

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wykonania w 2011 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Kontrolę podjęto w grudniu 2011 r., początkowo w Krajowym Biurze Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a następnie – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych² i utratą przez Fundusz osobowości prawnej oraz likwidacją jego dotychczasowych struktur organizacyjnych (Krajowego Biura i biur terenowych) – kontynuowano ją w I kwartale 2012 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu w 2011 r.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sytuację finansową Funduszu na koniec 2011 r.

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2011 r. wynosił 4.470.033 tys. zł i był wyższy od ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.³ o 0,4%. Obejmował: środki pieniężne i papiery wartościowe Skarbu Państwa – 2.657.770 tys. zł, należności – 1.814.401 tys. zł i zobowiązania (*in minus*) – 17.927 tys. zł.

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2011 r. wzrósł do 4.785.225 tys. zł i był o 7,1% wyższy niż na początku roku oraz o 25,9% wyższy od ustalonego w ustawie budżetowej. Obejmował, w porównaniu ze stanem zaplanowanym: środki pieniężne – 3.062.162 tys. zł (stan wyższy o 194,6%), należności – 1.733.634 tys. zł (stan niższy o 6,9%) i zobowiązania (*in minus*) – 16.558 tys. zł (stan niższy o 10,5%).

Należności zmniejszyły się w ciągu roku o 80.767 tys. zł (o 4,4%), w tym z tytułu udzielonych pożyczek – o 52.652 tys. zł (o 3%). Zobowiązania były niższe od planowanych o 1.942 tys. zł (o 10,5%) i o 7,6% niższe niż na koniec 2010 r. (o 7,6%). Zdecydowaną większość zobowiązań (91,6%) stanowiły koszty zastępstwa procesowego oraz koszty sądowe i egzekucyjne.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu przychodów Funduszu w 2011 r.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

W 2011 r. Funduszu osiągnął przychody w wysokości 575.873 tys. zł, czyli wyższe od planowanych o 25.923 tys. zł (o 4,7%) oraz wyższe od osiągniętych w roku poprzednim (o 6,9%). Wyższe przychody osiągnięto głównie w związku z wyższymi niż planowano (o 22.993 tys. zł, tj. o 23,7%) przychodami z tytułu odsetek bankowych (bieżących i z lokat). Źródłami przychodów Funduszu były: składka od pracodawców – 363.146 tys. zł (wpływy o 2,6% niższe od zaplanowanych) i pozostałe przychody – 212.727 tys. zł (wyższe o 20,2% od zaplanowanych). Pozostałe przychody pochodziły z odsetek bankowych (119.943 tys. zł) oraz pozostałych odsetek (84.921 tys. zł), a także z innych tytułów zaplanowanych na poziomie 1.930 tys. zł, a zrealizowanych w kwocie 7.863 tys. zł (407,4%). Osiągnięcie ponadplanowych przychodów z innych tytułów miało głównie związek ze sprzedażą niektórych składników majątkowych Funduszu (5.267 tys. zł).

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia odzyskiwanie zwrotów z tytułu wypłaconych świadczeń.

W załączniku do planu finansowego Funduszu na 2011 r. założono, że zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń wyniosą 33.400 tys. zł. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród prowadzonych w okresie do końca 2011 r. 8.353 spraw związanych z dochodzeniem należności, syndykom zgłoszono 511 spraw o umieszczenie należności Funduszu na listach wierzytelności oraz skierowano 2.048 wniosków egzekucyjnych do komorników, natomiast biura terenowe Funduszu wystąpiły w 293 sprawach z wezwaniem zapłaty do dłużników w 173 sprawach z pozwem sądowym o zapłatę należności. W rezultacie założenia zrealizowano na znacznie wyższym poziomie. Osiągnięto wpływy w wysokości 81.350 tys. zł, co oznacza że plan zrealizowano w 243,6%. W porównaniu z kwotą zwrotów uzyskanych w 2010 r. (70.572 tys. zł) były one wyższe o 15,3%.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu wydatków Funduszu w 2011 r.

Wydatki (1.201.722 tys. zł) zrealizowano w wysokości 260.681 tys. zł (w 21,7%). W porównaniu z 2010 r. były one wyższe o 66.081 tys. zł (o 34%). Podstawową przyczyną niewykonania planu było niewielkie wykorzystanie środków w ramach transferów na rzecz ludności.

4.1. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych otrzymał w 2009 r. – z Funduszu Pracy – środki w wysokości 960.000 tys. zł na wypłatę świadczeń określonych w ustawie z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁴. Wydatki na świadczenia wypłacane na podstawie przepisów ustawy mieszczą się w transferach na rzecz ludności. W 2011 r. na wspomniane transfery przewidziano 945.000 tys. zł. Wykorzystano jedynie 2.309 tys. zł (0,2%).

Stwierdzono, że w 2011 r. w biurach terenowych Funduszu złożono tylko 19 wniosków o wypłatę świadczeń dla 790 osób na kwotę 1.378 tys. zł (w 2010 r. – 74 wnioski na kwotę 3.330 tys. zł). Liczba złożonych wniosków oraz wysokość wypłaconych w związku z nimi świadczeń, jakie można było do 31 grudnia 2011 r. uzyskać na podstawie przepisów ustawy, wskazuje na niewielkie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów tymi świadczeniami. Przyczyną niskiego wykorzystania środków była też, jak wyjaśniano, możliwość uzyskania przez przedsiębiorców środków z innych programów pomocowych.

W latach 2009-2011 świadczenia w wysokości 7.878 tys. zł przyznano 10,1 tys. osób, co oznacza, że realizując przepisy ustawy w okresie ostatnich 3 lat Fundusz wykorzystał 0,82% ogółu przyznanych na ten cel środków.

⁴ Dz. U. Nr 125, poz. 1035 ze zm.

Wyniki badania postępowań poprzedzających wypłatę świadczeń w wypadku 8 spośród 16 zawartych w 2011 r. umów na kwotę 201,8 tys. zł (17,6% wypłat w 2011 r.), zawartych w związku z przepisami przytoczonej ustawy, uzasadniały pozytywną ocenę Funduszu w tych sprawach.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz niektórych innych ustaw⁵, środki finansowe przekazane z Funduszu Pracy, niewykorzystane przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do 31 grudnia 2011 r., a także nieobjęte zobowiązaniami z tytułu zawartych umów, podlegają zwrotowi na rachunek Funduszu Pracy, nie później niż do 30 kwietnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kwota niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację przepisów ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, powinna zostać zwrócona w ustawowym terminie na rachunek Funduszu Pracy.

- 4.2.** W strukturze planowanych wydatków wydatki bieżące stanowiły 96,7%, przy czym 88% z nich stanowiły umorzenia należności. Plan umorzeń w wysokości 222.500 tys. zł zrealizowano na poziomie 221.846 tys. zł (w 99,7%). W 2011 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, wydatki z tytułu umorzenia należności były wyższe o 37%. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2011 r. do Krajowego Biura Funduszu wpłynęło 961 wniosków o umorzenie należności oraz 174 wnioski o określenie warunków zwrotu, z których pozytywnie rozpatrzono odpowiednio 723 i 138 wniosków. Badania 10 wniosków o umorzenie należności oraz 5 dotyczących określenia warunków zwrotu na łączną kwotę 4.004,8 tys. zł (1,8% kwoty umorzeń) nie wykazały nieprawidłowości w realizowanej procedurze postępowania umorzeniowego. Decyzje w tych sprawach zostały podjęte przez dyrektora Krajowego Biura Funduszu w związku z wyczerpaniem dostępnych prawem możliwości wyegzekwowania należności od dłużników.
- 4.3.** W 2011 r. wydatki administracyjne wyniosły 28.387 tys. zł i były w porównaniu z planowanymi niższe o 3.620 tys. zł (o 11,3%). Główną pozycją wydatków administracyjnych (10,9% wydatków ogółem i 11,3% – bieżących) były wynagrodzenia (bez składników pochodnych). Wyniosły one 15.928 tys. zł i były o 1,2% niższe od planu i o 3,7% wyższe od wykonania w 2010 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jeden etat wyniosło w 2011 r. 4.546 zł. W porównaniu z 2010 r. było ono wyższe o 221 zł (o 5,1%).

Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) kształtowało się na poziomie 292 osób i było w porównaniu z rokiem poprzednim niższe o 4 osoby (o 1,4%).

Planowane wydatki inwestycyjne (350 tys. zł) zrealizowano w wysokości 210 tys. zł (w 60%). Podstawową przyczyną była decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej o ich ograniczeniu do zakupu oprogramowania umożliwiającego zintegrowanie systemów teleinformatycznych w likwidowanych strukturach organizacyjnych Funduszu, z systemami funkcjonującymi w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Wartość poszczególnych zakupów inwestycyjnych zrealizowanych w 2011 r. przez Krajowe Biuro Funduszu nie przekraczała kwoty 14 tys. euro, w związku z tym nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶.

- 4.4.** Wykonując dyspozycję wynikającą z art. 104 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, dyrektor Krajowego Biura Funduszu przekazał – na podstawie umów zawartych w dniu 2

⁵ Dz. U. Nr 197, poz. 1170.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

czerwca 2011 r. z reprezentującym Skarb Państwa Ministrem Skarbu Państwa – wszystkie posiadane akcje i udziały w spółkach prawa handlowego na kwotę 6.122 tys. zł. Wskazany przepis zobowiązywał jednostki sektora finansów publicznych, posiadające w dniu wejścia w życie ustawy udziały w spółkach, akcje spółek i obligacje wyemitowane przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, do przekazania ich na rzecz Skarbu Państwa, w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.

- 4.5.** W załączniku do planu finansowego Funduszu na 2011 r. ujęto wydatki z tytułu transferów na rzecz ludności, wypłacane na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych⁷, w wysokości 190.160 tys. zł. Wydatki zrealizowano na poziomie 163.990 tys. zł (w 86,2%). W porównaniu z 2010 r. wydatki te były wyższe o 14.091 tys. zł (o 9,4%). W minionym roku świadczenia otrzymało 28,9 tys. osób, czyli o 17,5% mniej niż w 2010 r., w którym otrzymało je 35 tys. osób. Wysokość świadczenia w przeliczeniu na jedną osobę wyniosła 5.675 zł i była o 33,4% wyższa niż w 2010 r. (4.253 zł).
- 5.** W wyniku badania próby 89 dowodów księgowych o wartości 1.700,8 tys. zł, wybranych metodą monetarną ze zbioru zapisów księgowych o łącznej wartości 1.998 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Krajowe Biuro Funduszu sporządziło sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w I półroczu 2011 r. i przekazało je 27 lipca 2011 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Roczne sprawozdanie Rb-40 za 2011 r., sporządzone przez Biuro Budżetu i Finansów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przekazane zostało do Ministerstwa Finansów 30 marca 2012 r. Kwartalne sprawozdania Rb-N, Rb-Z, Rb-UN i Rb-UZ Krajowe Biuro Funduszu przekazało do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej odpowiednio 12 kwietnia, 13 października i 30 grudnia 2011 r.

NIK opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzania sprawozdań bieżących i rocznych, a także w zakresie skuteczności funkcjonowania systemu księgowości i kontroli finansowej oraz poprawności formalnej dowodów księgowych. Ponadto pozytywnie opiniuje wskazane sprawozdania – zostały one opracowane terminowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niewykorzystane środki z tytułu świadczeń określonych w ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, powinny zostać wykazane na koniec 2011 r., jako zobowiązania wobec Funduszu Pracy, przez dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania zawartej w wystąpieniu uwagi dotyczącej wykonania, określonej w art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz niektórych innych ustaw, dyspozycji zobowiązującej Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do zwrotu do Funduszu Pracy niewykorzystanych środków z dotacji w wysokości 960.000 tys. zł.

⁷ Dz. U. Nr 158, poz. 1121 ze zm.

Zgodnie z art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwagi zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.