



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.01.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/001. Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 31 *Praca* oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych¹.

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

Kontrolerzy

- Leszek Patocki, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92571 z dnia 7 stycznia 2015 r.,
- Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92572 z dnia 7 stycznia 2015 r.,
- Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92570 z dnia 7 stycznia 2015 r.
- Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92586 z dnia 20 stycznia 2015 r.

(akta kontroli str. 1-8)

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.

II. Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 31 *Praca*

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 31 *Praca*.

Uzasadnienie oceny Wydatki budżetu państwa w tej części zrealizowane zostały w kwocie 443.185 tys. zł (93,6% planu po zmianach), a wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 1.679.075 tys. zł (99,4% planu po zmianach). Posiadanie nadmiaru środków było przyczyną dokonania w grudniu 2014 r. blokad na kwotę 10.172 tys. zł, w tym 9.347 tys. zł w zakresie środków budżetu państwa i 825 tys. zł – budżetu środków europejskich.

Zaplanowane na 2014 r. środki wydatkowane w sposób celowy i gospodarny. Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli 8,1% wydatków budżetu państwa w części 31, stanowiących jednocześnie 37,8% wydatków dysponenta III stopnia. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań należących do obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa.

Księgi rachunkowe Ministerstwa prowadzono prawidłowo, a sprawozdania³ zostały sporządzone rzetelnie i terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Pozytywnie oceniono także funkcjonowanie systemu rachunkowości i skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

¹ Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 31 – Praca zajmują strony od 1 do 15; Fundusz Pracy strony od 15 do 24; Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych strony od 24 do 31.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. NIK stosuje oceny pozytywną i negatywną. Gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

³ O stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23); z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27); z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28); z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE; roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1); sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne (łącznie) sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez dysponenta części 31 *Praca*⁴, które przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgową prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych, regulacjach wewnętrznych i obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości w księgach rachunkowych..

Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 r.⁵ dochody budżetu państwa w części 31 - *Praca* zaplanowano w wysokości 54.457 tys. zł⁶. Osiągnięte dochody wyniosły 98.892 tys. zł, tj. 181,6% planu. Były one wyższe od uzyskanych w 2013 r. o 52.689 tys. zł (214%). Na wyższe wykonanie planu dochodów wpływ miało przede wszystkim uzyskanie nieplanowanych w ustawie budżetowej dochodów w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* z tytułu spłat mikropożyczek udzielonych w latach 2000-2005 w ramach komponentu A Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich wraz z odsetkami w kwocie ogółem 50.343 tys. zł.⁷ Znaczące nieplanowane dochody w kwocie 2.727 tys. zł uzyskano także w rozdziale 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich*. Pochodziły one ze zwrotów wynikających z rozliczeń z kontrahentami i beneficjentami umów, zwrotu odsetek bankowych oraz kar umownych. Nie został wykonany natomiast plan dochodów w rozdziale 85394 *Dochody państwowej jednostki budżetowej* z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych. Zrealizowane dochody w tym rozdziale wyniosły 28.808 tys. zł, co stanowiło 88,1% planu. Dochody w rozdziale 85336 *Ochotnicze Hufce Pracy* zrealizowano w kwocie 9.538 tys. zł (62,8% planu), co wynikało z mniejszego zapotrzebowania na usługi i wyroby świadczone przez OHP.

Na koniec 2014 r. w części 31 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 8.170 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 4.046 tys. zł. W stosunku do 2013 r. stan należności ogółem był wyższy o 598 tys. zł, tj. o 7,9%, a zaległości netto niższy o 364 tys. zł, tj. o 8,3%. Należności w dziale 150 Przetwórstwo przemysłowe wynoszące 6.783 tys. zł dotyczyły przede wszystkim należności od beneficjentów z tytułu niewywiązywania się z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) (6.764 tys. zł). Należności w dziale 750 *Administracja Publiczna* wynoszące 788 tys. zł wynikały przede wszystkim ze zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych dotacji oraz naliczonych odsetek z tego tytułu (773 tys. zł). Należności w dziale 853 *Pozostałe zadania* w zakresie polityki społecznej wynoszące 599 tys. zł dotyczyły przede wszystkim usług świadczonych przez jednostki OHP dla kontrahentów zewnętrznych (463 tys. zł).

Ministerstwo podejmowało działania w celu odzyskania należności, co skutkowało m. in. zmniejszeniem zaległości netto. W 2014 r. nie wystąpiły przedawnienia należności budżetowych.

(akta kontroli str.437-544)

⁴ Patrz przyp. 2

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

⁶ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁷ Środki te zostały przekazane na rachunek budżetu państwa w dniu 4 kwietnia 2014 r. z rachunku pozabudżetowego MPiPS w BGK na mocy decyzji Ministra Finansów, a dotyczyły Programu, którego realizacja została zakończona 30 czerwca 2005 r. W 2010 r. Ministerstwo przekazała realizację Programu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który odpowiadał m.in. za dokonanie nowelizacji Programu, przy czym środki na jego realizację miały zostać przekazane Ministrowi Rolnictwa dopiero po zaakceptowaniu zmian w Programie przez Radę Ministrów, tj. nadal miały pozostawać w dyspozycji Ministra Pracy. W dniu 8 stycznia 2014 r., Ministerstwo Finansów nie wyraziło zgody na kontynuację Programu z uwagi na brak szczegółowych badań wskazujących zainteresowanie rolników zwrotnym instrumentem finansowym w postaci mikro-pożyczek.

Ustalona
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Ujęte w ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki w części 31 w kwocie 411.297 tys. zł zwiększono w ciągu roku *per saldo* o 62.082 tys. zł, przez przeniesienie 61.522 tys. zł z rezerwy celowej, zwiększenie wydatków o 4.406 tys. zł⁸, zmniejszenie wydatków o 3.846 tys. zł, w związku z przeniesieniem 3.807 tys. zł do części 34 *Rozwój regionalny* oraz 39 tys. zł do części 44 *Zabezpieczenie społeczne*. Zwiększone wydatki przeznaczono m.in. na:

- dotacje celowe w kwocie 17.064 tys. zł w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*),
- dotacje celowe w kwocie 20.901 tys. zł w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*),
- finansowanie działalności OHP o kwotę *per saldo* 9.927 tys. zł (rozdział 85336).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki dysponenta III stopnia w części 31 wyniosły 98.790 tys. zł. W ciągu roku plan wydatków zwiększono *per saldo* o 793 tys. zł do kwoty 99.583 tys. zł.

(akta kontroli str. 236-304; 750-781; 911-927)

2.1.2. Wydatki zrealizowane w części 31 wyniosły 443.185 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. były one wyższe o 16.155 tys. zł, tj. o 3,8%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* i wyniosły 225.556 tys. zł, tj. 98,6 % planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 50,9% wydatków w części 31. W porównaniu z 2013 r. były wyższe 10.669 tys. zł, tj. o 5,0% i poniesione zostały w rozdziałach:

- 85322 *Fundusz pracy* – 1.495 tys. zł, z przeznaczeniem na refundację wydatków poniesionych z tytułu *Rocznego Planu Działania EURES 2011/2012 – Polska* (w ustawie budżetowej nie zaplanowano wydatków w tym rozdziale, natomiast w ciągu roku plan uległ zwiększeniu o środki rezerwy celowej w ww. kwocie);
- 85336 *Ochotnicze Hufce Pracy* – 224.061 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 381 tys. zł, wydatki bieżące – 208.880 tys. zł, wydatki majątkowe – 4.089 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 10.711 tys. zł.

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* wyniosły 129.940 tys. zł, tj. 93,0% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 29,3% wydatków w części 31; w porównaniu z 2013 r. były niższe o 7.387 tys. zł, tj. o 5,4 % i poniesione zostały m.in. w rozdziałach:

- 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 70.506 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 34 tys. zł, wydatki bieżące – 56.149 tys. zł, wydatki majątkowe – 3.421 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 10.902 tys. zł;
- 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich* – 32.814 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 74 tys. zł, wydatki bieżące – 6.096 tys. zł, wydatki majątkowe – 73 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 26.560 tys. zł;
- 75072 *Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”* – 1.989 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 tys. zł, wydatki bieżące – 1.941 tys. zł, wydatki majątkowe – 47 tys. zł.

Wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* wyniosły 83.945 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 18,9% wydatków w części 31; w porównaniu z 2013 r. były wyższe o 12.956 tys. zł, tj. o 18,3 %. W rozdziałach poniesiono wydatki: - 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* – 29.374 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2014 zaplanowano w tym rozdziale wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 18.711 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 17.064 tys. zł, do kwoty 35.775 tys. zł. Wykonano

⁸ W tym: 550 tys. zł, w związku z przeniesieniem środków z części 34 *Rozwój regionalny*, na sfinansowanie badania ponad-narodowego SHARE w ramach PO KL; 3.713 tys. zł, w związku z przeniesieniem środków z części 34 na finansowanie kosztów projektów realizowanych przez OHP; 143 tys. zł w związku z przeniesieniem środków z części 44 *Zabezpieczenie społeczne* na finansowanie kosztów projektów realizowanych przez OHP.

wydatki na poziomie 82,1% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków wynikało przede wszystkim ze zwrotu niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji celowych. Na powstanie oszczędności miała także wpływ wypłata transz dofinansowania w ramach projektów konkursowych w mniejszej niż pierwotnie szacowano wysokości, ponieważ wielu beneficjentów zdecydowało się na zmianę harmonogramów płatności lub (w przypadku nowych projektów) przesunięto rozpoczęcie realizacji projektów i zapotrzebowania na środki na początek 2015 r.

- 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* – 50.815 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2014 zaplanowano w tym rozdziale wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 43.705 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 17.668 tys. zł, do kwoty 61.373 tys. zł. Wykonano wydatki na poziomie 82,8% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków wynikało przede wszystkim ze zwrotu niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji celowych, a także miało związek ze zmianą przez beneficjentów harmonogramów płatności oraz wstrzymaniem wypłaty części zaliczek dla beneficjentów, ze względu na niezadowolający postęp rzeczowy projektów konkursowych.

Pozostałe wydatki w łącznej kwocie 3.744 tys. zł poniesione zostały w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdział 92116 *Biblioteki* (3.727 tys. zł) oraz w dziale 752 *Obrona narodowa*, rozdział 75212 *Pozostałe wydatki obronne* (17 tys. zł).

(akta kontroli str. 299; 627-628; 750-781; 911-927)

W 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał sześciu blokad w zakresie wydatkowania środków w części 31 na kwotę 9.347 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto ostatnie cztery blokady na kwotę 6.757 tys. zł (72,3% ogólnej ich kwoty).

- Decyzją z 22 grudnia 2014 r. na kwotę 840 tys. zł zablokowano wydatki w rozdziałach 75001 i 75095. Blokada dotyczyła m.in. wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń w kwocie 642 tys. zł oraz 193,6 tys. zł niewykorzystanych na realizację projektów w ramach Programu Erasmus+.

- Decyzją z 23 grudnia 2014 r. zablokowano wydatki na kwotę 5.449 tys. zł, w tym m.in. 2.000 tys. zł przeznaczone na współfinansowanie projektów w ramach działań PO KL (przyczyną niewydatkowania środków była konieczność zwrotu niewykorzystanych do końca roku dotacji z budżetu państwa przez beneficjentów oraz zmiana harmonogramów płatności) oraz 2.800 tys. zł przeznaczone na współfinansowanie projektów w ramach Działań 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr PO KL* (niepełne wydatkowanie środków przez PARP wynikało ze zmniejszenia kwot faktycznie wnioskowanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność, w stosunku do harmonogramów płatności obowiązujących w okresie składania przez PARP zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej a także niezadowolający postęp rzeczowy projektów konkursowych i zwrot niewykorzystanych środków).

- Decyzją z 22 grudnia 2014 r. na kwotę 145,5 tys. zł zablokowano wydatki w rozdziale 75071 CRZL przeznaczone na realizację projektu PO KL. Niewykorzystanie środków wynikało z wydłużenia okresu realizacji projektu do 31 października 2015 r. oraz przesunięcia realizacji części zadań i płatności na 2015 r.

- Decyzją z dnia 30 grudnia 2014 r. na kwotę 321,5 tys. zł zablokowano wydatki z rezerwy celowej, przeznaczone na sfinansowanie kosztów realizacji przez OHP projektów pn. *Pomysł na siebie* i *Równi na rynku pracy* realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza i Edukacja Rozwój 2014-2020 (środki nie mogły być wykorzystane, ponieważ Minister Finansów wydał decyzję o ich przyznaniu dopiero w dniu 30 grudnia 2014 r.).

Powyższe decyzje o blokadzie wydatków podejmowane były po otrzymaniu od dysponentów niższego stopnia lub departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań, informacji o niewykorzystaniu środków w ramach planu wydatków. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 275-298)

2.1.3. Rezerwy celowe

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 61.522 tys. zł wykorzystano 41.668 tys. zł, tj. 67,8%. U dysponenta części badaniem objęto trzy tytuły na kwotę ogółem 43.492 tys. zł, tj. 70,7% przyznanych rezerw, a w przypadku dysponenta III stopnia trzy tytuły na kwotę ogółem 154 tys. zł, tj. 95,7% przyznanych rezerw (161 tys. zł). Ustalono, że zmiany w planie finansowym wprowadzono

we wszystkich badanych przypadkach, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Otrzyma-
ne środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W przypadku dysponenta części na
poziomie odpowiednio: 99,9% (kwota przyznana na PO KL – 1.955 tys. zł), 85,7% (kwota
przyznana na PO KL – 13.874 tys. zł) i 49,6% (kwota przyznana na PO KL – 27.663 tys. zł).

Najniższe wykorzystanie rezerw celowych budżetu państwa w 2014 r. dotyczyło głównie
środków przeznaczonych na realizację projektów PO KL, m. in:

- działania i podziałania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*; 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr*; 1.3.2 *Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenie życia zawodowego i rodzinnego – projekty konkursowe*; 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*; 5.4.2 *Rozwój dialogu obywatelskiego – projekty konkursowe*; 5.5.2 *Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego – projekty konkursowe*: z kwoty 27.663 tys. zł wykorzystano 13.714 tys. zł, tj. 49,6%. Niskie wykorzystanie spowodowane było niższymi płatnościami w ramach zawartych umów, w stosunku do kwot wynikających z harmonogramów obowiązujących w okresie składania wniosków do rezerw celowych, a także wynikało ze zwrotów niewykorzystanych zaliczek;
- środki przeznaczone na realizację projektu pn. *Schematom STOP* w ramach PO KL: z kwoty 1.500 tys. zł wykorzystano 666 tys. zł, tj. 44,4%. Przyczyną niskiego wykorzystania było przyjęcie przez powiaty wniosków o transze na niższe kwoty, w wyniku uaktualnienia (urealnienia) swoich budżetów.

(akta kontroli str. 300-379)

2.1.4. Wydatki według grup ekonomicznych

Wykonanie wydatków części 31 według grup ekonomicznych przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 551 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach i były niższe od wydatków na ten cel w 2013 r. o 4 tys. zł, tj. o 0,7% (555 tys. zł);
- wydatki bieżące wyniosły 303.967 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i były wyższe od wydatków na ten cel w 2013 r. o 11.429 tys. zł, tj. o 3,9% (292.538 tys. zł);
- wydatki majątkowe wyniosły 8.184 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach i były niższe od wydatków na ten cel w 2013 r. o 8.049 tys. zł, tj. o 49,6% (16.233 tys. zł);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosło 130.472 tys. zł, tj. 83,5% planu po zmianach i były wyższe od wydatków na ten cel w 2013 r. o 12.768 tys. zł, tj. o 10,8% (117.704 tys. zł).

Wykonanie wydatków dysponenta III stopnia części 31 według grup ekonomicznych (w planie po zmianach) przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 79 tys. zł (92,9% planu);
- wydatki bieżące – 80.138 tys. zł (97,7% planu);
- wydatki majątkowe – 3.420 tys. zł (92,0 planu);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – 11.517 tys. zł. (83,5% planu).

(akta kontroli str. 627-628)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zrealizowane wydatki w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych w kwocie 551 tys. zł obejmowały m.in.: 14 tys. zł w rozdziale 15001 *Drukarnie* (zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej); 34 tys. zł w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (wyплаты ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej oraz refundacja za zakup okularów korekcyjnych, odzieży ochronnej i środków ochrony indywidualnej dla pracowników); 74 tys. zł w rozdziale 75071 *CRZL* (świadczenia wynikające z przepisów bhp); 45 tys. zł w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* (nagrody dla autorów najlepszych prac zgłoszonych w 42 edycji *Ogólnopolskiego konkursu poprawy warunków pracy*); 381 tys. zł w rozdziale 85336 *OHP* (odprawy pośmiertne, zasądzone lub dobrowolne odszkodowania w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy, dofinansowanie okularów dla pracowników i innych świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów bhp). NIK nie wnosi uwag do wydatkowania środków na rzecz osób fizycznych.

(akta kontroli str. 750-773)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 303.967 tys. zł. Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi, zakup materiałów i wyposażenia, składkę członkowską do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz realizację programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – II etap*.

Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2014 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 7.126 osób i było niższe w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2013 r. o 51 osób, tj. o 0,7%.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz ze składnikami pochodnymi) dysponenta głównego wyniosły 172.719 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2013 r. o 1.857 tys. zł, tj. o 1,1%. Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 2.020 zł i w porównaniu z 2013 r. było wyższe o 36 zł, tj. o 1,8%.

W 2014 r. przeciętne zatrudnienie dysponenta III stopnia w części 31 wyniosło 447 osób i w porównaniu z 2013 r. było wyższe o jedną osobę. Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 34.509 tys. zł. Były one wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2013 r. o 548 tys. zł, tj. o 1,6%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.433 zł i w porównaniu z 2013 r. było wyższe o 88 zł, tj. o 1,4%.

Limit wynagrodzeń bezosobowych dla części 31 wynosił 8.098 tys. zł. W ciągu roku wydatki te zostały zmniejszone o 2.110 tys. zł, do kwoty 5.988 tys. zł. Wydatki te zostały wykonane na poziomie 5.626 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach. W latach 2012-2014 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe systematycznie spadały i tak w 2012 r. wyniosły 7.670 tys. zł, w 2013 r. – 6.071 tys. zł, a w 2014 r. – 5.626 tys. zł (w porównaniu z 2013 r. były one niższe o 445 tys. zł, tj. o 7,3%).

(akta kontroli str. 629-634; 750-833)

Kontrolą objęto rozliczenia delegacji związanych z udziałem w 103 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w Genewie, sfinansowanych w całości ze środków dysponenta III stopnia. W delegacji uczestniczyło 16 osób. Proces rozliczania tych delegacji należy uznać za przewlekły. Wprawdzie osoby delegowane składały formularz rozliczenia w terminie 14 dni od daty zakończenia podróży, jednak zwrot niewykorzystanych środków do kasy nastąpił, we wszystkich przypadkach, w okresie od 21 do nawet 57 dni licząc od daty zakończenia podróży. Dotyczyło to zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 6.177 CHF oraz 412 zł. Zgodnie z § 4 ust. 7 *Zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w Ministerstwie*⁹, wszelkie należności na rzecz Ministerstwa, powstałe w wyniku rozliczenia zagranicznej podróży służbowej, pracownik delegowany zobowiązany jest uregulować bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 183-194; 638-669)

Wydatki majątkowe

Zrealizowane wydatki majątkowe w kwocie 8.184 tys. zł obejmowały: 369 tys. zł w rozdziale 15001 *Drukarnie* (zakup maszyn poligraficznych); 3.421 tys. zł w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (m.in. przeprowadzono remont w budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 – 2.656 tys. zł, zakupiono: wyposażenie za 367 tys. zł, samochody osobowe za 197 tys. zł, komputery, urządzenia peryferyjne i oprogramowania za 53 tys. zł, wdrożono system do elektronicznego zarządzania dokumentacją za 129 tys. zł); 73 tys. zł w rozdziale 75071 *CRZL* (zakup sprzętu komputerowego); 47 tys. zł w rozdziale 75072 *Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”* (zakupiono serwery, kserokopiarki i klimatyzator); 4.089 tys. zł w rozdziale 85336 *OHP* (rozbudowano Europejskie Centrum Kształcenia i Wychowania w Roskoszy – 3.960 tys. zł, wymieniono urządzenia oraz doposażono warsztaty szkoleniowe – 129 tys. zł); 185 tys. zł w rozdziale 92116 *Biblioteki* (przeprowadzono modernizację istniejącej sieci komputerowej LAN). NIK nie wnosi uwag w zakresie poniesionych wydatków majątkowych.

Dowód: (akta kontroli str. 911-928)

⁹ Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2013 r.

Dotacje celowe w części 31 zaplanowano w ustawie budżetowej w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 68.427 tys. zł, z tego w dziale 150 w kwocie 62.416 tys. zł oraz w dziale 750 w kwocie 6.011 tys. zł. W ciągu roku dotacje zwiększono do 114.859 tys. zł, z których wydatkowano 94.277 tys. zł (82,1 % planu po zmianach), z tego:

- 29.374 tys. zł (82,1% planu) w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*,
- 50.815 tys. zł (82,8% planu) w rozdziale 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*,
- 12.593 tys. zł (77,7% planu) w rozdziale 75071 *CRZL*,
- 1.495 tys. zł (100% planu) w rozdziale 85322 *Fundusz Pracy*.

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

W 2014 r. w MPiPS podpisano 161 umów z realizatorami projektów wyłonionych w postępowaniach konkursowych na kwotę ogółem 15.856,3 tys. zł. Badaniem kontrolnym objęto dziesięć umów, tj. 6,2% na kwotę ogółem 2.607,4 tys. zł (16,4% kwoty dofinansowania). Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 299, 3756-3762)

2.1.6. Umowy cywilnoprawne

W 2014 r. finansowano z części 31 *Praca* 136 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej o łącznej wartości 260,8 tys. zł (w 2013 r. – 251 umów na kwotę 726,8 tys. zł). Na ich realizację wydatkowano 227,3 tys. zł, co stanowiło 31,3% kwoty zrealizowanej w 2013 r.

W ramach zawartych umów zlecono prace m.in. w Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF), dotyczące: sporządzenia oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z EFS w ramach PO KL, ponownego sporządzenia oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z EFS, weryfikacji wniosków o płatność z realizacji projektów, opracowania projektów rozstrzygnięć środków odwoławczych, przeprowadzenia oceny prac w ramach VII edycji konkursu *Ludzka twarz*, przygotowania spisu dokumentów archiwalnych i uzupełnienie danych w elektronicznej bazie ewidencji dokumentów DWF. Ogółem zawarto 52 umowy zlecenia, na które wydatkowano 121,8 tys. zł.

Przedmiot umów pokrywał się z zakresem zadań pracowników DWF, do obowiązków których należało m.in. ocena formalna i merytoryczna projektów systemowych i konkursowych realizowanych w ramach PO KL, uczestniczenie w komisjach oceny projektów konkursowych, monitorowanie stopnia osiągnięcia wskaźników i wykorzystania dostępnej alokacji środków finansowych, projektów systemowych w ramach Priorytetu II PO KL oraz *PARP*, rozpatrywanie zmian proponowanych przez *PARP*, weryfikowanie i przedstawianie do zatwierdzenia sprawozdań przekazywanych przez podległą Instytucję Wdrażającą, prowadzenie procedur zwrotu środków nieprawidłowo wydatkowanych przez beneficjentów, analizowanie i opiniowanie dokumentacji konkursowej, wprowadzenie i ewidencjonowanie wniosków w bazie danych, umów, aneksów, harmonogramów płatności, wezwań do zwrotów.

Według Dyrektora DWF, zawarte umowy dotyczyły wyłącznie obszarów, w których nie dysponowano niezbędnym potencjałem kadrowym warunkującym dotrzymanie określonych terminów, uniknięcia opóźnień realizacji zadań oraz przypadków, w których udział ekspertów zewnętrznych w ocenie projektów był obligatoryjny (dotyczy projektów konkursowych). W ramach oceny projektów systemowych, udział eksperta zewnętrznego i podpisanie z nim zlecenia jest obligatoryjne, gdy wartość projektu przekracza 2 mln zł i zgodnie z tym warunkiem w 2014 r. zawarto jedną taką umowę.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 31 *Praca*, NIK zwróciła uwagę na praktykę zlecania na zewnątrz zadań w ramach tzw. „usług eksperckich”, należących do zakresu działania właściwej komórki organizacyjnej. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, iż dołoży wszelkich starań, aby usługi zlecane

wykonawcom zewnętrznym nie dotyczyły zadań, które mogą być wykonane przez pracowników w ramach obowiązków służbowych, z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych, nie dających się przewidzieć.

NIK zwraca uwagę na potrzebę dalszego doskonalenia wewnętrznej organizacji pracy oraz kontynuację działań w celu wyeliminowania potrzeby zlecania na zewnątrz zadań należących do obowiązków pracowników Ministerstwa.

Dowód: (akta kontroli str. 928-963)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W zakresie udzielania umów cywilnoprawnych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zlecaniu podmiotom zewnętrznym zadań należących do obowiązków służbowych pracowników.

2.1.7. Zamówienia publiczne

W 2014 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zawarło 19 umów o łącznej wartości 8.909 tys. zł brutto na realizację usług, dostaw i robót budowlanych z wykonawcami wyłonionymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Na realizację wspomnianych umów wydatkowano 4.003,6 tys. zł, w tym z części 31 *Praca* sfinansowano (współfinansowano) 12 umów na kwotę 2.125,4 tys. zł.

Badaniem objęto trzy postępowania o najwyższej wartości, przeprowadzone na podstawie art. 39 ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁰ (przetarg nieograniczony) na łączną kwotę 4.579,7 tys. zł, stanowiącą 51,4% wartości umów zawartych w 2014 r.:

1. Ochrona fizyczna osób i mienia. Przedmiotem zamówienia było zapewnienie całodobowej ochrony fizycznej osób i mienia w obiektach Ministerstwa (wraz z przyległymi terenami), zlokalizowanych przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 i Brackiej 4, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. na ogólną kwotę brutto 2.783,9 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami zawartej umowy¹¹, Ministerstwo na podstawie wystawionych faktur za II półrocze 2014 r. wydatkowało 289,7 tys. zł, tj. 10,4% wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 961-997)

2. Wykonanie badania ewaluacyjnego pn. *Badanie skuteczności i efektywności usług finansowanych z EFS oraz środków krajowych, świadczonych przez instytucje pomocy i integracji społecznej*. Umowę z GFK Polonia Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie¹² zrealizowano w całości wydatkując 147,6 tys. zł.

Przy wyborze najkorzystniejszej oferty, w dniu 9 października 2014 r. Komisja przetargowa dokonała wyboru firmy na podstawie trzech kryteriów oceny.

Podstawowym kryterium była cena, której waga wynosiła 50%. Poza ceną, ocenie podlegała również *konceptja realizacji badania* (wewnętrzna, logiczna jej spójność) – 10% i *podejście metodologiczne* – 40%, w tym dla podkryterium *Techniki badawcze* – 34%, a dla podkryterium *Trafność sposobów ograniczenia potencjalnych obszarów ryzyka dla realizacji badania* – 6%.

(akta kontroli str. 998-1118)

3. Wykonanie robót budowlanych wraz z dostawą i montażem urządzeń na terenie nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 (remont trzech klatek schodowych wraz z wymianą w dwóch klatkach dźwigów osobowych, przebudowa dwóch przejazdów bramowych wraz z dostawą i montażem urządzeń, rozbiórka garażu, dostawa i montaż ciepłej kurtyny powietrznej, dostawa i montaż bramek kontroli dostępu). Umowę¹³ zawarto z firmą INSTAL-BUD z siedzibą w Warszawie z terminem realizacji do dnia 11 września 2015 r. na ogólną kwotę brutto 1.648,2 tys. zł. Zgodnie z przyjętym harmonogramem wykonania robót oraz wystawionymi fakturami, Ministerstwo wydatkowało w 2014 r. kwotę 971,2 tys. zł, tj. 58,9 % wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 1119-1166)

Objęte badaniem postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie – Prawo zamówień publicznych i wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w Mini-

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹¹ Umowa z Nr 5/BA/PN/2014 z dnia 3 czerwca 2014 r., zawarta z Konsorcjum: Impel Provider Security Sp. z o.o., Impel Security Polska Sp. z o.o., Impel Monitoring Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu oraz Impel Cash Solutions Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

¹² Umowa nr 13/DWF/PN/2014 z dnia 17 października 2014 r.

¹³ Umowa nr 10/BA/PN/2014 z dnia 12 września 2014 r.

sterstwie. Poniesione wydatki były uzasadnione, a płatności za towary i usługi regulowane zostały terminowo. Rzetelnie i kompletnie prowadzono dokumentację z ich przebiegu, a rozliczenia finansowo-księgowo prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

2.1.8. Zobowiązania

Według stanu na koniec 2014 r. zobowiązania w części 31 wynosiły 13.108 tys. zł i w porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 1.479 tys. zł, tj. o 10,1%. Główną pozycją były zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Ministerstwa oraz podległych i nadzorowanych jednostek budżetowych (wraz ze składnikami pochodnymi), stanowiące 99,1% zobowiązań (12.985 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 123 tys. zł obejmowały m.in.: zakup materiałów i wyposażenia, energii, zapłatę za usługi internetowe i telekomunikacyjne. W 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1200-1212)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki budżetu środków europejskich w części 31 zostały zaplanowane w wysokości 1.196.612 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach PO KL. Zwiększenie wydatków w 2014 r. *per saldo* o 493.240 tys. zł wynikało:

- z przeniesienia środków z rezerwy celowej w kwocie 486.725 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na: zwrot wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach Poddziałania 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych* w kwocie 365.841 tys. zł; realizację projektów konkursowych w ramach Działania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i Działania 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr PO KL* przez PARP w kwocie 42.191 tys. zł; realizację projektów wyłonionych w procedurze konkursowej w ramach 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 PO KL* w kwocie 33.261 tys. zł;
- z przeniesienia z części 44 środków w kwocie 7.000 tys. zł, z przeznaczeniem na refundację wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach Poddziałania 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych PO KL*;
- ze zmniejszenia wydatków o kwotę 485 tys. zł, w związku z przeniesieniem jej do części 44 *Zabezpieczenie społeczne*.

W wyniku wprowadzonych zmian, wielkość planu wydatków w ramach PO KL uległa zwiększeniu do 1.689.852 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 1.679.075 tys. zł, co stanowiło 140,3% w porównaniu z założeniami do ustawy budżetowej i 99,4% budżetu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wykonanie było wyższe o 297.155 tys. zł, tj. 21,5%. Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał blokady planowanych wydatków środków europejskich w części 31 *Praca* na łączną kwotę 825 tys. zł w rozdziale 75071 CRZL, z tytułu niewykorzystania środków na finansowanie jednego z projektów w ramach PO KL.

W rozdziałach poniesiono wydatki:

- Rozdział 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*. Wydatki przeznaczono na finansowanie projektów konkursowych w ramach Priorytetu I *Zatrudnienie i integracja społeczna* oraz Priorytetu V *Dobre rządzenie*. W ustawie budżetowej na rok 2014 zaplanowano wydatki w wysokości 147.503 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 43.279 tys. zł, do poziomu 190.782 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 189.452 tys. zł (99,3% planu po zmianach).
- Rozdział 15012 *PARP*. Wydatki przeznaczono na finansowanie płatności w ramach Priorytetu II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących*. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano w tym rozdziale wydatki w wysokości 285.166 tys. zł. W ciągu roku plan zmniejszono *per saldo* o 747 tys. zł, do 284.419 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 283.670 tys. zł (99,7% planu po zmianach).
- Rozdział 75071 CRZL. Wydatki przeznaczono na finansowanie projektów systemowych w ramach Priorytetu I *Zatrudnienie i integracja społeczna*. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano w tym rozdziale wydatki w wysokości 94.396 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 48.227 tys. zł, do 142.623 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 133.989 tys. zł (93,9% planu po zmianach). Niższe wykonanie wynikało głównie ze zwrotów niewykorzystanej przez beneficjentów dotacji w danym roku budżetowym, z oszczędności na zakupach materiałów, wy-

posażenia, z niższych opłat za czynsze za wynajem pomieszczeń oraz z rezygnacji z zakupu niektórych usług.

- Rozdział 85322 Fundusz Pracy. Wydatki przeznaczono na finansowanie płatności stanowiących zwrot kosztów ponoszonych przez PUP w ramach Priorytetu VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano wydatki w wysokości 630.000 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono per saldo o 418.852 tys. zł, do 1.048.852 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 1.048.852 tys. zł (100% planu po zmianach).

- Rozdział 85336 OHP. Wydatki przeznaczono na finansowanie projektów systemowych w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna. W ustawie budżetowej na 2014 r. zaplanowano wydatki w wysokości 39.547 tys. zł. W ciągu roku plan zmniejszono per saldo o 16.371 tys. zł, do poziomu 23.176 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 23.176 tys. zł (99,7% planu po zmianach). NIK nie formułuje ocen i uwag w zakresie wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 735-833)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. najwyższe wydatki w części 31 *Praca* stanowiły wydatki rozdziału 85336 OHP. Poniesione wydatki w tym rozdziale wynosiły 224.061 tys. zł, co stanowiło 50,6% wydatków ogółem. Efektem wydatkowania tych środków to m.in.:

- edukacją, wychowaniem i opieką w strukturach OHP objęto 129.580 osób, przy planowanej liczbie 116.000 osób. Na wyższe wykonanie wpływ miał wzrost bieżącego zapotrzebowania społecznego na ofertę edukacyjną, a także rozwój struktury jednostek szkoleniowych OHP oraz uruchomienie nowych form szkoleniowych;
- kształceniem oraz przygotowaniem zawodowym i szkoleniem kursowym objęto 65.635 osób, przy planowanej liczbie 54.000 osób. Odchylenie od wartości planowanej wynikało z bieżącego dostosowywania oferty jednostek szkoleniowych OHP do potrzeb młodzieży i dynamiki lokalnych rynków pracy);
- w wymianach międzynarodowych, w projektach dwu- i wielostronnych wzięło udział 2.081 osób, przy planowanej liczbie 2.000 osób;
- z usług rynku pracy oferowanych przez OHP korzystało 1.019.595 osób, przy planowanej liczbie 1.010.000 osób. Dowód: (akta kontroli str.785-833)

(akta kontroli str.696-734)

3. Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgową prowadzona w systemie księgowym *Qrezus*. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴, sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27, Rb-28) przekazywane były wyłącznie w formie elektronicznej w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa oraz poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą *ePUAP* (Rb-28 UE, Rb-28 Programy, Rb-40, Rb-70).

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2014 r. Ministerstwa jako dysponenta głównego¹⁵ oraz sprawozdań finansowych (Rb-N, Rb-Z) za IV kwartał 2014 r. Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów¹⁶. Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 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.

W części 31 Ministerstwo, jako dysponent główny, wykazało w rocznym sprawozdaniu o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23) dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżą-

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

¹⁵ Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-Programy, Rb-28UE, Rb-UN.

¹⁶ 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. z 2014 r., poz. 1773).

cy budżetu państwa w wysokości 98.892,3 tys. zł Były one zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27, oraz z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych*.

Wykazane w Rb-23 wydatki w kwocie 443.185,3 tys. zł były zgodne ze sprawozdaniem Rb-28 oraz ewidencją analityczną zrealizowanych wydatków konta 130 po stronie Ma. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy (95.164,9 tys. zł) 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.

Łączne sprawozdania budżetowe za 2014 r. przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Analiza poprawności ujęcia danych¹⁷ wykazała, że suma danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych odpowiadała danym wykazanym w sprawozdaniach łącznych.

Objęte badaniem jednostkowe, roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania finansowe (Rb-N, Rb-Z) za 2014 r. Ministerstwa jako dysponenta III stopnia¹⁸ wykazały, że zostały one sporządzone w obowiązujących terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Sporządzone zostały rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty dochodów i wydatków były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych.

Wykazana w sprawozdaniu Rb-23 kwota dochodów wykonanych i przekazanych w 2014 r. na rachunek bieżący budżetu państwa w wysokości 56.248,1 tys. zł, była zgodna z kwotą dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27, a ta była zgodna z ewidencją księgową, tj. zapisami ujętymi na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych*.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-23 wydatki budżetowe w kwocie 95.164,9 tys. zł odzwierciedlały stan wydatków przedstawiony w sprawozdaniu Rb-28 i były zgodne z zapisami na koncie 130 po stronie Ma oraz kwotą otrzymanych środków z Ministerstwa Finansów w 2014 r. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym Ministerstwa został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 24 stycznia 2015 r.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych w zakresie operacji finansowych oraz zgodności kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową w 2014 r., nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: str. 1167-1277)

4. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Minister Pracy i Polityki Społecznej jako dysponent główny oraz dysponent III stopnia, prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹ poprzez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych oraz dokonywane kwartalne oceny wykonania planu dochodów i wydatków, realizacji zadań rzeczowych.

Sekcja kontroli wewnętrznej, zgodnie z planem na 2014 r., przeprowadziła trzy kontrole wewnętrzne. W przypadku kontroli dotyczących prawidłowości przeprowadzenia w Ministerstwie naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej oraz prawidłowości realizacji projektu współfinansowanego ze środków Komisji Europejskiej w ramach programu PROGRES, działalność właściwych komórek organizacyjnych oceniono pozytywnie, nie formułując zaleceń pokontrolnych. Oddzielnie przeprowadzonej kontroli dotyczącej przestrzegania w 2013 r. przez komórki Ministerstwa procedur w zakresie realizacji wydatków budżetowych, zalecenia dotyczyły m.in.: poprawnego wypełniania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, dokonywania prawidłowego opisu merytorycznego dokumentów, nadania im numeru rejestru oraz ich terminowego przekazywania

¹⁷ Dla poszczególnych działów, rozdziałów i paragrafów. Analizy dokonano na podstawie 5 wybranych pozycji ujętych w sprawozdaniu łącznym z sumą analogicznych pozycji w sprawozdaniach jednostkowych.

¹⁸ Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

¹⁹ Dz. U. z 2013 poz.885 ze zm.

do Biura Budżetu i Finansów, załączania do zawieranych umów, upoważnienia do reprezentowania drugiej strony.

Zadania audytowe realizowane były w oparciu o zatwierdzony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej plan audytu wewnętrznego na 2014 r., opracowany w szczególności określonej w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego²⁰. Zrealizowane przedsięwzięcia i ich oceny dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 31), m.in. w zakresie udzielania dotacji, systemów wdrażania programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu unii europejskiej, funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Sformułowane zalecenia dotyczyły rozwiązań systemowych realizowanych projektów.

(akta kontroli: str. 195-235)

Z ustaleń kontroli wynika, że nie został zrealizowany jeden z wniosków skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.²¹ w części 31. Dotyczył on monitorowania mierników budżetu zadaniowego w stanie rzeczywistym. Ministerstwo nie widzi możliwości realizacji tego wniosku. W Ministerstwie toczą się prace nad monitoringiem celów, pod kątem ich wykorzystania dla potrzeb systemu kontroli zarządczej, w ramach zleconego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów projektu pn. *Procesy, cele kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*. Jednym z komponentów tego projektu jest opracowanie systemu zarządzania przez cele.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w zbadanym obszarze.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zatwierdzona w Ministerstwie dokumentacja opisująca przyjętą politykę i zasady prowadzenia systemu rachunkowości i ewidencji księgowej²², była zgodna z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³, a Zakładowy Plan Kont spełniał wymagania ustalone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa²⁴. W Polityce rachunkowości zawarte były również zasady ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz danych oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych. Szczegółowe zasady: sporządzania i rejestrowania wewnętrznych i zastępczych dowodów księgowych, korygowania błędów w dokumentach, dokonywania operacji wewnętrznych, archiwizacji dokumentów księgowych regulowała zatwierdzona instrukcja obiegu i kontroli dokumentów²⁵.

W Ministerstwie funkcjonuje system księgowości komputerowej *Qwant* moduł *F-K Qrezus*, wersja 6.70. System zapewnia m.in. kontrolę kompletności i prawidłowości sekwencji zapisów dat (operacji gospodarczej, wystawienia dowodu księgowego, terminowości księgowania dowodu, jak również jego płatności). Komputerowe zapisy księgowe, posiadają automatycznie nadawany numer pozycji pod którym został wprowadzony do dziennika, a także dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisów.

Na podstawie przeprowadzonego z zastosowaniem programu komputerowego *Pomocnik kontrolera PK 5.5*, przeglądu analitycznego 4.167 zapisów ksiąg rachunkowych na łączną kwotę 53.692,3 tys. zł stwierdzono, że zapisy księgowe zostały prawidłowo wprowadzone zarówno do księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych. Zapisy zawierały elementy wymagane obowiązującymi przepisami, były sprawdzalne, prowadzone na bieżąco, ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały z uwzględnieniem kryteriów klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

²⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

²¹ Wystąpienie pokontrolne nr KPS-4100-001-01/2014.

²² Zarządzenie Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 marca 2012 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

²⁵ Zarządzenie Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS.

W części 31, przy zastosowaniu programu komputerowego „Pomocnik kontrolera PK 5.5”, ze zbioru 4.167 zapisów księgowych konta wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych, wylosowano statystyczną metodą monetarną (MUS)²⁶ próbę 55 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 35.983,8 tys. zł, tj. 67,0% wartości badanej populacji oraz 37,8 % wartości zrealizowanych wydatków ogółem.

Wybrana próba dowodów została poddana badaniu pod kątem spełniania wymogów formalnych, a w szczególności poprawności formalnej dowodów księgowych (określenia rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, określenia stron, opisu operacji oraz jej wartości, daty dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą także datę sporządzenia dowodu, poprawności nanoszenia korekt i poprawek), kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji dowodów, jak również formalnych ich zapisów w dzienniku, poprawności zapisu dowodu w księdze głównej oraz na kontach syntetycznych, mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą oraz roczną jednostki²⁷.

Ponadto, badana próba dowodów odnośnie wiarygodności systemu rachunkowości, przeprowadzona była pod kątem prawidłowości wartości transakcji, tj. zgodności wartości faktury ze złożonym zamówieniem lub umową, okresu księgowania i ujęcia na kontach syntetycznych, analitycznych z uwzględnieniem podziałki klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą wyniki transakcji miały odzwierciedlenie w sprawozdaniach budżetowych. Dowody księgowe objęte kontrolą spełniały wymogi określone w art. 21 ustawy o rachunkowości i zostały zaksięgowane zgodnie z art. 23 tej ustawy i określały właściwy miesiąc księgowania wykonanej operacji gospodarczej, odzwierciedlony w zapisie księgowym. Zdarzenia gospodarcze objęte badaniem dotyczyły działalności statutowej Ministerstwa, a wynikające z nich zobowiązania były regulowane w wyznaczonych terminach. Kontrola nie stwierdziła wydatków niecelowych lub niegospodarnych. Wydatki budżetu państwa, którymi sfinansowano zdarzenia gospodarcze były dokonywane na wcześniej zaplanowane zadania, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2013 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2014 r., a obroty dziennika za 2014 r. były zgodne z zestawieniami obrotów i sald kont księgi głównej.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., część 31 *Praca*, NIK zwróciła uwagę na nieprzestrzeganie przyjętych uregulowań wewnętrznych w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowych oraz niezapewnienie obiegu dokumentów finansowych w sposób umożliwiający terminową zapłatę zobowiązań z nich wynikających. Na podstawie dowodów księgowych objętych kontrolą, nie stwierdzono przypadków nieprzestrzegania przyjętych uregulowań wewnętrznych oraz nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 1278-1368)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w zbadanym obszarze.

6. Wydatki poniesione w obszarze polityki rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2014 Minister Pracy i Polityki Społecznej wydatkował w obszarze działalności państwa – rynek pracy kwotę ogółem 64.753.624 tys. zł, z tego w poszczególnych latach: 15.014.457 tys. zł, 11.020.842 tys. zł, 12.313.998 tys. zł, 13.050.669 tys. zł, 13.353.658 tys. zł. Stwierdzono spadek stopy bezrobocia w 2014 r., liczonej wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL²⁸), który wynosił odpowiednio: 9,3%, 9,7%, 10,1%, 9,8%, 9,0%, według Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego wskaźnik ten ma wynieść w 2020 r. – 7,3. Także liczba osób

²⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

²⁷ Próbę dowodów wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami, stanowiącymi podstawę płatności oraz odpowiadającym tym dokumentom zapisów księgowych, z których wyłączone zostały wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi oraz transakcje o wartości poniżej 50 zł. Do badania zgodności, tj. poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych, przyjęty próg istotności 2% (dopuszczalny tolerowany poziom błędów w badanej populacji) wyniósł 1.073,8 tys. zł, a ryzyko statystyczne (ryzyko wydania opinii pozytywnej mimo występujących nieprawidłowości), przy średniej ocenie ryzyka nieodłącznego i średniej ocenie ryzyka zawadności systemu kontroli wewnętrznej, określone zostało na poziomie 20%.

²⁸ Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności prowadzone co kwartał przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), zgodnie z metodyką Międzynarodowej Organizacji Pracy.

bezrobotnych według BAEL w roku 2014 była najniższa, wynosiła ona odpowiednio: 1.650,0 tys., 1.659,0 tys., 17.49,0 tys., 1.793,0 tys., 1.556,8 tys. Liczba osób bezrobotnych bez prawa do zasiłki była w 2014 r. niższa niż w 2012 r. i 2013 r. jednak wyższa niż w 2010 r. i 2011 r., wynosiła ona: 1.628,1 tys., 1.656,2 tys., 1.778,6 tys., 1.860,1 tys., 1.708,8 tys. Stopa bezrobocia osób młodych w wieku 15-24 lata w roku 2014 był najniższy od 2010 r., wynosiła ona: 23,6%, 26,5%, 27,4%, 27,3%, 23,8%.

W latach 2010-2014 systematycznie wzrastał średni czas pozostawania bez pracy bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy, liczony w miesiącach, wynosił on odpowiednio: 10, 11, 11, 12, 12, 9. Według Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego wskaźnik ten ma wynieść w 2020 r. – 9 miesięcy.

Wahaniom ulegała liczba zarejestrowanych bezrobotnych objętych różnymi formami aktywizacji zawodowej, przy czym była ona najwyższa w 2010 r., wynosiła ona odpowiednio: 804,6 tys., 323,3 tys., 440,8 tys., 475,7 tys., 504,9 tys.

W latach 2010-2014 nastąpił wzrost udziału długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, wynosił on odpowiednio: 46,4%, 50,3%, 50,2%, 53,7%, 57,7%, według Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego wskaźnik ten ma wynieść w 2020 r. – 45%.

W latach 2010-2013 stopa bezrobocia osób w wieku 45-64 wynosiła: 7,52%, 7,41%, 7,7%, 7,83%.²⁹

W tym okresie systematycznie wzrastał udział kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka w ogólnej liczbie bezrobotnych, wynosił on: 9,5%, 10,4%, 10,6%, 11,1%. Według *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, wskaźnik ten ma wynieść w 2020 r. – 8%.

W okresie 2010-2013 wzrastał także średni wskaźnik bezrobocia w trzech podregionach o najwyższych stopach bezrobocia, wynosił on: 23,7%, 23,7%, 24,5%, 24,8%.

W latach 2010-2013 zmienna była tendencja wskaźnika efektywności zatrudnieniowej urzędów pracy, wynosił on: 61,7%, 57,4%, 53,5%, 58,1%, według *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* wskaźnik ten ma osiągnąć w 2020 r. – 65%, a w 2030 r. być wyższy niż 80%.

Efektywność zatrudnieniowa urzędów pracy ustalana była jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie 3 miesięcy zatrudnienie, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, do liczby osób bezrobotnych, które zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Jako datę zakończenia udziału w danej formie uważa się datę zakończenia okresu refundacji. Dane o osobach, które podjęły pracę po ukończeniu danej formy aktywizacji gromadzone są w cyklu rocznym. Nie był ustalany powód wyrejestrowania się z rejestru osób bezrobotnych. W związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰, MPiPS przygotowało nowe projekty badań statystycznych na rok 2015, uwzględniające pozyskiwanie danych wynikających z nowych przepisów, w tym o liczbie klientów urzędów pracy objętych nowymi formami aktywizacji (mi in. w ramach bonów kierowanych do bezrobotnych do 30 roku życia, dotyczących kształcenia ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego), objętych programami specjalnymi i regionalnymi, objętych *Programem Aktywizacja i Integracja*, czy skierowanych do agencji zatrudnienia. Sprawozdawczość na 2015 r. rozszerzona została także o nowe informacje, które w założeniu mają umożliwić, w bardziej miarodajny sposób, badanie efektywności zatrudnieniową (dane o podjęciach pracy i jej utrzymaniu pozyskiwane będą z jednostek terenowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

Powiatowe urzędy pracy w 2014 r. po raz pierwszy otrzymały premie na podstawie decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przyznających samorządom powiatów środki Funduszu Pracy z przeznaczeniem na finansowanie kosztów nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy, w szczególności pełniących funkcję doradców klienta oraz zajmujących stanowiska kierownicze, o których mowa w art. 108 ust. ustawy z dnia 20

²⁹ W sytuacjach, gdy dane liczbowe podano za okres 2010-2013, do czasu zakończenia kontroli, brak było danych za 2014 r.

³⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 598 ze zm.

kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³¹. Środki te otrzymało 276 urzędów pracy (80,9 %) na łączną kwotę 46.262,9 tys. zł. Ponadto 134 urzędy pracy otrzymały łącznie kwotę 11.940,9 tys. zł, o których mowa w art. 109 ust. 7k ustawy jak wyżej oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie trybu przyznawania samorządom powiatów środków Funduszu Pracy na finansowanie nagród specjalnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne od nagród specjalnych³². W czasie kontroli NIK, Ministerstwo realizowało badanie agregujące odsetek premiovanych pracowników powiatowych urzędów pracy oraz odsetek wynagrodzeń brutto, tych pracowników, jakie stanowiły premie przyznane w ww. trybie.

MPiPS w zakresie bezrobocia rejestrowanego dysponuje danymi o stopie bezrobocia ogółem wraz z przyrostami rocznymi, bez wyodrębnienia kategorii bezrobotnych, w tym długotrwale. Stopa bezrobocia rejestrowanego liczona jest przez GUS w cyklu miesięcznym, w przekroju województw, podregionów i powiatów, w oparciu o szacunkową liczbę pracujących i liczbę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Liczba bezrobotnych długotrwale bezrobotnych w latach 2010-2014, według stanu w końcu grudnia, wynosiła: 906,3 tys., 996,6 tys., 1.073,4 tys., 1.158,7 tys., 1.054,0 tys.

(akta kontroli str. 861-910)

III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy w 2014 r.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Uzasadnienie oceny Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja, w ramach przyjętego planu finansowego, ustawowych zadań Funduszu³³, a także prawidłowe sporządzanie objętych kontrolą sprawozdań za 2014 r. dysponenta Funduszu Pracy³⁴. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo, rzetelnie oraz stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁵. Przekazują one prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań w 2014 r.

W księgach rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto, na koniec 2014 r. nastąpiło zwiększenie stanu Funduszu do poziomu przekraczającego 6 mld zł, co w ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. Na powyższe NIK zwracała uwagę, formułując oceny i uwagi w latach poprzednich. Z ustaleń kontroli wynika, że wprowadzone znowelizowaną ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, od maja 2014 r. rozwiązania te nie wpłynęły w istotny sposób na poprawę sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy. Poziom wykorzystania środków na nowe formy aktywizacji osób bezrobotnych był niewielki. W szczególności dotyczyło to zlecania działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia czy zatrudnianie przez pracodawcę w pełnym wymiarze czasu pracy bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy. Także niski był poziom aktywizacji osób bezrobotnych z udziałem nowych instrumentów

³¹ Dz. U. z 2013 r. Nr 69, poz. 674, ze zm.

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 963.

³³ Określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

³⁴ Sprawozdania: z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33); z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2014 rok, planu finansowego funduszu celowego Funduszu Pracy (Rb-40); roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2); sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

rynku pracy. Z nowych instrumentów skorzystało tylko około 1% (18 tys.) osób bezrobotnych, przy poniesionych nakładach na ten cel 121.884,9 tys. zł.

Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie finansowym Funduszu Pracy

Opis stanu
faktycznego

Projekt planu finansowego FP na 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów w dniu 13 sierpnia 2013 r., tj. w wyznaczonym terminie³⁶.

Plan finansowy Funduszu Pracy, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na rok 2014, obejmował przychody i wydatki w kwotach 10.433.100 tys. zł i 11.888.065 tys. zł. Przychody miały pochodzić z:

- wpływów ze składek na Fundusz Pracy – 9.653.100 tys. zł;
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej, w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z EFS w ramach PO KL – 630.000 tys. zł;
- pozostałych przychodów, m.in. odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym odsetek od zarządzania terminowego u Ministra Finansów³⁷, wpłat z tytułu kar i grzywien – 150.000 tys. zł.

Kwota zaplanowanych wydatków obejmowała m.in. 4.958.030 tys. zł na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (41,7% wydatków), 4.014.137 tys. zł na zasiłki dla bezrobotnych ze składkami na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (33,8% wydatków) oraz 2.200.000 tys. zł na zasiłki i świadczenia przedemerytalne (18,5% wydatków). Stan Funduszu na początek 2014 r. zaplanowano w wysokości 5.638.879 tys. zł, a na 31 grudnia 2014 r. w wysokości 4.183.914 tys. zł.

Dysponent Funduszu dokonał 12 zmian³⁸ w planie. Zmiany dotyczyły głównie przesunięcia środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (zwiększenie o 260.190 tys. zł) na podstawie wniosków składanych przez starostów i miały umożliwić pełne i racjonalne wykorzystanie środków Funduszu. Ostatnia zmiana planu dostosowała kwoty do przewidywanego wykonania w grupie zadań obligatoryjnych, w tym z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej, na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy³⁹ upoważnił marszałków województw, wojewodów i starostów do dokonywania przeniesień planowanych wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej, stosownie do uzasadnionych potrzeb, jeżeli nie spowoduje to przekroczenia ustalonych kwot środków Funduszu Pracy (limitów). Zgodnie z art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego ujętych w planie finansowym dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem, po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Zdaniem NIK regulacje prawne w zakresie określonym w ww. rozporządzeniu powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 1369-1673; 2404-2622; 3254-3258)

2. Rzetelność ksiąg rachunkowych

2.1. Organizacja systemu rachunkowości

³⁶ Wyznaczonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybów i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702). Projekt opracowano przy założeniu: składka na Fundusz Pracy w 2014 r. wynosić będzie 2,45% podstawy wymiaru, przeciętna liczba zatrudnionych w gospodarce narodowej zwiększy się o 0,3% w stosunku do 2013 r., liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniesie 2.100 tys., przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniesie 3.746,0 zł, średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych wyniesie ok. 357,0 tys. zł, inflacja średnioroczna wyniesie 2,4%.

³⁷ 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 – uchylony z dniem 1 stycznia 2015 r.)

³⁸ Zmian dokonano na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

³⁹ Dz. U. nr 221, poz. 1317 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

Organizację systemu rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej opisano w niniejszym wystąpieniu w części dotyczącej wykonania budżetu państwa w części 31.

2.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Kontrolą objęto wydatki poniesione ze środków Funduszu Pracy w 2014 r. na podstawie faktur (dokumentów równoważnym fakturom) stanowiących podstawę płatności⁴⁰, z wyłączeniem wydatków mniejszych niż 50 zł. Badaniem objęto 67 zapisów księgowych (45%) na kwotę 23.636 tys. zł (95,9% wydatków). Badanie przeprowadzono pod kątem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. W wyniku badania stwierdzono, że w dwóch przypadkach na kwotę 7,2 tys. zł faktury zostały ujęte w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej; nie miało to jednak wpływu na sprawozdawczość kwartalną i roczną. Ponadto w odniesieniu do wybranych z próby zapisów księgowych dotyczących wydatków dokonano sprawdzenia prawidłowości realizacji wydatków pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(akta kontroli str. 1674-1746)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w umowie ramowej, zawartej przez CRZL, nie podano wartości umowy. Celem umowy ramowej jest ustalenie warunków dotyczących zamówień publicznych, jakie mogą zostać udzielone w danym okresie – w szczególności cen. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁴¹, wartość umowy ramowej jest równa łącznej wartości zamówień, których zamawiający ma zamiar udzielić w okresie trwania umowy. Zapisy w umowie ramowej, zawartej przez CRZL, dotyczące wynagrodzenia za realizację przedmiotu szczegółowego zamówienia ze wskazaniem, że będzie ono obliczane na podstawie stawek określonych w Ofercie wykonawczej złożonej przez Wykonawcę, mogą powodować, że składane oferty staną się nieporównywalne, co jest naruszeniem przez zamawiającego zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

3. Wykonanie przychodów i wydatków

3.1. Realizacja planu finansowego Funduszu Pracy

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014 ustalono przychody w wysokości 10.433.100 tys. zł. Zostały one zrealizowane w kwocie 10.924.035 tys. zł, tj. w 104,7%. Wydatki ustalone w wysokości 11.888.065 tys. zł, zrealizowano natomiast w kwocie 11.080.159 tys. zł, tj. w 93,2%. Głównymi źródłami przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy – 9.569.383 tys. zł, tj. 87,6% ogółu przychodów i są one zależne od sytuacji na rynku pracy.

Stan Funduszu na dzień 1 stycznia 2014 r. wyniósł 6.415.429 tys. zł, tj. 113,8% planu według ustawy budżetowej na rok 2014 oraz 87,5% w relacji do wykonania w 2013 r., w tym:

- środki pieniężne – 6.302.892 tys. zł (113,8% planu według ustawy budżetowej),
- należności – 202.139 tys. zł (101,1%),
- zobowiązania – 89.602 tys. zł (89,6%).

Stan Funduszu na koniec 2014 r. wyniósł 6.259.305 tys. zł, tj. 149,6% planu według ustawy budżetowej na rok 2014 oraz 97,6% w relacji do wykonania w 2013 r., w tym:

- środki pieniężne – 6.172.603 tys. zł (150,4% planu według ustawy budżetowej),
- należności – 163.627 tys. zł (90,9%),
- zobowiązania – 76.925 tys. zł (85,9%).

Na wyższy niż planowano stan Funduszu Pracy na koniec roku wpływ miało uzyskanie większych o 574.652 tys. zł przychodów⁴² oraz niższe wykonanie planowanych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych o 1.062.502 tys. zł, w stosunku do planu według ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 2223-2239)

⁴⁰ Z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi oraz wydatków mniejszych niż 50 zł.

⁴¹ Art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

⁴² Przychody z tytułu projektów systemowych realizowanych przez PUP w ramach 6.1.3 PO KL *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych współfinansowanych z EFS oraz pozostających przychodów (odsetki, rozliczenia z lat ubiegłych).*

3.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki przekazane w 2014 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., wyniosły 5.847.713,3 tys. zł, z tego:

- zarządzanie *overnight* – 947.713,3 tys. zł,
- zarządzanie terminowe – 4.900.000 tys. zł.

W 2014 r. przychody osiągnięte z tytułu odsetek wyniosły:

- odsetki od zarządzania terminowego – 115.920,2 tys. zł,
- odsetki od zarządzania *overnight* – 4.736,9 tys. zł.

Wolne środki, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe i nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15, były przekazywane każdego dnia roboczego z rachunku państwowego funduszu celowego w Banku Gospodarstwa Krajowego w zarządzanie *overnight*. Przekazanie wolnych środków w zarządzanie *overnight* nie wymagało złożenia dyspozycji.

Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków na cele i zadania wskazane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

(akta kontroli str. 2223-2226; 2234-2235; 2258-2262)

3.3. Realizacja przychodów

Przychody FP zrealizowano w kwocie 10.924.035 tys. zł, co stanowiło 104,7% planu według ustawy budżetowej (10.433.100 tys. zł) oraz 107,7% wykonania w 2013 r. (10.139.830 tys. zł). Głównym źródłem przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy, które wyniosły 9.569.383 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu według ustawy budżetowej i 87,6% ogółu przychodów. Środki otrzymane z budżetu UE wyniosły 1.050.348 tys. zł (166,7% planu według ustawy budżetowej) i stanowiły 9,6% przychodów, z tego:

- 1.048.852,4 tys. zł stanowiła refundacja wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych PUP w ramach podzadania PO KL⁴³,
- 1.495,6 tys. zł stanowiła refundacja wydatków poniesionych z tytułu *Rocznego Planu Działania EURES 2012/2013 - Polska*.

Pozostałe przychody wyniosły 304.304 tys. zł (202,9% planu według ustawy budżetowej) i stanowiły 2,8% ogółu przychodów. Największy udział w tej kwocie miały zwroty środków Funduszu Pracy na rachunki urzędów pracy i dysponenta w ramach rozliczeń kwot z lat ubiegłych (165.163 tys. zł) oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (143.067 tys. zł).

Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu przychodów wpływ miało m.in. zrealizowanie wyższego od planowanego poziomu certyfikacji wydatków w ramach projektów realizowanych z Funduszu Pracy i dokonana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego alokacja środków w budżecie europejskim.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wystąpiły należności na rzecz FP w wysokości 163.627 tys. zł, w tym z tytułu udzielonych pożyczek 17.362 tys. zł. Były one niższe o 16.373 tys. zł od kwoty należności na koniec 2013 r. (202.139 tys. zł). Nie wystąpiły należności przeterminowane lub przedawnione.

(akta kontroli str. 2223-2376)

3.4. Wykonanie wydatków

Wydatki FP zrealizowane zostały w wysokości 11.080.159 tys. zł, tj. na poziomie 93,2% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach oraz 100,2% w relacji do 2013 r. (11.056.774 tys. zł). Podstawowe grupy wydatków Funduszu i stopień realizacji planu po zmianach były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych ze składką na ubezpieczenie społeczne – 2.951.635 tys. zł (82,8%);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.405.594 tys. zł (100%);
- dodatki aktywizacyjne – 107.759 tys. zł (98%);
- świadczenia integracyjne – 47.871 tys. zł (97,7%);

⁴³ 6.1.3 PO KL Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych.

- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla zwalnianych rolników⁴⁴ – 218 tys. zł (21,8%);
- aktywne formy - 5.048.627 tys. zł (96,7%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń dla pracowników WUP, PUP, OHP – 248.493 tys. zł (95,3%);
- pozostałe wydatki – 238.275 tys. zł (98,7%);
- wydatki inwestycyjne – 23.752 tys. zł (62,3%);
- w pozycji inne zmniejszenia – 7.935 tys. zł.

Niski poziom wykonania planu wydatków inwestycyjnych (62,3%) dotyczył głównie zakupów środków trwałych lub wyposażenia przez jednostki publicznych służb zatrudnienia oraz OHP.

Struktura wydatków na aktywne formy bezrobocia (45,6% wydatków ogółem) była następująca:

- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.575.861 tys. zł (100% planu po zmianach i 31,2% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 1.321.151 tys. zł (odpowiednio 99,6% i 26,2%);
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych⁴⁵ – 835.329 tys. zł (odpowiednio 100% i 16,5%);
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych – 227.885 tys. zł (odpowiednio 98,1% i 4,4%);
- refundacja wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 213.500 tys. zł (odpowiednio 100% i 4,1%);
- roboty publiczne – 208.217 tys. zł (odpowiednio 99,7% i 4%).

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2014 r. wyniosły 76.925 tys. zł. Były niższe o 12.677 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. (89.602 tys. zł) i wynikały z terminów płatności określonych w umowach lub wpływu do Ministerstwa dokumentów finansowych po 31 grudnia 2014 r. Nie stwierdzono zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych (pożyczek).

(akta kontroli str. 2223-2396)

3.5. Zamówienia publiczne

W 2014 r. dysponent Funduszu przeprowadził cztery postępowania o udzielenie zamówień, finansowane ze środków Funduszu⁴⁶:

- administrowanie scentralizowaną infrastrukturą PSZ – oprogramowaniem *Syriusz* oraz bazodanowym środowiskiem technologicznym, brutto 1.710,2 tys. zł;
- administrowanie scentralizowaną infrastrukturą PSZ – infrastrukturą centrum przetwarzania danych, brutto 898,9 tys. zł;
- utrzymanie w sprawności i rozwój *Wortalu publicznych służb zatrudnienia*, brutto 766,5 tys. zł;
- utrzymanie w sprawności i rozwój systemu teleinformatycznego *Centralna baza ofert pracy* (CBOP), brutto 276,8 tys. zł.

Zamówienia szczegółowe realizowane były w ramach umów ramowych⁴⁷ zawartych przez CRZL. Na podstawie § 16 ww. umów, po zakończeniu realizacji projektów systemowych przewidziano możliwość całościowego przeniesienia praw i obowiązków związanych z realizacją przedmiotu umowy w drodze umowy cesji na Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W wyniku przeprowadzonych postępowań szczegółowych zawarto umowy na kwotę ogółem 3.652,3 tys. zł. Z tytułu realizacji umów wpłynęły do Funduszu Pracy faktury na kwotę 414,3 zł

⁴⁴ Osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którą stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i która nie jest uprawniona do zasiłku przysługuje pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego.

⁴⁵ Zadanie realizowane na podstawie art.108 ust. 1f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁶ Zamówienie nr 14/DI/UR/2014, 15/DI/UR/2014, 16/DI/UR/2014 i 17/DI/UR/2014.

⁴⁷ Umowa nr U/ZPC/8/1.12/2012/2013 z 5 sierpnia 2013 r. oraz nr U/61/1/2013 z 16 grudnia 2013 r.

tys. zł, z tego w 2014 r. zapłacono 99,6 tys. zł. Pozostała kwota, tj. 314,7 tys. zł, została zapłacona w 2015 r. Nie stwierdzono opóźnień w dokonywanych płatnościach.

Badanie wskazanych zamówień publicznych przeprowadzono pod kątem prawidłowości trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Stwierdzono, że postępowania przeprowadzono z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1745-2059)

3.6. Wykorzystanie rezerwy Funduszu Pracy

W planie finansowym FP na 2014 r. według zadań oraz organów finansujących te zadania, zostały ujęte rezerwy dysponenta Funduszu w następującej wysokości:

- 277.351,9 tys. zł – na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 10.348,5 tys. zł – na finansowanie innych zadań fakultatywnych PUP;
- 614,3 tys. zł – na finansowanie innych zadań fakultatywnych WUP.

Rezerwę na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w ciągu roku zwiększono o 298.900,0 tys. zł, do kwoty 576.251,9 tys. zł, rozdysponowano natomiast 568.382,9 tys. zł (stan na koniec roku – 7.869,0 tys. zł). Rezerwę na inne zadania fakultatywne PUP zwiększono natomiast o 2.650,0 tys. zł, do kwoty 12.998,5 tys. zł, rozdysponowano zaś 11.834,9 tys. zł (stan na koniec roku – 1.163,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2060-2222)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

4. Rzetelność sprawozdań

*Opis stanu
faktycznego*

Dysponent FP w terminie sporządzał i przedstawiał wymagane sprawozdania⁴⁸. Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta oraz informacji składanych przez jednostki wchodzące w skład publicznych służb zatrudnienia oraz OHP⁴⁹.

Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzano i nie składano korekt tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 2266-2382)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

5. Wykonanie zadań

5.1. Realizacja zadań ustawowych

*Opis stanu
faktycznego*

1. W 2014 r. z FP wypłacono 264,3 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 72,5 tys. (o 21,5%) mniej niż w 2013 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.350,9 tys., tj. o 250,1 tys. (o 11,9%) więcej niż w 2013 r.

Aktywizacją zawodową w 2014 r., m.in. w ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz w porównaniu z 2013 r., objęto łącznie 504,9 tys. osób, tj. o 29,2 tys. osób (o 6,1%) więcej niż w 2013 r.:

- szkolenia – 78,6 tys. osób, tj. mniej o 6,3 tys. (o 7,5%);
- staże – 219,7 tys. osób, tj. więcej o 25,6 tys. (o 13,2%);
- podejmowanie działalności gospodarczej – 51,2 tys. osób, tj. więcej o 5,0 tys. (o 10,8%);
- prace interwencyjne – 31,1 tys. osób, tj. mniej o 2,8 tys. (o 8,2%);
- roboty publiczne – 32,6 tys. osób, tj. więcej o 89 osób (o 0,3%);
- doposażenie stanowisk pracy – 41,6 tys. osób, więcej o 8,5 tys. (o 25,9%);
- prace społecznie użyteczne – 42,9 tys. osób, mniej o 3,5 tys. (o 7,5%).

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Por. § 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.

W 2014 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.825,2 tys. osób bezrobotnych, w ciągu roku ich liczba zmniejszyła się o 332,7 tys. osób. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2014 r. wyniosła 11,5% i była o 1,9 punktu procentowego niższa w porównaniu z końcem 2013 r.

W 2014 r. w publicznych służbach zatrudnienia, z poradnictwa indywidualnego skorzystało ogółem 530,0 tys. osób, tj. o 22% mniej niż w 2013 r. (679,3 tys. osób), natomiast z poradnictwa grupowego skorzystało 131 tys. osób w 11,8 tys. grupach, tj. o 61,7% więcej niż w 2013 r. (81 tys. osób w 10,4 tys. grup).

2. W 2014 r. przyjęto ostateczne raporty końcowe z realizacji dwóch projektów pilotażowych pn. *Twoja kariera – twój wybór* oraz *Partnerstwo dla pracy*. Celem pierwszego z nich było sprawdzenie nowych instrumentów rynku pracy adresowanych do osób bezrobotnych w wieku do 30 roku życia, obejmujących bon szkoleniowy, bon na kształcenie podyplomowe, bon na kształcenie zawodowe i policealne, bon stażowy dla osób w wieku 30 lat i mniej, bon dla pracodawcy za zatrudnienie absolwenta szkoły wyższej oraz dotację na zasiedlenie. W ramach pilotażu działaniami aktywizacyjnymi objęto 3 tys. osób. Przetestowano innowacyjne narzędzia służące zwiększeniu aktywności, samodzielności i mobilności osób młodych w 23 powiatach.

Celem drugiego projektu było wypracowanie optymalnego modelu współpracy na poziomie województwa, między WUP, PUP, agencjami zatrudnienia oraz innymi partnerami rynku pracy, w celu stworzenia efektywnego systemu aktywizacji bezrobotnych wspierającego urzędy pracy. W ramach pilotażu działaniami aktywizacyjnymi objęto 3 tys. uczestników pilotażu w trzech województwach i były to osoby długotrwale bezrobotne (50%), bezrobotne kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia i bezrobotni niepełnosprawni. W ramach projektu przetestowany został model kontraktowania (zlecenia) usługi aktywizacyjnej oraz oceniono funkcjonalność oraz efektywność nowych rozwiązań w zakresie kontraktowania usługi aktywizacyjnej.

3. Z dniem 27 maja 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, wprowadzająca nowe instrumenty aktywizacyjne, które miały poszerzyć możliwości pomocy oferowanej przez PUP bezrobotnym i pracodawcom, a ich celem miało być zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych. Od dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy, do 31 grudnia 2014 r. najwięcej osób bezrobotnych zaktywizowano w ramach:

- bonu stażowego – staż rozpoczęło 10,2 tys. bezrobotnych do 30 roku życia, na dzień 31 grudnia 2014 r. 9,6 tys. osób kontynuowało tę formę aktywizacji;
- bonu szkoleniowego – szkolenie rozpoczęło 2,5 tys. bezrobotnych do 30 roku życia, ukończyło 2,4 tys. osób (96%), a 83 osoby kontynuowało aktywizację;
- bonu na zatrudnienie – 1,6 tys. bezrobotnych do 30 roku życia podjęło zatrudnienie, na dzień 31 grudnia 2014 r. udział w tej formie aktywizacji kontynuowało 1,5 tys. osób;
- bonu na zasiedlenie – 1,3 tys. osób bezrobotnych do 30 roku życia podjęło pracę poza miejscem zamieszkania, a 42 osoby zdecydowały się w ramach tej formy na podjęcie działalności gospodarczej.

Pracę subsydiowaną⁵⁰ po raz pierwszy w życiu w ramach refundacji składek na ubezpieczenie społeczne osób bezrobotnych do 30 roku życia podjęło 29 osób, na dzień 31 grudnia 2014 r. tę formę aktywizacji kontynuowało 25 osób (86,2%). Na zadania z zakresu aktywizacji młodych w 2014 r. wydatkowano 57.126 tys. zł (80,5% planu po zmianach). Prace subsydiowane w ramach dofinansowania pracodawcy lub przedsiębiorcy wynagrodzeniem za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50. rok życia podjęło 1,2 tys. osób bezrobotnych. Na tę formę pomocy ze środków FP wydatkowano w 2014 r. 2.791 tys. zł (55,8% planu po zmianach).

Prace społecznie użyteczne w ramach *Programu Aktywizacja i Integracja (PAI)* podjęło 745 osób bezrobotnych, na które wydatkowano (w tym PAI) 40.684 tys. zł (98,6% planu po zmianach).

⁵⁰ Polega na udzielaniu przez państwo bezzwrotnej pomocy finansowej przedsiębiorstwom, które tworzą nowe miejsca pracy.

W ramach trójstronnej umowy szkoleniowej, szkolenie w zakresie umiejętności i kwalifikacji gwarantujących zatrudnienie podjęło 239 osób bezrobotnych, a ukończyło 212 osób (88,7%), wydatkowano kwotę 651,9 tys. zł.

W ramach zatrudnienia przez pracodawcę w pełnym wymiarze czasu pracy bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy w ramach świadczenia aktywizacyjnego, pracę rozpoczęło 29 osób, wydatkowano na ten cel 101 tys. zł (0,3% planu po zmianach). Tylko dwie osoby podjęły pracę na stanowisku utworzonym przez pracodawcę lub przedsiębiorcę w ramach grantu na telepracę, na które w 2014 r. wydatkowano 20 tys. zł.

Wnioski o przyznanie środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego złożyło 1,7 tys. pracodawców, wsparciem objęto 372 pracodawców i 10 tys. pracowników, wydatkowano 20.481 tys. zł (51,2% planu).

Na zlecenie działań aktywizacji agencjom zatrudnienia wydatkowano 30 tys. zł (2% planu po zmianach). Jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków na tę formę pomocy była potrzeba przygotowania dokumentacji i przeprowadzenia procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W praktyce nie zaistniała forma aktywizacji w ramach zatrudnienia przez pracodawcę w pełnym wymiarze czasu pracy bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną w ramach świadczenia aktywizacyjnego.

Profilowaniem pomocy objęto 2.239,5 tys. osób bezrobotnych. Na dzień 31 grudnia 2014 r. 1.546,8 tys. osób miało ustalony profil pomocy⁵¹.

Na koniec 2014 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.825,2 tys. bezrobotnych, w ciągu roku ich liczba zmniejszyła się o 332,7 tys. osób. Z nowych instrumentów aktywizacji skorzystało około 18 tys. osób bezrobotnych, co nie wpłynęło w istotny sposób na poprawę sytuacji tej grupy osób na rynku pracy.

(akta kontroli str. 2263-2265; 2640-3253)

5.2. Budżet zadaniowy

Dla zadania 14.1 *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* oraz dla podzadań 14.1.1 *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia* oraz 14.1.3 *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych*, za pośrednictwem aplikacji BUZA⁵², na formularzu BZ-K został przekazany do Ministra Finansów *Skonsolidowany plan wydatków jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych (...)* zawierający informacje o planowanych wydatkach, celu i mierniku na poziomie zadania 14.1.W. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*. Na realizację zadania w 2014 r. zaplanowana została skonsolidowana kwota wydatków państwa w wysokości 16.680.000 tys. zł (w tym dysponent FP – 11.888.065 tys. zł).

Celem zadania było zmniejszenie bezrobocia oraz zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością publicznych służb zatrudnienia i przestrzeganie standardów usług na rynku pracy.

Miernik zaplanowany dla przedmiotowego zadania (liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy na poziomie 513,3 tys.) nie został osiągnięty. Wykonanie wyniosło 504,9 tys. osób. Jako przyczynę⁵³ nieosiągnięcia wartości miernika wskazano głównie nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która poszerzyła katalog aktywnych programów rynku pracy. Wyższy koszt programu aktywizacji mógł mieć wpływ na objęcie mniejszej, niż zakładano, liczby osób objętych aktywnymi programami rynku pracy. W 2014 r. osoby bezrobotne częściej podejmowały zatrudnienie niesubsydiowane, aniżeli brały udział w aktywnych programach rynku pracy. Wykonanie planu wydatków na zadanie 14.1.W wyniosło 11.080.158,7 tys. zł, co stanowiło 93,2% planu.

W ramach zadania 14.1.W, realizowano trzy podzadania: 14.1.1.W *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia*; 14.1.3.W *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych*; 14.1.4.

⁵¹ Do pierwszego profilu pomocy zakwalifikowano 66,6 tys. osób, do drugiego – 1.038,6 tys. osób, a do trzeciego – 441,6 tys. zł osób bezrobotnych.

⁵² Aplikacja *Trezor BUZA* umożliwiająca opracowanie formularzy sprawozdawczych.

⁵³ Komentarz Ministerstwa do sprawozdania z wykonania w układzie zadaniowym wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich za 2014 r. dotyczący niewykonania (przekroczenia wykonania) poszczególnych mierników.

Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży. Wykonanie wydatków w podzadaniu 14.1.1.W wyniosło 518.454 tys. zł, tj. na poziomie 96% planu po zmianach, w podzadaniu 14.1.3.W – 10.348.204,4 tys. zł, tj. 92,9% planu po zmianach, a w podzadaniu 14.1.4 – 213.499,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

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

- dla podzadania 14.1.1.W miernikiem był wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego, jego wykonanie wyniosło 6,1%, przy planie 10%;
- dla podzadania 14.1.3.W miernikiem była liczba osób uczestniczących w podstawowych formach aktywizacji zawodowej, jego wykonanie wyniosło 454,8 tys. osób, przy planie 530,0 tys. osób;
- dla podzadania 14.1.4 miernikiem była liczba beneficjentów korzystających z usług rynku pracy oferowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy, jego wykonanie wyniosło 117,1 tys. osób, przy planie 140,0 tys. osób, co wynikało ze wzrostu zainteresowania uczestników formami aktywnego poszukiwania pracy i możliwościami organizacyjnymi jednostek.

Prowadzony monitoring mierników pozwalał na zidentyfikowanie przypadków, w których na skutek zmian w planie finansowym byłaby zagrożona realizacja mierników. Nie dokonywano jednak korekt planowanych wartości, ze względu na brak odpowiednich podstaw prawnych.

(akta kontroli str. 683-685; 1504; 2223-2228; 2241-2252; 2364-2365)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

6. Działania podejmowane przez dysponenta Funduszu Pracy w ramach kontroli i nadzoru

Biuro Kontroli MPiPS, zgodnie z harmonogramem kontroli, przeprowadziło w 2014 r. jedną kontrolę dotyczącą wykorzystania środków FP pn. *Prawidłowość wydatkowania środków w ramach realizowanych programów specjalnych dofinansowywanych z rezerw Funduszu Pracy w latach 2012 i 2013*. Kontrolą objęto 10 PUP, które realizowały programy specjalne. Ich działalność w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie. Zaleceń pokontrolnych nie wystosowano.

(akta kontroli str. 210-228; 233-234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w zbadanym obszarze.

7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Stan realizacji wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie dotyczącym FP był następujący:

1) *Zapewnienie terminowego przekazywania dokumentów księgowych do Biura Budżetu i Finansów.* Ministerstwo podjęło i kontynuowało działania dyscyplinujące komórki organizacyjne Ministerstwa w zakresie wewnętrznych procedur dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowych. Znalazło to wyraz w dyspozycjach Dyrektora Generalnej, wydanych kierującym tymi komórkami. Podczas niniejszej kontroli, w dowodach księgowych objętych badaniem, nie stwierdzono przypadków opóźnień w przekazywaniu dokumentów księgowych do wskazanego Biura.

2) *Wyeliminowanie przypadków przyjmowania w budżecie zadaniowym mierników, które nie zapewniają uzyskania danych o ich wykonaniu w terminie złożenia sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego.* Podczas prac nad projektem budżetu zadaniowego na 2015 r., Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz podjął działania w celu zastąpienia mierników, których wartości wykonane nie były w ubiegłych latach możliwe do przedstawienia w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁴, miernikami, których wartość można ustalić w tych terminach dla celów sprawozdawczych. Na potrzeby prac nad budżetem zadaniowym na 2015 r., Departament ten przygotował szczegółową instrukcję do formularza opisowego.

(akta kontroli str. 3261-3276)

⁵⁴ Dz. U. z 2011 r. nr 298, poz. 1766.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2014 r.

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

NIK stwierdza, że wykonanie w 2014 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), w zakresie dotyczącym realizacji ustawowych zadań dotyczących ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁵, było prawidłowe. Księgi rachunkowe prowadzono prawidłowo, a roczne sprawozdania budżetowe sporządzono terminowo i rzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast: braku monitorowania spraw w zakresie odmowy wypłat świadczeń ze środków Funduszu oraz sporów powstałych w związku z odmową wypłaty świadczenia, przez zobowiązany do tego Departament Funduszy oraz przewlekłych postępowań w sprawie umorzenia nieściągalnych należności, co miało wpływ na stan Funduszu w zakresie należności. Brak było również jednolitych zasad obowiązujących wojewódzkie urzędy pracy (WUP) w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności Funduszu. Stąd praktyka w tym zakresie była zróżnicowana, w zależności od stosowanej przez dany urząd polityki rachunkowości. Ocenę wykonania planu finansowego FGŚP umniejsza również znikome wykorzystanie w 2014 r. środków przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁵⁶. Z regulacji ustawowych dotyczących łagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców skorzystało w 2014 r. tylko 135 pracodawców, a kwota wypłacanej pomocy dla 2.486 pracowników wyniosła zaledwie 12.048 tys. zł, z 204.600 tys. zł przeznaczonych na ten cel.

Uzasadnienie
oceny

W 2014 r. świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych otrzymało 24,6 tys. osób, a średnia wartość świadczenia przypadająca na jedną osobę wynosiła 6.527 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że utrzymywany wysoki stan należności i brak jednolitych zasad w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności Funduszu przez WUP, skutkuje niedostateczną wiedzą dysponenta Funduszu o jego faktycznej sytuacji finansowej i prowadzonej gospodarce finansowej, jak również brakiem przejrzystości w gospodarowaniu środkami finansowymi. Badanie 15 wniosków w sprawie umorzenia należności FGŚP na kwotę 34.032 tys. zł wykazało, że wnioski o umorzenie przekazywane były do dysponenta Funduszu po kilku latach od chwili powzięcia informacji o zaistnieniu przesłanek umorzenia, co oznacza istnienie w bilansie należności powiększonych o odsetki. Zauważyć również należy, że WUP dokonują w księgach rachunkowych odpisów aktualizujących należności według własnych zasad. Dysponent Funduszu nie przekazał, w ramach sprawowanego nadzoru, wytycznych w tym zakresie, mimo iż do zadań Departamentu Funduszy, bezpośrednio odpowiedzialnego za nadzór nad FGŚP należy⁵⁷ opracowywanie wyjaśnień, zaleceń i wytycznych w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej FGŚP, a do zadań Biura Budżetu i Finansów⁵⁸, realizacja zadań dysponenta FGŚP w zakresie gospodarowania środkami finansowymi (z wyłączeniem spraw pozostających w kompetencji Departamentu Funduszy).

Uwagę zwraca także duża liczba spraw rozstrzyganych przez sądy na niekorzyść Funduszu. W 2014 r., w związku z odmową wypłaty świadczenia ze środków Funduszu w całości lub w części, sąd rozstrzygnął 129 spraw, w tym 97 spraw niekorzystnie dla Funduszu. Odpowiedzialny za realizację tego zadania Departament Funduszy nie analizował sytuacji w tym zakresie i nie formułował zaleceń i wytycznych dotyczących odmowy przyznawania świadczeń przez wojewódzkie urzędy pracy.

⁵⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r., poz. 272 ze zm.).

⁵⁶ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1291).

⁵⁷ Por. § 20 pkt 22 regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego zarządzeniem nr 21 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2013 r.

⁵⁸ Jak wyżej – § 34 pkt 4.

Wyniki kontroli

FGŚP został utworzony ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁹. Od 1 października 2006 r. działa na podstawie przepisów ustawy z 13 lipca 2006r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Z dniem 1 stycznia 2012 r. utracił osobowość prawną⁶⁰. Zadania Funduszu przejął Minister Pracy i Polityki Społecznej jako dysponent Funduszu oraz marszałkowie województw, przy pomocy WUP. Z dniem 1 stycznia 2012 r. minister przejął aktywa trwałe i składniki majątkowe, w tym budynek administracyjno-biurowy w Gdańsku przy ul. Rzeźnickiej 58. Pomieszczenia budynku najmowano. Przychody z tego tytułu wyniosły 570,2 tys. zł w 2014 r., a koszty 316,6 tys. zł. Zarządzeniem Nr 22⁶¹ powołano komisję przetargową oraz określono zasady zbywania nieruchomości Funduszu. Do czasu zakończenia kontroli Fundusz nie zbył ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 3553-3605)

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego FGŚP na 2014 r. został przekazany Ministrowi Finansów w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014. Przychody Funduszu określono na 523.965 tys. zł, a koszty na 437.491 tys. zł⁶².

W ustawie budżetowej na rok 2014, w planie finansowym Funduszu założono:

- stan Funduszu na początek roku – 4.654.465 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 2.705.357 tys. zł i należności – 1.965.808 tys. zł;
- stan Funduszu na koniec roku – 4.740.939 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 2.835.731 tys. zł i należności – 1.922.808 tys. zł;
- przychody – 523.965 tys. zł, w tym składki od pracodawców – 381.275 tys. zł oraz pozostałe przychody – 142.690 tys. zł⁶³;
- koszty realizacji zadań – 437.491 tys. zł, w tym koszty własne – 230.621 tys. zł oraz transfery na rzecz ludności – 206.500 tys. zł.

(akta kontroli str. 3278-3327)

Wydatki dotyczące transferów na rzecz ludności mieszczących się w należnościach w 2014 r., według tytułów wypłaconych świadczeń pracowniczych⁶⁴, zaplanowano w wysokości 199.750 tys. zł, a wykonanie planu wyniosło 159.350 tys. zł, co stanowiło 79,8%, a w stosunku do wykonania w 2013 r. – 75,5%. W strukturze transferów⁶⁵ ujęto:

- gwarantowane wynagrodzenia za pracę – 67.849 tys. zł, co stanowi 83,8% planu i 81,4% wykonania za rok poprzedni;
- składki na ubezpieczenie społeczne⁶⁶ – 12.903 tys. zł, odpowiednio 93,7% i 83,7%;

⁵⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.).

⁶⁰ 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.).

⁶¹ Zarządzenie Nr 22 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej do wyłonienia nabywcy nieruchomości FGŚP.

⁶² Projekt opracowano w oparciu o następujące założenia: przyjęcia wskaźnika nominalnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw na poziomie 103,5% w 2014 r. w stosunku do 2013 r.; utrzymania wysokości składki na poziomie 0,10% od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁶³ W tym: odsetki bankowe (bieżące i od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów) 51.500 tys. zł; pozostałe odsetki 89.900 tys. zł.

⁶⁴ Według tytułów wypłaconych świadczeń na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz ustawy z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 674), zwiększających należności Funduszu.

⁶⁵ Wypłaty dokonane na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

⁶⁶ Należne od pracodawców na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy⁶⁷ – 6.203 tys. zł, odpowiednio 102,9% i 93,1%;
- odszkodowania⁶⁸ – 17.195 tys. zł, odpowiednio 67,3% i 63,6%;
- odprawy pieniężne⁶⁹ – 54,726 tys. zł, odpowiednio 76,1% i 69,9%;
- dodatek wyrównawczy⁷⁰ – 13 tys. zł, odpowiednio 16,3% i 13,1%;
- ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych – 461 tys. zł, odpowiednio 32% i 246,5%.

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych otrzymało w 2014 r. 24,6 tys. osób. W porównaniu z 2013 r. stanowiło to 71,1%. Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2014 r. wynosiła 6.527 zł i była wyższa w stosunku do 2013 r. o 6% (6.150 zł). Liczba pracodawców, za których zostały zaspokojone roszczenia pracownicze, wyniosła ponad 1 tys., co stanowiło 102% w relacji do 2013 r.

(akta kontroli str. 3339-3344)

W 2014 r., w związku z odmową wypłaty świadczenia w trybie art. 15-19 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu w całości lub w części, wpłynęło do sądów 3.884 spraw na kwotę 38.605 tys. zł, z czego sąd rozstrzygnął 129. Ogółem w 2014 r. zapadło 338 rozstrzygnięć sądowych na ogólną kwotę 5.899,6 tys. zł, dotyczących zarówno 2014 r. jak i lat poprzednich, z których niekorzystnych dla Funduszu było 216 spraw na łączną kwotę 983,9 tys. zł (119 spraw z lat ubiegłych – 585,5 tys. zł; 97 spraw z 2014 r. – 398,4 tys. zł).

Do rozstrzygnięcia przez sądy pozostało 3.755 spraw dotyczących 2014 r. w związku z odmową wypłaty świadczeń z ww. tytułu przez Fundusz.

Według Dyrektora Departamentu Funduszy, *Wyroki sądowe jak i cała dokumentacja dotycząca wypłat świadczeń z FGŚP bądź odmów znajduje się w posiadaniu WUP. Ministerstwo nie posiada informacji dotyczących uzasadnienia wydanych wyroków, na podstawie których marszałek był zobowiązany wypłacić dochodzone świadczenia. Przedstawiciele Departamentu nie uczestniczą w postępowaniu sądowym, a zatem nie ma możliwości śledzenia przebiegu tych spraw bądź wpływu na wynik spraw prowadzonych przez radców prawnych zatrudnionych w WUP.*

Do zadań Departamentu Funduszy należy w szczególności m.in.: zgodnie z § 20, pkt 22 regulaminu organizacyjnego, opracowywanie wyjaśnień, zaleceń i wytycznych w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej FGŚP oraz – stosownie do wprowadzonej do § 20 zmiany polegającej na dodaniu pkt 15a)⁷¹ – *prowadzenie obsługi prawnej w zakresie zadań realizowanych przez dysponenta FGŚP, polegającej na sporządzaniu opinii prawnych, opiniowaniu porozumień i umów, wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami i występowaniu przed urzędami jako strona postępowania.*

(akta kontroli str. 30-32, 74, 3346, 3349-3353)

Wydatki dotyczące transferów na rzecz ludności, niemieszczące się w należnościach, zaplanowano w wysokości 206.500 tys. zł, a wykonanie wyniosło 13.158⁷² tys. zł, co stanowiło 6,4% planu.

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

- 1.110 tys. zł dokonane z mocy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁷³, co stanowiło 58,4% planu (1.900 tys. zł);

⁶⁷ Art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy.

⁶⁸ Jak wyżej – art. 36 § 1.

⁶⁹ Przysługujące na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r., poz. 192).

⁷⁰ O którym mowa w art. 230-231 Kodeksu pracy.

⁷¹ Zarządzenie nr 20 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 kwietnia 2014 r.

⁷² W pozycji tej zawarta jest kwota 144 tys. zł wynikająca z rozliczeń w styczniu 2015 r. dot. roku 2014. (przedsiębiorca nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania środków zobowiązany jest do rozliczenia się z WUP, o czym stanowi § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy.

⁷³ Art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (tzw. międzynarodowe postępowania upadłościowe).

- 12.048 tys. zł⁷⁴ dokonane z mocy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy⁷⁵, co stanowiło 5,9% planu (204.600 tys. zł).

(akta kontroli str. 3335-3338)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stwierdzono, że nie posiadał wiedzy w zakresie przyczyn odmowy wypłat świadczeń ze środków Funduszu oraz sporów powstałych w związku z odmową wypłaty świadczenia, przez zobowiązany do tego Departament Funduszy.

2. Wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

2.1. Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2014 r. wynosił 4.676.030 tys. zł, kształtując się na poziomie 100,5% planu. Głównymi pozycjami w stanie Funduszu były:

- środki pieniężne – 2.739.281 tys. zł, (w tym 2.715.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 20.588 tys. zł *overnight*⁷⁶);
- należności ogółem – 1.954.017 tys. zł⁷⁷.

Największy udział w należnościach ogółem stanowiły należności z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych w kwocie 1.950.616 tys. zł. W 2014 r. nie były udzielone pracodawcom żadne pożyczki z Funduszu⁷⁸.

Zobowiązania na początek roku ukształtowały się na poziomie 17.268 tys. zł.

FGŚP w 2014 r. osiągnął przychody w kwocie 565.774 tys. zł, czyli wyższe od planowanych o 41.809 tys. zł, co stanowiło 108% planu oraz wyższe od osiągniętych w roku poprzednim o 7.257 tys. zł. Na przychody Funduszu uzyskane w tym okresie złożyły się:

- składki od pracodawców (0,10% podstawy wymiaru)⁷⁹ – 390.424 tys. zł (102,4% planu);
- pozostałe przychody – 175.350 tys. zł (122,9% planu).

Największą pozycję, pod względem wielkości pozostałych przychodów, stanowiły pozostałe odsetki w kwocie 104.568 tys. zł, na które złożyły się głównie przypisane odsetki ustawowe od przeterminowanych wierzytelności oraz odsetki bankowe w kwocie 68.721 tys. zł, od środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów (142 tys. zł z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie *overnight* i 68.552 tys. zł z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie terminowe). Odsetki od środków na rachunkach bieżących w WUP wyniosły w 2014 r. 27 tys. zł.

(akta kontroli str. 3328, 3330, 3332-3334)

Realizacja windykacji w 2014 r. wynosiła 89.922 tys. zł⁸⁰, co stanowiło 209,1% w porównaniu z planem oraz 117,6% w relacji do 2013 r. Najwięcej zwrotów z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych w 2014 r. kwotowo odzyskano w województwach: dolnośląskim (12.357 tys. zł), śląskim (11.006 tys. zł) i pomorskim (9.822 tys. zł).

(akta kontroli str. 3345)

2.2. Wydatki Funduszu w 2014 r. zostały zrealizowane w kwocie 151.239 tys. zł, co stanowiło 34,6% planu według ustawy budżetowej (437.491 tys. zł) oraz 81,8% w porównaniu z 2013 r.

- W stosunku do planu wydatków wynikających z ustawy budżetowej, koszty bieżące własne stanowiły 59,8% (137.894 tys. zł), w tym pozostałe 56,4% (113.818 tys. zł), na które składały się m.in.: koszty poboru składki w kwocie 1.942 tys. zł (co stanowiło 99,8% planu po zmianie i 101,9% w porównaniu do ustawy budżetowej) oraz umorzenia nieściągalnych należności z tytułu wypłaconych świadczeń w kwocie 111.876 tys. zł (odpowiednio 55,9% i 55,9%).
- Wpłaty do budżetu państwa, będące refundacją wydatków poniesionych przez Ministerstwo na obsługę FGŚP (wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi) – 4.602 tys. zł (94,0% planu).
- Różne przelewy - była to refundacja wydatków poniesionych przez marszałków województw na obsługę FGŚP (wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi) – 19.474 tys. zł (81,8% planu).

⁷⁴ W pozycji tej zawarta jest kwota 144 tys. zł wynikająca z rozliczeń w styczniu 2015 r. dotycząca 2014 r.

⁷⁵ Por. przypis 58.

⁷⁶ Por. przypis 37.

⁷⁷ Kwota brutto, tj. z odpisem aktualizującym.

⁷⁸ Pożyczki dla pracodawców mogą być udzielane wyłącznie na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2011 r. Nr 234, poz. 1385).

⁷⁹ Art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

⁸⁰ Kwota główna – 67.967 tys. zł i odsetki – 8.496 tys. zł.

- Wydatki na inwestycje – 219 tys. zł (59,2% planu). Wykonanie planu na niższym poziomie miało głównie związek ze złożeniem przez WUP wniosków o przyznanie środków na kwotę niższą od początkowo określonych potrzeb. W 2014 r. wnioski złożyło dziesięć WUP na kwotę 242,7 tys. zł, o 1,8 tys. zł mniejszą od planowanej z uwagi na niższą wycenę zamówienia. Zakupy zostały dokonane za sumę 219,5 tys. zł, niższą w stosunku do zapotrzebowanej, co wynikało z osiągnięcia w postępowaniach cen niższych od planowanych. Z planowanych zakupów zrezygnowały trzy WUP (50 tys. zł), a dwa inne, korygując plan zakupów, zmniejszyły wydatki o 14,5 tys. zł. W 2014 r., dla 13 spośród 16 WUP, 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.
- W oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy z planowanej kwoty 204.600 tys. zł wydatkowano 12.048 tys. zł, tj. 5,9% planu. Przyczyną tak niskiego wykonania był wpływ do WUP mniejszej liczby wniosków o wypłatę świadczeń z tytułu w/w ustawy, niż zakładano na etapie przygotowania projektu ustawy.

(akta kontroli str.3329-3331, 3333, 3347-3348, 3606-3755)

2.3. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2014 r. wyniósł 5.090.565 tys. zł i był wyższy o 8,9% od stanu na początku 2014 r. oraz o 7,4% wyższy od przyjętego w ustawie budżetowej.

Głównymi pozycjami w stanie Funduszu były:

- środki pieniężne – 3.092.190 tys. zł, co stanowiło 109% planu po zmianach (w tym: 3.045.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 46.050 tys. zł w zarządzaniu *overnight*);
- należności ogółem – 2.016.905 tys. zł⁸¹; największy w nich udział stanowiły należności z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych – 2.015.069 tys. zł; w tym 159.350 tys. zł wypłaconych w 2014 r.
- zobowiązania ukształtowały się na poziomie – 18.530 tys. zł.

(akta kontroli str. 3329-3330)

Stan należności na początek 2014 r. wyniósł w kwocie głównej 714.501 tys. zł wraz z odsetkami 165.353 tys. zł, natomiast na koniec 2014 r. wynosił w kwocie głównej 706.983 tys. zł wraz z odsetkami – 176.822 tys. zł. Należności objęte odpisami aktualizującymi wartość należności to kwota główna 1.065.545 tys. zł oraz odsetki – 951.360 tys. zł. Odpisy wykorzystane w 2014 r. wynosiły 27.454 tys. zł oraz od nich odsetki 31.482 tys. zł. W zakresie odpisów przywróconych w 2014 r. jak i dokonanych wpłat na poczet należności (poza objętymi odpisami), dysponent Funduszu nie posiadał danych.

WUP nie powiadamiały dysponenta Funduszu o przedawnieniu roszczeń w 2014 r.

Decyzją dysponenta Funduszu w 2014 r. odroczone termin płatności należności na kwotę 17.661 tys. zł oraz rozłożono na raty należności na kwotę 1.470 tys. zł.

Odnosząc się do faktu nieobjęcia należności w kwocie głównej wraz z odsetkami odpisami aktualizującymi wartość należności, zgodnie z zapisami polityki rachunkowości wprowadzonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zarządzeniem⁸² nr 18 z dnia 8 kwietnia 2014 r., dyrektor Biura Budżetu i Finansów podał, że WUP dokonują w księgach rachunkowych odpisów aktualizujących należności zgodnie z zasadami przyjętymi w swojej polityce rachunkowości, a ww. zarządzenie dotyczy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, przekazanie środków finansowych FGŚP na wypłatę świadczeń, a także ich wypłata powoduje, z mocy prawa, przeniesienie na marszałka województwa, działającego w imieniu dysponenta Funduszu, roszczenia wobec pracodawcy, likwidatora lub innej osoby zarządzającej majątkiem pracodawcy lub roszczenia do masy upadłości o zwrot wypłaconych świadczeń. Działania prawne zmierzające do odzyskania wypłaconych świadczeń marszałek województwa prowadzi przy pomocy WUP, o czym mowa w art. 31 ww. ustawy.

⁸¹ Kwota z odpisem aktualizującym należności.

⁸² Zarządzenie Nr 18 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości.

Zdaniem NIK, brak jednolitych zasad w WUP w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności Funduszu utrudnia wykonywanie przez dysponenta Funduszu skutecznej kontroli gospodarki finansowej FGŚP oraz nie zapewnia wymaganej przejrzystości w gospodarowaniu środkami finansowymi.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację finansową. W § 34, pkt 4 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa zapisano, że do zadań Biura Budżetu i Finansów należy realizacja zadań dysponenta FGŚP w zakresie gospodarowania środkami finansowymi, z wyłączeniem spraw pozostających w kompetencji Departamentu Funduszy oraz do zadań Departamentu Funduszy należy, zgodnie z § 20 pkt 22, opracowywanie wyjaśnień, zaleceń i wytycznych w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej FGŚP.

(akta kontroli str. 30-32, 60, 127-130, 3350-3356, 3417-3424.)

Zgodnie z art. 23 ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części w przypadkach całkowitej jej nieściągalności. W 2014 r. do dysponenta Funduszu wpłynęło 585 wniosków w sprawie umorzenia należności FGŚP na kwotę 141.754,6 tys. zł, z tego pozytywnie rozpatrzono 486 wniosków na kwotę 111.876,1 tys. zł, a negatywnie 35 na kwotę 8.723,3 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 15 wniosków WUP na kwotę 34.032 tys. zł, dotyczących umorzenia należności FGŚP rozpatrzonych w 2014 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Stwierdzono, że wnioski o umorzenie należności FGŚP były przygotowywane przez dyrektorów WUP i dotyczyły świadczeń wypłaconych nawet na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. W 11 sprawach⁸³ (z 15) dysponent Funduszu prowadził przewlekłe postępowanie, rozpatrując wnioski WUP w terminie od 1,5 do 8 miesięcy, wyrażając zgodę na umorzenie należności. Według Ministerstwa, wymaganie rozpatrywania spraw w określonym terminie miałyby negatywne konsekwencje dla jakości merytorycznego rozstrzygnięcia⁸⁴. W toku kontroli nie przedstawiono dodatkowej dokumentacji, z której wynikałoby, że dysponent Funduszu podejmował działania w celu uzupełnienia informacji do złożonych wniosków. Wynika stąd, że wnioski dyrektorów WUP i dokumentacja załączona do tych wniosków była kompletna. NIK zauważa, że Minister mając na względzie prawidłowość i szybkość postępowania określił w drodze rozporządzenia⁸⁵ katalog dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosków.

Stwierdzono również, że dysponent Funduszu w jednej⁸⁶ sprawie odmówił umorzenia należności, mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 23 ust. 7 i 8 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych⁸⁷, uzasadniając je, że przedstawione przez dyrektora WUP dokumenty nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że spółka, która nadal figuruje w KRS faktycznie nie istnieje, mimo iż w uzasadnieniu wniosku podano jakie czynności windykacyjne były podejmowane od 10 kwietnia 2003 r. do 8 października 2013 r., z informacją o bezskutecznej egzekucji od komornika sądowego, braku prowadzonej działalności pod wskazanym adresem i rachunków bankowych. Od należności głównej w wysokości 958,2 tys. zł na dzień 30 września 2013 r. zostały naliczone odsetki

⁸³ Nr: DF-III-40760/16-2(2)/SRT/14, DF-III-40760-13-8/MC/14, DF-III-40760/15-10(2)/SRT/14, DF-III-40760-15/5/MC/14, DF-III-40760/12-102(2)/SRT/14, DF-III-40760/1-8(2)/SRT/14, DF-III-40760-1-7-ECh/14, DF-III-40760-6-10/ASZ/13/14, DF-III-40760/11-8(2)/SRT/14, DF-III-40760-12-150-ECh/13, DF-III-40760/4-11(2)/SRT/14.

⁸⁴ Według Ministerstwa, w postępowaniu dotyczącym trybu zwrotu środków do FGŚP, w rozumieniu art. 23 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, nie stosuje się przepisów postępowania administracyjnego, dlatego też w tym postępowaniu nie ma zastosowania art. 37 i następny Kpa, dotyczący terminu rozpoznawania spraw w postępowaniu administracyjnym. Należności FGŚP mają charakter cywilnoprawny.

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji zawartych we wniosku marszałka województwa o określenie warunków zwrotu, odstąpienie od dochodzenia zwrotu lub umorzenie należności FGŚP (Dz. U. nr 278, poz. 1636).

⁸⁶ Rozstrzygnięcie nr DF-III-40760-12-150-ECh/13.

⁸⁷ Zgodnie z art. 23 ust. 7 i 8 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych całkowita nieściągalność zachodzi również w przypadku, gdy osoba prawna lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust.6 ust. 3, mimo nie wykreślenia z właściwego rejestru faktycznie nie istnieje, a dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części, gdy postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej albo przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej, zostało umorzone w całości lub w części należności.

w wysokości 1.302,6 tys. zł oraz doliczono koszty zastępstwa procesowego i bezskutecznej egzekucji w kwocie 7,3 tys. zł (łącznie kwota zadłużenia – 2.268,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 3350-3353, 3357-3367, 3425-3552)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Przewlekłe postępowania w sprawie umorzenia nieściągalnych należności, co miało wpływ na stan Funduszu w zakresie należności.
- 2) Brak nadzoru dysponenta Funduszu w zakresie ujednoczenia przez wojewódzkie urzędy pracy zasad w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności Funduszu.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2014 r. z wykonania planu finansowego FGŚP⁸⁸. Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta Funduszu.

NIK 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. 3381-3416)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

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

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

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

4.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Kontrolą objęto wydatki poniesione ze środków FGŚP w 2014 r. na podstawie faktur lub dokumentów równoważnych fakturom, stanowiące podstawę płatności, z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi oraz wydatków mniejszych niż 50 zł⁸⁹. W sumie badaniem objęto 59 dowodów na kwotę 1.005,8 tys. zł wylosowanych spośród 565 dowodów na kwotę 1.757,3 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.

(akta kontroli str. 3368-3380)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w wyniku przeprowadzonego badania, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Ocena wykonania zadań

Opis stanu faktycznego

W budżecie zadaniowym dla FGŚP określono zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy*, podzadanie 14.2.1. *Elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnieniu oraz działanie 14.2.1.1. Monitorowanie rozwiązań krajowych i wspólnotowych w obszarze ochrony roszczeń pracowniczych oraz inicjowanie nowych rozwiązań* i 14.2.1.2. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami FGŚP*.

⁸⁸ Sprawozdania: z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2014 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).

⁸⁹ Doboru próby dokonano z zastosowaniem metody monetarnej (MUS).

W układzie zadaniowym założono, że liczba osób objętych ochroną roszczeń pracowniczych, którym zostaną wypłacone świadczenia, wyniesie 35,5 tys., a wydatki – 201.650 tys. zł⁹⁰.

W 2014 r. wypłacono świadczenia 24.585 osobom na kwotę 172.364 tys. zł⁹¹. Mniejsza w stosunku do planowanej kwota wypłaconych świadczeń wynikała z mniejszej liczby wniosków o wypłatę świadczeń dla mniejszej liczby osób – wartość miernika na 2014 r. wyznaczana była w warunkach występującego spowolnienia gospodarczego. Ponadto w 2014 r. część pracodawców, u których przejściowo pogorszyły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej, skorzystała z przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, na podstawie której wypłacone zostały świadczenia na kwotę 12.048 tys. zł, ochroniono 2.486 miejsc pracy u 135 pracodawców.

Monitorowanie rozwiązań odbywało się za pomocą miernika określonego liczbą interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych. Wartość miernika na 2014 r. zaplanowano w ustawie budżetowej na 26, a wykonanie wyniosło 13. Mniejsza liczba interpelacji i zapytań poselskich była spowodowana rozszerzeniem przesłanek niewypłacalności w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, a według Ministerstwa, ich wcześniejszy brak był przyczyną wielu wątpliwości. Zdaniem NIK przyjęta wartość miernika w niewielkim stopniu odnosi się do stopnia realizacji zadań wynikających z działalności Funduszu, w tym skali bezpośrednio wypłaconych świadczeń.

(akta kontroli str. 683-695, 3305)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

V. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹², wnosi o:

1. Skuteczne egzekwowanie od pracowników obowiązku terminowego zwrotu należności z tytułu rozliczonych delegacji służbowych.
2. Kontynuowanie działań racjonalizujących zakres usług zleczanych wykonawcom zewnętrznym, które mogą być wykonane przez pracowników w ramach obowiązków służbowych.
3. Dokonanie analizy zasadności utrzymywania wysokiego stanu środków finansowych Funduszu Pracy, z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych.
4. Dokonanie analizy wyroków sądowych dotyczących odmowy wypłat świadczeń ze środków FGŚP, w celu wydania stosownych zaleceń i wytycznych służących wyeliminowaniu przypadków błędnych decyzji.
5. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, w celu wypracowania jednolitych zasad w tym zakresie dla wojewódzkich urzędów pracy obsługujących FGŚP.
6. Podjęcie działań, w celu skrócenia czasu na wydanie zgody w sprawie umorzeń należności nieściągalnych z FGŚP.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

⁹⁰ Wykazane zostały dane z zał. D do projektu planu finansowego FGŚP na 2014 r. dotyczące tylko wypłat świadczeń z za-kresu ochrony roszczeń pracowniczych (zwrotne i bezzwrotne, tj. transgraniczne).

⁹¹ Na kwotę tę składają się: 159 350 tys. zł - transfery na rzecz ludności mieszczące się w należnościach; 1.110 tys. zł - transfery na rzecz ludności nie mieszczące się w należnościach (tzw. transgraniczne bezzwrotne); 11.904 tys. zł – wypłaty dokonane w 2014 r. na rzecz ochrony miejsc pracy.

⁹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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 22 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski