



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

KPS-4101-005-02/2014

P/14/070

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą	P/14/070. Efekty działalności instytutów badawczych. Kontrolą objęto organizację i wykonywaniem przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej nadzoru nad instytutami badawczymi. Lata 2010-2014 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Bogusław Zemlak, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92556 z 23 października 2014 r. [akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5; 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 18 listopada 2011 r. Ministrem Pracy i Polityki Społecznej jest Pan Władysław Kosiniak-Kamysz. Poprzednio, od 16 listopada 2007 r. do 17 listopada 2011 r., Ministrem Pracy i Polityki Społecznej była Pani Jolanta Fedak. [akta kontroli str. 3-7]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą, Minister Pracy i Polityki Społecznej sprawował nadzór nad trzema instytutami badawczymi, zgodnie z regulacją ustawową¹, w odniesieniu do realizacji przez te jednostki zadań zleconych, a także przez wykonywanie obowiązków w zakresie zatwierdzania sprawozdań finansowych, podziału zysków i opiniowania wniosków o przyznanie dotacji. W nadzorze tym koncentrował się na organizacyjnym i finansowym aspekcie funkcjonowania instytutów, nie badając w sposób całościowy efektów ich działalności naukowo-badawczej. W ramach bieżącego nadzoru nie był natomiast realizowany, w sposób określony regulacją ustawową, obowiązek² przeprowadzania w tych jednostkach, nie rzadziej niż raz na 3 lata, audytu (kontroli)³ w zakresie działalności finansowej, organizacji oraz jakości pracy i zarządzania. Poza zrealizowanymi w 2011 r. kontrolami doraźnym (ukierunkowanymi na ocenę wydatkowania przez instytuty środków publicznych), innych badań kontrolnych, w zakresie określonym ustawą o instytutach badawczych, w latach 2010-2013 nie przeprowadzono (podjęte zostały one dopiero w 2014 r.). Minister nie wydał też rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania audytu i kontroli instytutów, które regulowałyby te kwestie w okresie do końca 2011 r., czyli do czasu uchylenia podstawy prawnej do wydania takiego rozporządzenia przez ustawę o kontroli w administracji rządowej.

NIK wskazuje także na potrzebę systemowego podejścia do przyjętego w Ministerstwie podziału obowiązków w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi, w sposób rekomendowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁴. Zwraca też uwagę na ryzyko konfliktu interesów, jakie stwarza powierzenie obowiązków z zakresu nadzoru Ministra nad Instytutem Rozwoju Służb Społecznych pracownikowi Ministerstwa wykonującemu od maja 2005 r. na rzecz tej jednostki prace na podstawie umów cywilnoprawnych (w charakterze wykładowcy).

Oceniając działalność Ministra w zakresie wykonywania nadzoru nad realizacją obowiązku prowadzenia przez instytuty badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników tych

¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.).

² Jak wyżej – art. 35 ust. 1.

³ W okresie od 1 października 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. nadzorujący minister mógł dokonać audytu, a od 1 stycznia 2012 r. przeprowadza kontrolę – por. pkt 1.5.2. na str. 7 niniejszego wystąpienia.

⁴ *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012 r., bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf W dokumencie tym wskazano m.in., że nadzór nie powinien ograniczać się do działań interwencyjnych, oceniana powinna być skuteczność i efektywność działań nadzorowanych jednostek; jeżeli funkcjonują one w tym samym obszarze i wykonują takie same zadania, minister powinien dążyć do harmonizacji podejmowanych przez nie działań, przez wydawanie wytycznych i rekomendacji dotyczących wspólnych obszarów.

badań i prac do potrzeb praktyki oraz wdrożenia⁵, NIK zwraca uwagę, że niedopełnienie wspomnianego wyżej obowiązku kontroli instytutów utrudnia możliwość dokonania pogłębionej oceny jakości pracy tych jednostek w tym zakresie. Szczególnie dotyczy to Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, który nie ubiegał się o przyznanie kategorii naukowej, według zasad i w trybie określonym przez ministra właściwego ds. nauki. W sytuacji, w której Instytut korzysta głównie z zewnętrznej kadry naukowej, a dominującą jest działalność dydaktyczna na potrzeby służb pomocy społecznej, ukierunkowana na doskonalenie metod pracy pracowników socjalnych, uzyskanie tej kategorii stworzyłoby merytoryczną podstawę do oceny Instytutu w zakresie: osiągnięć naukowych i twórczych, potencjału naukowego, materialnych efektów działalności naukowej i pozostałych efektów działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

Od dnia 1 października 2010 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o instytutach badawczych, Minister Pracy i Polityki Społecznej jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad: Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS), Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym (CIOP) oraz Instytutem Rozwoju Służb Społecznych (IRSS)⁶.

1.1. Polityka nadzorcza i założenia strategiczne w odniesieniu do instytutów badawczych

1.1.1. Opracowanie zasad polityki nadzorczej w odniesieniu do instytutów zostało rekomendowane w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*⁷. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie skorzystał z tej rekomendacji. Zdaniem Ministra, tryb i zasady nadzoru nad podległymi instytutami zostały wystarczająco uregulowane w ustawie o instytutach badawczych, natomiast szczegółowe ich określenie zostało dokonane w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa i regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych. Wskazał również ustawę o utworzeniu CIOP⁸, podstawy prawne utworzenia IPiSS oraz IRSS⁹, obwieszczenia w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych¹⁰ oraz statuty instytutów.

[akta kontroli str. 10, 16-19, 1175-1176, 1179]

1.1.2. Dokumentem strategicznym ukierunkującym rozwój CIOP jest program wieloletni *Po-prawa bezpieczeństwa i warunków pracy*. Zrealizowano etap I, ustanowiony na lata 2008-2010¹¹ oraz etap II – na lata 2011-2013¹². W czasie kontroli realizowany był III etap, obejmujący lata 2014-2016¹³. Wnioskodawcą programu był Minister Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo współdziałało z CIOP w ustalaniu tematyki bezpieczeństwa i warunków pracy do podjęcia w kolejnych etapach programu. Tematykę tę określono w konsultacji z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, pozostałymi resortami i partnerami społecznymi.

[akta kontroli str. 10-11, 1174, 1176, 1179]

1.1.3. W okresie od 2 kwietnia do 9 listopada 2010 r. Audytor Wewnętrzny przeprowadził w Ministerstwie audyt pn. *Nadzór nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi*. Jako jeden z kluczowych problemów wskazano na konsekwencję wyłączenia z sektora finansów publicznych jedno-

⁵ Art. 35 ust. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o instytutach badawczych.

⁶ Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych: z 25 maja 2009 r. (M. P. Nr 35, poz. 545), z 8 listopada 2010 r. (M. P. Nr 97, poz. 1017) i z 30 stycznia 2012 r. (M. P. Nr 10, poz. 28).

⁷ Por. przypis 4.

⁸ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (Dz. U. Nr 17, poz. 139) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie nadania Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy statusu państwowego instytutu badawczego.

⁹ Uchwała Nr 178 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1972 r. w sprawie utworzenia Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (M. P. Nr 36, poz. 198), zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lipca 1998 r. w sprawie utworzenia Instytutu Rozwoju Służb Społecznych (Dz. Urz. MPiPS Nr 1, poz. 1) oraz z dnia 23 września 2010 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Rozwoju Służb Społecznych (Dz. U. Nr 176, poz. 1189).

¹⁰ Z dnia 8 listopada 2010 r. (M. P. Nr 87, poz. 1027), 30 stycznia 2012 r. (M. P. z 2012 r., poz. 45).

¹¹ Uchwała nr 117/2007 Rady Ministrów z 3 lipca 2007 r.

¹² Uchwała nr 154/2010 Rady Ministrów z 21 września 2010 r.

¹³ Uchwała nr 126/2013 Rady Ministrów z 16 lipca 2013 r.

stek badawczo-rozwojowych (status ten posiadały trzy jednostki, które z dniem 1 października 2010 r. przekształcono w instytuty badawcze). Audytorzy rekomendowali *opracowanie projektu rozporządzenia Ministra w sprawie szczegółowego trybu oceny instytutów badawczych*. Argumentowano, że minister ma obowiązek sprawowania nadzoru nad zgodnością działań instytutów z przepisami prawa i statutem oraz nad realizacją podstawowych zadań, a także przeprowadzania ocen prawidłowości funkcjonowania w formie audytu lub kontroli. Zarekomendowali ponadto *opracowanie zasad sporządzania sprawozdań merytorycznych z zakresu prowadzenia spraw związanych z nadzorem Ministra nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi*. Wnioski te nie zostały zrealizowane w odniesieniu do instytutów badawczych.

[akta kontroli str. 1075-1077, 1078-1088]

1.2. Szczegółowe zasady organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi

1.2.1. Prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra, zgodnie z właściwością merytoryczną, należy do zakresów działania departamentów¹⁴:

- Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz (DAE) – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych;
- Departament Prawa Pracy (DPR) – Centralny Instytut Ochrony Pracy;
- Departament Pomocy i Integracji Społecznej (DPS) – Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

[akta kontroli str. 30-31, 40-43, 46-48, 82-83, 91-94, 97-98, 149-151, 160-163, 166-168, 208-209, 220-223, 226-228, 263-265, 277-280, 283-285, 330-332, 341-342, 344-347]

1.2.2. Nadzór nad DAE, od 8 października 2009 r. do 7 maja 2012 r., pełniła Minister Pracy i Polityki Społecznej Pani J. Fedak, a nad IPiSS – Podsekretarz Stanu Pan M. Bucior. W okresie od 8 maja 2012 r. do 8 lipca 2013 r., nadzór nad DAE sprawowała Podsekretarz Stanu Pani C. Ostrowska, a nad IPiSS – od 8 maja 2012 r. do chwili obecnej – Sekretarz Stanu Pan J. Męcina. Od 9 lipca 2013 r. do 9 października 2014 r., nadzór nad DAE sprawowała Podsekretarz Stanu Pani M. Marcińska, a od 10 października 2014 r. – Podsekretarz Stanu Pan R. Mleczko.

Nadzór nad DPR i CIOP od 8 października 2009 r. sprawuje Podsekretarz Stanu Pan R. Mleczko.

Nadzór nad DPS i IRSS w okresie od 8 października 2009 r. do 6 grudnia 2012 r. sprawował Sekretarz Stanu Pan J. Duda, a od 7 grudnia 2012 r. do czasu zakończenia kontroli nadzór ten sprawuje Podsekretarz Stanu Pani E. Seredyn.

1.2.3. W dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*¹⁵ zarekomendowano ministrom, aby zadania związane z koordynacją zadań nadzorczych w stosunku do wszystkich, bądź grupy podmiotów nadzorowanych, powierzyć jednej komórce organizacyjnej. Komórka wyznaczona do koordynowania działań nadzorczych powinna być odpowiedzialna za zagwarantowanie efektywnej wymiany informacji. Minister nie skorzystał z tej rekomendacji. Zdaniem Sekretarza Stanu Pana J. Dudy, dotychczasowa praktyka w zakresie podziału zadań z zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi między członków Kierownictwa i komórki organizacyjne Ministerstwa wskazuje, że ten system zarządczy jest spójny.

[akta kontroli str. 1176, 1179-1180]

1.2.4. W regulaminach wewnętrznych departamentów wskazano komórki organizacyjne lub stanowiska pracy odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad instytutami.

Nadzór merytoryczny Ministra nad IPiSS przypisano do zadań Wydziału ds. Społecznych w DAE¹⁶, a od 17 kwietnia 2013 r. do zadań Samodzielnego Stanowiska ds. Budżetu Zadaniowego i Dotacji¹⁷. Na tym stanowisku zatrudniona jest Pani A. Jastrząb. Głównym zadaniem realizo-

¹⁴ Regulaminy nadane zarządzeniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej: nr 9 z 16 września 2009 r. (rozdz. 6: §16 ust. 2 pkt 17, DAE – IPiSS, § 22 ust. 2 pkt 32 DPS – IRSS, § 24 ust. 2 pkt 25 DPR – CIOP); nr 19 z 21 grudnia 2010 r. (rozdz. 6: § 16 ust. 2 pkt 18, DAE – IPiSS, § 22 ust. 2 pkt 33 DPS – IRSS, § 24 ust. 2 pkt 25 DPR – CIOP); nr 28 z 30 grudnia 2011 r. (rozdz. 6: §17 ust. 2 pkt 26, DAE – IPiSS, § 25 ust. 2 pkt 32 DPS – IRSS, § 27 ust. 2 pkt 25 DPR – CIOP); nr 25 z 14 września 2012 r. (rozdz. 6 § 18 ust. 2 pkt 26, DAE – IPiSS, § 25 ust. 2 pkt 32 DPS – IRSS, § 27 ust. 2 pkt 25 DPR – CIOP); nr 21 z 27 czerwca 2013 r. (rozdz. 6 § 18 ust. 2 pkt 25, DAE – IPiSS, § 25 ust. 2 pkt 35 DPS – IRSS, § 27 ust. 2 pkt 25 DPR – CIOP).

¹⁵ Por. przypis 4.

¹⁶ Regulaminy z: 22 czerwca i 26 listopada 2010 r. oraz 12 stycznia i 12 lipca 2011 r. (§ 8).

¹⁷ Regulaminy z 17 kwietnia i 1 lipca 2013 r. (§ 13).

wanym na tym stanowisku jest sprawowanie nadzoru merytorycznego nad Instytutem. Nadzór nad IPiSS przypisany został także do zadań zastępcy Dyrektora DAE Pani M. Sarzańskiej.

[akta kontroli str. 562-563, 574, 582, 589-590, 597-598, 605-606, 668-669, 729]

Wydziałowi Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w DPR przypisano wykonywanie zadań związanych z nadzorem merytorycznym Ministra nad CIOP oraz współdziałanie z Instytutem w programowaniu i realizacji badań naukowych w dziedzinie bhp¹⁸. Na stanowisku ds. współpracy z CIOP oraz ogólnych przepisów bhp zatrudniony jest Pan P. Dubiński. Głównym zadaniem realizowanym na tym stanowisku jest nadzór merytoryczny Ministra nad CIOP, w celu zapewnienia właściwej realizacji działań na rzecz poprawy warunków pracy.

[akta kontroli str. 379, 388, 397, 411, 415, 424, 435, 446, 457, 673-674, 731]

Współpraca z IRSS w ramach nadzoru merytorycznego nad jego działalnością¹⁹, inicjowanie badań naukowych dotyczących wybranych obszarów i warunków życia poszczególnych grup ludności oraz promowanie zmian w systemie pomocy i integracji społecznej w oparciu o uzyskiwane rezultaty badań, jak też na podstawie analiz statystycznych z zakresu pomocy i integracji społecznej²⁰, należy do zadań stanowiska ds. strategii w DPS. Na stanowisku tym zatrudniona jest Radca Ministra Pani Z. Grabusińska (od maja 2005 r. współpracuje z Instytutem jako wykładowca). W wykazie głównych zadań realizowanych na tym stanowisku²¹ nie został jednak wymieniony nadzór merytoryczny Ministra nad wskazanym Instytutem. Nadzór nad Instytutem przypisany został też do zadań Zastępcy Dyrektora DPS Pani A. Prekurat.

[akta kontroli str. 474-475, 493-494, 514-515, 535-536, 556-557, 663-664, 733]

1.2.5. W badanym okresie, do wykonywania zadań z zakresu kontroli instytutów, zobowiązane były też: Biuro Budżetu i Finansów, Biuro Kontroli oraz Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego²².

[akta kontroli str. 353-354, 357-358, 363-364]

1.3. Działania reorganizacyjne w stosunku do instytutów badawczych

W okresie od 1 października 2010 r. do 31 sierpnia 2014 r. nie tworzone nowych instytutów oraz nie były realizowane wobec nich działania o charakterze reorganizacyjnym²³.

[akta kontroli str. 10-11, 1191]

1.4. Współdziałanie z ministrem właściwym ds. nauki w zakresie wymiany informacji o instytutach badawczych

1.4.1. Dwa instytuty (CIOP i IPiSS) posiadają kategorię naukową „A”²⁴. Została ona przyznana CIOP 24 października 2013 r.²⁵. W związku z oceną parametryczną działalności jednostek naukowych za lata 2009-2012, Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał ministrowi właściwemu

¹⁸ Regulaminy z dnia: 1 października 2009 r., 8 lutego i 15 lipca 2011 r., 29 marca i 19 października 2012 r., 12 sierpnia i 28 listopada 2013 r. oraz 19 lutego i 3 marca 2014 r. (§11 pkt 8 oraz § 11 pkt 6).

¹⁹ Regulaminy z dnia: 27 listopada 2009 r. i 19 lipca 2012 r. (§14 pkt 17) oraz z: 16 sierpnia 2013 r., 23 grudnia 2013 r. i 30 maja 2014 r. (§14 pkt 16).

²⁰ Jak wyżej – §14 pkt 4.

²¹ Opis stanowiska pracy niebędącego wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej.

²² Biuro Budżetu i Finansów: sprawowanie nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową podległych jednostek; opracowywanie informacji z przebiegu wykonywania zadań oraz dochodów i wydatków, w tym realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane. Biuro Kontroli: realizacja zadań zleconych przez Ministra i Dyrektora Generalną, monitorowanie i koordynowanie rozpatrywanie skarg i wniosków oraz prowadzenie kontroli organów (jednostek) podległych lub nadzorowanych przez Ministra, prowadzenie kontroli realizacji spraw zleconych przez Ministra oraz wykorzystania środków budżetowych. Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego: przeprowadzanie audytów wewnętrznych zleconych zgodnie z założeniami lub programem przekazanym przez Ministra Finansów, Prezesa Rady Ministrów lub Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej, a także współpraca z komórkami audytu wewnętrznego w jednostkach oraz w działach administracji rządowej podległych i nadzorowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

²³ O których mowa w rozdziale 2 ustawy o instytutach badawczych.

²⁴ Zakwalifikowanie do kategorii „A+”, „A”, „B” i „C” nastąpiło na podstawie oceny parametrycznej dokonanej przez Komisję Ewaluacji Jednostek Naukowych. Instytuty oceniono w zakresie: osiągnięć naukowych i twórczych; potencjału naukowego; materialnych efektów działalności naukowej; pozostałych efektów działalności naukowej. Kategoria A+ oznacza poziom wiodący w skali kraju, A – poziom bardzo dobry, B – poziom akceptowalny z rekomendacją wzmocnienia działalności naukowej, C – poziom niezadowolający.

²⁵ Decyzja nr 157/KAT/2013.

ds. nauki pismo, w którym wysoko oceniono bezpośredni wkład Instytutu w realizację reformy systemu emerytalnego w zakresie likwidacji wcześniejszych emerytur i wdrożenie systemu emerytur pomostowych (dyrektor IPISS nie występował do Ministra w sprawach dotyczących oceny parametrycznej). W dniu 11 kwietnia 2013 r. Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych powiadomił Dyrektora CIOP o działaniu Ministra w tej sprawie.

[akta kontroli str. 1089- 1090, 1201-1213]

1.4.2. W wykazach jednostek, którym przyznano kategorie naukowe²⁶, nie został uwzględniony IRSS (nie wystąpił o nadanie takiej kategorii). Dyrektor Instytutu Pan S. Kuruliszewski przyznał, że Instytut świadomie rezygnuje z uzyskania kategorii naukowej, ponieważ o jakości działalności Instytutu świadczy m.in. fakt zatrudniania, przy realizacji projektów badawczych i dydaktycznych, wielu etatowych pracowników naukowych z uczelni wyższych (m.in. z Uniwersytetów Warszawskiego i Jagiellońskiego, Akademii Pedagogiki Specjalnej). Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Pani K. Wyrwicka postępowanie to usprawiedliwia *koncentrowaniem się przez Instytut głównie na zadaniach dydaktycznych. Kierunek działań badawczych nacelowany jest na badania stosowane, nie w stronę teorii, a praktyki podnoszącej skuteczność pomocy i integracji społecznej. W realizacji badań korzysta on z zewnętrznej kadry naukowej, a także kooperuje z innymi placówkami badawczymi. Powołany 20 lat temu IRSS miał służyć jako zaplecze badawczo-dydaktyczne dla celów badawczo-rozwojowych w zakresie pomocy społecznej (...), co sprowadziło się głównie do działalności dydaktycznej na potrzeby służb pomocy społecznej, nacelowanej na doskonalenia metod pracy pracowników socjalnych.* W sprawie tej należy zauważyć, że do podstawowej działalności Instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników tych badań i prac do potrzeb praktyki oraz ich wdrożenie²⁷, zaś do kompetencji Ministra sprawowanie nadzoru nad realizacją tych zadań²⁸. Podstawą oceny, umożliwiającą wykonywanie nadzoru w tym zakresie, jest natomiast rezultat ewaluacji w formie oceny parametrycznej i zakwalifikowania do kategorii naukowej²⁹.

[akta kontroli str. 1172-1174]

1.5. Zasady prowadzenia audytów i kontroli instytutów badawczych

1.5.1. Ministrowie nadzorujący instytuty badawcze mieli obowiązek wydać rozporządzenie określające sposób i tryb dokonywania audytu i kontroli instytutów³⁰. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie wydał takiego rozporządzenia: podjęte prace nad projektem zostały zawieszone. Sekretarz Stanu Pan J. Duda jako przyczynę wskazał *uchwalenie ustawy o kontroli w administracji rządowej*³¹. *Uchylony został przepis zawierający upoważnienie do wydania tego aktu*³². *Ustawa o kontroli w administracji rządowej w sposób jednoznaczny określa obowiązki i uprawnienia jednostek kontrolujących i jednostek kontrolowanych (instytutów).* NIK nie podziela poglądu, że uchwalenie wskazanej ustawy mogło być wystarczającą przyczyną, dla której odstąpiono od przygotowania rozporządzenia. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, rozporządzenie powinno wchodzić w życie z dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane³³ (weszła ona w życie 1 października 2010 r., natomiast uchwalona została przez Sejm RP 30 kwietnia 2010 r.). Należy dodać, że wydanie tego aktu wykonawczego³⁴ było obligatoryjne. Zgodnie z nowymi regu-

²⁶ Art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2012 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620).

²⁷ Art. 2 ust. 1, pkt 1-3 ustawy o instytutach badawczych.

²⁸ Jak wyżej – art. 35 ust. 1 pkt 2.

²⁹ Jak wyżej – art. 34 ust. 2.

³⁰ Jak wyżej – art. 36 ust. 6, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.

³¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

³² Art. 74 pkt 2 lit. d ustawy jak wyżej uchylił art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych, który zawierał delegację do wydania wspomnianego aktu wykonawczego.

³³ Por. § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw nie sprzyjają spójności prawa, a tym samym jego właściwego działania w ramach systemu prawnego RP (por. orzeczenia TK z 12 stycznia 1993 r. U 4/92, OTK 1993 r., nr 1, poz. 1 oraz z 20 stycznia 1993 r. S 1/93, OTK 1993 r., nr 1, poz. 18).

³⁴ Na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych.

laczami, audyt instytutów mógł zostać przeprowadzony już w 2011 r. Przyjęte przez ustawodawcę określenie *nie rzadziej niż raz na 3 lata* określa bowiem minimalną częstotliwość kontroli.

[akta kontroli str. 1175-1176, 1187]

1.5.2. Minister nadzorujący jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad zgodnością działań instytutu badawczego z przepisami prawa i statutem, realizacją jego podstawowych zadań³⁵ oraz prawidłowością wydatkowania środków publicznych³⁶. Kontrolę w ramach tego nadzoru minister od dnia 1 stycznia 2012 r. przeprowadza na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej³⁷. Poprzednio (od 1 października 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.) minister mógł dokonywać audytu i doraźnej kontroli działalności instytutu, z tym, że kontrola ta mogła dotyczyć badania zgodności działania organów instytutu z przepisami prawa lub statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych. W celu dokonania oceny działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem, minister nadzorujący ma obowiązek przeprowadzenia kontroli nie rzadziej niż raz na 3 lata³⁸. Zarówno w obecnym, jak i poprzednim brzmieniu przepisów prawa regulujących to zagadnienie, zakres dokonywanej oceny i termin na wykonanie kontroli (audytu) nie został zmieniony.

Stwierdzono, że w Ministerstwie nie opracowano w latach 2012-2013 planów kontroli instytutów, w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o instytutach badawczych.

[akta kontroli str. 679, 680]

1.6. Powoływanie i odwoływanie dyrektorów instytutów badawczych

Minister nadzorujący powołuje dyrektora instytutu na okres czterech lat³⁹. Stwierdzono, że trzema instytutami badawczymi nadzorowanymi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej kierują dyrektorzy powołani przez Ministra – w okresie objętym kontrolą okresie lat 2010-2014 nie odnotowano przypadków odmowy ze strony Ministra wyznaczenia dyrektora wskazanego przez komisję konkursową. Minister nie korzystał też z uprawnienia do odwołania dyrektora instytutu.

[akta kontroli str. 11-12, 1176, 1179, 1193]

*Ustalone
nieprawidłowości*

- 1) Osobie zatrudnianej na stanowisku ds. strategii w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej powierzono wykonywanie nadzoru Ministra nad Instytutem Rozwoju Służb Społecznych, natomiast zadań z tego zakresu nie ujęto w zakresie obowiązków tego pracownika. NIK zwraca uwagę, że osoba ta – według informacji dyrektora wskazanego Instytutu – jest związana z nim zawodowo (prowadzenie, na podstawie umowy o dzieło, wykładów z zakresu organizacji pomocy społecznej), co może stwarzać ryzyko konfliktu interesów.
- 2) Nie zostały wykorzystane rekomendacje Audytora Wewnętrznego z 2010 r. dotyczące opracowania projektu rozporządzenia Ministra w sprawie szczegółowego trybu oceny instytutów badawczych oraz zasad sporządzania sprawozdań merytorycznych z zakresu prowadzenia spraw związanych z nadzorem Ministra nad tymi jednostkami.
- 3) Minister nie podejmował działań w celu uzyskania przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych kategorii naukowej, według zasad i w trybie określonym przez ministra właściwego ds. nauki jako podstawy do wykonywania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej nadzoru nad Instytutem, w zakresie realizacji obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników do potrzeb praktyki oraz ich wdrożenia⁴⁰.
- 4) Minister nie wydał rozporządzenia określającego sposób i tryb dokonywania audytu i kontroli instytutów badawczych, Ponadto w Ministerstwie w latach 2012-2013 nie opracowano planów kontroli instytutów, w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o instytutach badawczych.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

- 1) Wdrożenie rozwiązań w zakresie wykonywania działań nadzorczych wobec jednostek podległych i nadzorowanych, w tym również w stosunku do instytutów badawczych, rekomendowa-

³⁵ Określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

³⁶ Jak wyżej – art. 35 ust. 1.

³⁷ Jak wyżej – art. 35 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r.

³⁸ Jak wyżej – art. 36 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. Do tego czasu minister był zobowiązany do przeprowadzania audytu.

³⁹ Jak wyżej – art. 24 ust. 2.

⁴⁰ Art. 35 ust. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o instytutach badawczych.

nych w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*⁴¹, zdaniem NIK przyczyni się do poprawy skuteczności nadzoru Ministra.

- 2) W sytuacji braku ze strony Instytutu Rozwoju Służb Społecznych zainteresowania w uzyskaniu oceny parametrycznej, Minister powinien wykazać inicjatywę, zmierzającą do poddania się przez Instytut tej ocenie. Zdaniem NIK, uzyskanie przez Instytut kategorii naukowej, stworzyłoby merytoryczną podstawę do jego oceny w zakresie: osiągnięć naukowych i twórczych, potencjału naukowego, materialnych efektów działalności naukowej i pozostałych efektów działalności.

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

2. Nadzór Ministra nad działalnością statutową i gospodarką finansową instytutów badawczych

2.1. Bieżący nadzór nad podstawowymi zadaniami instytutów badawczych

Regulacje ustawowe zobowiązują ministra nadzorującego działalność instytutów badawczych m.in. do sprawowania nadzoru nad: realizacją obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych⁴²; przystosowaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki⁴³ oraz wdrażaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych⁴⁴.

2.1.1. Minister, reprezentowany przez Pełnomocnika (od 20 kwietnia 2011 r. funkcję tę pełni Podsekretarz Stanu Pan R. Mleczko), wykonywał zadania z zakresu nadzoru nad realizacją przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy programu *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, w sposób następujący⁴⁵:

- Uczestniczył (wraz z innymi przedstawicielami Ministerstwa) w organizowanych co roku posiedzeniach Zespołu Koordynacyjnego, podczas których wypracowywane było stanowisko odnośnie realizowanych zadań programu oraz przedstawianych w związku z nimi raportów⁴⁶. Stanowisko Zespołu podlegało akceptacji Pełnomocnika.
- Przedstawiciele Departamentu Prawa Pracy uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Oceny Prac Naukowych (KOPN), podczas których dyskutowane były osiągnięte wyniki i omawiane sprawozdania z zakończonych etapów zadań (projektów), realizowanych w ramach wskazanego programu oraz działalności statutowej. Sprawozdania z zakończonych etapów zadań (projektów) były oceniane przez pracowników Departamentu. Uwagi i wnioski były prezentowane na posiedzeniach Komisji⁴⁷.
- W Ministerstwie corocznie były opiniowane i akceptowane wnioski o przyznanie środków finansowych na działalność statutową dla CIOP. Zawierały one informację o wykorzystaniu środków w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku oraz określały tematykę badań na kolejne lata.

2.1.2. W przypadku zadań realizowanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, co m.in. dotyczy udziału Instytutu w projekcie pn. *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy oraz w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej* (partner

⁴¹ Por. przypis 4.

⁴² Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych.

⁴³ Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 2.

⁴⁴ Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 3.

⁴⁵ Dokumentacja, na podstawie której wykonywane są zadania z zakresu nadzoru, obejmuje: raporty z realizacji programu *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, II etap: 1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2013 r., w tym: cz. A i B; plany i sprawozdania z działalności; sprawozdania etapowe (końcowe) z realizacji projektów i zadań programu; sprawozdania etapowe (końcowe) z realizacji zadań badawczych w ramach działalności statutowej; informacje (półroczne) o stanie realizacji prac w zadaniach z zakresu służb państwowych programu wieloletniego.

⁴⁶ Sprawozdania i raporty podsumowujące osiągnięte wyniki badań naukowych i prac rozwojowych oraz informujące o pracach upowszechniających i wdrażających osiągnięte wyniki są przedmiotem oceny Rady Naukowej. W jej posiedzeniach uczestniczą przedstawiciele Departamentu Prawa Pracy.

⁴⁷ W posiedzeniach KOPN uczestniczyli też specjaliści i eksperci z wyższych uczelni i instytutów badawczych, przedstawiciele innych ministerstw i przedsiębiorstw zainteresowanych wykorzystaniem wyników, przedstawiciele organów kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz partnerzy społeczni.

CRZL w realizacji tego projektu), nadzór nad jakością badań i rozwoju wykonywany był przez ocenę merytoryczną i akceptację kolejnych etapów realizacji zadania.

2.1.3. W Ministerstwie brak było sprawozdań merytorycznych⁴⁸, wskazujących na wykonywanie w okresie objętym kontrolą, w imieniu Ministra, nadzoru nad działalnością Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, w zakresie realizacji obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników tych badań i prac. Na podstawie porozumień zawartych z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, IRSS realizuje głównie zadania w obszarze współpracy z Centralną Komisją Egzaminacyjną oraz monitorowania funkcjonowania w praktyce ustawy o zatrudnieniu socjalnym⁴⁹. Według Sekretarza Stanu Pana J. Dudy, Ministerstwo bieżąco współpracuje i kontaktuje się z Instytutem, z którym konsultuje planowany obszar kierunków badań potrzebnych do stałego rozwoju służb społecznych. Zdaniem NIK, działanie to nie może zastąpić wykonywania nadzoru Ministra, na zasadach i w trybie określonych przepisami ustawy o instytutach badawczych.

[akta kontroli str.1176 - 1177, 1182-1184]

2.2. Wykonywanie w instytutach badawczych audytu i kontroli

2.2.1. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie przeprowadziło w nadzorowanych instytutach⁵⁰ kontroli (audytu), w celu dokonania oceny organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania⁵¹, mimo iż działanie to powinno nastąpić najpóźniej do października 2013 r. Biuro Kontroli objęło kontrolami działalność instytutów badawczych⁵² dopiero w 2014 r.

W sprawie tej Sekretarz Stanu Pan J. Duda stwierdził, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁵³, *Minister mógł przeprowadzać jedynie badanie zgodności działania organów instytutu z przepisami prawa lub statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Natomiast do kompetencji audytu należało badanie nadzorowanych instytutów w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania.* NIK nie podziela tej argumentacji. Regulacje prawne⁵⁴ jednoznacznie wskazują, że minister przeprowadza kontrolę (nie audyt) w ramach sprawowanego nadzoru, w celu dokonania oceny działalności instytutu. Dokonana przez Sekretarza Stanu interpretacja przepisów dotyczy stanu prawnego przed dniem 1 stycznia 2012 r. Również Kierujący Stanowiskiem Audytu Wewnętrznego Pan M. Szemraj stwierdził, że *jednym z podstawowych narzędzi nadzorczych Ministra nad ww. jednostkami jest obowiązek przeprowadzania, nie rzadziej niż raz na 3 lata, kontroli działalności instytutów, na podstawie przepisów o kontroli w administracji rządowej. W celu uniknięcia dublowania czynności kontrolnych i audytowych przyjęto, iż w planach audytu wewnętrznego nie będzie uwzględniany obszar działalności instytutów, za względu na jednoznaczne wskazanie w ustawie zakresu przedmiotowego i podmiotowego czynności kontrolnych.*

O tym, iż zakres badań wskazany przez Sekretarza Stanu dokonywany jest w ministerstwie w ramach kontroli a nie audytu, świadczy dokumentacja z kontroli przeprowadzonej w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w okresie od 3 do 19 września 2014 r.

[akta kontroli str.1176, 1180]

2.2.2. W 2011 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrole doraźne w trzech nadzorowanych instytutach. Ich przedmiotem było wydatkowanie w 2010 r. środków publicznych. W CIOP kontrolę tę przeprowadzono w okresie od 22 sierpnia do 2 września, w IPISS – od 3 do 7 października, natomiast w IRSS – od 8 do 12 sierpnia 2011 r.. W związku z kontrolą Minister Pracy i Polityki Społecznej nie wydał zaleceń. Zespół kontrolny tylko dla IRSS zasugerował bardziej realne planowa-

⁴⁸ Rekomendowanych Ministrowi przez Audytora Wewnętrznego w wyniku audytu przeprowadzonego w 2010 r.

⁴⁹ Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.) nałożyły na Radę Ministrów obowiązek przedkładania Sejmowi i Senatowi RP, w okresach dwuletnich, informacji o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej – por. art. 18c wskazanej ustawy.

⁵⁰ W ramach nadzoru, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

⁵¹ Jak wyżej – art. 36 ust. 1.

⁵² Jak wyżej – na podstawie i w zakresie określonym w art. 36.

⁵³ Jak wyżej – art. 35 ust. 2.

⁵⁴ Jak wyżej – art. 35 i 36.

nie przychodów, zaktualizowanie podstaw prawnych w opracowanych zasadach rachunkowości i w planie kont oraz potrzebę opracowania procedur dotyczących zamówień publicznych⁵⁵.

[akta kontroli str. 734-804]

2.3. Zlecanie przez Ministra zadań instytutom badawczym oraz ich realizacja

2.3.1. Na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ustanowiony został II etap wieloletniego programu pn. *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, z okresem realizacji na lata 2011-2013⁵⁶. Jego głównym celem jest opracowanie 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 ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy jest głównego wykonawcą i koordynatorem prac realizowanych w ramach programu.

Z raportów z realizacji zadań II etapu wspomnianego programu w latach 2011-2013 wynika, że:

- W 2011 r.⁵⁷ rozpoczęto realizację 97 zadań z zakresu służb państwowych. Komisji Oceny Prac Naukowych przedstawiono sprawozdania z zakończonych pierwszych etapów tych zadań. W odniesieniu do 25 zadań komisja zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie. Zalecenia zostały wykonane. Dla 13 zadań sformułowano zalecenia odnośnie ich realizacji w kolejnych latach.
- W 2012 r.⁵⁸ realizowano 99 zadań z zakresu służb państwowych, w tym 97 kontynuowano z roku poprzedniego oraz rozpoczęto realizację 2 nowych. W 2012 r. zakończono realizację 5 zadań. W odniesieniu do 24 z nich komisja zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie. Dla 20 zadań sformułowano zalecenia do uwzględnienia w ostatnim roku prac. Zalecenia zostały wykonane.
- W 2013 r.⁵⁹ realizowano 94 zadania z zakresu służb państwowych. W odniesieniu do 60 z nich KOPN zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie (zostały one wykonane).

Na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Rada Ministrów ustanowiła III etap wieloletniego programu pn. *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*⁶⁰, z okresem realizacji w latach 2014-2016. Funkcję głównego wykonawcy i koordynatora powierzono ponownie CIOP.

W planie działalności CIOP zapisano, iż w 2014 r., w ramach realizacji III etapu programu, będzie realizowanych 89 zadań z zakresu służb państwowych.

2.3.2. Ministerstwo współpracowało z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych przy realizacji kolejnych edycji *Konkursu na najlepsze prace magisterskie i doktorskie w dziedzinie pracy i polityki społecznej* pod patronatem Ministra, którego organizatorem jest IPISS. Na podstawie porozumienia, przekazuje Instytutowi rokrocznie kwotę 20 tys. zł⁶¹, z przeznaczeniem na nagrody I, II, III stopnia i wyróżnienia dla laureatów Konkursu. Wręczenie nagród odbywa się w grudniu.

Ponadto IPISS, w ramach umowy zlecenia, przygotowuje i prowadzi miesięcznik *Polityka Społeczna*. Corocznie ukazuje się w wersji polskiej 10 zeszytów, czyli 12 numerów (w tym dwa po-

⁵⁵ Zakres kontroli obejmował: plan rzeczowo-finansowy na 2010 r., z uwzględnieniem przychodów własnych i dotacji oraz kosztów; sprawozdanie finansowe za 2010 r. (w tym terminowość sporządzenia i badanie przez biegłego rewidenta); koszty rodzajowe; sprzedaż składników aktywów trwałych na podstawie umów cywilnoprawnych; zakres rzeczowy i tryb postępowania przy zakupach towarów i usług; przeznaczenie zysku netto oraz procedury kontroli finansowej.

⁵⁶ Uchwała nr 154/2010 Rady Ministrów z 21 września 2010 r. (niepublikowana).

⁵⁷ Umowa nr UM/2011/04/00006 (3/PW-SP/2011) z 13 kwietnia 2011 r., zawarta między Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz CIOP.

⁵⁸ Jak wyżej oraz aneks nr 1 z 16 kwietnia 2012 r.

⁵⁹ Por. przypis 57 oraz aneksy nr 2 z 10 kwietnia i nr 3 z 4 października 2013 r.

⁶⁰ Uchwała nr 126/2013 Rady Ministrów z 16 lipca 2013 r. (niepublikowana).

⁶¹ Część 44, dział 750, rozdział 75001 paragraf 3040 klasyfikacji budżetowej.

dwójne) oraz jeden zeszyt w wersji angielskiej. Kwota przeznaczona na to wydawnictwo w ciągu roku to ok. 126 tys. zł⁶².

W latach 2011-2014 (do 31 października), Ministerstwo w zakresie dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia wydatkowało na rzecz IPiSS łącznie 670 tys. zł.

2.3.3. W ramach zawartego z Ministerstwem porozumienia z 21 czerwca 2012 r., dotyczącego współpracy z Centralną Komisją Egzaminacyjną ds. stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych w zakresie organizacji egzaminów na II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, Instytut Rozwoju Służb Społecznych wykonał prace związane z organizacją egzaminów w 22 komisjach w latach 2012-2014 (do sierpnia 2014 r.). Na ten cel wydatkowano na rzecz IRSS 272,8 tys. zł.

Liczba komisji egzaminacyjnych uzależniona jest od ilości wniosków złożonych przez pracowników socjalnych, ubiegających się o przystąpienie do egzaminu. Na potwierdzenie wykonania zadania po zakończeniu pracy każdej komisji IRSS przekazywał kopie protokołów egzaminacyjnych. Każdej osobie, która zdała egzamin, wydaje dyplom uzyskania II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny opatrzonej datą zdania egzaminu – rejestr wydanych dyplomów prowadzi CKE. Rejestr ten przechowywany jest w Ministerstwie.

Na podstawie porozumienia z 20 września 2011 r., IRSS powierzono wykonywanie prac określonych w dokumencie pn. *Organizacja i tryb przeprowadzenia monitoringu ustawy o zatrudnieniu socjalnym*. Z Instytutem zawarto 4 umowy na prowadzenie monitoringu wskazanej ustawy i opracowanie informacji o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej⁶³. Informacja ta została przedłożona w lipcu 2012 r. Sejmowi RP przez Prezesa Rady Ministrów (druk 679).

Na realizację umów Ministerstwo, jako dysponent środków budżetu państwa III stopnia, w latach 2011-2014 (do 31 października), wydatkowało na rzecz IRSS łącznie 507,8 tys. zł.

[akta kontroli str. 13, 1137 - 1174, 1180 - 1184]

2.4. Analiza sprawozdań finansowych instytutów badawczych

Regulacje ustawowe⁶⁴ nakładają na ministra nadzorującego instytut badawczy obowiązek za-
twierdzenia rocznego sprawozdania finansowego oraz podziału zysków.

Sprawozdanie IPiSS nie budziło zastrzeżeń Biura Budżetu i Finansów. Do sprawozdania IRSS, Biuro nie wniosło zastrzeżeń w zakresie formalno-rachunkowym, a po jego akceptacji przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej, wniosło o jego zatwierdzenie. Sprawozdania tych instytutów nie podlegały badaniu przez biegłego rewidenta⁶⁵.

Sprawozdanie finansowe IPiSS za 2013 r. oraz wnioski dotyczący podziału zysku, przedłożone 27 marca 2014 r., zatwierdzone zostały przez Ministra 12 maja 2014 r., a analogiczne dokumenty złożone przez IRSS 28 maja 2014 r., zatwierdzone zostały 12 czerwca 2014 r.

Biuro Budżetu i Finansów nie miało zastrzeżeń w zakresie formalno-rachunkowym do sprawozdania finansowego CIOP za 2013 r., a po jego akceptacji przez Departament Prawa Pracy, wniosło o jego zatwierdzenie. Sprawozdanie to oraz wnioski dotyczący podziału zysku, przedłożone 21 maja 2014 r. zatwierdzone zostały przez Ministra 12 czerwca 2014 r. Sprawozdanie było badane przez biegłego rewidenta, którego zdaniem we wszystkich istotnych aspektach: przedstawia ono rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej, na

⁶² Część 44, dział 750 rozdział 75095, paragraf 4300 klasyfikacji budżetowej.

⁶³ Umowy z dnia: 26 kwietnia 2012 r. na przedstawienie raportu o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej, 10 grudnia 2012 r. – na przedstawienie narzędzia badawczego do monitoringu centrów i klubów integracji społecznej, 10 kwietnia 2013 r. – na przeprowadzenie etapu badawczego i oraz opracowania wstępnego raportu z monitoringu ustawy oraz 13 marca 2014 r. – na przedstawienie pełnej wersji informacji o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej.

⁶⁴ Art. 18 ust. 13 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

⁶⁵ Art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.). Suma aktywów bilansu IPiSS na koniec 2013 r. wyniosła ok. 4,6 mln zł (tj. ok. 1,1 mln euro) – wymagane 2,5 mln euro, a suma przychodów netto ze sprzedaży i zrównanych z nimi przychodów finansowych na koniec roku wyniosła ok. 3,8 mln (ok. 0,9 mln euro) – wymagane co najmniej 5 mln euro. IRSS osiągnął w 2013 r. przychody netto ze sprzedaży w wysokości ok. 9 mln zł (ok. 2,2 mln euro) – wymagane co najmniej 5 mln euro, a przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 35 etatów – wymagane co najmniej 50 osób.

dzień 31 grudnia 2013 r. jak też wyniku finansowego za rok obrotowy 2013; sporządzone zostało zgodnie z określonymi zasadami (polityką rachunkowości) i na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych; jest zgodne przepisami prawa i postanowieniami statutu Instytutu.

[akta kontroli str. 1021-1074, 1091-1096, 1176, 1180]

2.5. Opiniowanie wniosków instytutów badawczych do ministra właściwego ds. nauki o przyznanie dotacji na finansowanie działalności statutowej

W okresie objętym kontrolą złożone przez IPISS i CIOP wnioski o przyznanie dotacji na sfinansowanie działalności statutowej w latach 2011-2014, po ich analizie formalnoprawnej, zostały pozytywnie zaopiniowane przez Ministra. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał dotacje obu tym instytutom (IRSS nie wnioskował o przyznanie dotacji):

- IPISS: w 2011 r. 4 decyzje na kwotę 2.394,5 tys. zł (36,6% przychodów); w 2012 r. 2 decyzje na kwotę 2.497,6 tys. zł (39,3%); w 2013 r. 2 decyzje na kwotę 1.917,9 tys. zł (33,0%) oraz w I półroczu 2014 r. decyzja na kwotę 654 tys. zł (35,4%);
- CIOP: w 2011 r. 4 decyzje na kwotę 7.338,9 tys. zł (14,2% przychodów); w 2012 r. 3 decyzje na kwotę 5.116,1 tys. zł (10,2%); w 2013 r. 2 decyzje na kwotę 6.729,1 tys. zł (13,4%) oraz w I półroczu 2014 r. 2 decyzje na kwotę 2.062,2 tys. zł (14,0%).

[akta kontroli str. 14, 804-1020, 1094-1124, 1219-1231]

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) Nieudokumentowanie wykonywania nadzoru w zakresie realizacji przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych⁶⁶.
- 2) Nieprzeprowadzanie, nie rzadziej niż co trzy lata, audytu lub kontroli, w celu dokonania oceny działalności finansowej, organizacji oraz jakości pracy i zarządzania instytutami badawczymi (poza przeprowadzonymi w 2011 r. kontrolami doraźnymi, w zakresie dotyczącym prawidłowości wydatkowania przez instytuty środków publicznych).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Systematyczne przeprowadzanie kontroli, m.in. w zakresie realizacji obowiązku prowadzenia przez instytuty badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników tych badań do potrzeb praktyki oraz ich wdrożenia⁶⁷, stworzyłoby sprzyjające warunki dla pogłębionych ocen jakości pracy tych jednostek, zwłaszcza Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, który nie posiada przyznanej kategorii naukowej.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK⁶⁸, wnosi o:

1. Wykorzystanie rekomendacji, o której mowa w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, przez opracowanie dokumentów określających m.in. szczegółowe zasady i tryb nadzoru nad instytutami badawczymi.
2. Wyznaczenie osoby nadzorującej Instytut Rozwoju Służb Społecznych, która nie jest związana z nim zawodowo, a także uwzględnienie tego zadania w zakresie obowiązków osoby wyznaczonej do sprawowania tego nadzoru.
3. Podjęcie działań w celu uzyskania przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych, w trybie i na zasadach określonych przez ministra właściwego ds. nauki, zakwalifikowania do kategorii naukowej, jako merytorycznej podstawy do jego oceny w zakresie: osiągnięć naukowych i twórczych, potencjału naukowego, materialnych efektów działalności naukowej i pozostałych efektów działalności.

⁶⁶ Por. też pkt 1.4.2. i 2.2.1. niniejszego wystąpienia, str. 6 i 9-10.

⁶⁷ Art. 35 ust. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o instytutach badawczych.

⁶⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 14 stycznia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz