, niezależnie od udzielenia pełnomocnictwa, mocodawca zachowuje prawo do osobistego dokonania czynności. W tym zakresie, jeżeli zapisy ww. regulaminu miałyby prowadzić do ograniczenia ww. kompetencji dyrektora (np. jeżeli jedyną osobą, która miałaby decydować o przyjęciu danej osoby do pracy miałby być zastępca dyrektora instytutu), ten zapis regulaminu naboru nie może być uznany za zgodny z prawem.
4. Dokonanie zmiany w *Regulaminie wynagradzania pracowników Instytutu Badań Edukacyjnych (zarządzenie nr 8/2015 Dyrektora IBE z 12.06.2015 r.)* w zakresie dostosowania do obowiązującej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, jak również rozważenie zmiany przyjętych przedziałów wynagrodzeń, które obecnie nie różnicują minimalnego wynagrodzenia dla różnych kategorii zaszeręgowania.
5. Zapewnienie kompletności prowadzonego w IBE rejestru pełnomocnictw.

6. Opracowywanie dokumentów sprawozdawczych IBE spójnych pod względem merytorycznym z planami badawczymi, w celu umożliwienia jednoznacznej identyfikacji stopnia realizacji zadań ujętych w planie.

Na podstawie art. 49 ww. ustawy o kontroli, przedstawiając powyższe wystąpienie pokontrolne, proszę Pana Dyrektora o złożenie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykonania zalecenia i wykorzystania wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania. W zakresie realizacji wniosków dotyczących zmiany zapisów regulacji wewnętrznych, proszę o przesłanie kopii zmienionych regulacji.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach.

Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ
DYREKTOR GENERALNY
Miroslaw Sanek

