

**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. budżetu państwa w części 63 – *Rodzina*.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione 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 ocenia wykonanie w 2011 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej budżetu państwa w części 63 – *Rodzina* pozytywnie z zastrzeżeniami odnoszącymi się do planowania i realizacji wydatków.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację dochodów w części 63 budżetu państwa.

Ustalony w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.² dochody dla części 63 w wysokości 5 tys. zł, czyli na poziomie 23% wykonania roku poprzedniego, zrealizowano w 360% (18 tys. zł). Uzyskane dochody odprowadzono w terminie na centralny rachunek budżetu państwa. Zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i rocznych sprawozdaniach budżetowych.

2. Na koniec grudnia 2011 r. wystąpiły w części 63 należności wymagalne w wysokości 15,9 tys. zł, z tytułu niewywiązania się przez **Klub Pro Publico Bond** z siedzibą w Szczytnie z obowiązku zwrotu części dotacji. W związku z kolejnymi odwołaniami beneficjenta od decyzji nakazującej zwrot środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Minister Pracy i Polityki Społecznej decyzją z 27 lutego 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję uznając, że brak jest podstaw do jej zmiany. Jednocześnie przedłużył do 30 kwietnia 2012 r. termin załatwienia sprawy z wniosku Stowarzyszenia o zastosowanie ulgi (umorzenia odsetek i rozłożenie należności na raty).

3. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia planowanie i realizację wydatków w części 63 budżetu państwa.

W ustawie budżetowej na rok 2011, dla dysponenta głównego części 63 ustalono wydatki w wysokości 13.247 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je z rezerw celowych³ budżetu państwa do 13.955 tys. zł (o 5,3%).

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. Nr 29, poz. 150.

³ Na podstawie 6 decyzji Ministra Finansów przeniesiono w 2011 r. środki (z części 83 poz.: 51, 8 i 20) w wysokości 857,8 tys. zł na: sfinansowanie dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej (11,2 tys. zł), realizację zadań w ramach polskiej prezydencji w Unii Europejskiej (35,1 tys. zł), realizację projektu pn. *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy* (314,3 tys. zł) oraz na

Wydatki zrealizowano w wysokości 12.945 tys. zł, czyli w 97,7% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 92,8% – w relacji do planu po zmianach. Zrealizowane w 2011 r. wydatki były o 13,8% wyższe od wykonania w 2010 r.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 63% przyznanej kwoty. Niewykorzystane środki (274,2 tys. zł) terminowo zwrócono na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

Badania zmian w wydatkach wprowadzonych 21 decyzjami dysponenta z okresu od lutego do grudnia 2011 r. (dwie ostatnie z 27 i 30 grudnia) wykazały, że dokonano ich z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Nie stwierdzono też przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zgłaszane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Ministra Finansów zapotrzebowanie na zasilenie rachunku bankowego wynikało z potrzeb finansowych i z ustalonego harmonogramu realizacji wydatków budżetu państwa w 2011 r. Zasilenie rachunków bankowych dysponenta III stopnia przez dysponenta głównego przebiegało zgodnie z ustalonym harmonogramem i w terminach zapewniających bieżące finansowanie zadań.

Korzystając z uprawnień określonych w art. 177 ust 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, Minister Pracy i Polityki Społecznej decyzją z 30 grudnia 2011 r. zablokował planowane wydatki w wysokości 215 tys. zł w dziale 750 – *Administracja publiczna*.

- 3.1. Decyzją z 19 grudnia 2011 r. dysponent główny przeniósł wydatki w łącznej wysokości 460 tys. zł z części 44 – *Zabezpieczenie społeczne* oraz 63 – *Rodzina* do części 31 – *Praca*, z przeznaczeniem na wydatki z tytułu składki członkowskiej do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Składkę podwyższono dla Polski w grudniu 2009 r., jednak Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie poinformowało o tym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Na wysokość składki miały też wpływ różnice kursowe franka szwajcarskiego do złotego (w grudniu 2011 r. był o około 30% wyższy niż pierwotnie szacowano). Przeniesienia dokonano na podstawie art. 171 ust. 9 ustawy o finansach publicznych; Minister Pracy i Polityki Społecznej dopełnił obowiązku zawiadomienia o tym fakcie Rady Ministrów.
- 3.2. Mimo licznych zmian w planie finansowym, wydatki w trzech rozdziałach zrealizowano w granicach od 73% do 88% planu po zmianach. Największe zmiany odnotowano w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdział 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej*, § 4300 – *Zakupy usług pozostałych*. Planowane wydatki (819 tys. zł) zmniejszono w wyniku 9 decyzji do 222,4 tys. zł, czyli do 27,1% kwoty początkowej.
- 3.3. Przy sporządzaniu projektu budżetu państwa dla części 63 nie zachowano należytej staranności, o czym świadczy niezaplanowanie środków na współfinansowanie w 2011 r. projektu *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*, realizowanego w ramach Programu Ogólnego PROGRESS Komisji Europejskiej. Ministerstwo złożyło w Komisji Europejskiej wnioski o przyznanie środków na realizację projektu 25 maja 2010 r. (12 października 2010 r. uzyskało zgodę na przyznanie grantu, a umowę z Komisją Europejską zawarto 5 listopada 2010 r.). Wystąpienie Ministerstwa w tej sprawie powinno być znane komórce organizacyjnej przygotowującej projekt budżetu. Ponieważ projekty tego rodzaju wymagają

finansowanie projektu *Konferencja Ekspertcka towarzysząca Nieformalnemu spotkaniu ministrów ds. rodziny (równości płci) nt. Mechanizmów godzenia ról zawodowych i rodzinnych dla kobiet i mężczyzn jako szansy na aktywne uczestnictwo na rynku pracy* (497,2 tys. zł).

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

przynajmniej 20% dofinansowania z budżetu państwa, środki w wysokości odpowiadającej wkładowi polskiemu powinny, zdaniem NIK, zostać zaplanowane w budżecie na 2011 r.

Uwagi NIK dotyczyły również opóźnień w realizacji projektu. Projekt powinien zostać zrealizowany w terminie 18 miesięcy, licząc od 5 listopada 2010 r., tj. daty podpisania umowy z Komisją Europejską. Całkowity jego koszt oszacowano na 231,2 tys. euro, w tym maksymalna kwota dofinansowania ze środków unijnych – 184,9 tys. euro (80% kosztów). Wydatki wyniosły na koniec 2011 r. 310,6 tys. zł (80,9 tys. euro, według średniego kursu 3,839 zł, co stanowiło 35% planowanych kosztów). Tak więc do realizacji przez okres 5 miesięcy w 2012 r. pozostała większość zadań na kwotę 150 tys. euro.

Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił rekrutację osób do zespołu realizującego projekt w lutym 2011 r., a umowy z tymi osobami (po powtórnej rekrutacji personelu do obsługi finansowej) podpisano 4 maja 2011 r., tj. po upływie 6 miesięcy od daty podpisania umowy.

Opóźnienia wyjaśniano przyczynami obiektywnymi. Np. niezrealizowanie przewidzianych w listopadzie i grudniu 2011 r. 5 seminariów dla studentów kierunków ekonomicznych trudnościami z wynajęciem sal wykładowych na uczelniach oraz z naborem studentów, którzy byliby zainteresowani tą problematyką. Działania w tym zakresie podjęto dopiero w październiku 2011 r., co miało wpływ na opóźnienie realizacji zadania.

3.4. W budżecie państwa na 2011 r. nie zaplanowano środków na wydatki majątkowe. W I kwartale 2011 r. stwierdzono konieczność zakupu sprzętu komputerowego dla pracowników realizujących zadania finansowane z części 63, w związku z czym przeniesiono z działu 750 – *Administracja publiczna*, rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* § 4300 – *Zakupy usług pozostałych do działu 750*, rozdział 75001 § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* kwotę 280 tys. zł. Przeniesienia wspomnianej kwoty z wydatków bieżących na inwestycyjne dokonano za zgodą Ministra Finansów.

3.5. Na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, w 2011 r. udzielono 263 jednostkom samorządu terytorialnego, wyłonionym w trybie otwartego konkursu ofert, dotacji celowych tytułem na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. *Program wspierania jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną*. Wydatki z tego tytułu wyniosły 7.499 tys. zł, tj. 96% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej i planie po zmianach oraz 58% wydatków w części 63 (12.945 tys. zł).

Analizą objęto umowy zawarte z 10 beneficjentami, z których 8 realizowało już w 2010 r. podobne zadania oraz umowy, w ramach których przyznano najwyższe kwoty dotacji (710,3 tys. zł, czyli 9% dotacji).

Charakter zleconych zadań umożliwia, w dużym stopniu, standaryzowanie zakupów i usług. W związku z tym uwagę zwraca nieopracowanie wytycznych limitujących wydatki, które będą ponoszone z dotacji (np. z maksymalnymi cenami zakupu sprzętu codziennego użytku, stawek wynagrodzenia specjalistów itp.).

Nieustalenie limitów mogło sprzyjać nieoszczędnemu wykorzystaniu środków publicznych. Np. stawki wynagrodzeń dla pedagogów, psychologów i doradców zawodowych wynosiły od 120 do 250 zł za godzinę. Należy zauważyć, że dwóch spośród 10 objętych analizą beneficjentów (Powiat Wągrowiecki i Miasto Radom), rozliczając się z przyznanej dotacji, z własnej inicjatywy załączyło komplet dokumentów, m.in.: deklaracje uczestnictwa w projekcie, imienne listy uczestników, szczegółowe wykazy zakupionego sprzętu

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

oraz wykazy przejęcia nieodpłatnie zakupionego wyposażenia. W pozostałych przypadkach akceptowano rozliczenia dotacji, które nie zawierały np. wykazu zakupionego wyposażenia. Sprawozdania z końcowego wykonania zadania publicznego zawierały jedynie zestawienia faktur i rachunków.

Przyjęty sposób rozliczenia przyznanych dotacji naruszał ustalone regulacje wewnętrzne⁶, zgodnie z którymi do obowiązków komórek merytorycznych należy sprawdzenie przedłożonego do akceptacji sprawozdania z wykorzystania środków w ramach udzielonych dotacji oraz stwierdzenie, czy zadanie będące przedmiotem dotacji zostało wykonane, a zestawienia finansowe są kompletne. Nie korzystano także z uprawnienia do żądania od beneficjenta⁷ udokumentowania poniesionych wydatków.

Nie wyegzekwowanie od beneficjentów dokumentacji potwierdzającej rzeczowe i finansowe wykonanie zadania publicznego NIK ocenia jako działanie nierzetelne. W sprawie tej wyjaśniano, iż kontrolę realizacji zadań przez jednostki, którym przyznano dotacje, wykonuje Biuro Kontroli. W 2011 r. Biuro planowało wprowadzić przeprowadzenie kontroli wykorzystania środków budżetowych, ale tylko w 6 jednostkach gminnych i powiatowych. Tymczasem dofinansowania w tym roku przyznano 263 jednostkom samorządu terytorialnego (gminom i powiatom).

Część sprawozdań z realizacji zadania publicznego (8 spośród 263) zaakceptowano z opóźnieniem od 5 do 9 dni w stosunku do określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych terminu 30 dni, co wyjaśniano potrzebą uzyskania dodatkowych wyjaśnień od beneficjentów.

- 3.6.** Organizacjom określonym w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁸, wyłonionym w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego pn. *Kampania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy*, Ministerstwo udzieliło dotacji w wysokości 300 tys. (wykorzystano 298 tys. zł tj. 99,3%). Umowy podpisano z 11 organizacjami; w przypadku 8 z nich rozliczenia dotacji zatwierdzono z opóźnieniem od 5 do 11 dni w stosunku do 30-dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co wyjaśniano głównie błędami w przedstawionych sprawozdaniach.

Szczegółowe badanie dokumentacji jednej z zawartych umów (nr 7/2011 z 15 czerwca 2011 r.), na podstawie której przyznano dotację w wysokości 30 tys. zł wykazało, że projekt zrealizowano zgodnie z warunkami określonymi w umowie, stosownie do kosztorysu i harmonogramu działań. Zleceniobiorca udokumentował wykonanie zadań fakturami i rachunkami oraz innymi dokumentami poświadczającymi realizację projektu. Sprawozdania z realizacji zadania zostały zweryfikowane przez pracowników Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz oraz zaakceptowane zgodnie z wewnętrzną procedurą⁹.

- 3.7.** Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki w dziale 750 – *Administracja publiczna* w wysokości 5.447 tys. zł, zwiększone w ciągu roku do 6.155 tys. zł, zrealizowano w kwocie 5.446 tys. zł (88,5% planu po zmianach). Środki na wydatki majątkowe wykorzystano na zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (280 tys. zł).

Wyniki badania sześciu umów o wartości 94 tys. zł dotyczących zakupu usług, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁰ wykazały, że akceptowano i udzielano zamówień bez

⁶ Określone w § 3 zarządzenia Nr 9 Dyrektora Generalnego z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie procedury kontroli i rozliczeń dotacji celowych.

⁷ Na podstawie § 4 ust. 2 wymienionego wyżej zarządzenia.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁹ Por. przypis 6.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

dopełnienia obowiązku dotyczącego rozeznania rynku¹¹ w przypadku, gdy wartość przedmiotu zamówienia wynosi łącznie z podatkiem od towarów i usług ponad 5 tys. zł, przez załączenie dokumentacji opisujących przebieg i wynik rozeznania rynku, potwierdzającej wybranie do realizacji zamówienia najlepszego, konkurencyjnego wykonawcy. NIK nie podziela argumentacji, iż niezastosowanie się do zasad ustalonych przez Dyrektora Generalnego wynikało z faktu pozostawienia decyzji w tym zakresie dyrektorom właściwych komórek organizacyjnych.

Badanie 10 faktur (na kwotę 21,8 tys. zł) dotyczących rozliczenia podróży zagranicznych pracowników Ministerstwa wykazało, że w czterech przypadkach rozliczyli się z oni z niewykorzystanych dewiz po upływie dwóch i trzech miesięcy po zakończeniu podróży, czym naruszono § 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju¹², który stanowi, że rozliczenie kosztów podróży jest dokonywane w terminie 14 dni od dnia zakończenia podróży.

Ministerstwo wywiązywało się w 2011 r. z obowiązku regulowania abonamentu radiowo-telewizyjnego. W części 63 za zarejestrowane odbiorniki poniesiono wydatki w wysokości 0,5 tys. zł.

4. Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi wyniosły 3.281 tys. zł i stanowiły 97% planu po zmianach (3.371 tys. zł) i 102% wydatków w 2010 r. (3.209 tys. zł). Przeciętne zatrudnienie wynosiło 39 osób i w porównaniu z 2010 r. było niższe o jedną osobę (40 osób) i stanowiło 88,6% planu (44 osoby). Wydatki na wynagrodzenia naliczono w Ministerstwie, w odniesieniu do części 63, zgodnie z postanowieniami art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹³. W 2011 r. nie przekroczono planu wydatków na uposażenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne.
5. Badanie sprawozdań budżetowych dotyczących dochodów i wydatków nie wykazały nieprawidłowości, a zawarte w nich dane były zgodne z ewidencją księgową.

W wyniku badania próby 140 dowodów księgowych o łącznej wartości 898,6 tys. zł, dobranych metoda monetarną, ze zbioru zapisów księgowych o łącznej wartości populacji do losowania 1.246,3 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Ministerstwo sporządziło i przekazało sprawozdania kwartalne Rb-N i Rb-Z oraz roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-70, dotrzymując terminów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzenia sprawozdań bieżących i rocznych, a także w zakresie skuteczności funkcjonowania systemu księgowości i kontroli finansowej oraz poprawności formalnej dowodów księgowych.

¹¹ Por. § 7 ust. 2 i 3 zarządzenia Nr 13 Dyrektora Generalnego z 1 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót.

¹² Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103.

¹⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) kierowanie się w odniesieniu do zadań finansowanych z dotacji celowych zasadą oszczędnego wykorzystania środków publicznych, zobowiązującą do podejmowania działań racjonalizujących wydatki, m.in. przez limitowanie w umowach zawieranych z beneficjentami standardowych zakupów i usług, a także zrealizowanie wniosku pokontrolnego przedstawionego w tej sprawie po kontroli wykonania budżetu państwa w części 63 w 2010 r.;
- 2) zapewnienie terminowej realizacji współfinansowanego ze środków unijnych projektu *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*;
- 3) wprowadzenie rozwiązań zapewniających respektowanie wewnętrznych procedur dotyczących kontroli i rozliczeń dotacji celowych, m.in. przez zapewnienie skutecznego nadzoru nad komórkami odpowiedzialnymi za przyznawanie i rozliczanie tych dotacji;
- 4) zapewnienie terminowego rozliczania finansowego podróży zagranicznych, przez egzekwowanie od pracowników zwrotu niewykorzystanych środków;
- 5) podjęcie działań zmierzających do stosowania przez pracowników uczestniczących w udzielaniu zamówień publicznych zasad określonych w zarządzeniu nr 13 Dyrektora Generalnego z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót.

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 uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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, uwag i wniosków 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.