WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.008.03.2019

Pani Marlena Maląg
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/013 – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5 00-513 Warszawa (dalej: Ministerstwo RPiPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Maląg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniły: – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r., – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie płynnością państwowych funduszy celowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/105/2019 z 22 października 2019 r. 2. Anna Wojcieszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/94/2019 z 10 października 2019 r. 3. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/93/2019 z 10 października 2019 r. 4. Jarosław Borowski, wicedyrektor, na podstawie legitymacji służbowej nr 18352. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skutecznie zarządzał płynnością Funduszu Pracy (dalej: FP) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP), zapewniając przekazanie środków tych funduszy uprawnionym podmiotom w sposób umożliwiający im terminową realizację zadań. Nie w pełni efektywne było natomiast zarządzanie wolnymi środkami tych funduszy.

Zdaniem NIK, przekazywanie Ministrowi Finansów wolnych środków obu funduszy w zarządzanie terminowe odbywało się na zbyt krótkie terminy i na zbyt niskie kwoty w stosunku do istniejących możliwości lokowania tych środków bez zagrożeń dla finansowania zadań. Wpłynęło to na utratę przychodów FP z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie w łącznej wysokości co najmniej 21 mln zł. W okresie objętym kontrolą kwota ta zwiększyłaby przychody FP z tego tytułu o ponad 6%. Utracone przychody FGŚP wyniosły co najmniej 1,5 mln zł. Stanowiły one 1,3% przychodów uzyskanych w wyniku zarządzania środkami tego funduszu.

Do nieprawidłowości tych przyczyniło się nieopracowanie strategii zarządzania płynnością funduszy. W wyniku tego nie została określona maksymalna suma środków pieniężnych, jaka powinna być utrzymywana w stałej gotowości na rachunkach bądź sposób jej ustalania w celu maksymalizacji przychodów uzyskiwanych z zarządzania terminowego pozostałymi środkami.

W okresie objętym kontrolą suma środków FP wzrosła z 6,7 mld zł do 21,2 mld zł. NIK od kilku lat zwracała uwagę na wysokie stany tego funduszu i zasadność rozważenia obniżenia składek na niego wnoszonych, obciążających przedsiębiorców[3].

III. Opis stanu faktycznego

Zarządzanie płynnością Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

1. Zasady zarządzania płynnością funduszy

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie RPiPS nie została opracowana strategia zarządzania płynnością FP i FGŚP. Dysponent realizował płatności okresowe według ustalonych harmonogramów, a wypłaty doraźne, dla których nie było ustalonych terminów płatności, bez zbędnej zwłoki. Nie została określona metoda wyznaczania górnej sumy środków pieniężnych, jaką fundusze powinny utrzymywać w stałej gotowości w zarządzaniu *overnight,* w celu zapewnienia niezakłóconego finansowania zadań i maksymalizacji przychodów z zarządzania wolnymi środkami. Środki były przekazywane w zarządzanie terminowe na różne okresy do jednego roku. Dysponent dążył do tego, by wszystkie lokaty zapadały w końcu roku kalendarzowego. Zdaniem Dyrektor Biura Budżetu i Finansów Ministerstwa RPiPS, taki sposób lokowania umożliwiał łatwiejsze dysponowanie środkami w momencie zatwierdzenia ostatecznego kształtu planów finansowych na rok następny oraz uwzględnienie nowych zadań do sfinansowania. O terminach i wysokości środków przekazywanych w zarządzanie terminowe decydowali Dyrektor i Zastępca Dyrektora Biura Budżetu i Finansów, wykorzystując doświadczenie pracowników

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] Kontrola wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 31 Praca oraz wykonania w 2017 r. planów finansowych FP i FGŚP – KPS.410.001.02.2018.

Biura w ocenie przewidywanego kształtowania się przychodów i wypłat funduszy. Techniczne zasady przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie zostały określone w art. 78a-78g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie[5].

Minister Finansów nie wpływał na sposób lokowania wolnych środków funduszy, ani nie wydawał żadnych wytycznych w tym zakresie. Praktyką Ministerstwa Finansów był kontakt telefoniczny w celu ustalenia, czy zbliżający się termin zakończenia lokat w zarządzaniu terminowym o wartości powyżej 500,0 mln zł będzie przedłużany.

Według Dyrektor Biura Budżetu i Finansów Marii Kałuskiej decyzja o terminach i wysokości środków przekazywanych w zarządzanie terminowe w poszczególnych okresach danego roku była dokonywana na bieżąco tak, aby zmaksymalizować okres pozostawania środków w zarządzaniu terminowym bez ryzyka przedterminowego zerwania lokaty i utraty odsetek. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, że przyjęty sposób postępowania służył maksymalizacji okresu przekazywania środków w zarządzania terminowe.

(akta kontroli str. 701-707, 946-954, 957-959)

Stwierdzone nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku strategii zarządzania płynnością funduszy. Zdaniem NIK, opracowanie takiego dokumentu, aktualizowanego okresowo z uwzględnieniem nowych zadań funduszy, terminów ich realizacji oraz bieżącej sytuacji finansowej funduszy, jest celowe. Służyłoby realizacji zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi zasadami wydatki powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów. W ocenie NIK, na efekty składają się nie tylko rezultaty osiągane w wyniku wydatkowania środków, ale także przychody z zarządzania nimi do momentu poniesienia wydatku.

Przyjęcie strategii zarządzania płynnością funduszy i jej realizacja powinny stanowić element kontroli zarządczej dysponenta funduszy. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest obowiązkiem kierownika jednostki wynikającym z art. 69 ustawy o finansach publicznych. Efektem braku strategii zarządzania płynnością funduszy było, zdaniem NIK, utrzymywanie zbyt wysokich stanów środków na rachunkach funduszy, zabieranych przez Ministra Finansów na koniec dni roboczych w zarządzanie *overnight*. Prowadziło to do utraty przychodów, jakie można było uzyskać, gdyby środki zostały przekazane w zarządzanie terminowe. W wyniku tego zarządzanie wolnymi środkami nie było efektywne. Szerzej kwestia ta została opisana w sekcjach *Stwierdzone nieprawidłowości* w kolejnych podrozdziałach wystąpienia.

[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.
[5] Dz. U. poz. 1864.

2. Zarządzanie płynnością Funduszu Pracy

Opis stanu faktycznego

Planowanie i realizacja wydatków Funduszu Pracy

Fundusz Pracy został powołany na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[6], w której określono podstawowe zadania Funduszu oraz podmioty je realizujące. Środki Funduszu miały służyć finansowaniu promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Czynności te wykonywały wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy.

Wysokość i tryb przekazywania środków urzędom pracy zostały uregulowane w szczególności w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie[7] oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy[8]. Na podstawie tych przepisów, środki FP były przekazywane jako:

- wydatki nielimitowane (obligatoryjne) na zasiłki dla bezrobotnych i inne podstawowe świadczenia, realizowane według potrzeb,
- wydatki limitowane na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym na projekty w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014 - 2020, do wysokości ustalonych przez dysponenta Funduszu w oparciu o algorytm, o którym mowa w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów,
- pozostałe wydatki limitowane (fakultatywne) na poradnictwo, pośrednictwo pracy, kluby pracy, komunikowanie się z bezrobotnymi, szkolenie kadr Publicznej Służby Zatrudnienia, rozwój i eksploatację systemu informatycznego, do wysokości przyznanych przez dysponenta Funduszu kwot (limitów) ustalonych w oparciu o algorytm, o którym mowa w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów,
- wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników powiatowych urzędów pracy oraz wojewódzkich urzędów pracy wykonujących zadania wynikające z realizacji programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy,
- wydatki Krajowego Funduszu Szkoleniowego w ramach przyznanego limitu, na podstawie złożonego wniosku,
- inne zadania nałożone odrębnymi przepisami.

Do zadań realizowanych na podstawie odrębnych ustaw należało w szczególności finansowanie wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi (do 2017 r.) oraz specjalizacji i staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych (do 2018 r.). Od 2017 r. ze środków FP finansowane było zatrudnienia asystentów dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym w ramach programu „Za życiem". W 2018 r. do zadań Funduszu dodano współfinansowanie programu „Maluch+", wspierającego rozwój opieki nad dziećmi do lat trzech. Od 2019 r. środki FP mogły być przeznaczane także na finansowanie wpłat powitalnych i dopłat rocznych dla uczestników pracowniczych planów kapitałowych.

Przychody Funduszu pochodziły głównie ze składek opłacanych przez pracodawców oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Systematycznie uzupełniały je odsetki z tytułu przekazania Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie.

---

6 Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.
7 Dz. U. poz. 1294.
8 Dz. U. z 2016 r. poz. 472.

We wszystkich zbadanych latach FP uzyskał przychody wyższe od prognozowanych oraz poniósł koszty niższe od planowanych. Co roku występowała nadwyżka operacyjna, oznaczająca, że bieżące przychody przewyższały bieżące koszty. Nadwyżka ta wynosiła odpowiednio 2 468,5 mln zł w 2017 r., 6 040,5 mln zł w 2018 r. oraz 5 959,4 mln zł po trzech kwartałach 2019 r. Pomimo rozszerzania zadań Funduszu jego koszty corocznie spadały. W 2017 r. wyniosły one 10 933,8 mln zł i były niższe od planowanych o 1 304,3 mln zł, tj. o 10,7%. Były one także niższe od zrealizowanych w 2016 r. o 118,4 mln zł. W 2018 r. koszty Funduszu uległy obniżeniu do 7 840,5 mln zł. Były one niższe od planowanych o 441,0 mln zł, tj. o 5,3%. Na 2019 r. zaplanowano dalszy spadek kosztów do 7 721,1 mln zł. Po trzech kwartałach tego roku koszty FP zrealizowane zostały w wysokości 4 825,3 mln zł, co stanowiło 62,5% planu.

Środki na zadania realizowane przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy były, co do zasady, przekazywane w poszczególnych miesiącach w wysokości 1/12 limitu określonego na dany rok. Wyłączenia od tej zasady występowały w szczególności, gdy:

- podstawą wydatkowania środków Funduszu był projekt planu finansowego według zadań; wówczas wysokość przekazanych środków nie mogła być niższa niż 1/12 limitu rocznego ani wyższa niż 2/12 limitu rocznego,
- starosta (prezydent miasta) wystąpił z pisemnym wnioskiem o większe zapotrzebowanie środków w danym miesiącu,
- wojewoda, marszałek województwa, starosta (prezydent miasta) oraz Komendant Główny Ochotniczych Hufców Pracy wystąpili indywidualnie o środki Funduszu stanowiące rezerwę będącą w dyspozycji dysponenta Funduszu.

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśniła, że w celu przeciwdziałania nadmiernemu przekazywaniu środków do urzędów pracy, głównie w przypadku zadań obligatoryjnych nielimitowanych (zasiłki i pozostałe świadczenia wynikające z przepisów prawa), pracownicy Biura systematycznie dokonywali analiz danych zawartych w miesięcznych jednostkowych sprawozdaniach urzędów pracy (MRPIPS-02). W przypadku stwierdzenia, że stany środków pieniężnych przekraczały wysokość miesięcznych wydatków na zasiłki i świadczenia obligatoryjne, pomniejszana była kolejna transza środków przekazywanych do urzędu pracy na to zadanie. Analizowane było także wykorzystanie środków limitowanych.

Pozostałe wydatki były ponoszone na podstawie umów lub doraźnych wniosków i zapotrzebowań. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów zwróciła uwagę, że ponoszenie tego typu wydatków jest niezależne od decyzji dysponenta FP. Wymusza to utrzymywanie stałej rezerwy środków, która umożliwi ich przekazanie zgodnie z wnioskiem. Przykładowo w 2018 r. przyznanie lekarzom rezydentom wyższych wynagrodzeń spowodowało zmianę planu finansowego Funduszu, zwiększającą wydatki, kosztem stanu środków Funduszu na koniec okresu. Pilny status zadania wymagał aneksowania umowy z Ministrem Zdrowia i przekazania środków w możliwie krótkim terminie. Przewidywanie takich zdarzeń na podstawie informacji zewnętrznych czy śledzenia prac legislacyjnych wymusza podejmowanie działań w zakresie racjonalnego zarządzania płynnością i minimalizowania ryzyka zerwania długoterminowej lokaty z utratą odsetek. W takich przypadkach pierwsze sygnały determinują skrócenie okresu lokowania lub pozostawieniu określonej kwoty rezerwy na depozytach krótkoterminowych, ale z zachowaniem gwarancji uzyskania odsetek.

NIK dostrzega, że dokładna wysokość wypłat w danym miesiącu była trudna do oszacowania. Niemniej wobec faktu, że bieżące wypłaty nie miały ustalonych prawem rygorystycznych terminów płatności, żadna z wypłat nie musiała być planowana i dokonywana w perspektywie krótszej niż tygodniowa. Brak sztywno określonych terminów płatności umożliwiał przekazywanie Ministrowi Finansów środków w zarządzanie terminowe np. na okresy tygodniowe zamiast *overnight*, bez ryzyka zrywania lokat. To zwiększyłoby sumę odsetek uzyskiwanych w wyniku lokowania środków. Oprocentowanie środków przekazanych w zarządzanie terminowe na tydzień jest ponad dwukrotnie wyższe niż oprocentowanie środków przyjmowanych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight*.

(akta kontroli str. 5-145, 364-367, 440-441, 701-704, 945-947, 979-982)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na przekazaniu środków Funduszu w sposób uniemożliwiający terminowe wykonanie zadań. Zdaniem NIK, nie były jednak w pełni efektywnie wykorzystywane możliwości zarządzania wolnymi środkami. Szerzej kwestia ta została przedstawiona w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w następnym podrozdziale.

Stany wolnych środków i efektywność zarządzania płynnością Funduszu Pracy

W okresie objętym kontrolą stany wolnych środków Funduszu Pracy systematycznie rosły z poziomu 6 648,9 mln zł na początku 2017 r. do 21 185,8 mln zł na koniec września 2019 r. Stan środków w końcu badanego okresu sięgnął blisko 90% wypłat poniesionych przez Fundusz w całym okresie, obejmującym 2 lata i 9 miesięcy. Stan środków przekazanych w zarządzanie terminowe wzrósł z 5 150,0 mln zł na początku 2017 r. do 7 700 mln zł na koniec 2017 r., a następnie do 14 050 mln zł na koniec 2018 r. i do 20 419 mln zł na koniec września 2019 r. Stan środków pieniężnych w zarządzaniu *overnight* wynosił na początku 2017 r. 1 498,9 mln zł. W końcu 2017 r. spadł on do 1 169,5 mln zł, by na koniec 2018 r. ponownie wzrosnąć do 1 379,9 mln zł. Na koniec września 2019 r. kształtował się on na poziomie 766,8 mln zł.

W okresie objętym kontrolą średni dzienny stan wolnych środków FP przyjmowanych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight*[9] wyniósł 927,3 mln zł. Najwyższy stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* wystąpił 18 stycznia 2017 r. (1 781,3 mln zł), najniższy 6 czerwca 2017 r. (350,3 mln zł). Tylko na koniec 19 dni roboczych stany wolnych środków przekazanych w zarządzanie *overnight* kształtowały się poniżej 500 mln zł.

(akta kontroli str. 93-145, 268, 277)

W badanym okresie przychody Funduszu Pracy z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie terminowe i *overnight* wyniosły 323,4 mln zł. Ponad 96% tej kwoty (310,6 mln zł) uzyskano z tytułu zarządzania terminowego. Pozostała kwota (12,8 mln zł) była wynikiem zarządzania *overnight*. Średnio 92,8% wolnych środków było oddanych w zarządzanie terminowe, a 7,7% w zarządzanie *overnight*. Środki w zarządzaniu terminowym były w skali roku (p.a.) maksymalnie o ok. jeden punkt procentowy wyżej oprocentowane niż w zarządzaniu *overnight*.

Dysponent Funduszu Pracy przekazał środki na 193 lokaty terminowe zapadające w latach 2017-2019. Wśród nich było 12 lokat rocznych o oprocentowaniu 1,5% p.a., 78 lokat na 182-364 dni o oprocentowaniu 1,42%-1,57% p.a., 28 lokat na 93-181 dni

[9] Liczony dla wszystkich dni kalendarzowych w okresie.

o oprocentowaniu 1,35%-1,53% p.a., 71 lokat na 7-92 dni o oprocentowaniu 1,22%-1,46% p.a. oraz cztery lokaty na 1-6 dni o oprocentowaniu 0,5%-1,06% p.a.

Wysokość oprocentowania malała wraz ze skróceniem okresu, na który była zawierana lokata. Lokaty do trzech dni były oprocentowane tak, jak lokaty *overnight*, tj. w wysokości 0,5% w skali roku. Średnia wartość pojedynczej lokaty zapadającej w 2017 r. wyniosła 215,9 mln zł, w 2018 r. 282,9 mln zł, a w 2019 r. 413,3 mln zł. Średnia długość lokat zapadających w 2017 r. wyniosła 133 dni, w 2018 r. 176 dni, a w 2019 r. 100 dni.

(akta kontroli str. 168-170, 438-449, 704)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zdaniem NIK, w okresie objętym kontrolą Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utrzymywał nadmierne w stosunku do potrzeb i przychodów FP stany środków na rachunku, przyjmowanych na koniec dni roboczych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight*. Wypłaty ze środków Funduszu nie miały ustalonych przepisami terminów płatności i ich dokonywanie mogło być planowane w perspektywie co najmniej tygodniowej, przy jednoczesnym bieżącym wykorzystaniu napływających przychodów przewyższających w skali roku dokonywane wypłaty. Pozwalało to na przekazywanie zdecydowanej większości środków pozostawianych w zarządzaniu *overnight* na lokaty co najmniej tygodniowe i uzyskiwanie z tego tytułu dodatkowych przychodów bez ryzyka zaburzeń w obsłudze realizowanych płatności. Biorąc pod uwagę, że w okresie objętym kontrolą średni stan środków w zarządzaniu *overnight* wyniósł 927,3 mln zł, systematyczne przekazywanie w zarządzanie terminowe kwoty 900 mln zł na co najmniej tydzień pozwoliłoby na uzyskanie dodatkowych przychodów przekraczających 17 mln zł. Wydłużenie okresów lokowania terminowego, możliwe zważywszy na to, że stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* nie spadł poniżej 350 mln zł, przyniosłoby dodatkowe korzyści finansowe.

   (akta kontroli str. 442-444, 654-656, 964, 968, 979-982)

2. Zdaniem NIK, z uwagi na wartości przychodów i wypłat FP, utrzymującą się dobrą koniunkturę gospodarczą oddziałującą na korzystniejsze wykonanie planu niż zakładano oraz stany lokat rocznych wygasających w końcu lat 2017-2019, celowym i gospodarnym było przekazywanie środków z lokat zawartych w końcu lat 2016-2018 a wygasających w I, II i III kwartale roku następnego na kolejne lokaty roczne, zamiast na krótsze zapadające w kolejnych kwartałach i końcu danego roku kalendarzowego. Zawieranie lokat na krótsze okresy niż roczne byłoby uzasadnione, gdyby rosło prawdopodobieństwo, że w kolejnych kwartałach wystąpią dodatkowe wypłaty Funduszu, przewyższające lokaty zapadające w tych okresach. Takich przesłanek jednak nie było.

   W 2017 r. 13 lokat terminowych utworzonych od 30 grudnia 2016 r. do 28 lutego 2017 r. na łączną kwotę 2 600 mln zł było systematycznie odnawianych po ich zakończeniu, aż do 29 grudnia 2017 r., na okresy krótsze niż roczne. W 2018 r. takich lokat było 15 na kwotę 3 050 mln zł. Przy przyjęciu założenia, że lokaty te zostałyby zawarte na okresy roczne zamiast ich relokowania na okresy krótsze, odsetki uzyskane od tych lokat byłyby wyższe od rzeczywiście uzyskanych o ponad 4,1 mln zł.

   (akta kontroli str. 164-170, 445-453)

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśniła, że przy podejmowaniu decyzji w odniesieniu do FP podstawowym celem jest bezpieczeństwo terminowej realizacji zadań oraz uzyskanie w każdym przypadku pewnych i niezagrożonych utratą odsetek. W strukturach Biura nie ma wyodrębnionego wydziału ani stanowiska jednoosobowego realizującego zadania tylko związane z zarządzaniem płynnością finansową funduszy. Biuro włączane natomiast było w 2017 r. i 2018 r. także w realizację innych zadań, jak prace nad ustawą o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, ustawą o rynku pracy, czy też reformą urzędów pracy.

Zdaniem NIK, zarządzanie wolnymi środkami nie powinno być podporządkowane kategorycznemu założeniu niedopuszczenia do zerwania lokaty i utraty odsetek. Zerwanie lokat powinno być dopuszczone, jeżeli wartość oczekiwana przychodów uzyskiwanych ze zwiększonego stanu środków przekazanych w zarządzenie terminowe na dłuższe okresy będzie wyższa niż wielkość utraconych odsetek. Kwota utraconych odsetek może być ograniczana przez dzielenie dużych sum wolnych środków przekazywanych w zarządzanie terminowe na lokaty o mniejszej wartości, a w razie konieczności zerwanie lokat najpóźniej zawartych.

(akta kontroli str. 955-959)

3. Zarządzanie płynnością Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Opis stanu faktycznego

Planowanie i realizacja wydatków Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Celem Funduszu jest ochrona roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez niewypłacalnego pracodawcę. Katalog roszczeń pokrywanych z FGŚP określony został w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy[10]. W okresie objętym kontrolą zadania Funduszu realizowane były przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz marszałków województw przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy[11].

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie informacji dotyczących gospodarki środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, przekazywanych przez marszałków województw dysponentowi Funduszu[12], środki Funduszu sklasyfikowane zostały jako wydatki limitowane i nielimitowane. Do wydatków limitowanych należały koszty wynagrodzeń pracowników realizujących zadania ustawowe, koszty obsługi Funduszu, wydatki i zakupy inwestycyjne. Nielimitowane środki finansowe Funduszu przeznaczone były na wypłatę ustawowych świadczeń oraz zabezpieczenie kosztów postępowań sądowych i windykacyjnych.

Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, zapotrzebowania na limitowane środki finansowe marszałkowie województw przekazywali dysponentowi Funduszu do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy zapotrzebowanie. Natomiast informacje o zapotrzebowaniu na nielimitowane środki finansowe, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia marszałkowie województw przekazywali

[10] Dz. U. z 2020 r. poz. 7.

[11] Ze środków Funduszu realizowane są również zadania wynikające z ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1317), jeżeli na skutek powodzi, pracodawca zaprzestał lub ograniczył prowadzenie działalności gospodarczej oraz wynikające z ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. (Dz.U. z 2019 r. poz. 669).

[12] Dz. U. z 2018 r. poz. 1955.

dysponentowi Funduszu w ostatnim dniu roboczym tygodnia lub niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia powodującego powstanie zapotrzebowania w przypadku spraw terminowych.

W wyniku sprawdzenia dziewięciu informacji o zapotrzebowaniu na limitowane środki finansowe, składanych przez wojewódzkie urzędy pracy w okresie objętym kontrolą[13], stwierdzono, że wypłata środków Funduszu następowała w terminie od jednego dnia do trzech dni od momentu wpływu zapotrzebowania do Departamentu Funduszy. Ponadto w wyniku weryfikacji jedenastu informacji o zapotrzebowaniu na nielimitowane środki finansowe ustalono, że środki te przekazywane były do wojewódzkich urzędów pracy w terminie od jednego dnia do pięciu dni od czasu wpływu wniosku do Departamentu Funduszy. Terminy płatności nie były określone przepisami prawa. Płatności dokonywano niezwłocznie gdyż wydatki limitowane stanowiły refundację wydatków już poniesionych, a nielimitowane obejmowały wypłaty wynikające ze stosunku pracy.

(akta kontroli str. 708-751, 944-946, 983-984)

W latach 2017-2019 ze środków Funduszu finansowano także realizację zadań wynikających z innych ustaw.

(akta kontroli str. 781-783)

Zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego[14] dysponent Funduszu, był zobowiązany do przeznaczenia od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. nie więcej niż 1 mld zł ze środków FGŚP na pokrycie wydatków z tytułu jednorazowych odpraw pieniężnych wypłacanych pracownikom likwidowanej kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, o których mowa w art. 11a ust. 1, z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia. Środki Funduszu, zgodnie z art. 11f ust. 4 ww. ustawy, powinny być przekazane na wskazany przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin rachunek bankowy w terminie 30 dni od daty wpływu wniosku. W latach 2017-2018 wydatki na te cele wyniosły 113,3 mln zł w pięciu płatnościach od 15 mln zł do 43,1 mln zł. Zostały one dokonane w ciągu 6-10 od wpływu wniosku, a zatem od 20 do 24 dni przed terminem. Dysponent Funduszu zrezygnował z odsetek, które mógł uzyskać lokując te środki.

(akta kontroli str. 910-933)

W 2018 r. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018[15] ze środków FGŚP realizowane były wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 54 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[16]. W 2017 r. wypłaty te były realizowane ze środków Funduszu Pracy. Przekazywanie środków dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę zasiłków odbywało się na podstawie umowy z 28 grudnia 2017 r. i miało następować w terminie do 5. dnia każdego miesiąca w formie miesięcznych zaliczek, na podstawie pism z ZUS określających ich wysokość. Na zasiłki i świadczenia przedemerytalne wynikające z ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych[17] zaplanowano na 2018 r. kwotę

---

[13] Poza jednym przypadkiem zbadane zapotrzebowania za limitowane środki finansowe za dany miesiąc wpływały do dysponenta FGŚP po 10. dniu miesiąca następnego.

[14] Dz. U. z 2019 r. poz. 1821.

[15] Dz. U. poz. 2371, ze zm.

[16] Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.

[17] Dz. U. z 2019 r. poz. 2173.

2 084,7 mln zł, przekazano faktycznie 1 521,2 mln zł, czyli 73% kwoty planowanej. Było to związane z niższą niż zakładano liczbą osób pobierających zasiłki.

W celu zapewnienia środków na wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wraz z kosztami ich obsługi, w dniu 12 grudnia 2017 r. utworzono 12 lokat terminowych na łączną kwotę 2 160,0 mln zł (po 180,0 mln zł) z terminem zakończenia lokaty w okresie między pierwszym a trzecim dniem każdego miesiąca 2018 r.

Przekazywanie środków do ZUS następowało na podstawie pisemnego zapotrzebowania, najczęściej w dniu zakończenia lokaty, jedynie w styczniu przekazanie środków nastąpiło następnego dnia. W grudniu 2018 r. nastąpiły dwie wypłaty na podstawie złożonych zapotrzebowań: z 20 listopada w wysokości 101,2 mln zł i z 14 grudnia w wysokości 111,0 mln zł. Z uwagi na konieczność sfinansowania tej wypłaty, dysponent Funduszu wycofał w dniu 21 grudnia 2018 r. dyspozycję przekazania środków w zarządzanie terminowe z 19 grudnia 2018 r. na kwotę 140,0 mln zł, z dniem utworzenia depozytu na 21 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 526-544, 564-565, 568, 852-882)

W 2019 r. w związku z art. 6 i 7 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019[18] w planie Funduszu ujęte zostały koszty w wysokości 2 243,1 mln zł, związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych. Ponadto mając na uwadze art. 8 ust. 1 ww. ustawy w 2019 r. zaplanowano środki Funduszu w kwocie 337,5 mln zł na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, o których mowa w art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W 2017 r. i 2018 r. powyższe zadania finansowane były ze środków Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 494)

Umowa zawarta z Ministrem Zdrowia z 15 stycznia 2019 r. zakładała przekazanie środków w czterech transzach: do 21 stycznia kwoty 577,9 mln zł, do 18 kwietnia, 15 lipca i 18 października po 555,1 mln zł. Umowa przewidywała w wyjątkowych przypadkach przekazanie środków w innym terminie, które powinno nastąpić w ciągu 21 dni roboczych od otrzymania wniosku Ministra Zdrowia.

(akta kontroli str. 846-851)

W celu zapewnienia środków na wypłaty w dniu 31 grudnia 2018 r. utworzono cztery lokaty terminowe: na kwotę 578,0 mln zł do 14 stycznia 2019 r., którą następnie dwukrotnie przedłużano o dwa dni oraz trzy lokaty na kwoty po 555,0 mln zł, z terminami zakończenia 11 kwietnia, 8 lipca i 11 października 2019 r. Do 30 września 2019 r. ze środków Funduszu nastąpiły wypłaty trzech transz środków, w kwotach wynikających z umowy i w terminach zakończenia lokat. Terminy lokat utworzonych 31 grudnia 2018 r. upływały na tydzień przed terminem płatności na rzecz Ministra Zdrowia. Dysponent Funduszu, rezygnując z ulokowania środków z zapadających lokat na kolejny tydzień, do dnia zapłaty wynikającego z umowy z Ministrem Zdrowia, zrezygnował z dodatkowych przychodów Funduszu. Przychody te, po odliczeniu przychodów z dwóch lokat dwudniowych utworzonych w styczniu 2019 r., wyniosłyby ponad 360 tys. zł.

(akta kontroli str. 566, 569, 628, 635, 642)

[18] Dz. U. poz. 2435, ze zm.

W celu zapewnienia środków dla Ochotniczych Hufców Pracy w dniu 28 lutego 2019 r. w oparciu o harmonogram wypłat dysponent Funduszu utworzył 10 lokat terminowych na łączną kwotę 214,0 mln zł z terminami ich zakończenia pomiędzy drugim a szóstym dniem każdego miesiąca. Wykorzystano także środki z lokaty sześciodniowej na kwotę 29,0 mln zł zapadającej 2 stycznia 2019 r. i lokatę 24-dniową na kwotę 37,0 mln zł zapadającą 4 lutego 2019 r. Płatności nastąpiły w dniach zapadalności lokat.

(akta kontroli str. 566, 628, 631, 883-909)

W okresie objętym kontrolą środki na zadania realizowane w ramach Funduszu na podstawie innych ustaw niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy były zaplanowane i przekazane w wysokościach i terminach wystarczających do prawidłowej realizacji zadań.

Po wyłączeniu z przychodów FGŚP środków pochodzących z lokat terminowych, przeznaczonych na realizację zadań finansowanych na podstawie innych ustaw niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, suma osiąganych wpływów w poszczególnych miesiącach okresu objętego kontrolą przewyższała ponoszone koszty na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i pozwalała na ich bieżące finansowanie.

(akta kontroli str. 654-656)

Średnia miesięczna suma wydatków ponoszonych na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w 2017 r. wyniosła 11,7 mln zł, a najwyższy wydatek dzienny, odnotowano 8 lutego w wysokości 11,5 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (pomniejszone o ww. środki pochodzące z lokat terminowych) w 2017 r. wyniosły 46,7 mln zł, a najniższe wpływy odnotowano w lutym w wysokości 38,9 mln zł.

(akta kontroli str. 570-599, 654)

Średnie miesięczne wypłaty w 2018 r., po pomniejszeniu o środki dla ZUS i ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin, wyniosły 10,3 mln zł. Najwyższa płatność nastąpiła 25 kwietnia w wysokości 7,7 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (bez uwzględnienia środków na finansowanie wypłat dla ZUS i ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin) wyniosły 40,3 mln zł, najniższą sumę wpływów odnotowano w lutym w kwocie 31,4 mln zł.

(akta kontroli str. 600-627, 655)

Od początku 2019 r. do 30 września 2019 r. średnia miesięczna suma wydatków dokonywanych na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy wyniosła 9,6 mln zł, a najwyższa wypłata nastąpiła 19 września w wysokości 6,1 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (po wyłączeniu z przychodów środków pochodzących z lokat terminowych, przeznaczonych na realizację zadań finansowanych na podstawie innych niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) wyniosły 40,3 mln zł, a najniższe odnotowano we wrześniu w wysokości 36,2 mln zł.

(akta kontroli str. 628-648, 656)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na przekazaniu środków Funduszu w sposób, który uniemożliwiałby odbiorcy płatności terminowe wykonanie zadań. Natomiast niektóre wydatki znaczące kwotowo, jak wydatki na finansowanie

specjalizacji i staży podyplomowych pracowników służby zdrowia, były ponoszone przedwcześnie w stosunku do terminów zapłaty wynikających z umowy. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wskazała, że wydatki są ponoszone bez zbędnej zwłoki. W wyniku tego Fundusz nie uzyskał przychodów z ulokowania tych środków w wysokości ponad 360 tys. zł.

Zdaniem NIK, nie były także w pełni efektywnie wykorzystywane możliwości zarządzania wolnymi środkami. Szerzej kwestia ta została przedstawiona w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w następnym podrozdziale.

(akta kontroli str. 566, 569, 628, 635, 642)

Stany wolnych środków i efektywność zarządzania płynnością Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Stan wolnych środków finansowych FGŚP na początek 2017 r. wynosił 3 803,5 mln zł, w tym, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych, przekazano w zarządzanie *overnight* środki w wysokości 56,5 mln zł i w zarządzanie terminowe środki w wysokości 3 747,0 mln zł. W ciągu roku stan tych środków zwiększył się o 359,3 mln zł i na koniec 2017 r. wynosił 4 162,8 mln zł. Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie *overnight* na koniec 2017 r. wyniosły 12,8 mln zł oraz w zarządzanie terminowe 4 150,0 mln zł. Średni dzienny stan wolnych środków w poszczególnych miesiącach przekazywanych w zarządzanie *overnight* w 2017 r. wynosił 21,4 mln zł.

(akta kontroli str. 552-553, 556-558, 594, 654, 807)

Na 31 grudnia 2018 r. wolne środki pieniężne Funduszu przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie wyniosły 2 931,3 mln zł, w tym w zarządzanie *overnight* 33,8 mln zł oraz zarządzanie terminowe 2 897,5 mln zł. Średni stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* w 2018 r. w poszczególnych miesiącach wynosił 18,8 mln zł. W ciągu 2018 r. stan środków pieniężnych w zarządzaniu terminowym zmniejszył się o 1 252,5 mln zł, w tym najbardziej stan ten obniżył się w lipcu, tj. o kwotę 241,0 mln zł. Tylko w sierpniu 2018 r. nastąpił wzrost stanu środków w zarządzaniu terminowym, który wyniósł 65,0 mln zł.

(akta kontroli str. 554, 624, 655, 810)

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2019 r. wolne środki Funduszu zmniejszyły się o 1 598,2 mln zł i na koniec trzeciego kwartału wynosiły 1 333,2 mln zł. Środki przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie *overnight* wyniosły 13,7 mln zł, a w zarządzanie terminowe 1 319,5 mln zł. Średni stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* w okresie trzech kwartałów 2019 r. wynosił, podobnie jak w 2018 r., 18,8 mln zł.

(akta kontroli str. 646, 656, 813)

W 2017 r. stan wolnych środków FGŚP zwiększył się o 9,4%. W kolejnym roku uległ jednak zmniejszeniu o blisko 30%, a w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. o 54,5% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. Zmniejszenie stanu środków było wynikiem finansowania nowych zadań ze środków Funduszu.

W dniu 30 grudnia 2016 r. dysponent Funduszu utworzył dziewięć lokat na kwotę 3 747,0 mln zł. Pięć lokat na łączną kwotę 2 500,0 mln zł została zawarta na okres 364 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,57% p.a. Na pozostałe środki w wysokości 1 287,0 mln zł utworzone zostały lokaty o terminie zapadalności od 17 do 182 dni i oprocentowaniu wynoszącym odpowiednio od 1,36% do 1,53% p.a. Krótsze terminy lokat nie wynikały z zaplanowanych do poniesienia w trakcie 2017 r. kosztów, jednak środki z dwóch lokat, częściowo przeznaczone zostały na wypłaty dokonywane na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw

gospodarki złożami kopalin. Średnia wartość utworzonych w 2017 r. 119 lokat wynosiła 110,1 mln zł, przy średnim okresie ich zapadalności wynoszącym 71 dni.

W 2017 r. oprócz dwóch lokat z 18 sierpnia i 8 grudnia, kończące się lokaty były ponownie, w tym samym dniu przedłużane na kolejne okresy, w tej samej lub wyższej kwocie. Ze zgromadzonych nadwyżek wpływów ponad poziom ok. 20,0 mln zł zakładano nowe lokaty terminowe, które powodowały utrzymywanie się po tej operacji na koniec dnia środków w wysokości około 10,0 mln zł. Najniższy stan środków odnotowano 5 grudnia 2017 r. w wysokości 4,1 mln zł.

(akta kontroli str. 562-563, 570-599, 707, 807)

Środki w wysokości 4 150,0 mln zł zostały 29 grudnia 2017 r. przekazane w zarządzanie terminowe w formie 34 lokat. Pięć lokat na kwotę 720,0 mln zł zawartych zostało na okres od 339 do 364 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,48% w skali roku. Pozostałe środki ulokowane zostały na okres od czterech do 308 dni, przy oprocentowaniu wynoszącym odpowiednio od 0,68% do 1,47% w skali roku. Średnia wartość 141 zawartych w 2018 r. lokat terminowych wyniosła 75,2 mln zł. Średni termin zapadalności lokat wynosił 115 dni.

W 2018 r. sposób zarządzania wolnymi środkami był zbliżony do stosowanego w 2017 r. W przypadku odnowienia lokaty z 6 lipca 2018 r. ponowne przekazanie środków nastąpiło w kwocie o 10,0 mln zł mniejszej i zwiększyło stan w zarządzaniu *overnight* do kwoty 15,0 mln zł. Lokata na kwotę 150,0 mln zł zakończona w dniu 31 lipca 2018 r. została ponownie przekazana w zarządzanie terminowe jeden dzień później, tj. 1 sierpnia, co oznacza, że na ostatni dzień lipca 2018 r. w zarządzaniu *overnight* znajdowała się kwota 169,5 mln zł. Najniższy stan wolnych środków w 2018 r. na koniec dnia odnotowano 5 lipca, kiedy wyniósł 4,6 mln zł.

(akta kontroli str. 564-565, 600-627, 707, 810)

Środki w kwocie 2 897,5 mln zł w dniu 27 i 29 grudnia 2018 r. przekazano Ministrowi Finansów w formie 13 lokat. Trzy lokat na kwotę 150,0 mln zł zawarte zostały na maksymalny okres 365 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,5% w skali roku. Pozostałe lokaty zawarte zostały na okres od 6 do 284 dni i oprocentowaniu wynoszącym od 1,02% do 1,46% w skali roku. Średnia wartość 33 lokat zawartych od początku 2019 r. do 30 września 2019 r. wynosiła 52,3 mln zł, a średni termin ich zapadalności 128 dni.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. środki z zakończonych lokat terminowych były ponownie lokowane na kolejne okresy, w tej samej lub wyższej kwocie, poza jednym przypadkiem z 30 września, gdy założona lokata była o 4,0 mln zł mniejsza i spowodowała zwiększenie środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* do kwoty 13,7 mln zł. Nadwyżki wpływów były przekazywane w zarządzanie terminowe w momencie, kiedy stan środków po tej operacji pozwalał na osiągnięcie poziomu środków na koniec dnia, w wysokości między 10,0 mln zł a 15,0 mln zł. Najniższy poziom środków na koniec dnia przekazanych w zarządzanie *overnight* wystąpił 10 lipca 2019 r. i wynosił 7,6 mln zł.

(akta kontroli str. 566, 628-648, 707, 813)

W całym okresie objętym kontrolą przychody FGŚP z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie terminowe i *overnight* wyniosły 118,6 mln zł. Zdecydowana większość tej kwoty (118,4 mln zł, tj. 99,8%) uzyskano w wyniku zarządzania terminowego. Pozostałą kwotę (273,1 tys. zł) stanowiły odsetki w tytułu zarządzania *overnight*. Przychody z zarządzania wolnymi środkami w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. wyniosły 9,5 mln zł i były o blisko 50 mln zł niższe niż w całym

2017 r. Spadek ten wynikał ze zmniejszenia stanu środków Funduszu w związku z finansowaniem nowych zadań.

(akta kontroli str. 707)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zdaniem NIK, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utrzymywał nadmierne stany wolnych środków FGŚP przekazywanych w zarządzanie *overnight* w stosunku do osiąganych przychodów, realizowanych wypłat i utrzymywanej struktury lokat terminowych. W okresie objętym kontrolą średni dzienny stan środków w zarządzaniu *overnight* wyniósł blisko 19,8 mln zł. Dane wskazują, że dysponent Funduszu odbudowywał stany tych środków, gdy ulegały przejściowemu zmniejszeniu, do kwoty powyżej 10 mln zł. Niezasadnie dopuszczał także do czasowego ich wzrostu powyżej 40 mln zł, w sytuacji gdy nie wiązały się z koniecznością obsługi nadchodzących wydatków. Zważywszy, że stan środków w całym badanym okresie nie spadł poniżej 4,1 mln zł wystarczające byłoby utrzymywanie bufora płynnościowego na wydatki doraźne w wysokości ok. 6 mln zł. Realizowane na bieżąco przychody oraz często zapadające lokaty terminowe pozwalały na częste uzupełnianie płynności. Średnie miesięczne wypłaty na FGŚP realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w danym roku stanowiły około 25% średnich miesięcznych wpływów Funduszu, po wyłączeniu przychodów z tytułu lokat terminowych, które były źródłem finansowania pozostałych zadań FGŚP. Średni stan środków w zarządzaniu *overnight* w latach 2017-2018 był wyższy od tych wypłat o 82%, a w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. o 96%.

   Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśniła, że decyzje o pozostawieniu na rachunku FGŚP części środków wynikają z konieczności utrzymania ich bezpiecznego poziomu dla płynnej realizacji zadań.

   (akta kontroli str. 442-444, 654-656, 964, 968)

   NIK stoi na stanowisku, że wysokość osiąganych w poszczególnych miesiącach wpływów przez FGŚP w całym okresie objętym kontrolą pozwała na terminową realizację zadań określonych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych i na utrzymywanie wolnych środków w zarządzaniu *overnight* na wskazanym powyżej niższym poziomie. Dysponent Funduszu lokując środki na dłuższe terminy uzyskałby dodatkowe przychody, których wysokość nie jest jednak możliwa do oszacowania.

2. Zdaniem NIK, celowe i gospodarne byłoby także ulokowanie części wolnych środków na dłuższe okresy niż tego dokonano. W wyniku analizy terminów lokat zawieranych w 2017 r. ze środków FGŚP, stwierdzono, że trzy lokaty terminowe utworzone 30 grudnia 2016 r. na kwotę 747 mln zł były systematycznie odnawiane po ich zakończeniu. Do 29 grudnia 2017 r. przedłużano te lokaty na kwotę wynoszącą co najmniej 723 mln zł. W przypadku 2018 r. analizie poddano 9 lokat terminowych na łączną kwotę 900 mln zł utworzonych 29 grudnia 2017 r. i systematycznie odnawianych do 31 grudnia 2018 r. na kwotę co najmniej wynoszącą 877 mln zł. Przy założeniu tych lokat na okres 364 dni, odsetki od nich uzyskane mogły być wyższe od rzeczywiście uzyskanych o 882,2 tys. zł w 2017 r. i o 656,2 tys. zł w 2018 r.

   (akta kontroli str. 649-653)

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśniła, że w działaniach Biura za priorytetowe zadanie uznawane jest realizowanie ustawowych zadań funduszu oraz zadań

wprowadzanych do planów finansowych innymi ustawami w trakcie prac nad projektem budżetu lub już w trakcie roku budżetowego. Powyższe wymusza utrzymywanie stałego poziomu środków, który umożliwi przekazanie pieniędzy zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem.

(akta kontroli str. 943, 947)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o opracowanie i wdrożenie strategii zarządzania płynnością funduszy w sposób służący terminowemu finansowaniu zadań i maksymalizacji przychodów z zarządzania wolnymi środkami funduszy.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis