



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KPS-4100-001-01/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/001. Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 31 *Praca* oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

- Leszek Patocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89367z 28 stycznia 2014 r.;
- Radosław Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85544 z 7 stycznia 2014 r.;
- Joanna Celińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85541 z 7 stycznia 2014 r.;
- Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85542 z 7 stycznia 2014 r.;
- Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85543 z 7 stycznia 2014 r.

(akta kontroli str. 1-10)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str.15)

II. Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 31 – Praca

1. Ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 31 *Praca*.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2013 r.² dochody w części 31 zrealizowano w 82%. Dochody były prawidłowo ewidencjonowane i terminowo przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa w części 31 zrealizowano w kwocie 427.030 tys. zł, tj. w 92,8% planu po zmianach, a wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1.381.920 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu. Środki zaplanowane na finansowanie zadań w niektórych obszarach nie zostały jednak w pełni wykorzystane, w związku z czym Minister Pracy i Polityki Społecznej w ostatnich dniach 2013 r. zablokował wydatki na kwotę 30.069 tys. zł, z tego 9.469 tys. zł w budżecie państwa i 20.600 tys. zł w budżecie środków europejskich.

Zaplanowane na 2013 r. środki wydatkowano w sposób celowy i gospodarny. Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli 10,4% wydatków budżetu państwa w części 31, w tym 44,2% wydatków dysponenta III stopnia i 2,7% wydatków środków budżetu europejskiego oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Księgi rachunkowe Ministerstwa prowadzono prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Ministerstwo zapewniło jednolitość i spójność prezentowania planu finansowego i dokonywania zmian w planie w układzie tradycyjnym i zadaniowym w jednostkach i komórkach podległych i nadzorowanych.

Stwierdzone podczas kontroli uchybienia, niemające znaczącego wpływu na realizację budżetu i wykonanie zaplanowanych zadań, polegały na:

- niepełnym wykorzystaniu środków pochodzących z rezerw celowych;
- błędach formalnych na etapie podpisywania umów z realizatorami projektów konkursowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

² Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

- nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych;
- braku, mimo obowiązku wynikającego z wewnętrznych uregulowań, dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu rozeznania rynku i kalkulacji wartości zamówienia, przed podpisaniem części umów cywilnoprawnych.

III Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. dochody budżetu państwa w części 31 zaplanowano w wysokości 56.073 tys. zł, a następnie w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej³ zwiększono do 56.321 tys. zł. Osiągnięte dochody wyniosły 46.203 tys. zł, tj. 82% planu i zostały uzyskane głównie z tytułu zadań realizowanych w 2010 r. przez gospodarstwa pomocnicze OHP w kwocie 28.136 tys. zł (60,9%). Na niższe o 18% wykonanie planu wpływ miało przede wszystkim niższe o 4.366 tys. zł (o 13,4%) wykonanie dochodów w rozdziale 85394 *Dochody państwowej jednostki budżetowej* uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. realizowane były przez gospodarstwa pomocnicze oraz w rozdziale 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* mniejsze o kwotę 599 tys. zł (34,1%) wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem obowiązujących procedur.

Na koniec 2013 r. w części 31 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 7.572 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 4.410 tys. zł. W stosunku do 2012 r. stan należności ogółem był niższy o 61 tys. zł, tj. o 0,8%, a zaległości wyższy o 1.033 tys. zł, tj. o 23,4%. Należności w dziale 150 wynoszące 6.458 tys. zł dotyczyły głównie należności od beneficjentów z tytułu niewywiązania się z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz PO KL. Należności w dziale 750 w kwocie 595 tys. zł wynikały przede wszystkim ze zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych dotacji oraz naliczonych odsetek z tego tytułu.

Przyczyną wzrostu kwoty zaległości, w porównaniu z 2012 r., było: uchylanie przez Ministra decyzji ratalnych, w związku z ich niespłacaniem przez beneficjentów oraz przypisanie nowych zaległości w kwocie 761 tys. zł w rozdziale 15011, a także uwzględnienie w sprawozdaniu RB-27 za 2013 r. należności, która w 2012 r., ze względu na toczącą się sprawę przed sądem administracyjnym, nie została wykazana jako wymagalna.

W 2013 r. nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności. Nastąpiło natomiast umorzenie przez OHP należności w kwocie 44.732,28 zł, w związku z bezskutecznością postępowania egzekucyjnego oraz z uwagi na to, że koszty egzekucyjne przewyższały kwotę należności⁴.

(akta kontroli str. 841-845, 848-867, 1426-1441, 1751, 1765, 1769-1770)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części budżetu państwa 31 – Praca.

Ocena częściowa

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 31 w kwocie 393.170 tys. zł zostały po nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszone do 392.111 tys. zł. Wydatki zgłoszone do projektu budżetu wyniosły 279.757 tys. zł, tj. 71,1% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. W ciągu roku, plan wydatków zwiększony został *per saldo* o kwotę 67.976 tys. zł, w tym:

- 1) zwiększenie budżetu z rezerw celowych o kwotę 62.706 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:
 - sfinansowanie zmian systemowych dotyczących OHP – 30.287 tys. zł;
 - realizację projektów w ramach Działów 1.3, 1.5, 5.4 i 5.5 PO KL⁵ – 12.639 tys. zł;
 - realizację projektów w ramach Działów 2.1 i 2.2 PO KL⁶ – 9.179 tys. zł;

³ Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 27 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁴ Komenda Główna OHP umorzyła kwotę 991 zł, a Śląska Wojewódzka Komenda OHP kwotę 43.742 zł.

⁵ Działania 1.3 *Ogólnopolski program integracji i aktywizacji zawodowej*, 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*, 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* i 5.5 *Rozwój dialogu społecznego*.

⁶ Działania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr*.

- realizację zadania pn. *Wykonanie i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii do ogrzewania modernizowanych obiektów OHP w Dobieszkowie* – 3.713 tys. zł;
 - realizację projektu pn. *Implementacja i rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia* przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich – 3.265 tys. zł.
- 2) zwiększenie wydatków o kwotę 5.451 tys. zł, w związku z przeniesieniem:
- kwoty 4.116 tys. zł z części 37 *Sprawiedliwość*, z przeznaczeniem na realizację projektów CRZL w ramach PO KL;
 - kwoty 978 tys. zł z części 44 *Zabezpieczenie społeczne* i z części 63 *Rodzina*, z przeznaczeniem na składkę dla Międzynarodowej Organizacji Pracy;
 - kwoty 357 tys. zł z części 44 *Zabezpieczenie społeczne*, z przeznaczeniem na realizację przez OHP projektów w ramach PO KL.

(akta kontroli str. 839-845, 848-883, 1501-1503, 1533-1553)

W 2013 r. rozszerzona została działalność Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczania Społecznego o problematykę upowszechniania czytelnictwa wśród osób niewidomych i słabowidzących. Przewidziane w ustawie budżetowej na 2013 r. środki na ten cel, w tym na zwiększenie zatrudnienia, pochodziły ze zmniejszenia limitu w części 44 o 2.326 tys. zł, przeznaczonej na dotacje dla PFRON i zwiększenia o tę kwotę planu wydatków w części 31 *Praca*⁷.

(akta kontroli str. 1211-1306)

W 2013 r. plan finansowy części 31 zmieniono 144 razy: 106 decyzjami wewnętrznymi, 31 zmianami wprowadzonymi przez Ministra Finansów oraz 7 przesunięciami środków między częściami budżetowymi, których dysponentem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej. Plan dysponenta głównego zwiększony został z 392.111 tys. zł do 460.087 tys. zł, tj. o 17,3%, głównie z powodu sfinansowania zmian systemowych dotyczących OHP. Środki na ten cel w wysokości 30.287 tys. zł pochodziły z rezerwy budżetu państwa⁸. Szczegółowym badaniem objęto zmiany wprowadzone na podstawie 16 decyzji, tj. 11,1% ogólnej ich liczby i ustalono, że dokonano ich zgodnie z obowiązującymi przepisami⁹, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1311-1425)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 62.706 tys. zł wykorzystano 46.363,3 tys. zł, tj. 73,9%. Najniższy wskaźnik wykorzystania rezerw celowych budżetu państwa w 2013 r. dotyczył środków przeznaczonych na realizację projektów PO KL:

- Działania 2.1, 2.2 – z kwoty 9.179,2 tys. zł wykorzystano 2.947,5 tys. zł, tj. 32,1%; niskie wykorzystanie rezerwy spowodowane było niższymi płatnościami w ramach zawartych umów, w stosunku do kwot wynikających z harmonogramów, a także zwrotów niewykorzystanych zaliczek i oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygniętych postępowań przetargowych;
- Działania 1.3, 1.5, 5.4, 5.5 PO KL – z kwoty 12.638,9 tys. zł wykorzystano 5.198,3 tys. zł, tj. 41,1%; przyczyną niepełnego wykorzystania środków była konieczność zwrotu do końca 2013 r. niewykorzystanej części dotacji budżetu państwa, wypłaty pierwszej transzy dla beneficjentów, z którymi podpisano umowy na kwoty niższe, niż szacowano, a także zmianą harmonogramów płatności.

Zdaniem Dyrektora Biura Budżetu i Finansów, konieczność opracowywania wniosków o uruchomienie rezerw celowych przed (...) ostatecznym terminem ich złożenia powoduje, iż kalkulacja na podstawie której sporządzane są wnioski, stanowi jedynie szacunek wydatków planowanych do poniesienia do końca roku. Precyzyjne wyliczenie kosztów często nie jest możliwe, a terminy wynikające z obowiązujących przepisów dotyczące zmiany przeznaczenia środków lub zmniejszenia ich wielkości uniemożliwiają dokonanie korekt w budżecie.

(akta kontroli str. 1556-1557, 1569, 1617-1618)

⁷ W latach 2005-2010 działalność bieżąca Biblioteki Centralnej PZN finansowana była w ramach Wieloletniego Programu Rządowego *Rozwój Biblioteki Centralnej PZN na lata 2005-2010*. W latach 2011-2012, na mocy porozumienia z 16 grudnia 2010 r., zawartego między Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Prezesem Zarządu PFRON i Prezesem Zarządu Głównego PZN, była ona finansowana z programu PFRON pn. *Wsparcie dla Biblioteki Centralnej PZN*.

⁸ Część 83, poz. 57.

⁹ Art. 194 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

Wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. i w 2012 r.¹⁰, dotyczący pełnego wykorzystania rezerw, nadal pozostaje aktualny. Mimo podejmowanych przez dysponenta działań, polegających na okresowych analizach wykorzystania rezerw celowych i zmierzających do pozyskiwania kwot możliwych do wydatkowania, w dalszym ciągu następuje systematyczny spadek wykorzystania środków pozyskanych w ramach rezerw celowych¹¹. Wskazuje to, że funkcjonujące w Ministerstwie procedury kontroli zarządczej nie gwarantują w pełni skuteczności działań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w powyższym zakresie.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

1. Wydatki zrealizowane w części 31 *Praca* wyniosły 427.030 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach. W porównaniu z 2012 r. były one niższe o 1.599 tys. zł, tj. o 0,4%.

Według stanu na koniec 2013 r., zobowiązania w części 31 wyniosły 14.587 tys. zł i w relacji do roku poprzedniego były wyższe o 1.509 tys. zł, tj. o 11,5%. Główną pozycją były zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Ministerstwa oraz podległych i nadzorowanych jednostek budżetowych wraz ze składnikami pochodnymi, stanowiące 87,9% zobowiązań (12.829,6 tys. zł). W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1442-1457, 1501-1524, 1533-1555)

2. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej* i wyniosły 214.887 tys. zł. Wydatki te, stanowiące 50,3% wydatków w części 31, w porównaniu z 2012 r. były wyższe o 1.240 tys. zł, tj. o 0,6% i dotyczyły:

- 1.637 tys. zł poniesionych z tytułu *Rocznego Planu Działania EURES 2011/2012 – Polska* w rozdziale 85322 *Fundusz Pracy*;
- 213.250 tys. zł w rozdziale 85336 *OHP*, z tego: świadczenia – 368 tys. zł, wydatki bieżące – 196.455 tys. zł, wydatki majątkowe – 10.628 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 5.799 tys. zł.

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* stanowiły 32,2% wydatków w części 31 i wyniosły 137.327 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach. Poniesione zostały w rozdziałach:

- 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 73.541 tys. zł;
- 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich* – 35.321 tys. zł;
- 75072 *Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”* – 2.100 tys. zł;
- 75095 *Pozostała działalność* – 26.365 tys. zł.

W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* wydatki wyniosły 70.989 tys. zł, tj. 82,1% planu po zmianach i stanowiły 16,6% wydatków części 31. Wydatki zrealizowano w rozdziałach:

- 15001 *Drukarnie* – 3.479 tys. zł;
- 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* – 23.206 tys. zł;
- 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* – 44.304 tys. zł.

Niepełne wykonanie planu wydatków wynikało ze zwrotów przez beneficjentów części niewykorzystanych środków (około 4 mln zł), wypłat pierwszych transz dofinansowania w ramach projektów konkursowych w wysokości niższej, niż pierwotnie szacowano, co było związane ze zmianami harmonogramów płatności, a także z przesunięciem realizacji projektów na początek 2014 r.

Pozostałe wydatki w kwocie 3.800 tys. zł (0,9% wydatków części 31) poniesione zostały w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdział 92116 *Biblioteki* oraz 27 tys. zł w dziale 752, rozdział 75212 *Pozostałe wydatki obronne*.

(akta kontroli str. 1442-1457, 1501-1524, 1533-1555, 1561-1563)

W 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał dwóch blokad¹² w zakresie wydatkowania środków budżetu państwa w części 31 *Praca* na kwotę 9.469,1 tys. zł.

¹⁰ Wystąpienia z 26 kwietnia 2012 r. (nr KPS-4100-02-01/2012) i z 2 maja 2013 r. (nr KPS-4100-02-01/2013).

¹¹ W 2011 r. wykorzystano 85% środków z rezerw celowych (uzyskano 54.438,1 tys. zł, a wykorzystano 46.296 tys. zł), w 2012 r. wykorzystano 78% środków (uzyskano 69.847 tys. zł, a wykorzystano 54.457 tys. zł).

¹² Art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Decyzją z 18 grudnia 2013 r. na kwotę 6.501 tys. zł zablokował w rozdziale 15011 niewykorzystane środki w wysokości 3.500 tys. zł, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie projektów konkursowych PO KL oraz w rozdziale 15012 w kwocie 449,5 tys. zł, przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych przez PARP w ramach trzech działań PO KL¹³. Tą samą decyzją Minister zablokował w dziale 750, rozdział 75001 niewykorzystane środki w ramach *Rocznego Planu Działania Pomocy Technicznej* PO KL na 2013 r.¹⁴ – 413 tys. zł i w rozdziale 75071 CRZL na współfinansowanie projektów w ramach POKL – 2.138 tys. zł.

Decyzją z 30 grudnia 2013 r. Minister zablokował niewykorzystane środki w kwocie 2.968 tys. zł: w rozdziale 15011 na współfinansowanie projektów konkursowych PO KL – 1.000 tys. zł, rozdział 75071 CRZL na wydatki bieżące i współfinansowanie projektów realizowanych w ramach POKL – 1.949 tys. zł i na wydatki bieżące Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – 19 tys. zł.

(akta kontroli str. 1184-1210)

3. Zrealizowane wydatki bieżące w części 31 wyniosły 292.538 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach i były niższe od wydatków na ten cel w 2012 r. o 8.834 tys. zł, tj. o 3% (301.372 tys. zł). Wydatki te poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, zakup materiałów i wyposażenia, składkę członkowską do MOP i realizację programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy II etap*¹⁵.

Na realizację wspomnianego wyżej programu wieloletniego przeznaczono 93,5 mln zł¹⁶, w tym 21 mln zł w 2013 r. z części 31. Minister zlecił¹⁷ Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy – Państwowemu Instytutowi Badawczemu wykonanie w 2013 r. 94 zadań dotyczących opracowania innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe oraz ograniczenie związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych.

Zgodnie z umową, Ministerstwo przekazało w 2013 r. do CIOP-PIB kwotę 21 mln zł w 9 transzach, a wypłata następowała po przedstawieniu przez wykonawcę informacji o stanie zaawansowania zadań i zestawienia poniesionych nakładów. Sprawozdania z zakończenia zaplanowanych na 2013 r. zadań przedstawiano na 21 seminaryjnych posiedzeniach, powołanej przez CIOP-PIB Komisji Oceny Prac Naukowych. W jej ocenie, 60 spośród 94 zadań wymagało poprawek i uzupełnień do sprawozdań warunkujących ich rozliczenie. Zalecenia zostały wykonane.

Opinie o realizacji programu w okresach rocznych oraz opinia końcowa podsumowująca etap, sporządzane były przez – powołany przez Dyrektora CIOP-PIB – Zespół Koordynacyjny ds. Programu Wieloletniego, a następnie akceptowane przez Podsekretarza Stanu w MPiPS¹⁸. W trakcie realizacji II etapu Programu odbyły się dwa posiedzenia Zespołu¹⁹, ostatnie oceniające realizację II etapu 27 marca 2014 r. Do czasu zakończenia kontroli nie przedstawiono opinii Zespołu dotyczącej realizacji Programu w 2013 r. oraz opinii końcowej podsumowującej II etap.

(akta kontroli str.1501-1524, 3727-3796)

4. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w części 31 w 2013 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 7.177 osób i było wyższe w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2012 r. o 93 osoby, tj. o 1,3%. Wzrost zatrudnienia był wynikiem m.in. zwiększenia planu w Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego i w OHP, w związku z podjęciem przez te jednostki nowych zadań.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz ze składnikami pochodnymi) dysponenta głównego wyniosły 170.891 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2012 r. o 4.166 tys. zł, tj. o 2,5%. Wzrost wydatków

¹³ Działania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*, 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr* i 10.1 *Pomoc Techniczna*.

¹⁴ Priorytet X, Działanie 10.1 PO KL.

¹⁵ Program ustanowiony uchwałami Rady Ministrów Nr 117/2007 z 3 lipca 2007 r. i Nr 154/2010 z 21 września 2010 r. na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej. I etap realizowany był w latach 2008-2010, a II – w latach 2011-2013.

¹⁶ MPiPS – 62 mln zł i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 31,5 mln zł.

¹⁷ Nr UM-31/2011/04/00006 (3/PW-SP/2011) z 13 kwietnia 2011 r. wraz z aneksami z 10 kwietnia i 4 października 2013 r.

¹⁸ Nadzór nad realizacją programu sprawował (pismo nr BM-I-0164-3(1)-ABY/11 z 20 kwietnia 2011 r.) Podsekretarz Stanu w MPiPS.

¹⁹ W dniach 22 marca 2012 r. i 19 marca 2013 r.

wynikał głównie ze zwiększenia wynagrodzeń osobowych w Bibliotece i OHP. Wzrost wynagrodzeń w stosunku do 2012 r. spowodowany był zwiększeniem poziomu dodatku za wysługę lat o 1%, wypłatą nagród jubileuszowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

(akta kontroli str. 1474-1482)

W 2013 r. przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w części 31 wyniosło 446 osób i w porównaniu z 2012 r. było niższe o 3 osoby. Wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia w części 31 wyniosły 33.960 tys. zł; były niższe od wydatków z tego tytułu w 2012 r. o 904 zł, tj. o 2,6%.

(akta kontroli str. 1816, 1839)

4.1. W 2013 r. z części 31 sfinansowano 251 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na kwotę 726.760 zł, w tym 115 o wartości 194 tys. zł, których przedmiotem było zredagowanie artykułów do czasopisma *Służba Pracownicza*, spośród których 19 na kwotę 34.250 zł podpisano z 11 pracownikami Ministerstwa. Ponadto 98 umów dotyczyło sporządzenia oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z EFS w ramach PO LK²⁰. Umowy zawarte zostały z osobami znajdującymi się na listach ekspertów Instytucji Zarządzającej.

W 2013 r. z części 31 *Praca*, 44 *Zabezpieczenie społeczne* i 63 *Rodzina* wydatkowano ponadto 49,2 tys. zł na sfinansowanie 9 umów cywilnoprawnych na przeprowadzenie wykładów i szkoleń. Z części 31 na finansowanie 8 umów przeznaczono 22,1 tys. zł.

Łącznie w 2013 r. z części 31 wydatkowano 748,9 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z 259 umów cywilnoprawnych. Szczegółowym badaniem objęto 17 (6,5%) umów na kwotę 120,9 tys. zł, co stanowiło 16,1% kwoty wydatkowanej na realizację umów sfinansowanych z części 31.

(akta kontroli str. 1849-1894)

Stwierdzono, że jedną umowę na kwotę 5 tys. zł zawarto na wykonanie pracy, która mogła zostać powierzona pracownikom Ministerstwa w ramach obowiązków służbowych. Dotyczyła ona skoordynowania prac w zakresie przygotowania pięciu prezentacji przedstawiających zamierzenia, plany i działania dotyczące rynku pracy, polityki społecznej, bezrobocia, polityki wobec młodych. Ich wykonanie, według dyrektora Biura Promocji i Mediów wnioskującego o zawarcie umowy, nie było możliwe, ze względu na dużą liczbę bieżących zadań i małe zasoby kadrowe. Zauważyć jednak należy²¹, że koordynowanie działań związanych z prezentacją i promocją polityki należy do zadań wspomnianego Biura, w którym każda z zatrudnionych osób posiada umiejętność przygotowania prezentacji w programie Power Point. W związku z tym, wniosek przedstawiony w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., dotyczący niezawierania umów na wykonanie prac, które są możliwe do realizacji przez własnych pracowników, jest w dalszym ciągu aktualny.

Stwierdzono też, że przed podpisaniem dwóch umów²² na łączną kwotę 25,5 tys. zł nie przeprowadzono rozeznania rynku właściwego dla danego przedmiotu zamówienia oraz nie sporządzono kalkulacji wartości zamówienia, co stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji ustanowionych przez Dyrektora Generalną²³. Wprawdzie kolejna regulacja wewnętrzna²⁴ stanowi, że do udzielania zamówienia osobie fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, nie jest już wymagane przeprowadzenie analizy rynku²⁵, jednakże odstępianie od tego wymogu – zdaniem NIK – może zwiększyć ryzyko zaistnienia nieprawidłowości w tym obszarze.

Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił, że udzielenie zamówienia osobie fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej odnosi się głównie do tzw. usług eksperckich (opracowań, koncepcji, oceny wniosków konkursowych, analizy sprawozdań, kontroli, recenzji czy wizytacji szkoleń), do których rozpoznanie rynku nie ma zastosowania. Umowy takie – zdaniem NIK – powinny

²⁰ O których mowa w pkt. 6.4 ust. 9 *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL*.

²¹ Por. regulamin organizacyjny, wprowadzony zarządzeniem nr 25 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2012 r., zmieniony zarządzeniem nr 21 z 27 czerwca 2013 r.

²² Umowy zlecenia nr ZI/2013/02/00017/31 z 1 lutego 2013 r. i nr ZI/2013/02/00028/31 z 6 lutego 2013 r.

²³ Por. § 7 zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnej z 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych.

²⁴ Por. § 9 obowiązującego od 22 kwietnia 2013 r. zarządzenia Dyrektora Generalnej w sprawie zamówień publicznych.

²⁵ Zarządzenie Dyrektora Generalnej w sprawie zamówień publicznych zobowiązuje pracowników do przestrzegania zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym wydatkowania ich w sposób celowy i oszczędny.

być zawierane jednak wyłącznie w sytuacjach, gdy realizacja zadania wymaga wiedzy specjalistycznej, której nie posiadają pracownicy urzędu.

Dwie spośród 17 objętych badaniem umów cywilnoprawnych²⁶ noszą znamiona wykonywania pracy²⁷ na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

(akta kontroli str. 1895-2370)

5. Zrealizowane wydatki majątkowe wyniosły 16.233 tys. zł, tj. 129,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (12.532 tys. zł) i 99,6% planu po zmianach (16.291 tys. zł). Były one wyższe od wydatków przeznaczonych na ten cel w 2012 r. o 4.134 tys. zł. Wydatki poniesiono w działach: 853 – 10.628 tys. zł, 750 – 5.384 tys. zł i 921 – 221 tys. zł.

Największe wydatki (13.143 tys. zł) poniesiono na inwestycje (przebudowa, rozbudowa i remont 10 obiektów OHP oraz pomieszczeń Ministerstwa²⁸). Pozostałą kwotę 3.090 tys. zł wydatkowano m.in. na: wyposażenie nowo oddawanych i remontowanych obiektów OHP, zakup trzech samochodów i urządzenia umożliwiającego przetwarzanie treści drukowanych na dźwięk²⁹.

Wydatki majątkowe w części 31 były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 1501-1524)

6. W 2013 r. zawarto 44 umowy o wartości 64.497,3 tys. zł brutto na realizację usług, dostaw i robót budowlanych z wykonawcami wyłonionymi podczas postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Na ich wykonanie w 2013 r. wydatkowano 20.542,6 tys. zł, w tym z części 31 sfinansowano (współfinansowano) 22 umowy na kwotę 3.853,2 tys. zł (18,7%).

(akta kontroli str. 2447-2462)

Kontrolą objęto osiem postępowań na kwotę 4.307 tys. zł, z tego trzy udzielone w trybie z wolnej ręki o wartości 2.447,4 tys. zł i pięć w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 1.859,6 tys. zł. W 2013 r. na ich realizację przeznaczono z części 31 2.873,8 tys. zł.

Stwierdzono, że dwa postępowania dotyczące zamówień udzielonych w trybie z wolnej ręki³⁰, zlecone zostały jako zamówienia uzupełniające, których możliwość przewidziano w ogłoszeniu do zamówienia podstawowego. Na ich realizację wydatkowano w 2013 r. 1.101,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 13,2% i 2,3% wartości zamówienia podstawowego. Na realizację trzeciego zamówienia (wykonanie przyłącza energetycznego³¹) wydatkowano w 2013 r. 90,6 tys. zł brutto. Zamówienie zostało terminowo zrealizowane i protokolarnie odebrane przez upoważnione osoby.

W 2013 r. na wykonanie zamówień zleconych w trybie z wolnej ręki wydatkowano 1.192 tys. zł.

(akta kontroli str. 2463-2602)

W wyniku postępowań w trybie przetargu nieograniczonego zawarto w 2013 r. 5 umów o wartości 1.859,6 tys. zł, z czego wydatkowano 1.681,8 tys. zł. Wartość szacunkową trzech zamówień określono na podstawie rozpoznania cenowego rynku, jednego na podstawie rozeznania cen rynkowych oraz wartości dotychczasowych zawartych umów obejmujących zadania tego rodzaju oraz jednego na podstawie wyceny³². Badaniem objęto 5 postępowań o najwyższej wartości, a mianowicie:

- *Skład oraz publikacja ogłoszeń i artykułów sponsorowanych*³³. Wartość zamówienia ustalono na 65 tys. zł. Usługa obejmowała opracowanie projektu oraz publikację ogłoszeń i artykułów sponsorowanych Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego

²⁶ Umowy nr ZL/2013/01/00001/31 z 31 grudnia 2012 r. na kwotę 9,6 tys. zł (prowadzenie księgowości PKZP) i nr ZL/2013/06/00107/31 z 16 czerwca 2013 r. na kwotę 4 tys. zł (wsparcie wydziału kontroli DWF w zakresie wykonywania prac administracyjno-biurowych).

²⁷ Dotyczy wykonywania pracy na warunkach określonych w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

²⁸ Przy ul. Nowogrodzkiej i Limanowskiego w Warszawie.

²⁹ Z przeznaczeniem dla Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (rozszerzenie jej działalności).

³⁰ Dotyczy robót w budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie: umowy nr 15/BA/WR/2013 z 12 kwietnia i nr 34/BA/WR/2013 z 5 sierpnia 2013 r.

³¹ Zamówienie przeprowadzono na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a w związku z ust. 3 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

³² Metodą tzw. punktów funkcyjnych.

³³ Zamówienie Nr 9/DWF/PN/2013.

w zakresie nadzorowanych działań PO KL 2007-2013, a także w zakresie promocji wsparcia z EFS. Oferty złożyło czterech oferentów, z których najkorzystniejszą, na kwotę 50.942 zł, była oferta firmy Mediaon. Podczas postępowania wykluczono jednego oferenta³⁴. Umowę z wykonawcą podpisano 3 kwietnia 2013 r. i została ona zrealizowana w 2013 r. w całości.

- *Badanie ewaluacyjne Ocena oddziaływania emisji drugiego sezonu serialu „Głęboka woda” na promocję działań finansowanych z EFS*³⁵. Wartość zamówienia ustalono na 146,3 tys. zł. Oferty złożyło trzech oferentów, z których najtańszą (109,4 tys. zł) była oferta firmy Quality Watch. Najkorzystniejszą ofertę złożyła firma Agrotec Polska. Umowę na kwotę 146,3 tys. zł zawarto 22 kwietnia 2013 r. Umowa została w całości zrealizowana.
- *Kontrola 85 projektów konkursowych (systemowych)*³⁶. Wartość zamówienia ustalono na 406,5 tys. zł. Oferty złożyło siedmiu oferentów, z których najkorzystniejszą na kwotę 416,5 tys. zł (przeciętnie 4,9 tys. zł w przeliczeniu na jedną kontrolę) była oferta firmy InfoAudit. Podczas postępowania, z przyczyn formalnych odrzucono jedną ofertę. Umowę z InfoAudit zawarto 5 czerwca 2013 r. Wydatki na realizację umowy wyniosły w 2013 r. 263,8 tys. zł. Wykonawca nie wywiązał się w pełni z warunków umowy: nieterminowo dostarczał informacje pokontrolne i wymaganą dokumentację, a także nienależycie wykonał część kontroli, w związku z czym wyegzekwowano od niego kary umowne w wysokości 32,8 tys. zł.
- *Rozbudowa i utrzymanie Systemu Obsługi Wniosków i Administracji (SOWA)*³⁷. Wartość zamówienia ustalono na 183,5 tys. zł³⁸. Oferty złożyło czterech oferentów, z których najkorzystniejszą (139 tys. zł) była oferta firmy Britent. Podczas postępowania wykluczono dwóch oferentów³⁹. Oferta o najwyższej wartości (229,9 tys. zł) nie została przyjęta. Umowę z Britent Sp. z o. o. zawarto 7 listopada 2013 r.⁴⁰. Realizację umowy podzielono na dwa etapy. Etap I⁴¹ za kwotę 113,8 tys. zł zrealizowano w 2013 r. (odbiór przedmiotu umowy nastąpił 9 grudnia 2013 r.). Etap II umowy, do realizacji w 2014 r. za kwotę 25,2 tys. zł, przewiduje dokonanie zmian w aplikacji SOWA⁴².
- *Dostawa systemu multimedialnego sal konferencyjnych*⁴³. Wartość zamówienia ustalono na 1.141,8 tys. zł. Oferty złożyło trzech oferentów, z których najkorzystniejszą (1.106,8 zł brutto) była oferta firmy SLX Sp. z o.o. Umowę zawarto 3 października 2013 r., a jej realizacja nastąpiła 3 grudnia 2013 r.⁴⁴.

Objęte badaniem ww. postępowania przeprowadzono zgodnie z prawem zamówień publicznych i wewnętrznymi procedurami. Rzetelnie i kompletnie prowadzono dokumentację z ich przebiegu, rozliczenia finansowo-księgowe i ewidencyjne prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i wykonane usługi. Poniesione z tego tytułu wydatki były celowe – ujęto je w planie rzeczowo-finansowym wydatków inwestycyjnych na 2013 r.

(akta kontroli str. 2603-2823)

7. Dotacje celowe w części 31 zaplanowano w ustawie budżetowej w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE na poziomie 74.254 tys. zł, z tego w dziale 150 w kwocie 61.548 tys. zł oraz w dziale 750 w kwocie 12.706 tys. zł. W ciągu roku dotacje zwiększono do 98.898 tys. zł, z których wydatkowano 78.607 tys. zł, z tego:

- 23.206 tys. zł w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* (73,4% planu po zmianach);

³⁴ Na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

³⁵ Zamówienie nr 10/DWF/PN/2013, wynikało z zaleceń Instytucji Zarządzającej PO KL.

³⁶ W ramach Działania 1.1, 1.2 i 1.5 i Poddziałów 1.3.5, 5.4.2 i 5.5.2 PO KL 2007-2013. Zamówienie nr 12/DWF/PN/2013.

³⁷ Zamówienie nr 39/DI/PN/2013.

³⁸ Por. przypis 32.

³⁹ Przyczyna: niespełnianie warunków określonych w art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

⁴⁰ W umowie (§ 4) zabezpieczono interes prawny, przenosząc w całości prawa autorskie na rzecz Ministerstwa.

⁴¹ Świadczenie usługi związanej z rozbudową i utrzymaniem systemu SOWA, polegającej na: dostosowaniu systemu do przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385) oraz utrzymanie systemu (usuwanie błędów i awarii).

⁴² Zakupiony system wpisano do rejestru wartości niematerialnych i prawnych pod nr WniP-06609 10 grudnia 2013 r.

⁴³ Zamówienie nr 26/BA/PN/2013.

⁴⁴ Zakupiony sprzęt, zgodny ze specyfikacją określoną w ogłoszeniu, wpisano do rejestru środków trwałych pod nr ST-622-07505 10 grudnia 2013 r.

- 44.304 tys. zł w rozdziale 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* (86,2%);
- 9.460 tys. zł w rozdziale 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich* (66,5%);
- 1.637 tys. zł w rozdziale 85322 *Fundusz Pracy* (100%).

Dotacje celowe stanowiły wkład krajowy w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich i płatności w ramach budżetu środków europejskich. W zakresie rozdziałów 15012 *PARP* i 75071 *CRZL*, umowy z beneficjentami na realizację zadań z ramach PO KL zawierane były przez te jednostki samodzielnie. Umowy z realizatorami projektów wyłonionymi w postępowaniach konkursowych przeprowadzonych przez Departament Wdrażania EFS podpisał upoważniony przedstawiciel Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1533-1553)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie dotyczącym wydatkowania środków budżetu państwa z części 31 *Praca* nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych w części 31 *Praca*.

Ocena częściowa

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2013 r. Ministerstwo realizowało zadania w ramach PO KL i Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013⁴⁵. Realizując programy w jednym Działaniu i jednym Poddziałaniu, pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej⁴⁶, natomiast w dwóch Poddziałaniach rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia (Instytucji Wdrażającej)⁴⁷. Ministerstwo jako dysponent III stopnia nie planowało i nie dokonywało wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 1676-1679)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Projekt budżetu w zakresie wydatków środków europejskich w części 31, przygotowany został zgodnie z obowiązującymi zasadami⁴⁸. Ujęte w ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki w kwocie 683.669 tys. zł w ciągu roku zwiększono o 748.356 tys. zł, do 1.432.025 tys. zł, na podstawie 39 decyzji: z tego 27 wewnętrznych i 12 zmian dokonanych przez Ministra Finansów. Zmiany te dotyczyły m.in.:

- 1) zwiększenia budżetu z rezerwy celowej⁴⁹ o 688.161,4 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:
 - zwrot wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach PO KL – 572.106 tys. zł;
 - realizację projektów wyłonionych w procedurze konkursowej⁵⁰ – 64.583 tys. zł;
 - realizację projektów w ramach dwóch Działań⁵¹ – 24.781 tys. zł;
 - realizację przez CRZL projektu *Implementacja i rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia* – 18.498 tys. zł;
- 2) zwiększenia wydatków o 55.922 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektów CRZL w ramach PO KL oraz refundację wydatków poniesionych przez powiatowe urzędy pracy z tytułu projektów systemowych w ramach PO KL oraz zwiększenia wydatków o 4.892 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem z części 44, z przeznaczeniem na realizację projektu OHP w ramach PO KL oraz refundację wydatków dla powiatowych urzędów pracy z tytułu realizacji projektów w ramach PO KL;
- 3) zmniejszenia wydatków o 619 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem do części 44, z przeznaczeniem na realizację projektów *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce PO KL* oraz *Synergia – program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2017*.

⁴⁵ Zadania związane z realizacją programów współfinansowanych z budżetu środków europejskich wykonywał Departament Wdrażania EFS.

⁴⁶ Działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego* oraz Poddziałanie 1.3.2 *Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*.

⁴⁷ Poddziałania: 5.4.2 *Rozwój dialogu obywatelskiego* i 5.5.2 *Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego*.

⁴⁸ Określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628).

⁴⁹ Rezerwa celowa nr 83, poz. 98.

⁵⁰ Działania 1.3., 1.5., 5.4. i 5.5. POKL.

⁵¹ Działania 2.1. i 2.2. POKL.

Analiza wybranych 5 decyzji, tj. 12,8% ogólnej ich liczby⁵², nie wykazała nieprawidłowości w zakresie dokonanych korekt planu budżetu środków europejskich w części 31 *Praca* w roku objętym kontrolą, a dokonane w ciągu roku zmiany w planie wydatków były celowe.

(akta kontroli str. 1525-1532, 1619-1675)

Z przyznanej w 2013 r., z rezerw celowych budżetu środków europejskich, kwoty 688.151,4 tys. zł wykorzystano 679.942,7 tys. zł, tj. 98,8%. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło w szczególności projektów realizowanych w ramach PO KL.

(akta kontroli str. 1680-1681)

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki budżetu środków europejskich w części 31 wyniosły 1.381.920 tys. zł i stanowiły 96,5% planu po zmianach i 202,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W 2013 r. środki z budżetu europejskiego przeznaczono głównie na finansowanie projektów realizowanych w ramach PO KL, na które wydatkowano 1.380.652 tys. zł, tj. 99,9% ogółu wydatków. Pozostałą kwotę (1.268 tys. zł) przeznaczono na sfinansowanie, realizowanego przez OHP, projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego.

2. W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* realizowano wydatki w ramach PO KL, które w ustawie budżetowej określone zostały na poziomie 302.047 tys. zł, zaś w planie po zmianach zwiększone do 370.969 tys. zł, tj. o 22,8%. Wydatki wykonane wyniosły 362.313 tys. zł, czyli 120% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 97,7% w planie po zmianach.

W zakresie dotacji w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* dofinansowania udzielono na podstawie 386 umów zawartych z beneficjentami wyłonionymi w ramach konkursów PO KL⁵³. Wydatkowano 157.008 tys. zł, czyli 145,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (108.173 tys. zł) i 98% w relacji do planu po zmianach (160.137 tys. zł). Niższy poziom wykonania wydatków wynikał przede wszystkim ze zwrotów przez beneficjentów nieprawidłowo wydatkowanych środków, korekt lub oszczędności na projektach, a także zmian harmonogramów płatności, skutkujących przesunięciem wypłat na początek 2014 r. oraz opóźnień w podjęciu realizacji części projektów.

W rozdziale 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*, wypłacono tej Agencji z budżetu środków europejskich⁵⁴, na realizację projektów w ramach dwóch działań⁵⁵, 205.305 tys. zł stanowiących 105,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej (193.874 tys. zł) i 97,4% planu po zmianach (210.832 tys. zł). Na poziom wykonania wpływ miały opóźnienia w podpisywaniu umów, niższe płatności w stosunku do pierwotnych harmonogramów oraz zwroty niewykorzystanych środków w terminach określonych w zawartych umowach, a także przedłużające się procedury postępowań przetargowych i oszczędności powstałe w wyniku rozstrzygniętych przetargów.

Pozostałe wydatki z budżetu środków europejskich w części 31 w kwocie 154.650 tys. zł poniesiono w dziale 750, na finansowanie realizowanych przez CRZL projektów systemowych⁵⁶ oraz w kwocie 864.957 tys. zł w dziale 853 (831.837 tys. zł w rozdziale 85322 *Fundusz Pracy* i 33.120 tys. zł w rozdziale 85326).

Najniższe wykonanie wydatków (79,5% planu po zmianach) stwierdzono w dziale 750. Miało to głównie związek z trudnościami w naborze gmin i powiatów do realizacji programów pilotażowych, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia naboru uzupełniającego.

(akta kontroli str. 1458-1459, 1525-1532, 1676-1679, 1703, 2824-2845, 3346-3359)

3. Złożone do realizacji w 2013 r. zlecenia płatności w kwocie 1.410.792,6 tys. zł wykonane zostały w wysokości 1.409.846,6 tys. zł. Pozostałą kwotę – 946 tys. zł stanowiły zlecenia anulowane.

⁵² Decyzje nr: 21, 26, 27, 29 i 30 według wykazu zmian, w tym decyzje o zmianie w planie wydatków z listopada 2013 r.

⁵³ Poddziałanie 1.3.2. 5.4.2 i 5.5.2 oraz Działanie 1.4 i 1.5. W 2013 r. podpisano 288 umów z beneficjentami wyłonionymi w ramach konkursów ogłoszonych w 2012 r. i 2013 r.

⁵⁴ Na podstawie umowy nr 1/DWF/PARP/2013 z 1 lutego 2013 r., zawartej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prezesa PARP (aneksowanej 6 listopada i 2 grudnia 2013 r.), przyznano dotację na współfinansowanie Działania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr POKL* w ramach Priorytetu II oraz na realizację Działania 10.1 w ramach Priorytetu X POKL na 2013 r. W zakresie środków europejskich płatności realizowane były na podstawie upoważnienia Ministra z 20 grudnia 2012 r. (wydanego na podstawie art. 188 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) dla PARP jako Instytucji Pośredniczącej II stopnia (Instytucji Wdrażającej).

⁵⁵ Działania 2.1 i 2.2 PO KL.

⁵⁶ W ramach Priorytetu I *Zatrudnienie i integracja społeczna*.

Kwota zrealizowanych przez BGK zleceń płatności była wyższa od kwoty wykazanej w sprawozdaniu RB-28 UE o 27.926,3 tys. zł, tj. o kwotę dokonanych przez beneficjentów zwrotów środków niewykorzystanych, korekt finansowych oraz z tytułu nieprawidłowo wykorzystanych środków. W 2013 r. zrealizowano, złożone w 2012 r., zlecenia płatności w wysokości 1.453,9 tys. zł. Zlecenia złożone w 2013 r. do realizacji w 2014 r. wyniosły 6.329,8 tys. zł. Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji zleceń.

W roku objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków finansowania wydatków budżetu państwa środkami z budżetu środków europejskich lub wydatków budżetu środków europejskich środkami budżetu państwa. Wystąpiły natomiast przypadki zachwiania proporcji w wydatkach, które zostały wyrównywane do czasu zakończenia projektów⁵⁷.

(akta kontroli str. 1571-1572, 1614-1618, 1682-1683)

4. W części 31 w 2013 r. jednostki podległe realizujące wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły w NBP 27 rachunków pomocniczych. Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 23.643,1 tys. zł, które zostały w pełni wykorzystane. Na koniec 2013 r. na rachunek budżetu państwa dokonano zwrotu odsetek od środków europejskich⁵⁸ w wysokości 621,4 tys. zł, z tego w rozdziałach: 15011 – 271,9 tys. zł, 15012 – 326,7 tys. zł i 75071 – 22,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1684-1700, 1740)

Minister Pracy i Polityki Społecznej, decyzją z 30 grudnia 2013 r.⁵⁹ zablokował wydatki budżetu europejskiego na 2013 r. w kwocie 20,6 mln zł. Blokada dotyczyła niewykorzystanych środków: w kwocie 2,8 mln zł na finansowanie projektów konkursowych PO KL (rozdział 15011) oraz w kwocie 17,8 mln zł na finansowanie projektów realizowanych przez CRZL w ramach PO KL.

(akta kontroli str. 1741-1742)

5. Badaniem w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania przyznanych płatności, realizacji wskaźników przyjętych we wnioskach o płatność oraz stosowania wymogów formalnych na etapie prowadzonych negocjacji i podpisywania umów objęto wydatki z działu 150, rozdział 15011 w kwocie 36.892,9 tys. zł, tj. 2,7% ogółu wydatków budżetu środków europejskich.

5.1. Kontrolą w zakresie udzielania i rozliczania dotacji w 2013 r. objęto 38 transz na łączną kwotę 6.696 tys. zł (4,2% płatności), wypłaconych 7 beneficjentom realizującym 12 projektów. Stwierdzono, że dotacje przekazywano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z obowiązującymi wymogami⁶⁰ i wzorem⁶¹. Zabezpieczenie zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków, w przypadku organizacji niebędących jednostkami samorządu terytorialnego, stanowiły weksle in blanco. Stwierdzono, że płatności przekazywane były zgodnie z obowiązującymi harmonogramami, a rozliczenie następowało zgodnie z przyjętymi procedurami.

Trzech spośród 7 beneficjentów objętych kontrolą, dokonało zwrotu niewykorzystanych w 2013 r. kwot dotacji w wysokości 82 tys. zł, zgodnie z obowiązującymi przepisami i podpisanymi umowami⁶². Jeden z podmiotów⁶³ dokonał⁶⁴ zwrotu 16 tys. zł nieprawidłowo wykorzystanych środków wraz z odsetkami w wysokości 2,4 tys. zł. Czterech beneficjentów, spośród 7 poddanych kontroli, dokonało korekt finansowych⁶⁵ na łączną kwotę 39,1 tys. zł. Rozliczenie przyznanych dotacji – weryfikacja wykorzystania dotacji odbywała się co trzy miesiące, zgodnie z umowami o dofinansowanie projektów i załączonymi do nich harmonogramami. Rozliczenie dotacji przedstawiane było w formie wniosku o płatność⁶⁶, a wydatki podlegały weryfikacji w zakresie kwalifikowalności⁶⁷ i przedstawiane były na liście sprawdzającej.

(akta kontroli str. 2964-3324)

⁵⁷ Zgodnie z pkt. 3.1.3. *Zasad finansowania PO KL*.

⁵⁸ O których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

⁵⁹ Podstawa: art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (decyzja nr BBF-I-0310-350(6)-IJ/13).

⁶⁰ Jak wyżej – określonymi w art. 206 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶¹ Załącznik do *Zasad Finansowania POKL* (www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Documents/Zasadyfinansowania.pdf).

⁶² Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁶³ Realizujących projekt w ramach Poddziałania 1.3.2 PO KL.

⁶⁴ Jak wyżej - art. 207 ust 1 oraz § 13 podpisanej umowy.

⁶⁵ O których mowa w § 13 ust. 4 podpisanych umów.

⁶⁶ Załącznik do *Zasad Finansowania PO KL*.

⁶⁷ Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO KL*.

5.2. W 2013 r. Ministerstwo zawarło 288 umów o dofinansowanie projektów wyłonionych po przeprowadzeniu konkursów w ramach jednego Działania i dwóch Poddziałiań PO KL⁶⁸ na kwotę 244.002,7 tys. zł, z czego 216.312,1 tys. zł stanowiły płatności ze środków UE, a 27.690,6 tys. zł wkład własny ze środków budżetu państwa lub wkład własny beneficjentów.

W wyniku kontroli 26 umów (9% umów) w zakresie stosowania wymogów formalnych na etapie rozpatrywania wniosków konkursowych oraz podpisywania umów ustalono, że we wszystkich badanych postępowaniach dochowany został termin na wysłanie pisma informującego o sposobie rozpatrzenia wniosku. W 4 spośród 26 spraw (15,4%) nie dochowano natomiast terminu na przedstawienie stanowiska na etapie negocjacji⁶⁹: przekroczenie wynosiło od 1 do 5 dni. Ustalono także, że w 10 przypadkach (62,5%) nie został dotrzymany dziesięciodniowy termin na weryfikację, nadesłanych przez projektodawcę wszystkich wymaganych poprawnie sporządzonych załączników i przesłania do realizatora projektu dwóch egzemplarzy umowy o dofinansowanie. Przekroczenie terminu⁷⁰ wyniosło od jednego do 14 dni.

W ocenie NIK, narzędzie umożliwiające bieżące śledzenie przebiegu procedury podpisywania umów przez pracowników nie do końca spełnia swoją funkcję, zaś starania podejmowane przez Departament Wdrażania EFS, odpowiedzialny w Ministerstwie za realizację tych zadań, nie są wystarczające. Świadczy o tym utrzymujący się od dwóch lat na tym samym poziomie (62,5%) wskaźnik opóźnień w przekazywaniu beneficjentom umów o dofinansowanie projektów. Dodatkowo wystąpiły opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi w procesie negocjacyjnym. Tym samym wniosek pokontrolny NIK, przedstawiony w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., nadal pozostaje niezrealizowany.

(akta kontroli str. 2846-2905)

5.3. W wyniku badania poziomu realizacji założonych celów (wskaźników produktu i rezultatów), którym objęto 9 (14%) końcowych wniosków o płatność na kwotę 4.725 tys. zł, spośród 57 zatwierdzonych w 2013 r. stwierdzono, że we wszystkich przypadkach uzyskano założone cele projektu. W odniesieniu do dwóch projektów ustalono, że podczas ich realizacji nie osiągnięto kilku wskaźników wykazanych w zatwierdzonych wnioskach o płatność. Były to cele szczegółowe, które stanowiły wartość dodaną projektów i których poziom nie wpływał na realizację kryterium strategicznego, a ponadto działania zmierzające do ich osiągnięcia nie generowały dodatkowych kosztów. Dotyczyły to projektów:

- *Partnerstwo Stowarzyszeń Rozwoju Wsi*; zakładany wskaźnik zwiększenie rezultatów SRW w FIO osiągnięto na poziomie 75%;
- *COPy Warmii i Mazur. Sieć Centrów Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego*; zakładane wskaźniki wzrostu wiedzy na temat równościowego zarządzania organizacją wśród 70% uczestników Szkoły Menadżerów NGOs i szkolenia specjalistycznego osiągnięto na poziomie 93,3%, wzrostu wiedzy w zakresie metod i form współpracy z organizacjami – na poziomie 92% oraz wzrostu wiedzy i umiejętności wśród przedstawicieli wspieranych organizacji w zakresie zagadnień prawnych, pracy metodą projektu, planowania działań, księgowości – na poziomie 93,5%.

(akta kontroli str. 2906-2963)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W zakresie planowania i realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzone uchybienia formalne na etapie oceny projektów i podpisywania umów nie miały wpływu na prawidłowość wydatkowania kwot pochodzących z budżetu środków europejskich. Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich

⁶⁸ Działanie 1.5. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego* oraz Poddziałania 5.4.2. *Rozwój dialogu obywatelskiego* i 5.5.2. *Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego*.

⁶⁹ Pkt 6.12.11 *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL* stanowi, że w przypadku prowadzenia negocjacji w formie pisemnej strony negocjacji (IOK i projektodawca) odnoszą się do pisemnego stanowiska drugiej strony w terminie 5 dni od otrzymania stanowiska.

⁷⁰ Pkt. 6.13.6 powyższych *Zasad* stanowi, że w terminie 10 dni od wpływu do IOK wszystkich wymaganych poprawnie sporządzonych załączników, IOK dokonuje ich weryfikacji i przesyła projektodawcy opatrzone parafami dwa egzemplarze umowy o dofinansowanie projektu.

6. Realizacja budżetu w układzie zadaniowym

Ministerstwo, wraz z jednostkami podległymi i nadzorowanymi, realizowało w 2013 r. budżet zadaniowy w ramach pięciu funkcji: 3. *Edukacja, wychowanie i opieka*, 14. *Rynek pracy*, 15. *Polityka zagraniczna*, 17. *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju* i 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

Prace nad budżetem zadaniowym w zakresie finansowym koordynowane były przez Biuro Budżetu i Finansów, które prowadziło monitoring operacji w tym układzie. Zmiany budżetu w układzie tradycyjnym, powodujące zmiany wydatków w układzie zadaniowym, wprowadzane były do systemu finansowo-księgowego (w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie, działanie) i ewidencjonowane na koncie 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

W 2013 r. plan finansowy w układzie zadaniowym, w zakresie środków budżetu państwa zmieniano 75 razy, a środków europejskich 21 razy. Minister Pracy i Polityki Społecznej wprowadzając wewnętrzne wytyczne, określające tryb postępowania przy prezentowaniu planu finansowego i dokonywaniu zmian w planie finansowym w układzie tradycyjnym i zadaniowym, zapewnił jednolitość i spójność prezentowania danych w jednostkach i komórkach podległych i nadzorowanych.

(akta kontroli str. 3376-3377, 3428-3450, 3461-3487, 4490-3497)

Wykonanie planów finansowych w układzie zadaniowym w zakresie realizacji przyjętych celów i mierników monitorowane było przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, który przygotowywał w 2013 r. analizy i oceny informacji uzyskanych z monitoringu. Dyrektor Generalna przekazała⁷¹ dyrektorom wszystkich departamentów analizę opracowaną przez ten Departament, w której zwrócono uwagę na: przygotowywanie materiałów do planów i sprawozdań zgodnie z przekazanymi instrukcjami, nieprzekraczalność terminów wyznaczonych na przygotowanie planu budżetu zadaniowego i sprawozdań z realizacji oraz zapewnienie ciągłości prac nad budżetem zadaniowym w poszczególnych jednostkach. W dokumencie tym zawarto rekomendacje, m.in. w zakresie: wartości przyjmowanych mierników, definiowania zadań, podzadań, działań oraz zastępowania mierników trudnych do sprawdzenia. Ponieważ od stycznia 2013 r. budżet państwa w układzie zadaniowym stał się elementem ustawy budżetowej, Dyrektor Departamentu zwrócił się⁷² do wszystkich departamentów i jednostek o przedkładanie korekt w przypadku przesunięć środków powodujących zmianę wartości docelowej miernika zadania, podzadania i działania.

(akta kontroli str. 3498-3596)

Podczas kontroli 5 działań, na realizację których w 2013 r. wydatkowano największe kwoty ustalono, że w odniesieniu do żadnego z nich nie dokonano zmiany wartości miernika. Zmiany kwot przeznaczonych na realizację tych działań, ze względu na ich skalę, nie powodowały konieczności dokonania aktualizacji określonych wcześniej mierników. Osiągnięte wartości mierników czterech działań przekroczyły zakładane wielkości⁷³, co było m.in. wynikiem: zintensyfikowania działań przez OHP i objęcia kształceniem oraz szkoleniem kursowym większej liczby osób, większego zainteresowania młodzieży procesem wsparcia i poradnictwa zawodowego oraz podjęcia przez OHP współpracy z instytucjami działającymi na rzecz młodzieży w zakresie prowadzenia zajęć, szczególnie dla młodzieży wymagającej wsparcia w wejściu na rynek pracy.

Wartość miernika dla działania 17.2.9.1., określona na 86%, osiągnęła 72,4%. Przyczyną tego było skumulowanie wydatków pozostających do realizacji w 2013 r. w dwóch Działaniach PO KL⁷⁴, trudności w dotrzymywaniu terminów wskazanych w harmonogramach realizacji projektów oraz wstrzymanie przez Instytucję Zarządzającą PO KL certyfikacji wydatków zatwierdzonych w projektach systemowych PARP⁷⁵ na kwotę 63,4 mln zł.

(akta kontroli str. 3451-3460)

Monitorowanie wartości mierników dla tych działań odbywało się, w zależności od działania, w cyklach miesięcznych i kwartalnych. Działania realizowane przez OHP monitorowane⁷⁶ były

⁷¹ Analiza zagrożeń dla procesu wdrażania budżetu zadaniowego w MPiPS, przekazana przy piśmie z 30 maja 2012 r.

⁷² Pisma z 10 stycznia 2013 r. nr DAE-V-079-3(1)-ML/13 i DAE-V-077-3(2)-ML/13.

⁷³ Plan według ustawy budżetowej i wykonanie w Działaniach odpowiednio: 3.1.2.2 43 tys. i 59,3 tys. osób; 3.1.7.5 60 tys. i 60,9 tys. osób; 14.1.4.1 211,1 tys. i 217,2 tys. osób; 14.1.4.3. 380,8 tys. i 467 tys. osób.

⁷⁴ Działania 1.1 i 1.2 PO KL.

⁷⁵ Działania 2.1 i 2.2 PO KL.

⁷⁶ Zgodnie z obowiązującą od dnia 9 czerwca 2003 r. Instrukcją o sprawozdawczości w OHP.

przez Komendę Główną OHP na podstawie sprawozdań przekazywanych z jednostek organizacyjnych OHP w systemie kwartalnym⁷⁷. Dane dotyczące działania 17.2.9.1. weryfikował Departament Wdrażania EFS na podstawie informacji zawartych we wnioskach o płatność oraz poświadczeń i deklaracji wydatków gromadzonych w bazie danych KSI SIMIK 0713, a następnie w okresach miesięcznych przekazywane były do IZ PO KL (Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury).

(akta kontroli str. 3613-3726)

W 2013 r. nie przeprowadzono kontroli i audytu w zakresie dotyczącym oceny realizacji budżetu zadaniowego; zorganizowano natomiast szkolenie dla pracowników Ministerstwa z zakresu budżetu zadaniowego w administracji publicznej.

(akta kontroli str. 465-478, 524-618, 3553-3564)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania i monitorowania wartości mierników przyjętych dla poszczególnych działań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w skontrolowanych obszarach.

Ocena częściowa

4. Sprawozdania budżetowe

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

W 2013 r. Ministerstwo nie posiadało dodatkowych regulacji wewnętrznych w zakresie sporządzania sprawozdań. Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Biura Budżetu i Finansów w zakresie kontroli sprawozdań przekazywanych przez jednostki podległe i Ministerstwo jako dysponenta III stopnia wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane w nich wykazane będą niezetelne.

4.2. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.2.1. Sprawozdawczość dysponenta głównego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r. Ministerstwa jako dysponenta głównego⁷⁸ oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2013 r.⁷⁹.

Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów⁸⁰.

(akta kontroli str. 1436-1473, 1483-1500)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 46.202,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 427.029,7 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 46.202,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 1435-1457)

Ogólna kwota wydatków w 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 427.029,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych

Opis stanu
faktycznego

⁷⁷ Dane dotyczące rekrutacji młodzieży do OHP przekazywane były przez jednostki organizacyjne do Biura Komendanta Głównego w czasie akcji rekrutacyjnej i tam analizowane z częstotliwością dwóch tygodni.

⁷⁸ Sprawozdania Rb – 23, Rb-27, Rb-28, Rb-Programy, Rb-28UE, Rb-UN.

⁷⁹ Sprawozdania RB-N i RB-Z.

⁸⁰ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 *Programy* były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 11.953,5 tys. zł, z tego należności wymagalne 6.360,3 tys. zł i pozostałe należności 5.593,2 tys. zł.

W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(akta kontroli, str.1442-1457, 1460-1469)

Do okresów sprawozdawczych 2013 r. miały zastosowanie przepisy dotyczące sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸¹. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*.

Stan należności z tytułu papierów wartościowych, według wartości księgowej funduszu celowego bez osobowości prawnej oraz stan zobowiązań według tytułów dłużnych funduszu celowego bez osobowości prawnej, wyniósł 0,00 zł.

Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w tych przepisach.

(akta kontroli, str.1470-1473)

Sporządzone przez Ministerstwo dla części 31 *Praca* łączne sprawozdania budżetowe za 2013 r. przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań na koniec 2013 r. Analiza poprawności ujęcia danych⁸² wykazała, że suma danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych odpowiadała danym wykazanym w sprawozdaniach łącznych.

W działalności dysponenta głównego części 31 *Praca*, w zakresie sporządzania rocznych i kwartalnych sprawozdań dotyczących operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową w 2013 r.

4.2.2. Sprawozdawczość dysponenta III stopnia

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r. Ministerstwa jako dysponenta III stopnia⁸³, a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r.⁸⁴.

Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów⁸⁵. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań w 2013 r. Sporządzone zostały rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty wynikały z ewidencji księgowej.

Wykazana w sprawozdaniu Rb-23 kwota dochodów wykonanych i przekazanych w 2013 r. na rachunek bieżący budżetu państwa w wysokości 4.941,5 tys. zł i była zgodna z kwotą dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota wykonanych dochodów była zgodna z ewidencją księgową, tj. zapisami ujętymi na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych*.

Wykazane wydatki budżetowe w kwocie 99.930,2 tys. zł były równe kwocie wydatków przedstawionej w sprawozdaniu Rb-28. Kwota wydatków ogółem w 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą otrzymanych środków z Ministerstwa Finansów w 2013 r.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁸² Dla poszczególnych działów, rozdziałów i paragrafów. Analizy dokonano na podstawie 5 wybranych pozycji ujętych w sprawozdaniu łącznym z sumą analogicznych pozycji w sprawozdaniach jednostkowych.

⁸³ Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

⁸⁴ Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

⁸⁵ Por. przypis 80.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym Ministerstwa został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 24 stycznia 2014 r.

(akta kontroli, str. 1751-1773, 1777-1783)

Kwota należności ogółem wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 5.732,6 tys. zł, z czego należności wymagalne 354,2 tys. zł i pozostałe 5.378,4 tys. zł. Kwoty te wynikały z ewidencji analitycznej do kont 221 i 240.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania wynikające z papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(akta kontroli, str. 1811-1815)

Sprawozdania roczne i kwartalne za 2013 r. zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

NIK opiniuje pozytywnie roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych za 2013 r. oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową w 2013 r.

Ocena cząstkowa

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁸⁶. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco.

W Ministerstwie od stycznia 2006 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalną, system księgowości komputerowej *Qwant* wersja 6.70. Stwierdzono, że zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji⁸⁷, pozwalał na zatwierdzenie na bieżąco zapisów księgowych oraz na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu⁸⁸.

(akta kontroli, str. 269-309, 1746-1750, 4971-4976)

Na podstawie wybranych z systemu księgowego 4.745 zapisów populacji o wartości 58.336,1 tys. zł⁸⁹ dokonano losowania⁹⁰, z zastosowaniem metody monetarnej⁹¹, próby 101 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 43.633,9 tys. zł. Badaniem objęto także 32 dowody księgowe o wartości 526,3 tys. zł, obrazujące wydatki dokonane w ramach realizacji wybranych

⁸⁶ Zarządzenie Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS (obowiązujące od 1 stycznia 2012 r.). Spełniało warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) i było dostosowane do zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP (Dz. U. z 2013 r., poz. 289). Ponadto zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS, zmienione zarządzeniem nr 19 z 23 grudnia 2011 r.

⁸⁷ Art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁸⁸ Jak wyżej - art. 14 ust. 4.

⁸⁹ Z grup paragrafowych 4 *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i 6 *Wydatki majątkowe*.

⁹⁰ Przeprowadzono badanie próby dokumentów w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności tych zapisów, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą i zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (oraz w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów (faktur lub dokumentów równoważnych) stanowiących podstawę płatności wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. i odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych, spośród przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych. Ustalono, że zapisy na ww. kontach dokonywane były równolegle, tj. były powiązane z kontem bilansowym zespołu 2 *Rozrachunki i rozliczenia* (Ma) oraz stosowano zasadę czystości obrotów.

⁹¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

zamówień publicznych, które nie zostały wylosowane w próbie statystycznej. Wydatki objęte badaniem wyniosły łącznie 44.160,2 tys. zł i stanowiły 44,2% zrealizowanych wydatków dysponenta III stopnia w części 31 *Praca* (99.930,2 tys. zł)⁹².

Wyselekcjonowane dokumenty sprawdzono pod kątem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych i wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne (ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych). Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Stwierdzono, że zbadane dowody ujęto w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych⁹³. Wszystkie analizowane dowody zostały sprawdzone pod względem merytorycznym przez osoby posiadające stosowne upoważnienia, a także opatrzone adnotacją potwierdzającą autentyczność zdarzeń gospodarczych. Wszystkie dowody sprawdzone zostały pod względem formalno-rachunkowym. Nie stwierdzono błędów arytmetycznych w obliczeniach. Faktury i rachunki akceptowane i zatwierdzane były przez upoważnione osoby⁹⁴.

(akta kontroli, str. 4986-4998)

Stwierdzono również, że system księgowości komputerowej zapewniał kontrolę kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat. Od marca 2013 r. wprowadzono modyfikacje, umożliwiające kontrolę daty operacji gospodarczej i daty wystawienia z bieżącym rokiem księgowym, kontrolę zgodności numeru dokumentu z miesiącem daty dokumentu księgowego, wymagalność daty operacji gospodarczej i wystawienia dowodu księgowego oraz kontrolę daty wystawienia dokumentu księgowego względem daty operacji gospodarczej. W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych, sprawdzono również, czy transakcje te miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku badania stwierdzono, że zapisy zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych. Zapisy zawierały wymagane elementy, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń.

Podczas analizy rejestrów księgowych operacji gospodarczych F-K wykazano 824 księgowania na sumę 5.480,3 tys. zł dokonane w dniach wolnych od pracy (soboty i niedziele). Wynikało to z potrzeby dokonania zapisów księgowych na zakończenie kwartału lub na dzień bilansowy, przez wybranie okresu do którego księgowany jest zapis. Księgowania odbywały się w dni powszednie. Wyodrębniono także 591 pozycji zapisów księgowych na sumę 714,7 tys. zł, które nie zawierały tytułu (opisu) operacji gospodarczych. Zapisy dotyczyły operacji wykonywanych z wykorzystaniem automatów księgowych, a opis operacji gospodarczej był tożsamy z opisem źródłowego dokumentu księgowego.

(akta kontroli, str. 4997-5012)

Podczas analizy wylosowanych i dobranych w sposób celowy dowodów księgowych stwierdzono przypadki nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowych:

- W przypadku czterech faktur⁹⁵ na kwotę 1.399,5 tys. zł (z części 31 wydatkowano 573,8 tys. zł) stwierdzono dokonywanie poprawek w sposób inny, niż to wynika z Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych⁹⁶, tj. przez naniesienie poprawki ołówkiem na dokumencie źródłowym bez parafowania i podania daty poprawki. Tymczasem błędy w dowodach księgowych wewnętrznych sporządzonych przez jednostkę mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażeń lub

⁹² Według sprawozdania rocznego Rb-28 w zakresie części 31 i dysponenta III stopnia. Zagregowane rejestry księgowe operacji gospodarczych, prowadzone elektronicznie dla wszystkich części budżetu, których dysponentem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, poddano analizie informatycznej F-K Skan za pomocą narzędzia PK5.4.

⁹³ Art. 20. ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁹⁴ Akceptowane przez Głównego Księgowego i zatwierdzone przez Dyrektora Biura Budżetu i Finansów (kwoty do 200 tys. zł) lub Dyrektora Generalną.

⁹⁵ Faktury nr: 31-FA/2013/08/37, 31-FA/2013/09/63, 31-FA/2013/10/29 i 31-FA/2013/11/71.

⁹⁶ Rozdział 2, § 3, ust. 15 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS, wprowadzonej zarządzeniem nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r.

liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu przez osobę dokonującą poprawki. Zdaniem Dyrektora Biura Budżetu i Finansów, zapisy te dokonane zostały przez osobę kontrolującą pod względem formalno-rachunkowym na własny użytek, w miejscu wyliczeń pomocniczych dla prawidłowego ujęcia dowodu w księgach. Należy jednak zwrócić uwagę, że naniesiona w niewłaściwy sposób poprawka stanowiła podstawę do ujęcia wydatku w systemie F-K.

- Zapisu księgowego jednej faktury⁹⁷ na kwotę 161,3 tys. zł w rejestrze systemu F-K dokonano niezgodnie z tytułem operacji gospodarczej, wynikającej z dokumentu źródłowego, co było sprzeczne z Instrukcją⁹⁸, zgodnie z którą podstawą zapisów w księgach są dowody źródłowe. Przyczyną był błąd przy wprowadzaniu danych do systemu F-K.
- Jeden dokument księgowy na kwotę 3,9 tys. zł⁹⁹ błędnie zadekretowano na niewłaściwe konto. W rejestrze operacji gospodarczych dokument zaewidencjonowano na koncie właściwym. Zdaniem Dyrektora Biura Budżetu i Finansów zapis ten nie miał wpływu na sprawozdawczość budżetową i finansową oraz rzetelność ksiąg rachunkowych. W ocenie NIK, stanowiło to naruszenie zasad określonych w Instrukcji¹⁰⁰, zgodnie z którą właściwa dekretacja zawiera m.in. wskazanie sposobu ujęcia dokumentu w księgach (wskazanie kont syntetycznych i analitycznych).
- Dwa dokumenty księgowe¹⁰¹ spośród 132 objętych kontrolą na łączną kwotę 301,1 tys. zł przekazane zostały przez komórki organizacyjne do Biura Budżetu i Finansów w terminach przekraczających 5 dni od daty wpływu¹⁰², czego konsekwencją w jednym przypadku (faktura na kwotę 1,1 tys. zł za usługę aktualizacji serwisu internetowego Kapitał Ludzki) była realizacja zapłaty z 15-dniowym opóźnieniem. Kontrahent zrezygnował z dochodzenia roszczeń.
- Faktura na kwotę 12,4 tys. zł¹⁰³, wystawiona 14 stycznia 2010 r. za dostawę prasy (z tego 5,1 tys. zł z części 31), wpłynęła 19 lutego 2013 r.; do systemu FK wprowadzono ją 5 września 2013 r., zatwierdzono do zapłaty i zapłacono 6 września 2013 r. Faktura wpłynęła z trzyletnim opóźnieniem i zgodnie z opinią prawną roszczenie uległo przedawnieniu.

(akta kontroli, str. 3857-3862, 5076-5083, 5110-5112, 5151-5167, 5187-5191)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Badanie dowodów księgowych i rejestrów księgowych operacji gospodarczych wykazało, że:

- na 4 fakturach dokonano poprawek w sposób inny, niż określa to Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowych;
- zapisu księgowego jednej faktury w rejestrze systemu F-K dokonano niezgodnie z tytułem operacji gospodarczej wynikającej z dokumentu źródłowego, co stanowiło naruszenie zasad określonych we wskazanej Instrukcji;
- dekretacja jednego dokumentu została błędnie sporządzona (niewłaściwe konto), zauważyć należy, że w rejestrze operacji gospodarczych dokument zaewidencjonowano na koncie właściwym, co stanowiło naruszenie zasad określonych w Instrukcji;
- dwa dokumenty księgowe komórki organizacyjne przekazały do Biura Budżetu i Finansów w terminach przekraczających 5 dni od daty wpływu, co w jednym przypadku spowodowało opóźnienie zapłaty faktury;
- zapłata jednej faktury nastąpiła, mimo przedawnienia roszczenia z tytułu sprzedaży.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W ocenie NIK jednostkowe błędy wskazują, że system rachunkowości i mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych nie funkcjonowały w pełni skutecznie. Wykazana podczas badania skala błędów nie spowodowała przekroczenia dopuszczalnego progu (dla kontrolowanej próby) nie stwierdzono też błędów systematycznych, w związku z czym nie wpłynęły one negatywnie na ocenę funkcjonowania systemu, jednak wniosek NIK sformuło-

⁹⁷ Faktura nr 31-FA/2013/02/40.

⁹⁸ Rozdział 2, § 3, ust. 1 Instrukcji o której mowa w przypisie 96.

⁹⁹ Faktura nr 31-FA/2013/05/174.

¹⁰⁰ Rozdział 5, § 6, pkt. 1, ust. 2 Instrukcji o której mowa w przypisie 96.

¹⁰¹ Faktury nr: 31-FA/2013/01/55 i 31-FA/2013/08/157/1.

¹⁰² Rozdział 3, § 4, ust. 8 Instrukcji o której mowa w przypisie 96.

¹⁰³ Faktura nr 31-FA/2013/09/10/1.

Ocena cząstkowa

wany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. a dotyczący wyeliminowania uchybień przy zatwierdzaniu dowodów księgowych, nadal nie został zrealizowany.

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań z zakresu operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy w 2013 r.

1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Ocenę tę uzasadnia prawidłowa realizacja, w ramach przyjętego planu finansowego, ustawowych zadań Funduszu¹⁰⁴. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że wprowadzie nastąpiło zmniejszenie stanu Funduszu na koniec 2013 r. o 916,9 tys. zł, w porównaniu ze stanem na koniec 2012 r., to jednak w dalszym ciągu nie znajduje uzasadnienia utrzymywanie tego stanu na poziomie przekraczającym 5 mld zł.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej oraz w procesie opracowywania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym, nie wpłynęły na kontrolowaną działalność, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań, a także nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

2. Opis ustalonego stanu faktycznego

2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego Funduszu Pracy na 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów 17 sierpnia 2012 r., tj. w wyznaczonym terminie¹⁰⁵.

Przychody Funduszu zaplanowano w kwocie 9.949.418 tys. zł, a wydatki w kwocie 11.194.068 tys. zł. Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zaplanowano 4.835.080 tys. zł, co stanowiło wzrost o 40,8% w stosunku do kwoty ujętej w planie finansowym na 2012 r. Stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r. zaplanowano w kwocie 5.832.598 tys. zł.

Minister Finansów, we wstępnym projekcie ustawy budżetowej, przesłanym na posiedzenie Rady Ministrów 2 września 2012 r., zwiększył przychody Funduszu do 10.482.517 tys. zł (o 5,4%) i jednocześnie zmniejszył plan wydatków o 390.105 tys. zł (o 3,5%), ustalając je na poziomie 10.803.963 tys. zł. Tym samym stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r., ustalony w kwocie 6.755.802 tys. zł, został zwiększony o 923.204 tys. zł (o 15,8%).

W ramach wstępnego projektu ustawy budżetowej, Minister Finansów zmniejszył wydatki Funduszu na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o 180 mln zł (o 3,7%, do 4.655.080 tys. zł.) oraz – w ramach wydatków obligatoryjnych Funduszu – na zasiłki dla bezrobotnych o 160.105 tys. zł i na zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne – o 50 mln zł. Jednocześnie w projekcie planu dodano jedną pozycję w ramach wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, tj. koszty związane ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych w kwocie 717.583 tys. zł. Ustawa wprowadzająca te wydatki do katalogu zadań finansowanych z Funduszu, została uchwalona 8 listopada 2013 r., a weszła w życie 1 stycznia 2014 r.¹⁰⁶.

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zgłaszał Ministrowi Finansów uwag do projektu planu finansowego Funduszu. Kolejny projekt planu, w ramach projektu ustawy budżetowej na 2013 r., obejmujący niezmienione kwoty ogółem przychodów i wydatków, Minister Finansów przedłożył na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 24 września 2012 r. W projekcie tym, w ramach aktywnych

¹⁰⁴ Określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).

¹⁰⁵ Określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Projekt opracowano przy założeniu następujących wskaźników: składka na FP w 2013 r. wynosić będzie 2,45% podstawy wymiaru (bez zmian w stosunku do 2012 r.); przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wyniesie 3.765 zł (wzrost o 5,6% w stosunku do 2012 r.); stopa bezrobocia na koniec 2013 r. wyniesie 12,4%, a liczba zarejestrowanych bezrobotnych – 1.876 tys. osób.

¹⁰⁶ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Opis stanu
faktycznego

form przeciwdziałania bezrobociu, zmniejszono wydatki na stypendia o 50 mln zł i jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – o 67.746 tys. zł, jednocześnie zwiększając o 117.746 tys. zł koszty związane ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych.

(akta kontroli str. 4108-4109, 4124-4237, 5244, 5254-5255)

W planie finansowym Funduszu, stanowiącym zał. do ustawy budżetowej na rok 2013, ustalono przychody w kwocie 10.482.517 tys. zł, tj. o 9,8% mniejsze niż w planie po zmianach na 2012 r., a koszty w wysokości 10.803.963 tys. zł, tj. większe o 10%. Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zaplanowano 4.655.080 tys. zł (o 16,9% więcej, niż w planie po zmianach na 2012 r.).

Plan finansowy Funduszu na 2013 r., według zadań i organów finansujących, zgodny z ustawą budżetową na rok 2013, Minister Pracy i Polityki Społecznej zatwierdził 11 lutego 2013 r.¹⁰⁷.

Dysponent Funduszu dokonał 19 zmian w planie¹⁰⁸. Zmiany kwoty kosztów wprowadzono do planu dwoma decyzjami, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP oraz zgody Ministra Finansów¹⁰⁹.

Minister Finansów nie wyraził zgody na propozycję zmiany planu finansowego Funduszu, wyrażoną we wniosku Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18 lipca 2013 r. Proponowana zmiana dotyczyła zwiększenia kosztów Funduszu o 500 mln zł na finansowanie w 2013 r. zadań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej i miała zostać sfinansowana nadwyżką środków Funduszu, pochodzącą z okresów wcześniejszych. W ocenie Ministra Finansów, wyrażenie zgody na dokonanie zmian w planie finansowym Funduszu skutkowałoby pogorszeniem wyniku sektora finansów publicznych, a obecnie Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, zatem należy unikać podejmowania działań, których skutkiem może być niezrealizowanie celu, jakim jest likwidacja nadmiernego deficytu..

Plan finansowy Funduszu Pracy na 2013 r. po zmianach był następujący:

- stan na początek roku - 7.077.248 tys. zł;
- przychody - 10.482.517 tys. zł;
- koszty realizacji zadań - 11.408.978 tys. zł (wzrost o 605.015 tys. zł, tj. o 5,6%);
- stan na koniec roku - 6.150.787 tys. zł (zmniejszenie o 605.015 tys. zł, tj. o 9%).

Środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zostały zwiększone w planie po zmianach o 107.282 tys. zł do 4.762.362 tys. zł (o 2,3%). Zmniejszeniu uległy natomiast środki na pozostałe zadania i inwestycje – o 55.860 tys. zł do 314.038 tys. zł oraz wynagrodzenia – o 1.422 tys. zł (do 187.578 tys. zł).

Przebieg wykonania planu finansowego Funduszu Pracy był monitorowany, głównie z wykorzystaniem danych zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez dysponenta¹¹⁰.

(akta kontroli str. 4238-4388, 4568, 5244-5256)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w zbadanym zakresie.

2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

2.2.1. Stan Funduszu Pracy na początek roku

W dniu 1 stycznia 2013 r. stan Funduszu wyniósł 7.332.373 tys. zł, tj. 103,6% planu według ustawy budżetowej na rok 2013 oraz 127,9% wykonania w 2012 r., w tym:

- stan środków pieniężnych - 7.256.971 tys. zł (104% planu);
- należności - 170.011 tys. zł (85% planu);
- zobowiązania - 94.609 tys. zł (94,6% planu).

Opis stanu
faktycznego

¹⁰⁷ Stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. Nr 221, poz. 1317).

¹⁰⁸ Jedną decyzję o zmianie planu podjęto na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1291), a pozostałe 18 decyzji – na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹⁰⁹ Art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych.

¹¹⁰ Sprawozdania: Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z oraz MPiPS-02 sporządzane przez GUS.

2.2.2. Wykonanie przychodów

Przychody Funduszu Pracy zrealizowano w kwocie 10.139.830 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu według ustawy budżetowej (10.482.517 tys. zł) oraz 90,3% wykonania w 2012 r. (11.233.648 tys. zł). Głównym źródłem przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy, które wyniosły 8.954.795 tys. zł, tj. 89,1% planu i stanowiły 88,3% ogółu przychodów. Środki z Unii Europejskiej stanowiły 8,2% ogółu przychodów i wyniosły 833.474 tys. zł (463% planu), w tym:

- 831.837 tys. zł stanowiła refundacja wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy w ramach podzadania PO KL¹¹¹;
- 1.637,2 tys. zł stanowiła refundacja wydatków poniesionych z tytułu *Rocznego Planu Działania EURES 2011/2012 – Polska*.

Pozostałe przychody wyniosły 351.561 tys. zł, co stanowiło 3,5% ogółu przychodów; największy udział w tej kwocie miały odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (212.385 tys. zł).

Wolne środki Funduszu były przekazywane – zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹² – w zarządzanie terminowe lub zarządzanie *overnight*. Przychody osiągnięte w 2013 r. z tytułu odsetek od zarządzania terminowego wyniosły 181.582,7 tys. zł, natomiast z tytułu zarządzania *overnight* – 8.190,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 4570-4578, 4584-4586, 4591-4597, 4600-4610, 4663-4666, 5192-5194)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2.3. Wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Funduszu Pracy w 2013 r. wyniosły ogółem 11.056.774 tys. zł, tj. 102,3% kwoty określonych w ustawie budżetowej, 96,9% planu po zmianach oraz 114,8% wykonania w 2012 r. Podstawowe grupy wydatków Funduszu oraz stopień realizacji planu po zmianach były następujące:

- | | |
|---|------------------------------|
| - zasiłki dla bezrobotnych | - 3.653.200 tys. zł (95,5%); |
| - zasiłki i świadczenia przedemerytalne | - 2.134.484 tys. zł (99,3%); |
| - dodatki aktywizacyjne | - 121.122 tys. zł (91,8%); |
| - świadczenia integracyjne | - 34.960 tys. zł (97,1%); |
| - aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu | - 4.650.200 tys. zł (97,6%); |
| - wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń ¹¹³ | - 176.556 tys. zł (94,1%); |
| - pozostałe zadania | - 244.711 tys. zł (94,2%); |
| - wydatki inwestycyjne | - 34.390 tys. zł (63,3%); |
| - w pozycji <i>Inne zmniejszenia</i> | - 7.151 tys. zł. |

Niski poziom wykonania planu wydatków inwestycyjnych dotyczył przede wszystkim wprowadzania, rozwijania i eksploatacji systemu informatycznego i technologii cyfrowych w jednostkach publicznych służb zatrudnienia i OHP, a decyzje w tym zakresie podejmowały one samodzielnie.

Struktura wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (główne pozycje) była następująca:

- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.329.156 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach i 28,6% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 1.240.755 tys. zł (tj. 99,8% planu po zmianach i 26,7% wydatków na aktywne formy);
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych – przekazano 835.329 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach i 18% wydatków na aktywne formy)¹¹⁴;

¹¹¹ Podzadanie 6.1.3. PO KL *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych*.

¹¹² Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie Dz. U. Nr 81, poz. 443.

¹¹³ Oraz odpisy na zakładowy funduszu świadczeń socjalnych (wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy oraz OHP).

¹¹⁴ Zadanie realizowane na podstawie art. 108 ust. 1e ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 271.613 tys. zł (tj. 98,2% planu po zmianach i 5,8% wydatków na aktywne formy);
- refundacja wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 225.253 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach i 4,8% wydatków na aktywne formy).

(akta kontroli str. 4569-4583, 4611-4649, 4666-4669, 5193,)

2.2.4. Wykorzystanie rezerwy celowej Funduszu Pracy

W planie Funduszu Pracy na 2013 r. według zadań oraz organów finansujących te zadania, zostały ujęte rezerwy dysponenta Funduszu w następującej wysokości:

- 308.309,3 tys. zł – na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 14.750,5 tys. zł – na pozostałe wydatki fakultatywne powiatowych urzędów pracy,
- 933,8 tys. zł – na pozostałe wydatki fakultatywne wojewódzkich urzędów pracy.

Rezerwę na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w ciągu roku zwiększono o 51.136,6 tys. zł – do kwoty 359.445,5 tys. zł i rozdysponowano 358.853,2 tys. zł (do dyspozycji Ministra pozostało – 592,7 tys. zł).

Rezerwa na pozostałe wydatki fakultatywne powiatowych urzędów pracy (14.750,5 tys. zł) została zagospodarowana w całości – kwotę 4.300,9 tys. zł przeznaczono na zwiększenie limitów środków na finansowanie kosztów wprowadzania, rozwijania i eksploatacji systemu teleinformatycznego i technologii cyfrowych w publicznych służbach zatrudnienia i OHP, natomiast pozostałą kwotę (10.449,6 tys. zł) przesunięto na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu i kształcenie młodocianych pracowników.

Rezerwa na pozostałe wydatki fakultatywne wojewódzkich urzędów pracy w kwocie 933,8 tys. zł została w całości przesunięta na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

(akta kontroli str. 4129-4132, 4389-4448)

2.2.5. Stan Funduszu Pracy na koniec roku

W dniu 31 grudnia 2013 r. stan Funduszu Pracy wyniósł 6.415.429 tys. zł, tj. 104,3% planu po zmianach oraz 87,5% wykonania w 2012 r., w tym:

- stan środków pieniężnych – 6.302.892 tys. zł (103,8% planu);
- należności – 202.139 tys. zł (112,3% planu), w tym pożyczki – 18.502 tys. zł;
- zobowiązania – 89.602 tys. zł (89,6% planu).

Należności przeterminowanych lub wynikających z niepełnej egzekucji przychodów oraz zobowiązań wymagalnych nie było.

(akta kontroli str. 4573-4578, 4582, 4669, 5192-5198)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stan Funduszu Pracy na koniec 2013 r. zmniejszył się wprawdzie o 916,9 tys. zł w porównaniu ze stanem na koniec 2012 r., jednak w dalszym ciągu brak jest merytorycznego uzasadnienia dla utrzymywania w ciągu roku tego stanu na poziomie przekraczającym 5 mld zł. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2013 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* wynoszących łącznie 189,8 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

Ocena częściowa

2.2.6. Zamówienia publiczne

W 2013 r. dysponent Funduszu przeprowadził 6 postępowań, w wyniku których zawarto umowy¹¹⁵ na łączną kwotę 36 mln zł (umowy finansowane w całości lub części ze środków Funduszu):

Na realizację tych umów z Funduszu Pracy wydatkowano w 2013 r. 8.346,1 tys. zł. W trybie z wolnej ręki przeprowadzono tylko jedno postępowanie¹¹⁶, natomiast pozostałe przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

¹¹⁵ Zamówienia nr: 29/DI/WR/2013 (wartość brutto – 31.490,3 tys. zł), nr 11/DI/PN/2013 (1.968 tys. zł), nr 22/DI/PN/2013 (1.082,4 tys. zł, w tym 541,2 tys. zł finansowane z Funduszu Pracy), nr 51/DI/PN/2012/2013 (851,7 tys. zł), nr 37/DI/PN/2013 (209,9 tys. zł), nr 41/DI/PN/2013 (411,2 tys. zł, kwota w całości sfinansowana z Funduszu Pracy).

¹¹⁶ Zamówienie nr 29/DI/WR/2013.

Badaniem objęto 3 postępowania o największej wartości sfinansowane ze środków Funduszu Pracy¹¹⁷, pod kątem prawidłowości wyboru trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

W przypadku jednego postępowania, jako przyczynę przeprowadzenia go w trybie z wolnej ręki¹¹⁸ podano ochronę praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów¹¹⁹, natomiast jako uzasadnienie faktyczne – fakt, iż tylko jeden system informatyczny – na dzień sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia publicznego – posiadał świadectwo zgodności z obowiązującą wersją opisu wymagań dla oprogramowania przeznaczonego dla publicznych służb zatrudnienia¹²⁰ (oprogramowanie *Syriusz*^{Std} firmy Sygnity SA).

(akta kontroli str. 4001-4107, 5199-5240)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem NIK, uzyskanie świadectwa zgodności z obowiązującą wersją opisu wymagań dla oprogramowania przeznaczonego dla publicznych służb zatrudnienia¹²¹, może stanowić barierę dla wielu podmiotów funkcjonujących na rynku usług informatycznych. Dodać należy, że Ministerstwo wielokrotnie podejmowało działania mające na celu uzyskanie tego świadectwa przez większą liczbę podmiotów, jednak nie spotkało się to z zainteresowaniem firm funkcjonujących na tym rynku. W rezultacie Ministerstwo jest zmuszone dokonywać wyboru dostawcy oprogramowania poza konkurencyjną procedurą.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

3. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Dysponent Funduszu Pracy w terminie sporządzał i przedstawiał wymagane sprawozdania¹²². Były one sporządzane na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta oraz informacji składanych przez marszałków województw, starostów (prezydentów miast), komendantów OHP oraz wojewodów¹²³.

Korekty złożono wobec sprawozdań Rb-N za I, II i IV kwartał 2013 r. Dotyczyły one zwiększenia należności z tytułu składki na Fundusz Pracy (korekty za I i II kw.) oraz z tytułu rozliczeń z urzędami pracy (środki w drodze – korekty za II i IV kw.).

(akta kontroli str. 4652-4785)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

4. Wykonanie zadań

4.1. Realizacja zadań ustawowych

Opis stanu
faktycznego

1. W 2013 r. z Funduszu Pracy średniomiesięcznie wypłacano zasiłki dla 336,8 tys. bezrobotnych, tj. o 13,3 tys. (o 4,1%) więcej niż w 2012 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.100,8 tys., tj. więcej o 253,4 tys. (o 12,1%)¹²⁴.

W 2013 r. aktywizacją zawodową, m.in. w ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, objęto łącznie 475,7 tys. osób, tj. o 34,9 tys. osób (o 7,9%) więcej, niż w 2012 r.:

¹¹⁷ Zamówienia nr: 29/DI/WR/2013, 11/DI/PN/2013 i 51/DI/PN/2012/2013.

¹¹⁸ Zamówienie nr 29/DI/WR/2013.

¹¹⁹ Art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo zamówień publicznych.

¹²⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia. (Dz. U. z 2011 r. Nr 130, poz. 754).

¹²¹ Por. przypis 120.

¹²² Sprawozdania: Rb-33 i Rb-40 (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej); Rb-N i Rb-Z (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych) oraz Rb-BZ2 (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości finansowej w układzie zadaniowym).

¹²³ Stosownie do § 9 pkt 4 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. Nr 221, poz. 1317).

¹²⁴ Dane według sprawozdań: MPiPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

- | | |
|-----------------------------------|--|
| - szkolenia | - 84,9 tys. osób, tj. więcej o 5,3 tys. (o 6,7%); |
| - staże | - 194,2 tys. osób, tj. więcej o 19,5 tys. (o 11,2%); |
| - podejmowanie działalności gosp. | - 46,2 tys. osób, tj. więcej o 6 tys. (o 15%); |
| - prace interwencyjne | - 33,9 tys. osób, tj. więcej o 2,5 tys. (o 8%); |
| - roboty publiczne | - 32,5 tys. osób, tj. więcej o 2,1 tys. (o 7,1%); |
| - doposażenie stanowisk pracy | - 33,0 tys. osób, tj. mniej o 1,1 tys. (o 3,2%); |
| - prace społecznie użyteczne | - 46,4 tys. osób, tj. mniej o 0,4 tys. (o 0,9%). |

NIK zwraca uwagę, że mimo zwiększenia liczby osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu o 7,9%, liczba bezrobotnych pozostających w ewidencji urzędów pracy wzrosła na koniec 2013 r. do 2.157,9,8 tys. osób, tj. o 21,1 tys. (o 1%).

W 2013 r. w publicznych służbach zatrudnienia, z poradnictwa indywidualnego skorzystało 679,3 tys. osób, tj. o 2,5% więcej niż w 2012 r. (662,9 tys. osób), natomiast z grupowego 81 tys. osób w ramach 10,4 tys. grup, tj. o 2,4% mniej niż w 2012 r. (83 tys. osób w ramach 10,5 tys. grup).

W 2013 r. pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy realizowana była w trzech formach: trzytygodniowych szkoleń z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (prowadzonych w oparciu o standaryzowany program szkolenia), zajęć aktywizacyjnych ukierunkowanych na wybrane zagadnienia potrzebne bezrobotnym oraz na udostępnianiu informacji przydatnych w poszukiwaniu pracy.

W 2013 r. z obu pierwszych form pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy skorzystało ogółem 170,1 tys. osób, tj. o 5,7 tys. osób (o 3,2%) więcej, niż w 2012 r. W szkoleniach z zakresu aktywnego poszukiwania pracy uczestniczyło 19,1 tys. osób, tj. 11% (w 2012 r. – 17,5 tys. osób, tj. 10%), a w zajęciach aktywizacyjnych 151 tys. osób, tj. 89% (w 2012 r. – 158,3 tys. osób, tj. 90%). Trzecia forma pomocy, polegająca na udzielaniu informacji przydatnych w poszukiwaniu pracy, była dostępna dla wszystkich zainteresowanych i nie podlegała ewidencji.

Doradcy zawodowi udzielili w 2013 r. 1,5 tys. porad w ramach pomocy pracodawcom i przedsiębiorcom (wymagania dotyczące stanowisk pracy oraz pomoc w doborze kandydatów do pracy), tj. o 25,3% mniej niż w 2012 r. (2 tys. porad). W grupie pracodawców korzystających z obu form pomocy większość, tj. 76,3% stanowili pracodawcy prywatni (w 2012 r. – 78,3%).

(akta kontroli str. 4389-4391, 4449-4476)

2. W dniu 30 kwietnia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy program reform Aktualizacja 2013/2014*, który określa, w jaki sposób Polska będzie w latach 2013-2014 realizować cele strategii *Europa 2020*. Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przypisane zostało m.in. zadanie *Reforma polityki rynku pracy*, w ramach którego przewidziano nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wdrożenie nowych rozwiązań mających na celu poprawę jakości i efektywności usług świadczonych przez urzędy pracy. Projektowane rozwiązania zakładały m.in. zwiększenie roli samorządu województwa w polityce rynku pracy, zmiany w sposobie dystrybucji środków Funduszu Pracy, uzależnienie przyznawania środków na aktywizację bezrobotnych i na wynagrodzenia pracowników powiatowych urzędów pracy od efektów ich działania, a także angażowanie środków Funduszu Pracy w projekty realizowane ze środków unijnych. Ponadto założono poprawę efektywności działania urzędów pracy, przez wzmocnienie zindywidualizowanego podejścia w świadczeniu usług na rzecz bezrobotnych (m.in. profilowanie bezrobotnych, wprowadzenie zlecania usług aktywizacyjnych oraz nowej formuły współpracy między powiatowymi urzędami pracy i gminami). W harmonogramie działania zaplanowano m.in., że nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2014 r., a przyjęcie ustawy nastąpi w IV kwartale 2013 r. Tymczasem projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wpłynął do Sejmu w dniu 18 listopada 2013 r. Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła m.in., że uzgadnianie projektu założeń trwało dłużej niż pierwotnie zakładano z powodu dążenia do osiągnięcia jak najszerzego konsensusu z podmiotami biorącymi udział w procesie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, w celu wyeliminowania mogących się pojawić rozbieżności.

(akta kontroli str. 4477-4499)

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

4.2. Budżet zadaniowy

W projekcie planu finansowego Funduszu Pracy w układzie zadaniowym (część C formularza PFC), przesłanym Ministrowi Finansów przy piśmie z 17 sierpnia 2012 r., nie zdefiniowano celów i mierników w zadaniu 14.1 oraz w podzadaniach 14.1.1, 14.1.3 i 14.1.4. Cele i mierniki zdefiniowano jedynie dla działań 14.1.3.2 i 14.1.3.3.¹²⁵

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśnił m.in., że przyczyną pominięcia ww. danych w formularzu było spiętrzenie w tym czasie prac nad projektem budżetu (duża liczba druków i formularzy do wypełnienia) oraz praca pod presją czasu, a Minister Finansów nie zgłosił uwag do przekazanych formularzy planistycznych.

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej¹²⁶ nie zawiera planu finansowego Funduszu Pracy w układzie zadaniowym. W funkcji 14. *Rynek pracy* ujęto natomiast zadanie 14.1 *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*¹²⁷, finansowane częściowo ze środków Funduszu. Na realizację zadania w 2013 r. przeznaczono 15,2 mld zł (dla wszystkich jednostek realizujących to zadanie, w tym dysponenta Funduszu Pracy). Celem zadania było zmniejszenie bezrobocia, m.in. przez: działania systemowe, związane z tworzeniem ram prawnych rynku pracy, koordynację i podnoszenie jakości pracy publicznych służb zatrudnienia, tworzenie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, działania związane z budową, utrzymaniem i rozwojem systemu teleinformatycznego publicznych służb zatrudnienia. Realizacja zadania obejmowała także zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz pomoc beneficjentom w powrocie na rynek pracy, jak również finansowanie zasiłków i świadczeń dla osób bezrobotnych. Jako miernik przyjęto stopę bezrobocia rejestrowanego, a przewidywaną wartość miernika na koniec roku budżetowego – 13%.

(akta kontroli str. 4109-4123, 4790-4823,)

Wykonanie planu wydatków na zadanie 14.1 wyniosło 11.056.773,6 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu. Miernik zaplanowany dla przedmiotowego zadania – stopa bezrobocia rejestrowanego na poziomie 13% nie został osiągnięty – wykonanie wyniosło 13,4%. W opinii Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynku Pracy, przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika było głównie spowolnienie gospodarcze.

W ramach ww. zadania realizowano trzy podzadania: 14.1.1. *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia*, 14.1.3. *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych* oraz 14.1.4. *Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży*.

Wykonanie wydatków w podzadaniu 14.1.1. wyniosło 462.808,6 tys. zł, co stanowiło 92,3% planu po zmianach (501.616 tys. zł), w podzadaniu 14.1.3. – 10.368.712,1 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach (10.681.862 tys. zł), a w podzadaniu 14.1.4 – 225.252,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (225.500 tys. zł).

Mierniki dla ww. podzadań i wykonanie ich wartości były następujące:

- dla podzadania 14.1.1. miernikiem był wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego, a jego wykonanie wyniosło 7,9% przy planie 7%;
- dla podzadania 14.1.3. miernikiem był wskaźnik zatrudnienia po zakończeniu uczestnictwa w programach aktywnych – plan ustalono na 55%; brak danych o wykonaniu¹²⁸;
- dla podzadania 14.1.4. miernikiem była liczba młodocianych pracowników objętych refundacją; wykonanie wyniosło 127,9 tys. pracowników, tj. 85,3% planu (150 tys.), co wyjaśniano

¹²⁵ Stopień szczegółowości formularzy PFC w układzie zadaniowym został określony w zał. nr 66 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (nota budżetowa). Zgodnie z ust. 89, w związku z ust. 50. załącznika, dla każdego zadania i podzadania określa się cel jego realizacji i miernik pozwalający ocenić stopień osiągnięcia zakładanego celu.

¹²⁶ Tom II *Omówienie* i tom III *Część tabelaryczna*.

¹²⁷ Zadanie 14.1 ujęto w dokumencie pn. *Skonsolidowany plan wydatków dla państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na 2013 r. i dwa kolejne lata w układzie zadań państwa*.

¹²⁸ Dane o wykonaniu będą dostępne w maju 2014 r. (zał. nr 6 do sprawozdania MPiPS-01).

m.in. niezłożeniem przez pracodawców dla 30 tys. objętych refundacją młodocianych pracowników z nowego naboru (2013/2014) wniosków o wypłatę refundacji do końca 2013 r.

Zauważyć należy, że przyjęte przez dysponenta mierniki powinny zapewniać uzyskiwanie danych w takim terminie, aby możliwe było dotrzymanie terminów złożenia sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego¹²⁹. Dla podzadania 14.1.3. nie było jednak możliwe uzyskanie, przed terminem złożenia tego sprawozdania, informacji o wskaźniku zatrudnienia po zakończeniu uczestnictwa w programach aktywnych. W układzie budżetu zadaniowego na 2015 r. zrezygnowano z tego podzadania oraz z miernika, a działania wpisujące się dotychczas w to podzadanie przeniesiono do podzadania 14.1.1. *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia*.

(akta kontroli str. 4786-4788, 4824-4898)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W projekcie planu finansowego Funduszu Pracy w układzie zadaniowym, przesłanym Ministrowi Finansów przy piśmie z 17 sierpnia 2012 r., nie zdefiniowano celów i mierników w zadaniu 14.1 oraz w podzadaniach 14.1.1, 14.1.3 i 14.1.4., mimo że obowiązek taki wynikał z noty budżetowej Ministra Finansów na 2013 r.
- 2) Dla podzadania 14.1.3. *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych* przyjęto miernik, dla którego dane o wykonaniu dostępne są z opóźnieniem, nie pozwalającym na dotrzymanie terminów złożenia sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

5. Działania podejmowane przez dysponenta Funduszu w ramach nadzoru i kontroli

Biuro Kontroli przeprowadziło w 2013 r. kontrolę pn. *Właściwe dokumentowanie oraz rozliczanie otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu Pracy w 2012 r.* Objęto nią 2 miejskie i 16 powiatowych urzędów pracy, a celem była ocena poprawności dokumentowania i rozliczania w 2012 r. środków Funduszu otrzymanych i wydatkowanych m.in. na zasiłki dla bezrobotnych, dodatki aktywizacyjne i refundację kosztów wyposażenia (doposażenia) stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych. Spośród 18 skontrolowanych podmiotów 6 oceniono pozytywnie, w 10 stwierdzono uchybienia, a w 2 – nieprawidłowości. Nieprawidłowości lub uchybienia dotyczyły:

- braku stwierdzenia przez starostę utworzenia stanowiska pracy i jego wyposażenia lub doposażenia przed dokonaniem wypłaty i skierowaniem osoby bezrobotnej;
- niewykazania w decyzji w sprawie zasiłku dla bezrobotnego kwoty przyznanego świadczenia i okresu jego przysługiwania;
- braku stwierdzenia zasadności poniesienia wydatków odbiegających od określonych w szczegółowej specyfikacji.

Wszystkie skontrolowane urzędy pracy przesłały informacje o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

W 2013 r. nie realizowano zadań audytowych w zakresie dotyczącym Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 480-482, 630-631, 5257-5266)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

Ocena częściowa

6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

6.1. Organizacja systemu rachunkowości

Organizację systemu rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej opisano w niniejszym wystąpieniu we fragmencie dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 31.

¹²⁹ Por. zał. nr 66 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628), rozdział 6 *Budżet zadaniowy*, ust. 78, pkt 4 lit g. Stosownie do treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, termin złożenia sprawozdania rocznego Rb-BZ2 za 2013 r. z wykonania planu finansowego funduszu został wyznaczony na 15 marca 2014 r.

6.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto wydatki poniesione ze środków Funduszu Pracy w 2013 r. na podstawie faktur lub dokumentów równoważnych fakturom, stanowiących podstawę płatności¹³⁰. Z uwagi na niewielką liczbę dowodów księgowych (93), badaniem objęto całą populację – na kwotę 16.520,8 tys. zł.

Badanie przeprowadzono pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. W wyniku badania stwierdzono, co następuje:

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) W 6 przypadkach nie ujęto w ewidencji finansowej daty operacji gospodarczej, wynikającej z przedłożonych przez kontrahentów faktur¹³¹. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że brak daty operacji gospodarczej wynikał z błędu operatorskiego.
- 2) Zobowiązanie w kwocie 2,2 tys. zł, powstałe w wyniku przyjęcia faktury¹³², zostało zaksięgowane w czerwcu, podczas gdy faktura wpłynęła do Biura Budżetu i Finansów 28 maja 2013 r. Tymczasem do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym¹³³. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że nastąpiło to omyłkowo.
- 3) Płatności w kwocie 2,7 tys. zł¹³⁴ dokonano z jednodniowym opóźnieniem. Nie spowodowało to poniesienia kosztów odsetek od nieterminowych płatności. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że wynikało to z błędnego przeliczenia dni kalendarzowych od otrzymania dokumentu.
- 4) W 6 przypadkach¹³⁵ stwierdzono przekazanie dokumentów księgowych przez Departament Informatyki do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym 5 dni od daty wpływu do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej¹³⁶. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że wśród przyczyn było m.in. duże zaangażowanie pracowników – w czasie wpływu faktur do Departamentu – w realizację zadań związanych z przygotowaniem zmian w Systemie Teleinformatycznym PSZ oraz błędnie podana kwota na fakturze, co spowodowało potrzebę wystąpienia o korektę.

(akta kontroli str. 4500-4549, 4550-4563)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu
faktycznego

Stan realizacji wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹³⁷, w zakresie dotyczącym Funduszu Pracy, był następujący:

- 1) *Zapewnienie prawidłowego ujmowania daty operacji gospodarczej w księgach rachunkowych.*

¹³⁰ Z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi oraz wydatków mniejszych niż 50 zł. Określenia populacji dokonano na podstawie kont Zespołu 2 (240) oraz Zespołu 8 (853).

¹³¹ Stosownie do art. 20 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym, a zapis powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji, datę dowodu księgowego, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji i datę zapisu.

¹³² Faktura nr FV 2420/EN z 15 maja 2013 r.

¹³³ Art. 20 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

¹³⁴ Faktura nr WH/19/12/13/07958 z dnia 15 lutego 2013 r.

¹³⁵ Faktury nr: FV 1070060795 z 4 stycznia 2013 r., FV 92/316 z 30 stycznia 2013 r., FV 93/316 z 30 stycznia 2013 r., FV 80/13 z 27 marca 2013 r., DSFA/FY/13/04/0140 z 10 kwietnia 2013 r., FV 1070064240 z 6 maja 2013 r., FV 83/2013 z 10 czerwca 2013 r., FV 54/07/13/MN z 31 lipca 2013 r., FV 1070067643 z 2 września 2013 r.

¹³⁶ Por. rozdział 3, § 4, pkt 8 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, wprowadzonej zarządzeniem nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r.

¹³⁷ Wystąpienie pokontrolne Nr KPS-4100-02-01/2013 z 26 kwietnia 2013 r.

W systemie Qrezus, moduł Księgowość, w celu wyeliminowania błędów operatorskich w zakresie dat ujmowanych w księgach rachunkowych, wprowadzono zmiany umożliwiające bieżącą kontrolę kompletności dat oraz poprawności sekwencji dat przy wprowadzaniu zapisów księgowych.

2) *Zapewnienie terminowego dokonywania płatności.*

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów polecił pracownikom dokonującym kontroli formalno-rachunkowej ściśle przestrzeganie regulacji wewnętrznych¹³⁸, szczególnie w zakresie dotyczącym terminów płatności.

(akta kontroli str. 386-463, 4504-4506)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosków pokontrolnych.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2013 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ocenę tę uzasadnia prawidłowe wykonywanie ustawowych zadań w zakresie ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹³⁹. Księgi rachunkowe prowadzono prawidłowo, a roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe sporządzono terminowo i rzetelnie.

Pozytywną ocenę wykonania planu umniejsza jednak znikome wykorzystanie w 2013 r. środków przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców¹⁴⁰. Z uregulowań tych skorzystał w 2013 r. tylko jeden przedsiębiorca, a kwota wypłaconej pomocy dla 12 pracowników wyniosła nieco powyżej 3 tys. zł.

NIK zwraca także uwagę na wysokie stany Funduszu w 2013 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku (odpowiednio 4,3 mld zł i 4,7 mld zł); nie znajdują one uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych.

I. Opis ustalonego stanu faktycznego

Fundusz z dniem 1 stycznia 2012 r. utracił osobowość prawną¹⁴¹. Zadania Funduszu przejął Minister Pracy i Polityki Społecznej jako dysponent Funduszu oraz marszałkowie województw przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy. Fundusz realizował ustawowe zadania¹⁴²: dokonywał obligatoryjnych wypłat świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy¹⁴³ oraz dochodził zwrotu wypłaconych świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych.

Zgodnie z ustawą¹⁴⁴, Minister Pracy i Polityki Społecznej z dniem 1 stycznia 2012 r. przejął aktywa trwałe i składniki majątkowe, w tym budynek administracyjno-biurowy¹⁴⁵. Wartość nieruchomości określona została według operatu szacunkowego na dzień 19 grudnia 2013 r.

Pomieszczenia budynku wykorzystywano w celu świadczenia usług najmu. Przychody z tego tytułu wyniosły w 2013 r. 464,2 tys. zł, przy kosztach na poziomie 403,7 tys. zł. Z dniem 7 sierpnia 2013 r. Sekretarz Stanu w MPiPS powołał zespół m.in. w celu zbycia przejętych nieruchomości. Zespół opracował projekty zarządzenia powołującego komisję przetargową i regulaminu jej działania. Równolegle prowadzono prace nad poprawą wyników finansowych. Negocjacje z najemcami w sprawie opłat skutkowały podpisaniem aneksów do umów, zwiększających ich wysokość.

(akta kontroli str. 5404-5445, 5463-5464, 5495)

¹³⁸ Por. zarządzenie Dyrektora Generalnej wskazane w przypisie 86.

¹³⁹ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r., poz. 272).

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 11 października 2013 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1291).

¹⁴¹ Art. 91 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

¹⁴² Por. przypis 139.

¹⁴³ Jak wyżej – katalog świadczeń określa art. 12.

¹⁴⁴ Art. 99 ust. 1 ustawy wskazanej w przypisie 141.

¹⁴⁵ W Gdańsku przy ul. Rzeźnickiej 58.

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w powyższych obszarach nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym zakresie.

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

1. Projekt planu finansowego Funduszu na 2013 r. został przekazany Ministrowi Finansów w ustalonym terminie¹⁴⁶ tj. w dniu 17 sierpnia 2012 r. Przychody Funduszu określono w nim na 564.820 tys. zł, a wydatki – 265.415 tys. zł. Projekt opracowano przy założeniu, że liczba osób objętych ochroną roszczeń pracowniczych, którym zostaną wypłacone świadczenia, wyniesie ponad 39,3 tys., a wydatki na ten cel – 163.140 tys. zł.

W ustawie budżetowej na rok 2013 w planie finansowym Funduszu założono:

- Stan Funduszu na początek roku w kwocie 4.211.349 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 2.453.515 tys. zł i należności – 1.775.434 tys. zł.
- Stan Funduszu na koniec roku w kwocie 4.510.754 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 2.780.480 tys. zł i należności – 1.747.774 tys. zł.
- Przychody w kwocie 564.820 tys. zł, w tym składki od pracodawców – 377.500 tys. zł.
- Koszty realizacji zadań (wydatki) w kwocie 265.415 tys. zł, w tym wydatki bieżące własne – 263.165 tys. zł.

(akta kontroli str. 5267-5303)

Transfery na rzecz ludności mieszczące się w należnościach zaplanowano w wysokości 161.260 tys. zł, a wykonanie planu wyniosło 211.025 tys. zł, co stanowiło 130,9%, a w stosunku do wykonania w 2012 r. – 102,3%. W strukturze planowanych transferów¹⁴⁷ ujęto:

- gwarantowane wynagrodzenia za pracę w kwocie 83.350 tys. zł, co stanowi 130,8% planu oraz 91,1% wykonania za rok poprzedni;
- składki na ubezpieczenie społeczne¹⁴⁸ w kwocie 15.419 tys. zł, co stanowi 132,1% planu oraz 92,2% wykonania za rok poprzedni;
- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy¹⁴⁹ w kwocie 6.661 tys. zł, co stanowi 131,1% planu oraz 112,7% wykonania za rok poprzedni,
- odszkodowania¹⁵⁰ w kwocie 27.044 tys. zł, co stanowi 131,3% planu oraz 113% wykonania za rok poprzedni;
- odprawy pieniężne¹⁵¹ w kwocie 78.265 tys. zł, co stanowi 132,3% planu oraz 115,7% wykonania za rok poprzedni;
- dodatek wyrównawczy¹⁵² w kwocie 99 tys. zł, co stanowi 123,8% planu oraz 1.237,5% wykonania za rok poprzedni.

Wypłaty dokonane z mocy ustawy¹⁵³ otrzymało w 2013 r. 34,6 tys. osób, co było porównywalne z 2012 r. i stanowiło 99,3%.

Liczba pracodawców, za których zostały zaspokojone z Funduszu roszczenia pracownicze, to nieco ponad 1 tys. co stanowiło 113% w porównaniu z 2012 r.

Transfery na rzecz ludności, niemieszczące się w należnościach, zaplanowano w wysokości 1.880 tys. zł, w planie po zmianach zwiększono do 201.880 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1.767 tys. zł, co stanowiło 94% planu oraz 0,9% planu po zmianach.

¹⁴⁶ Określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013.

¹⁴⁷ Wypłaty dokonane na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

¹⁴⁸ Należne od pracodawców na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

¹⁴⁹ Art. 171 § 1 Kodeksu pracy, należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy.

¹⁵⁰ O którym mowa w art. 36 § 1 Kodeksu pracy.

¹⁵¹ Przysługujące na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.).

¹⁵² O którym mowa w art. 230 i 231 Kodeksu pracy.

¹⁵³ Por. ustawę wskazaną w przypisie 139.

W strukturze planowanych transferów, niemieszczących się w należnościach, ujęto:

- wypłaty dokonane z mocy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹⁵⁴ – 1.764 tys. zł, co stanowi 93,8% planu;
- wypłaty dokonane z mocy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy¹⁵⁵ – 3 tys. zł, co stanowiło 0% planu (z 200.000 tys. zł).

(akta kontroli str. 5448-5458)

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2013 r. wynosił 4.676.030 tys. zł i był wyższy o 8,7% od stanu na początku 2013 r. oraz o 3,7% wyższy od przyjętego w ustawie budżetowej.

2. Ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy¹⁵⁶, wprowadzono uregulowania umożliwiające przyznawanie i wypłatę świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z FGŚP, przysługujących w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy¹⁵⁷. Prace legislacyjne nad projektem ustawy w Ministerstwie trwały od grudnia 2012 r. do 13 maja 2013 r.

(akta kontroli str. 5463-5467)

Projektując ustawę założono, że pomoc ma charakter bezzwrotny i udzielana jest na zasadzie *de minimis*. Przyjęto, że kwota przewidywanego dofinansowania ze środków FGŚP do wynagrodzeń w czasie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy przez maksymalny okres 6 miesięcy, w przeliczeniu na jednego pracownika wyniesie w 2013 r. 6.641 zł¹⁵⁸. Zatem z planowanej kwoty 400 mln zł (po 200 mln zł w 2013 r. i 2014 r.) mogłoby skorzystać około 60,2 tys. pracowników przez maksymalny okres 6 miesięcy. Przy założeniu, że zatrudnienie u przedsiębiorców objętych ustawą wynosi przeciętnie 50 osób, z pomocy mogłoby skorzystać 1.205 przedsiębiorców, natomiast jeżeli z rozwiązań ustawy korzystaliby tylko mali przedsiębiorcy zatrudniający do 9 pracowników, z ustawy skorzystałoby 6.696 przedsiębiorców.

W związku z realizacją ustawy¹⁵⁹, Minister Pracy i Polityki Społecznej w dniu 21 listopada 2013 r. dokonał zmian zwiększających koszty realizacji zadań w planie finansowym Funduszu na 2013 r. do 200 mln zł, z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń. Jednocześnie¹⁶⁰ zawiadomił Ministra Finansów o dokonanych zmianach w planie finansowym Funduszu.

(akta kontroli str. 5304-535, 5463-5465)

Stwierdzono, że wykorzystanie w 2013 r. środków na pomoc, o której jest mowa, było znikome. Udzielono jej jednemu przedsiębiorcy na kwotę nieco ponad 3 tys. zł dla 12 pracowników. Natomiast w styczniu i lutym 2014 r. na wsparcie dla 25 przedsiębiorców z 11 województw wydatkowano ze środków Funduszu 575,5 tys. zł. Pomocą objęto 136 pracowników w zakresie wypłaty świadczeń na częściowe zaspokojenie wynagrodzenia za czas przestoju ekonomicznego na kwotę 123,8 tys. zł oraz dla 392 pracowników udzielono wypłat świadczeń na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy na kwotę 364,7 tys. zł, a kwota środków wydatkowanych na opłacenie składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenia społeczne od wypłaconych świadczeń wyniosła 87,1 tys. zł. Dane te wskazują, że istnieje ryzyko niskiego wykorzystania środków Funduszu przeznaczonych na ten cel w całym 2014 r..

(akta kontroli str. 5465-5467)

Projekt ustawy *antykryzysowej* przygotowano z wykorzystaniem rozwiązań przyjętych w ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorstw¹⁶¹, która weszła w życie 22 sierpnia 2009 r. W ocenie NIK, przyjęte rozwiązania okazały się nieskuteczne. Zauważyć należy, że wprowadzono wówczas rozwiązania mające na celu ochronę pracowników przed utratą miejsca pracy, polegającą na udzieleniu ze środków publicznych pomocy finansowej na częściowe zrekompensowanie wynagrodzeń w okresie przestoju ekonomicznego oraz obniżone-

¹⁵⁴ Art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

¹⁵⁵ Por. przypis 140.

¹⁵⁶ Jak wyżej.

¹⁵⁷ Ustawa zwana jest też w skrócie *ustawą o przestoju ekonomicznym* bądź *systemową ustawą antykryzysową*.

¹⁵⁸ Kwota zasiłku – 823,60 zł, składki na ubezpieczenie społeczne od pracownika – 112,92 zł oraz należne od pracodawcy – 170,35 zł (miesięczną 1.107 zł).

¹⁵⁹ Art. 27 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

¹⁶⁰ Jak wyżej – art. 27 ust. 4.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 125, poz. 1035 ze zm.) – uchylona z dniem 21 listopada 2013 r. .

go wymiaru czasu pracy. Według szacunków zawartych w uzasadnieniu do ustawy, z pomocy skorzystać miało 200 tys. pracowników, co przy kwocie pomocy 800 zł miesięcznie na jednego zatrudnionego (obejmującej zasiłek dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy) oraz sześciomiesięcznym okresem pomocy spowodować miało, że kwota środków niezbędnych na tę pomoc wyniesie maksymalnie 960 mln zł. Ogółem wypłacono pomoc dla 119 przedsiębiorców na kwotę 7.898,9 tys. zł dla 7.241 pracowników. W styczniu 2012 r. Fundusz wypłacił ostatnie świadczenia związane z realizacją ustawy w kwocie 21 tys. zł na podstawie umów zawartych w 2011 r.

Dyrektor Departamentu Funduszy w sprawie tej stwierdził, że ze względu na brak ze strony Komisji Trójstronnej wcześniej deklarowanej inicjatywy, polegającej na zaproponowaniu nowych rozwiązań, w Ministerstwie w 4 kwartale 2012 r. podjęto prace nad projektem systemowej ustawy antykrzysowej, której rozwiązania weszłyby na stałe do systemu prawnego. Propozycje zawarte w nowej ustawie zmniejszają obowiązki dla przedsiębiorców w stosunku do poprzednich rozwiązań, umożliwiając im w konsekwencji uzyskanie przez przedsiębiorców pomocy, co również wymagało dokonania uzgodnień z właściwymi resortami.

Odnosząc się do stopnia korzystania przez przedsiębiorców z ustawowej możliwości uzyskania pomocy ze środków publicznych na ochronę miejsc pracy, NIK zwraca uwagę na brak widocznych efektów w tym zakresie. Znikome korzystanie z pomocy nie potwierdza argumentów Dyrektora Departamentu Funduszy, że rozwiązania przyjęte na etapie projektu nowej ustawy zmniejszają, w porównaniu z poprzednimi rozwiązaniami, obowiązki dla przedsiębiorców, co było podstawową przyczyną niskiego wykorzystania środków w stanie prawnym obowiązującym w latach 2009-2011.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zbadanym zakresie, z wyłączeniem obszaru obejmującego projektowanie przepisów zmierzających do ochrony miejsc pracy, przez udzielanie przedsiębiorcom i pracownikom pomocy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy.

2. Wykonanie przychodów i wydatków

2.1. Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2013 r. wynosił 4.302.360 tys. zł, kształtując się na poziomie 102,2% planu. Głównymi pozycjami w stanie Funduszu były:

- środki pieniężne – 2.452.647 tys. zł, (w tym 2.431.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 20.810 tys. zł w zarządzaniu *overnight*);
- należności ogółem – 1.865.815 tys. zł.

Największy udział w należnościach ogółem stanowiły należności z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych w kwocie 1.863.728 tys. zł.

Zobowiązania na początek roku kształtowały się na poziomie 16.102 tys. zł.

FGŚP w 2013 r. osiągnął przychody w kwocie 558.517 tys. zł, czyli niższe od planowanych o 6.303 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu oraz niższe od osiągniętych w roku poprzednim o 41.625 tys. zł (o 7,45%). Na przychody Funduszu uzyskane w tym okresie złożyły się:

- składki od pracodawców (0,10% podstawy wymiaru)¹⁶² – zrealizowane w kwocie 365.350 tys. zł, co stanowiło 96,8% planu;
- pozostałe przychody – zrealizowane w kwocie 193.167 tys. zł, czyli na poziomie 103,1% planu.

Największą pozycję, pod względem wielkości pozostałych przychodów, stanowiły pozostałe odsetki w kwocie 107.241 tys. zł, na które złożyły się m.in. przypisane odsetki ustawowe od preterminowanych wierzytelności oraz odsetki bankowe w kwocie 83.817 tys. zł, głównie od środków przekazanych w zarządzanie przez Ministra Finansów¹⁶³. Uzyskane w 2013 r. odsetki z tego tytułu kształtowały się następująco:

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Ocena częściowa

*Opis stanu
faktycznego*

¹⁶² Art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Wysokość składki ustalana jest w ustawie budżetowej. W 2013 r., tak jak i rok wcześniej, wynosiła 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

¹⁶³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 443). Rozporządzenie zobowiązuje dysponenta Funduszu do przekazywania wolnych środków finansowych do Banku Gospodarstwa Krajowego.

- 83.527 tys. zł od środków w zarządzaniu terminowym (w 2013 r. złożono 61 dyspozycji przekazania środków, w tym: 21 na okres 51-100 dni i 22 na okres 101-200 dni);
- 263 tys. zł od środków oddanych w zarządzanie *overnight*;
- 27 tys. zł od środków na rachunkach bieżących w wojewódzkich urzędach pracy

(akta kontroli str. 5488-5491, 5494)

Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2013 r. wynosiła 6.150 zł, czyli była wyższa w stosunku do 2012 r. o 4% (5.930 zł).

Realizacja planu windykacji w 2013 r. wynosiła 76.463 tys. zł¹⁶⁴, co stanowiło 201,2% w porównaniu z planem oraz 90,7% – z 2012 r.

(akta kontroli str. 5451, 5458)

2.2. Wydatki Funduszu w 2013 r. zostały zrealizowane w kwocie 184.847 tys. zł, co stanowiło 69,6% planu według ustawy budżetowej oraz 39,7% planu po zmianach. I tak:

- a) W stosunku do planu wydatków wynikających z ustawy budżetowej, wydatki bieżące własne stanowiły 69,5% (182.917 tys. zł), w tym pozostałe 67,7% (158.871 tys. zł), na które składały się m.in.: koszty poboru składki w kwocie 1.818 tys. zł oraz umorzenia nieściągalnych należności z tytułu wypłaconych świadczeń w kwocie 157.053 tys. zł.
- b) Wpłaty do budżetu państwa będące refundacją kosztów związanych z przejściem pracowników i zadań FGŚP przez dysponenta Funduszu wyniosły 4.630 tys. zł, czyli 86,1% planu.
- c) Różne przelewy będące refundacją kosztów związanych z przejściem pracowników i zadań FGŚP przez marszałków województw wyniosły 19.416 tys. zł, tj. 83,7% planu.
- d) Wydatki inwestycyjne zrealizowano w kwocie 154 tys. zł, co stanowiło 41,6% planu. Wykonanie planu na niskim poziomie miało głównie związek ze złożeniem przez wojewódzkie urzędy pracy wniosków o przyznanie środków na kwotę niższą od początkowo określonych potrzeb. W 2013 r., dla 13 spośród 16 urzędów, zapewniono w planie środki na zakupy i wydatki inwestycyjne w łącznej wysokości 370 tys. zł. Zgłoszenia obejmowały zakup sprzętu komputerowego, biurowego i oprogramowania oraz wydatki na modernizację pomieszczeń i sieci komputerowych.

(akta kontroli str. 5488, 5490, 5465-5466, 5493)

Stan Funduszu na koniec 2013 r. wyniósł 4.676.030 tys. zł, co stanowiło 108,5% planu po zmianach. Głównymi pozycjami w stanie Funduszu były:

- środki pieniężne – 2.739.281 tys. zł, co stanowiło 106,2% planu po zmianach (w tym: 2.715.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 20.588 tys. zł w zarządzaniu *overnight*);
- należności ogółem – 1.954.017 tys. zł¹⁶⁵; największy udział w należnościach stanowiły należności z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych – 1.950.616 tys. zł;
- zobowiązania – 17.268 tys. zł.

(akta kontroli str. 5488, 5490)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Uwaga NIK dotyczy wysokich stanów Funduszu w 2013 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku (odpowiednio 4,3 mld zł i 4,7 mld zł). Tak wysokie stany nie znajdują uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* (łącznie 83,8 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

3.1. Sposób organizacji systemu rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej został przedstawiony we fragmencie wystąpienia dotyczącym części 31.

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

¹⁶⁴ Na kwotę 76.463 tys. zł składa się kwota główna - 67.967 tys. zł oraz odsetki - 8.496 tys. zł.

¹⁶⁵ Kwota z odpisem aktualizującym należności.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto wydatki poniesione ze środków FGŚP w 2013 r. na podstawie faktur lub dokumentów równoważnych fakturom, stanowiące podstawę płatności, z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi oraz wydatków mniejszych niż 50 zł¹⁶⁶. W sumie badaniem objęto 102 dowody na kwotę 1.249,3 tys. zł wylosowane spośród 494 dowodów na kwotę 1.606,6 tys. zł. Badanie przeprowadzono pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych.

(akta kontroli str. 5336-5359)

4. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych kwartalnych za 2013 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych¹⁶⁷.

Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu z ewidencją księgową. Zostały one opracowane terminowo.

(akta kontroli str. 5360-5398)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

5. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

W budżecie zadaniowym wyszczególniono dla FGŚP jedno podzadanie i działanie w ramach zadania 14.2 *Budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy*. I tak:

a/ W ramach podzadania 14.2.1. *Elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnianiu* jako miernik przyjęto liczbę osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu. W 2013 r. zaplanowano wypłatę dla 39,3 tys. osób, a faktycznie wypłacono świadczenia 34,6 tys. osób. Przyczyną nieosiągnięcia wartości miernika był wpływ wniosków o wypłatę świadczeń dla mniejszej liczby osób.

b/ W ramach działania 14.2.1.2. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu* w celu zabezpieczenia wypłaty świadczeń pracowniczych zaplanowano na 2013 r. kwotę 265.415 tys. zł, w planie po zmianach 465.415 tys. zł, a wydatkowano 192.058 tys. zł., tj. 41,27% planu po zmianach. Niższa od planowanej kwota wypłaconych świadczeń, przy jednocześnie mniejszej niż planowano liczbie osób, którym wypłacono świadczenia, wynika z przesunięcia przez dysponenta Funduszu 200 mln zł w dniu 21 listopada 2013 r. ze środków Funduszu na wypłatę świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy¹⁶⁸.

(akta kontroli str. 5281-5282, 5399-5403)

W 2013 r. Biuro Kontroli przeprowadziło w wojewódzkich urzędach pracy kontrole (7) i audyty wewnętrzne (6) w zakresie realizacji zadań ustawowych FGŚP. Podjęte przez jednostki poddane

¹⁶⁶ Doboru próby dokonano z zastosowaniem metody monetarnej (MUS), na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów z grup paragrafowych 4 *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i 6 *Wydatki majątkowe* z wyłączeniem w grupie 4 następujących paragrafów: 401–408, 411–415, 418–420 i 444 – wydatki budżetowe.

¹⁶⁷ Sprawozdania: z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2013 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40); z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33); o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N); o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z); z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres roku (Rb-BZ2).

¹⁶⁸ Podstawa prawna: art. 27 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

kontroli działania i czynności były prawidłowe, zarówno w aspekcie formalnoprawnym jak i merytorycznym. Wobec powyższego nie wydano zaleceń pokontrolnych. W 2 z 6 urzędów objętych audytem wydano zalecenia, z wykorzystaniem wyników przeprowadzonej analizy ryzyka.

6. Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁶⁹ przedstawiono wnioski w sprawie podjęcia skutecznych działań, zmierzających do wyeliminowania przypadków nieujmowania w planie finansowym wszystkich wydatków, a także niedokonywanie wydatków w sytuacji wymagającej zmiany planu finansowego, przed zrealizowaniem procedury zmiany planu, umożliwiającej wydatkowanie środków. Zalecenia te zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 5459-5462)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

VI. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷⁰, wnosi o:

w zakresie części 31 – Praca:

- 1) Wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania przyjętych uregulowań wewnętrznych dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowych oraz zapewnienie obiegu dokumentów finansowych w sposób umożliwiający terminową zapłatę zobowiązań z nich wynikających.
- 2) Zintensyfikowanie działań w celu uniknięcia opóźnień w procesie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów oraz podpisywania umów z beneficjentami korzystającymi ze środków PO KL.
- 3) Zlecenie wykonawcom zewnętrznym w ramach tzw. usług „eksperckich” wyłącznie realizację zadań niemożliwych do wykonania przez pracowników zatrudnionych w Ministerstwie.
- 4) Rozważenie możliwości wprowadzenia pomiaru wartości mierników w okresach częstszych niż półroczne, w celu wykorzystania ich do bieżącej i skutecznej kontroli zarządczej.

w zakresie Funduszu Pracy:

- 5) Zapewnienie terminowego przekazywania dokumentów księgowych do Biura Budżetu i Finansów Ministerstwa;
- 6) Wyeliminowanie przypadków przyjmowania w budżecie zadaniowym mierników, które nie zapewniają uzyskania danych o ich wykonaniu w terminie złożenia sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

¹⁶⁹ Wystąpienie pokontrolne Nr KPS-4100-02-02/2013 z 26 kwietnia 2013 r.

¹⁷⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.