



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.02.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/001. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

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

Kontrolerzy

1. Elżbieta Sieteska-Nielepkowicz, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97599 z 11 stycznia 2016 r.
2. Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97598 z 11 stycznia 2016 r.
3. Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97600 z 11 stycznia 2016 r.
4. Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97596 z 11 stycznia 2016 r.
5. Marek Ryszard Przystolik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97597 z 11 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 1-10)

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

Kierownik jednostki kontrolowanej Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r.,
Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej, do 16 listopada 2015 r.

(akta kontroli str. 41-43)

II. Wprowadzenie – część 31 - Praca

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 31 - Praca.

W ramach części 31 finansowano, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej², zadania z zakresu:

- 1) zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu;
- 2) stosunków pracy i warunków pracy;
- 3) wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych;
- 4) zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych;
- 5) związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³ w części 31;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 31, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych i prawidłowość sporządzenia tych sprawozdań;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.;
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812, ze zm.).

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

Zrealizowane w 2015 r. w części 31 – Praca dochody wyniosły 46.999 tys. zł, w tym 4.955 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez Ministra.

W 2015 r. w części 31 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 409.197 tys. zł, w tym 96.567 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez jednostkę objętą kontrolą. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1.003.505 tys. zł. Dysponent III stopnia nie planował i nie realizował w 2015 r. zadań finansowanych ze środków europejskich.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 31 – Praca.

W wyniku kontroli 25% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 1,16% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie finansowym dysponenta części budżetowej 31 oraz planie finansowym w układzie zadaniowym na 2015 r. osiągnięto cele prowadzonej działalności, a dysponent, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 31. Ujawnione podczas kontroli uchybienia w terminowym rozliczaniu delegacji służbowych nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne, łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 31 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia w tej części. Sprawozdania łączne dysponenta części 31 sporządzono prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z realizacji budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań za 2015 r. Zostały one sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na 2015 r. dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w wysokości 56.472 tys. zł, tj. o 2.015 tys. zł (3,7%) wyższe niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 46.999 tys. zł i były niższe o 16,8% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 52,5%. Przyczyną niższej realizacji planu dochodów było: niewykonanie planu dochodów w rozdziale 85366 – *Ochotnicze Hufce Pracy* (dalej OHP) i rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*. W rozdziale 85366 zrealizowane dochody wyniosły 37.222 tys. zł, co stanowiło 80,0% planu i wynikało z mniejszego zapotrzebowania na usługi i wyroby świadczone przez OHP. W rozdziale 75001 zrealizowano dochody w kwocie 4.801 tys. zł, co stanowiło 91,7% planu i wynikało z niższych spłat mikropożyczek udzielonych w ramach komponentu A Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich wraz z odsetkami. Wyższe wykonanie planu dochodów miało miejsce głównie w rozdziale 15011 – *Rozwój przedsiębiorczości*, gdzie zrealizowane dochody wyniosły 379 tys. zł (132,1% planu), co spowodowane było w szczególności zwrotem dotacji oraz w rozdziale 75071 – *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich* (CRZL), gdzie zrealizowane dochody wyniosły 344 tys. zł (119,0%), co wynikało głównie ze zwrotu dotacji, z rozliczeń z kontrahentami, partnerami i beneficjentami na podstawie umów, zwrotu odsetek bankowych oraz kar umownych od kontrahentów.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje oceny pozytywną i negatywną. W przypadku niespełnienia kryteriów dla oceny pozytywnej lub negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

Według stanu na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 31 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 7.533 tys. zł, w tym zaległości w kwocie netto 3.931 tys. zł. W porównaniu z 2014 r., należności ogółem były niższe o 637 tys. zł (o 7,8%), a zaległości netto niższe o 115 tys. zł (o 2,8%).

Należności w dziale 150 – Przetwórstwo przemysłowe wyniosły 5.869 tys. zł i dotyczyły przede wszystkim należności od beneficjentów (5.860 tys. zł, tj. 99,8%) z tytułu niewywiązania się z warunków umowy dofinansowania realizacji projektów w ramach Sektorowego PO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz PO Kapitał Ludzki.

Należności w dziale 750 – Administracja publiczna wyniosły 1.083 tys. zł i wynikały głównie z decyzji Ministra w sprawie zwrotu dotacji w związku z jej nieprawidłowym wykorzystaniem (768 tys. zł, tj. 71%), naliczonych kar umownych i odsetek od niezapłaconych kar umownych oraz należności od pracowników za przekroczenie limitu na rozmowy telefoniczne.

Należności w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej wyniosły 581 tys. zł i dotyczyły głównie usług świadczonych na rzecz kontrahentów zewnętrznych przez jednostki OHP (460 tys. zł, tj. 79%), należności z tytułu usług świadczonych przez Ośrodki Szkolenia Zawodowego oraz sprzedaży wyrobów wytworzonych w ramach usług świadczonych przez OHP.

Ministerstwo podejmowało działania w celu odzyskania należności, co skutkowało m.in. zmniejszeniem zaległości netto. W 2015 r. nie wystąpiły przedawnienia należności budżetowych.

(akta kontroli str.1771-1779; 1782-1810)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministra w zakresie dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Ujęte w ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki w części 31 w kwocie 395.265 tys. zł⁷ zwiększono w ciągu roku *per saldo* o 26.408 tys. zł, przez przeniesienie 28.178 tys. zł z rezerwy celowej, zmniejszenie wydatków o kwotę 1.770 tys. zł, w związku z przeniesieniem 336 tys. zł do części 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz 1.434 tys. zł do części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo RP w Unii Europejskiej. Zwiększone wydatki przeznaczono m.in. na:

- realizację projektów konkursowych w ramach Działania 1.3 – *Ogólnopolskie programy 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* w ramach PO KL w kwocie 4.113 tys. zł;
- współfinansowanie Działania 2.1 – *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i Działania 2.2 – *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr* w ramach PO KL w kwocie 20.000 tys. zł;
- pokrycie wydatków związanych z realizacją Działania 10.1 – *Pomoc Techniczna* w ramach PO KL w kwocie 640 tys. zł;
- pokrycie wydatków związanych z zabezpieczeniem potrzeb etatowych w związku z utrzymaniem rezultatów projektów: *Implementacja i rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia*, *Koordinacja na rzecz aktywnej integracji*, *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* w kwocie 90 tys. zł;
- realizację projektu pn. *Przemocy w rodzinie NIE. Wykształcona kadra zarządzająca instytucjami pomocy w rodzinie* przez CRZL w ramach PO KL w kwocie 310 tys. zł;
- realizację projektu pn. *Szkolenia e-learningowe z nowatorskich metod pracy socjalnej i publikacja specjalistycznej literatury z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej* przez CRZL w ramach PO KL w kwocie 9 tys. zł;
- realizację zadania pn. *Rewaloryzacja Zabytkowego Parku Przypałacowego w Nosowie – etap 1 (obszar A)* przez OHP w kwocie 119 tys. zł;
- realizację zadania pn. *V Wojewódzki Konkurs Ekologiczny dla Młodzieży OHP* przez OHP w kwocie 12 tys. zł;
- realizację zadania pn. *Termomodernizacja budynku dydaktycznego – pracownie budowlane Centrum Kształcenia i Wychowania OHP w Rowie-Trzcińsku* przez OHP w kwocie 150 tys. zł;

⁷ Z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.175 tys. zł; wydatki bieżące – 323.976 tys. zł; wydatki majątkowe – 8.440 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 61.674 tys. zł.

- dodatki służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dnia 1 grudnia 2015 r. i zatrudnionych w Ministerstwie w kwocie 2 tys. zł.

W wyniku wprowadzonych zmian, plan wydatków uległ zwiększeniu do 421.673 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki dysponenta III stopnia w części 31 wyniosły 102.949 tys. zł. W ciągu roku plan wydatków zmniejszono *per saldo* o 1.546 tys. zł do kwoty 101.403 tys. zł, a zrealizowano w 95,2% (96.567 tys. zł).

W kontrolowanym okresie z części 31 przeznaczono kwotę 61.724 tys. zł, stanowiącą 14,6% wydatków ogółem (plan po zmianach), na:

- dotacje celowe w kwocie 12.208 tys. zł, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 15011 – Rozwój przedsiębiorczości);
- dotacje celowe w kwocie 44.282 tys. zł, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości);
- dotacje celowe w kwocie 3.494 tys. zł, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 75071 – CRZL);
- dotacje celowe w kwocie 1.740 tys. zł, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rozdział 85322 – Fundusz Pracy).

(akta kontroli str. 11-35)

2.1.2. Wydatki zrealizowane w części 31 wyniosły 409.197 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. były one niższe o 33.977 tys. zł, tj. o 7,7%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* i wyniosły 233.174 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 57% wydatków w części 31. W porównaniu z 2014 r. były wyższe 7.618 tys. zł, tj. o 3,4% i poniesione zostały w rozdziałach:

- 85322 – Fundusz pracy: 1.740 tys. zł, z przeznaczeniem na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich;
- 85336 – Ochotnicze Hufce Pracy: 231.434 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 367 tys. zł, wydatki bieżące – 219. 589 tys. zł, wydatki majątkowe - 4.336 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 7.142 tys. zł.

Wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna wyniosły 114.374 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 27,9% wydatków w części 31; w porównaniu z 2014 r. były niższe o 15.555 tys. zł, tj. o 12% i poniesione zostały m.in. w rozdziałach:

- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej: 71.063 tys. zł (93,8% planu po zmianach), z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 33 tys. zł, wydatki bieżące – 58.552 tys. zł, wydatki majątkowe – 1.902 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 10.576 tys. zł;
- 75071 – CRZL: 14.588 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 430 tys. zł, (w 2014 r. wydatkowano 74 tys. zł, tj. prawie 6 razy więcej), wydatki bieżące – 6.045 tys. zł (w 2014 r. wydatki wynosiły 6.096 tys. zł), współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 8.113 tys. zł⁸. Niższe wykonanie wydatków w stosunku do 2014 r. wynikało z zakończenia w tym roku realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 oraz związanych z tym niższych wydatków dotyczących zakupu usług. W zakresie realizacji wydatków z budżetu państwa pozostały one na porównywalnym poziomie;
- 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”: 3.232 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 317 tys. zł (w 2014 r. wydatki wyniosły 1 tys. zł), wydatki bieżące – 2.870 tys. zł, wydatki majątkowe – 45 tys. zł⁹. Wyższe wykonanie wydatków w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, wynika ze zwiększenia w ciągu 2015 r. planu finansowego CPS

⁸ Niższe wykonanie wydatków w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, wynika z zakończenia w 2014 r. realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 oraz związanych z tym niższych wydatków dotyczących zakupów usług.

⁹ Wyższe wykonanie wydatków w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, wynikało ze zwiększenia w ciągu 2015 r. planu finansowego CPS „Dialog”, z przeznaczeniem na działalność Biura Rady Dialogu Społecznego, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

„Dialog” (o 1.331 tys. zł – do 3.290 tys. zł), z przeznaczeniem na działalność Biura Rady Dialogu Społecznego¹⁰.

Wydatki w dziale 150 – Przetwórstwo przemysłowe wyniosły 57.816 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 14,1% wydatków w części 31; w porównaniu z 2014 r. były niższe o 26.129 tys. zł, tj. o 31,1%.

W rozdziale 15011 – Rozwój przedsiębiorczości zrealizowane wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 11.842 tys. zł, stanowiły 40,3% środków wykorzystanych w 2014 r., a spowodowane były zakończeniem w 2014 r. realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 20.246 tys. zł, do kwoty 59.585 tys. zł. Wykonano wydatki na poziomie 97% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych wydatków w tym rozdziale wynika przede wszystkim ze zwrotu niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji celowych w roku budżetowym.

W rozdziale 15012 – PARP wydatkowano 42.879 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w tym rozdziale wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 23.092 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 21.190 tys. zł, do kwoty 44.282 tys. zł. Wykonano wydatki na poziomie 96,8% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych wydatków wynikało m.in. z mniejszej niż planowano liczby delegacji związanych z wdrażaniem PO KL. Ponadto, planowane wydatki związane z przygotowaniem informatycznym PARP do nowej perspektywy finansowej PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER) zostały ostatecznie sfinansowane w 2015 r. ze środków pomocy technicznej PO WER (budżet MRR).

Pozostałe wydatki w łącznej kwocie 3.833 tys. zł poniesiono w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92116 – Biblioteki (3.819 tys. zł, na poziomie 98,7% ustawy budżetowej i planu po zmianach) oraz w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne (14 tys. zł), na poziomie 82,4%.

(akta kontroli str. 11-23, 26-28, 36-38, 48-100, 111-143)

W 2015 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał czterech¹¹ blokad w zakresie wydatkowania środków w części 31 na kwotę 32.590,7 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto dwie blokady¹² na łączną kwotę 32.402,6 tys. zł (99,4% ogólnej ich kwoty).

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.

(akta kontroli str. 1811-1862)

2.1.3. Rezerwy celowe

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 28.177, 6 tys. zł wykorzystano 26.881,3 tys. zł, tj. 95,3%. U dysponenta części badaniem objęto trzy tytuły na kwotę ogółem 22.380,1 tys. zł, tj. 84% przyznanych rezerw (26.492,9 tys. zł), a w przypadku dysponenta III stopnia trzy tytuły na kwotę ogółem 1.081,7 tys. zł, tj. 77% przyznanych rezerw (1.403,9 tys. zł).

Ustalono, że zmiany w planie finansowym wprowadzono we wszystkich badanych przypadkach, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. W przypadku dysponenta części na poziomie odpowiednio: 100% (kwota przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z realizacją przez PARP Działania 10.1 Pomoc Techniczna PO KL - 640,0 tys. zł), 100% (kwota przyznana na refundację wydatków poniesionych z tytułu *Planu Działania EURES 2013/2014 - Polska* – 1.740,1 tys. zł) i 98,6% (kwota przyznana na projekty konkursowe w ramach Działania 2.1 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki oraz Działania 2.2. Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr PO KL – 19.737,2 tys. zł). W przypadku dysponenta III stopnia odpowiednio: 100% (kwota na realizację projektu pn. *Przemocy w rodzinie NIE. Wykształcona kadra zarządzająca instytucjami pomocy i integracji społecznej warunkiem wczesnego rozpoznawania i przeciwdziałania przemocy w rodzinie* PO KL – 310, 3 tys. zł), 100% (kwota na realizację projektu pn. *Narzędzie do badania kompetencji* PO KL – 126,4 tys. zł) i 86,6% (kwota na realizację projektu pn. *Schematom STOP! Wspólne działania instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy – pilotaż* PO KL – 558,5 tys. zł).

¹⁰ Zob. ustawę jak wyżej.

¹¹ Trzy blokady planowanych wydatków w zakresie budżetu państwa w części 31 na kwotę 1.025,4 tys. zł i jedna blokada planowanych wydatków w zakresie budżetu środków europejskich w części 31 na kwotę 31.565,3 tys. zł.

¹² Decyzje z 3 grudnia 2015 r. na kwotę 837,5 tys. zł oraz na kwotę 31.565,3 tys. zł.

Najniższe wykorzystanie rezerw celowych budżetu państwa w 2015 r. dotyczyło m.in:

- działania 1.3 *Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej*; 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*; 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*; 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr*; 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*; 5.5 *Rozwój dialogu społecznego*: z kwoty ogółem 1.400,0 tys. zł wykorzystano 584,5 tys. zł (41,7%). Niskie wykorzystanie spowodowane było niższymi płatnościami w ramach zawartych umów, a także wynikało ze zwrotów środków z uwagi na zakończenie realizacji projektów w ramach PO KL;
- środków przeznaczonych na finansowanie projektu pn. *Eurodoradztwo Polska* w programie Erasmus+; z kwoty 62,8 tys. zł wykorzystano 29,7 tys. zł (47,4%). Niepełne wykorzystanie wynikało z różnic kursowych oraz zakupu biletów lotniczych po cenie niższej niż planowano;
- środków przeznaczonych na finansowanie projektu pn. „Europejska sieć całodziennego poradnictwa zawodowego” w programie Erasmus+; z kwoty 14,4 tys. zł wykorzystano 6,6 tys. zł, tj. 46,2%. Niepełne wykorzystanie wynikało z różnic kursowych oraz zakupu biletów lotniczych po cenie niższej niż planowano;
- środków przeznaczonych na zabezpieczenie potrzeb etatowych w związku z utrzymaniem rezultatów projektów (*Implementacja i rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia*, *Koordinacja na rzecz aktywnej integracji* oraz *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*); nie wydatkowano 89,7 tys. zł, tj. 100% przyznanej kwoty; wynikało to ze złożoności procesu przygotowawczego związanego z wszczęciem naboru na trzy etaty, których zadaniem miała być obsługa wytworzonych w czasie trwania projektów produktów teleinformatycznych, przez utrzymanie i dalszy rozwój systemów i aplikacji¹³.

NIK nie wnosi uwag w obszarze wykorzystania rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1682-1770)

2.1.4. Wydatki według grup ekonomicznych

Wykonanie wydatków części 31, według grup ekonomicznych, przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.163 tys. zł (89,7% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 612 tys. zł, tj. o 111% (551 tys. zł); wzrost wydatków w 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego wynikał głównie z wypłaty odpraw, w związku ze zwolnieniami grupowymi w CRZL, wypłaty ustawowych świadczeń dla członków nowopowstałej w 2015 r. Rady Dialogu Społecznego za udział w pracach Rady oraz wypłaty zasadzonego odszkodowania w kwocie 9.164 zł dla byłego pracownika¹⁴.
- wydatki bieżące wyniosły 318.548 tys. zł (98,2% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 14.581 tys. zł, tj. o 4,8% (303.967 tys. zł);
- wydatki majątkowe wyniosły 6.482 tys. zł (92,4% planu po zmianach) i były niższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 1.702 tys. zł, tj. o 20,8% (8.184 tys. zł); w 2015 r. nie zgłaszano potrzeb w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym oraz w CRZL, a wydatki majątkowe zaplanowane w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. pracy, ze względu na przedłużające się procedury administracyjne, przesunięto na 2016 r.;
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosło 83.004 tys. zł (93% planu po zmianach) i było niższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 47.479 tys. zł, tj. o 36,4% (130.483 tys. zł); niższe wykonanie wydatków w 2015 r. na współfinansowanie projektów z udziałem środków unijnych wynikało z zakończenia w 2014 r. realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

NIK nie wnosi uwag do wykonania wydatków według grup ekonomicznych.

(akta kontroli str. 39-40, 69-70, 104-108, 145-148; 179-180)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zrealizowane wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w kwocie 1.163 tys. zł obejmowały m.in.: 5 tys. zł w rozdziale 15001 – *Drukarnie* (zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej); 33 tys. zł w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (wypłaty ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej, refundacja za zakup okularów korekcyjnych,

¹³ WUP-Viator, Centralny System Analityczno-Raportowy „CESAR”, Wortal PSZ, Centralna Baza Ofert Pracy, Broker SI PSZ, Platforma e-learning oraz Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej.

¹⁴ Dotyczy pracownika zwolnionego z pracy z powodu likwidacji Biblioteki Centralnej PZN. W ocenie sądu likwidacja pracodawcy nie miała miejsca – doszło do przejścia zakładu pracodawcy przez nowy przedmiot, który kontynuował działalność poprzedniego podmiotu.

zakup odzieży ochronnej); 430 tys. zł w rozdziale 75071 – CRZL (odprawy w związku ze zwolnieniami grupowymi); 317 tys. zł w rozdziale 75072 – *Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”* (zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej); 367 tys. zł w rozdziale 85336 – OHP (odprawy pośmiertne, zasądzone lub dobrowolne odszkodowania w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy, dofinansowanie zakupu 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. 39-40, 64-95, 104-108)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych.

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 318.548 tys. zł. Poniesione zostały przez Ministra głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (172.991 tys. zł), zakup materiałów i usług, składkę członkowską (14.183 tys. zł) do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz na realizację programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – III etap* (22.000 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2015 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 6.894 osób i było niższe w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2014 r. o 232 osoby (o 3,2%).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) dysponenta głównego wyniosły 172.991 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2014 r. o 272 tys. zł (o 0,16%). Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 2.091 zł i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 71 zł (o 3,5%).

W 2015 r. przeciętne zatrudnienie dysponenta III stopnia w części 31 wyniosło 448 osób i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o jedną osobę. Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 34.024 tys. zł. Były one niższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2014 r. o 485 tys. zł (o 1,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.329 zł i w porównaniu z 2014 r. było niższe o 107 zł (o 1,7%).

Limit wynagrodzeń bezosobowych dla części 31 wynosił 7.614 tys. zł. W ciągu roku wydatki te zostały zmniejszone o 2.072,1 tys. zł, do kwoty 5.541,9 tys. zł. Wydatki wykonano na poziomie 5.326,5 tys. zł, co stanowiło 96,1% planu po zmianach.

Natomiast wynagrodzenia bezosobowe łącznie ze środkami z budżetu środków europejskich dla części 31 wyniosły 15.810 tys. zł. W porównaniu z 2014 r.¹⁵ były wyższe o 8.358 tys. zł (o 112%).

Wyższe wykonanie wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego spowodowane było finansowaniem wynagrodzeń bezosobowych¹⁶ z budżetu środków europejskich w projektach¹⁷ realizowanych przez OHP zgodnie z ich harmonogramami.

(akta kontroli str. 11-23, 25, 29, 64-95, 101-104, 110)

U dysponenta części kontrolą objęto 100%, tj. 282 udzielone dotacje celowe na łączną kwotę 59.363 tys. zł. W badaniu nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 41.901,3 tys. zł, tj. 43% wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia (96.567 tys. zł). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁸) spośród 4.588 zapisów księgowych o łącznej wartości 57.194,7 tys. zł.

W 2015 r. zawarto 972 umowy na dostawę i świadczenie usług o łącznej wartości 22.175,5 tys. zł, z czego z części 31 finansowano (współfinansowano) 428 umowy na sumę 5.165,3 tys. zł.

Badaniem objęto 57 zapisów księgowych na kwotę ogółem 39.913,9 tys. zł, z czego w grupie wydatków majątkowych trzy zapisy na kwotę 496 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 39 zapisów na kwotę 16.690,3 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1.987,4 tys. zł.

¹⁵ W latach 2012-2014 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe systematycznie spadały: w 2012 r. wynosiły 9.507 tys. zł, w 2013 r. – 8.342 tys. zł, a w 2014 r. – 7.451 tys. zł.

¹⁶ M.in. dodatków do wynagrodzenia opiekunów staży oraz realizacji różnych form wsparcia, jak np. warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, indywidualnych zajęć z psychologiem itp.

¹⁷ *Równi na rynku pracy oraz Pomysł na siebie* w ramach PO Wiedza, Edukacja Rozwój 2014-2020.

¹⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

W wyniku badań stwierdzono, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 496 tys. zł, pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁹, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrolą objęto rozliczenia 15 delegacji związanych z udziałem w 104 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w Genewie, sfinansowanych w całości ze środków dysponenta III stopnia oraz wybranych losowo 56 delegacji, co stanowiło 10,8% zrealizowanych delegacji zagranicznych²⁰. W delegacji do Genewy uczestniczyło 15 osób, w tym trzech pracowników Ministerstwa. NIK już w 2015 r.²¹ zwracała uwagę na przewlekłość postępowania w rozliczaniu delegacji służbowych. Jak wskazują wyniki badania rozliczeń delegacji nadal występowały przypadki nieterminowego rozliczania.

W wyniku kontroli stwierdzono trzy przypadki (w tym dwa dotyczące pracowników Ministerstwa²²), w których zwrot niewykorzystanych środków do kasy (1.238,65 CHF) nastąpił w okresie od 16 do 50 dni, licząc od daty zakończenia podróży (5, 10 i 32 dni od zatwierdzenia rozliczenia).

Ponadto analiza losowo wybranych 56 delegacji zagranicznych wykazała, że w przypadku 36 z nich (64%), zwrotu środków do kasy dokonano z opóźnieniem, w tym osiem (14%) w okresie 10-32 dni, licząc od daty zakończenia podróży.

Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie *zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w Ministerstwie*²³ w terminie 14 dni od zakończenia podróży zagranicznej, licząc od następnego dnia po ukończeniu podróży, pracownik delegowany jest obowiązany do rozliczenia kosztów podróży na formularzu rozliczeniowym. Natomiast zgodnie § 4 ust. 7 zarządzenia, wszelkie należności na rzecz Ministerstwa powstałe w wyniku rozliczenia zagranicznej podróży służbowej, pracownik delegowany zobowiązany jest uregulować bez zbędnej zwłoki.

Biuro Kontroli przeprowadziło w dniach 5-19 maja 2015 r. kontrolę przestrzegania w 2014 r. przez pięć jednostek organizacyjnych Ministerstwa procedur w zakresie organizacji rozliczenia podróży zagranicznych. Zaleciło usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości polegających m.in. na nieterminowym rozliczaniu delegacji służbowych.

W ocenie NIK, mechanizmy kontroli w tym obszarze nie funkcjonują prawidłowo. W dalszym ciągu nie wyeliminowano nieprawidłowości w rozliczaniu delegacji zagranicznych, mimo wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

(akta kontroli str. 96-100; 167-178; 203-369; 524-526, 531-540, 2769-2788, 3369-3395)

W działalności Ministra w zakresie wydatków bieżących stwierdzono nieterminowe przedstawianie przez delegowanych pracowników Ministerstwa rozliczeń zagranicznych delegacji służbowych.

Wydatki majątkowe

Zrealizowane wydatki majątkowe w kwocie 6.482 tys. zł zrealizowano w następujących rozdziałach:

- 75001 – *Urzędy naczelných i centralných organów administracji rządowej* (m.in. wykonanie termomodernizacji i instalacji klimatyzacyjnej budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 – 635 tys. zł²⁴) oraz zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem - 1.233 tys. zł (m. in. zakup dźwigu osobowego – 346 tys. zł, zestawy komputerowe – 121 tys. zł, rozbudowa infrastruktury w Centrum Przetwarzania Danych – 372 tys. zł, zakup systemu zdalnego sterowania 227 tys. zł);
- 75072 – *Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”* - 45 tys. zł (zakup sprzętu informatycznego – 19 tys. zł, konferencyjnego 16 tys. zł oraz wyposażenia 10 tys. zł);
- 85336 – *OHP* - 4.336 tys. zł (termomodernizacja budynku dydaktycznego – pracowni budowlanej w Centrum Kształcenia i Wychowania OHP w Rowie-Trzcińsku – 274 tys. zł, przebudowa budynku internatu OHP – Centrum Kształcenia i Wychowania w Pleszewie – 240 tys. zł, nadbudowa, rozbudowa i przebudowa budynku magazynowego w Tarnowie, z przeznaczeniem na

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164).

²⁰ W 2015 r. Ministerstwo sfinansowało 520 delegacji zagranicznych. Z listy zrealizowanych delegacji do analizy wybrano co dziesiątą.

²¹ Wystąpienie pokontrolne NIK z 23 kwietnia 2015 r.

²² Delegacja nr. 248, 258 i 290.

²³ Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2013 r.

²⁴ Termomodernizacja budynku – 83 tys. zł, wykonanie instalacji klimatyzacyjnej w budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 – 518 tys. zł, wykonanie opaski betonowej wokół budynku – 14 tys. zł.

warsztaty szkoleniowe – 1.108 tys. zł, budowa i przebudowa budynku na potrzeby „Warsztatów Ginących Zawodów” w Roskoszy – 340 tys. zł oraz na terenie Rejonowego Ośrodka Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Gaci koło Przeworska – 1.128 tys. zł);

– 92116 – *Biblioteki* - 199 tys. zł (digitalizacja zbiorów).

W okresie objętym kontrolą, Minister stosownie do art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, uzyskał zgodę Ministra Finansów na zmniejszenie wydatków majątkowych o 1.500 tys. zł, wykorzystaną na opłacenie składki do MOP (wzrost kursu walut).

W trakcie roku 2015 do planu rzeczowo-finansowego wydatków inwestycyjnych w części 31 wprowadzono łącznie 13 nowych zadań, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń. Jednocześnie zrezygnowano z pięciu zadań (dysponent III stopnia wprowadził sześć zadań²⁵ i zrezygnował z realizacji dwóch²⁶, natomiast OHP wprowadziły siedem zadań²⁷ i zrezygnowały z realizacji trzech²⁸).

NIK nie wnosi uwag do realizacji przez Ministra planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych.

(akta kontroli str.64-95, 369-523; 527-530, 1215-1224)

Dotacje celowe

Dotacje celowe w części 31 zaplanowano w ustawie budżetowej w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 39.250 tys. zł, z tego w dziale 150 – 36.244 tys. zł oraz w dziale 750 – 3.006 tys. zł. W ciągu roku kwotę dotacje zwiększono do 61.724 tys. zł, z której wydatkowano 59.363 tys. zł (96,2% planu po zmianach), z tego:

- 11.842 tys. zł (97% planu) w rozdziale 15011 – *Rozwój przedsiębiorczości*,
- 42.879 tys. zł (96,8% planu) w rozdziale 15012 – *PARP*,
- 2.902 tys. zł (83,1% planu) w rozdziale 75071 – *CRZL*,
- 1.740 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 2015 r. w Ministerstwie podpisano jedną umowę z realizatorami projektów wyłonionych w postępowaniach konkursowych, na kwotę dofinansowania 425 tys. zł (w tym środki dotacji celowej budżetu państwa – 64 tys. zł), a także jedną umowę dotacji celowej na kwotę 44.282 tys. zł²⁹, tj. 72% środków ogółem wydatkowanych na dotacje celowe.

(akta kontroli str. 24, 149-166; 181-201)

2.1.5. Umowy cywilnoprawne

W 2015 r. sfinansowano z części 31 – Praca, 91 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej o łącznej wartości 195,3 tys. zł (w 2014 r. – 136 umów na kwotę 260,8 tys. zł). Na ich realizację, ze środków części 31 wydatkowano 154,5 tys. zł, co stanowiło 68% kwoty zrealizowanej w 2014 r. Tym samym zauważalna jest tendencja do zmniejszania się liczby i wartości umów cywilnoprawnych finansowanych z części 31.

Badaniem objęto 48 umów zleceń o łącznej wartości 130,3 tys. zł, na realizację których w 2015 r. wydatkowano 126,9 tys. zł (82,1% wydatków z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych).

W ramach zawartych umów zlecono (osobom spoza Ministerstwa) prace m.in. w Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF), dotyczące m.in.: sporządzenia oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z EFS w ramach PO KL. Ogółem zawarto 32 umowy zlecenia, o wartości 60,5 tys. zł na które wydatkowano 60,5 tys. zł. Przedmiot umów

²⁵ Przebudowa wjazdu na teren nieruchomości przy ulicy Nowogrodzkiej 1/3/5, w celu zwiększenia czynnego i biernego bezpieczeństwa obiektu oraz poprawy jego funkcji użytkowych.

²⁶ Rozbudowa i przebudowa budynku przy ulicy Brackiej 4, z powodu braku decyzji administracyjnej o przekazaniu w trwały zarząd Ministerstwa części nieruchomości oraz zakup samochodów osobowych, ze względu na odstąpienie od ich zakupu przez Centrum Usług Wspólnych.

²⁷ Rozbudowa *Warsztatów ginących zawodów* na terenie Europejskiego Centrum Kształcenia i Wychowania w Roskoszy.

²⁸ Rozbudowa Europejskiego Centrum Kształcenia i Wychowania w Roskoszy – wykonanie obiektów warsztatowych. Zadanie zakończone w grudniu 2014 r.

²⁹ Umowa dotacji celowej dla PARP na współfinansowanie działania 2.1. i działania 2.2. w ramach Priorytetu II oraz realizację działania 10.1. w ramach Priorytetu X PO Kapitał Ludzki na 2015 r. nr 1/DWF/PARP/2015.

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. Również w DWF w ramach umowy zlecenia 1 osoba wykonywała prace administracyjno-biurowe będące w zakresie obowiązków pracowników DWF (1 tys. zł).

Stwierdzono, że w Biurze Administracyjnym (BA) zawarto z dwiema osobami umowy zlecenia (8,4 tys. zł) na obsługę kancelaryjną, która należy do obowiązków pracowników BA i z jedną osobą na prace porządkowe, które na rzecz Ministerstwa wykonuje zewnętrzna firma sprzątająca. Ponadto w Biurze Ministra (BM) zawarto jedną umowę zlecenie (5,7 tys. zł) dotyczącą obsługi prawnej, co również należało do zakresu obowiązków pracowników BM. Zawieranie umów zleceń wynikało z okresowych potrzeb Ministerstwa.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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.

(akta kontroli str. 920-1214)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

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

2.1.6. Zamówienia publiczne

W 2015 r. w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne, zawarto 32 umowy o łącznej wartości 110.696,7 tys. zł brutto na realizację usług, dostaw i robót budowlanych z wykonawcami. Na realizację tych umów wydatkowano w 2015 r. 31.174,6 tys. zł, w tym z części 31 – Praca sfinansowano (współfinansowano) 11 umów na kwotę 2.276,3 tys. zł. Z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy³⁰ przeprowadzono dziewięć postępowań o zamówienie publiczne w przedmiocie: usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych (cztery zamówienia), nabycie, przygotowanie, produkcja lub koprodukcja materiałów programowych przeznaczonych do emisji (trzy zamówienia), a także zakup czasu antenowego (dwa zamówienia). Łączna wartość zamówień wyniosła 3.444,6 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1.476,6 tys. zł wydatków finansowanych z części 31 – Praca nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mających wpływ na wynik postępowania. Dokumentację z przebiegu postępowań prowadzono rzetelnie i była ona kompletna. Poniesione wydatki były uzasadnione, a płatności regulowane były terminowo według przedstawionych faktur i korekt do nich.

1. Przedmiotem zamówienia była rozbudowa centralnego systemu backupu Ministerstwa przez zwiększenie liczby licencji wraz z rozszerzeniem przestrzeni backupowej i świadczenie usług wsparcia i pomocy technicznej w zakresie oprogramowania centralnego systemu backupu Ministerstwa, na ogólną kwotę brutto 593,2 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami umowy³¹ na podstawie faktury³² wydatkowano kwotę 493,6 tys. zł, tj. 83% wartości przedmiotu umowy.

2. Przedmiotem zamówienia było wykonanie robót budowlanych w zakresie instalacji klimatyzacyjnej³³ na terenie nieruchomości w Warszawie przy ulicy Nowogrodzkiej 1/3/5 w budynku A na piętrach szóstym i siódmym oraz wykonywanie czynności konserwacyjnych tej instalacji³⁴. Umowy zawarto z konsorcjum przedsiębiorców R&R Termotechnika Tadeusz Rzepka i R&R Termotechnika sp. z o.o. na łączną kwotę 529,1 tys. zł. Zgodnie z przyjętym harmonogramem wykonania

³⁰ Zob. art.4 pkt 3 lit. e, g – h Prawo zamówień publicznych.

³¹ Umowa z 1 października 2015 r. nr 19/DI/PN/2015.

³² Faktura z 19 października 2015 r.

³³ Umowa z 5 sierpnia 2015 r. nr 15/1/BA/PN/2015 na kwotę 481,7 tys. zł.

³⁴ Umowa z 5 sierpnia 2015 r. nr 15/2/BA/PN/2015 na kwotę 47,4 tys. zł.

robót oraz wystawioną fakturą, wydatkowano w 2015 r. kwotę 479,5 tys. zł, tj. 91% wartości przedmiotu umowy³⁵.

3. Przedmiotem zamówienia, podzielonego na trzy części, było przeprowadzenie 150 kontroli projektów konkursowych, w ramach Działania 1.5.³⁶ (70 kontroli) oraz Poddziałania 5.4.2.³⁷ (70 kontroli) i 5.5.2.³⁸ (10 kontroli) PO KL. Umowę w zakresie Działania 1.5³⁹ (I część) oraz Poddziałania 5.4.2.⁴⁰ (II część) zawarto [REDAKTOWANO] sp. j. do łącznej kwoty 572,6 tys. zł w każdej z umów. Natomiast w Poddziałaniu 5.5.2.⁴¹ (III część) umowę zawarto z Akademią [REDAKTOWANO] do łącznej kwoty 66,5 tys. zł. Umowy zostały zrealizowane w 2015 r.

Za realizację umowy w części I firma [REDAKTOWANO] wystawiła w 2015 r. faktury na łączną kwotę 388,7 tys. zł. W 2015 r. zapłacono 280,8 tys. zł, a w 2016 r. 63,3 tys. zł, czyli łącznie 344,1 tys. zł. Ze względu na niewłaściwe wykonanie umowy naliczono kary w wysokości 66,9 tys. zł, które potrącono częściowo z płatności faktur. Łącznie, po potrąceniu kar, wykonawcy wypłacono 60% wartości przedmiotu umowy.

Za realizację umowy w części II firma [REDAKTOWANO] wystawiła w 2015 r. faktury na łączną kwotę 407,9 tys. zł, z czego zapłacono 391,0 tys. zł. Ze względu na niewłaściwe wykonanie umowy naliczono kary w wysokości 16,8 tys. zł, które potrącono z płatności faktur. Łącznie, po potrąceniu kar, wykonawcy wypłacono 68,2% wartości przedmiotu umowy.

Za realizację umowy w części III firma [REDAKTOWANO] wystawiła w 2015 r. faktury na łączną kwotę 42,6 tys. zł, z czego zapłacono w 2016 r. 36,2 tys. zł. Ze względu na niewłaściwe wykonanie umowy naliczono kary w wysokości 6,4 tys. zł, które potrącono z płatności faktur. Łącznie, po potrąceniu kar, wykonawcy wypłacono 54,3% wartości przedmiotu umowy.

Wykonawcy nie zgadzają się z naliczonymi karami i wnioskowali do Zamawiającego o odstąpienie od ich naliczania (w czasie kontroli trwała korespondencja między Zamawiającym a Wykonawcami).

(akta kontroli str. 843; 1863-2499)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministra w zakresie wyboru trybu zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.7. Zobowiązania

Według stanu na koniec 2015 r., zobowiązania w części 31 wynosiły 13.371 tys. zł i w porównaniu z rokiem poprzednim były wyższe o 263 tys. zł, tj. o 2%. Główną pozycją były zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa oraz podległych i nadzorowanych jednostek budżetowych za 2015 r., stanowiące 99,5% zobowiązań (13.299 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 71,6 tys. zł. obejmowały m.in.: zakup materiałów i wyposażenia, energii, usług pozostałych, opłat z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych, szkolenia pracowników oraz różnych opłat i składek. W 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1313-1322; 1780-1781; 1228-1231)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministra w zakresie wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu środków europejskich w części 31 – Praca zostały zaplanowane w łącznej kwocie 957.000 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach: PO KL – 792.467 tys. zł, Krajowych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 – 122.533 tys. zł i Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 – 42.000 tys. zł.

³⁵ Umowa z 5 sierpnia 2015 r. nr 15/2/BA/PN/2015 jest świadczona od 1 stycznia 2016 r. przez okres 42 miesięcy.

³⁶ Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego.

³⁷ Rozwój dialogu obywatelskiego.

³⁸ Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego.

³⁹ Umowa z 16 czerwca 2015 r. nr 10/1/DWF/PN/2015.

⁴⁰ Umowa z 8 czerwca 2015 r. nr 10/2/DWF/PN/2015.

⁴¹ Umowa z 5 czerwca 2015 r. nr 10/3/DWF/PN/2015.

W wyniku wprowadzonych zmian, wielkość planu wydatków w ramach PO KL, Krajowych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 uległa zwiększeniu do 1.055.738 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2015 r., wyniosło 1.003.524 tys. zł, co stanowiło 104,9% wartości zawartych w ustawie budżetowej; realizacja budżetu środków europejskich po zmianach wyniosła 95,1%.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w grudniu 2015 r., na mocy art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, dokonał blokady⁴² planowanych wydatków budżetu środków europejskich w części 31 – Praca na łączną kwotę 31.565 tys. zł, z tego w następujących działach: 150 – *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15011 – *Rozwój Przedsiębiorczości* - 9.000 tys. zł, 750 – *Administracja publiczna*, rozdział 75071 – *CRZL* – 630 tys. zł, 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdziale 85322 – *Fundusz Pracy* – 18.615 tys. zł, 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdziale 85336 – *OHP* – 3.320 tys. zł.

W dziale 150 – *Przetwórstwo przemysłowe* wydatki zaplanowane zostały w wysokości 177.489 tys. zł i uległy zwiększeniu do poziomu 282.747 tys. zł. Plan został wykonany na kwotę 260.208 tys. zł, co stanowi 146,6% ustawy budżetowej i 92,0% planu po zmianach. W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w rozdziale 15011 – *Rozwój przedsiębiorczości* wydatki w łącznej kwocie 57.666 tys. zł na finansowanie projektów w ramach: PO KL – 45.299 tys. zł oraz PO WER – 12.367 tys. zł.

Ostatecznie w planie po zmianach wydatki zostały określone na poziomie 62.924 tys. zł, z tego w ramach: PO KL – 50.557 tys. zł, PO WER – 12.367 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 49.025 tys. zł, tj. na poziomie 85,0% ustawy budżetowej i 77,9% planu po zmianach, z tego w ramach: PO KL – 49.025 tys. zł. Niższe wykonanie wydatków w tym rozdziale wynikało przede wszystkim ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów płatności w danym roku w związku z zakończeniem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w rozdziale 15012 – *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* wydatki na finansowanie projektów w ramach PO KL w wysokości 119.823 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach wydatki zostały określone na poziomie 219.823 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 211.183 tys. zł, tj. na poziomie 176,2% ustawy budżetowej i 96,1% planu po zmianach. Niższe wykonanie wydatków w tym rozdziale wynika przede wszystkim ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów płatności w danym roku, w związku z zakończeniem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdziale 75071 wydatki na finansowanie projektów w ramach PO KL w wysokości 17.312 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach wydatki zostały określone na poziomie 27.337 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 22.665 tys. zł, tj. na poziomie 130,9% ustawy budżetowej i 82,9% planu po zmianach. Niższe wykonanie wynikało przede wszystkim ze zwrotów nie wykorzystanej przez beneficjentów dotacji w danym roku budżetowym oraz z oszczędności dotyczących wypłaty wynagrodzeń dla pracowników realizujących projekty.

W dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wydatki zaplanowane zostały w wysokości 762.199 tys. zł i uległy zmniejszeniu do poziomu 745.654 tys. zł. Plan został wykonany na kwotę 720.651 tys. zł, co stanowi 95,5% ustawy budżetowej i 96,6% planu po zmianach.

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w rozdziale Rozdział 85322 – *Fundusz Pracy* wydatki w łącznej kwocie 747.000 tys. zł na finansowanie projektów w ramach: PO KL – 609.000 tys. zł, PO WER – 96.000 tys. zł, Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 – 42.000 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach wydatki zostały określone na poziomie 657.673 tys. zł, z tego w ramach: PO KL – 639.058 tys. zł, PO WER 2014-2020 – 8.618 tys. zł i RPO na lata 2014-2020 – 9.997 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 639.057 tys. zł, tj. na poziomie 85,5% ustawy budżetowej i 97,2% planu po zmianach, całość w ramach: PO KL.

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w rozdziale 85336 – *OHP* wydatki w łącznej kwocie 15.199 tys. zł na finansowanie projektów w ramach: PO KL – 1.033 tys. zł, PO WER – 14.166 tys. zł.

⁴² Ze względu m. in. na przesunięcie terminu realizacji PO KL WER i RPO na 2016 r.

Ostatecznie w planie po zmianach wydatki zostały określone na poziomie 87.981 tys. zł, z tego w ramach: PO KL – 2.353 tys. zł, PO WER – 84.982 tys. zł i PO Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 – 646 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 81.594 tys. zł, tj. na poziomie 536,8% ustawy budżetowej i 92,7% planu po zmianach, z tego w ramach: PO KL – 1.998 tys. zł, PO WER – 78.950 tys. zł i PO Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 – 646 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Ministra na łączną kwotę 11.674,9 tys. zł, co stanowiło 1,16 % wydatków budżetu środków europejskich w części 31 - Praca poniesionych w 2015 r. Badania dokonano na podstawie doboru celowego 15 największych beneficjentów środków wydatkowanych na realizację PO KL w 2015 r., spośród 210 jednostek biorących udział w PO KL, na finansowanie których wydatkowano ze środków europejskich łącznie 49.024,5 tys. zł. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 87-94; 832-904; 2529-2536; 2757-2762)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministra w zakresie dotyczącym wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Najwyższe wydatki w części 31 Praca poniesione w 2015 r. stanowiły wydatki w rozdziale 85336 – OHP, które wyniosły 231.434 tys. zł, co stanowiło 56,6% wydatków ogółem. W wyniku poniesionych nakładów na realizację zadań osiągnięto rezultaty i efekty rzeczowe, w szczególności:

- objęcie edukacją, wychowaniem i opieką w strukturach OHP 120.413 osób, przy planowanej liczbie 121.760 osób,
- objęcie kształceniem oraz przygotowaniem zawodowym i szkoleniem kursowym 60.110 osób, przy planowanej liczbie 59.160 osób. Odchylenie od wartości planowanej wynikało z bieżącego dostosowywania oferty jednostek szkoleniowych OHP do potrzeb edukacyjnych młodzieży zagrożonej wykluczeniem oraz z zapotrzebowania rynku pracy,
- wymiany międzynarodowe w projektach dwu i wielostronnych, w których udział wzięło 2.234 osób, przy planowanej liczbie 2.500 osób. Niezrealizowanie zaplanowanej wartości miernika wynikało z realizacji mniejszej liczby projektów niż zakładano⁴³.
- skorzystanie z usług rynku pracy oferowanych przez OHP przez 1.025.992 osoby, przy planowanej liczbie 1.010.000 osób. Wyższa niż zaplanowano realizacja zadań rynku pracy wynika z większego zapotrzebowania młodzieży na lokalnych rynkach pracy na oferowane usługi, m.in. z zakresu pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i aktywnego poszukiwania pracy.

(akta kontroli str. 202)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 31 – Praca oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa i jednostek podległych⁴⁴:

- 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 oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),

⁴³ W 2015 r. jednostki organizacyjne zrealizowały 69 projektów w ramach programów: Erasmus+, Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Polsko-Litewski Fundusz Wymiany Młodzieży. Nie przyjęto do realizacji ponad 50 projektów.

⁴⁴ CRZL, IPPS, Zakład Wydawniczy, Biblioteka, Centrum Dialogu i OHP.

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31-Praca na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. 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 2015 r., nie stwierdzono nieprawidłowości, a wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 64-95; 796-831; 1225-1681)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Opis stanu faktycznego

W działalności Ministra w zakresie sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Działania podejmowane w ramach kontroli i nadzoru

Minister wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych, przez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych i dokonywanie kwartalnych ocen wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zadań rzeczowych. Nadzór dysponenta okazał się jednak niewystarczająco skuteczny w zakresie realizacji procedur (art. 175 ust. 1 pkt 1 ufp) dotyczących rozliczania delegacji służbowych, na co wskazują stwierdzone, powtarzające się mimo wniosku pokontrolnego NIK z ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa, przypadki nieterminowych rozliczeń zwrotu należności z tytułu rozliczonych delegacji służbowych.

Biuro Kontroli (BK) w 2015 r. skontrolowało 95 komórek i jednostek organizacyjnych w ramach 26 tematów kontroli. W planie kontroli zewnętrznych na 2015 r. ujęto 16 zagadnień tematycznych, w ramach których przeprowadzono 76 kontroli. BK na 2015 r. zaplanowało trzy kontrole wewnętrzne, z czego przeprowadziło jedną kontrolę dotyczącą przestrzegania w 2014 r. przez komórki organizacyjne procedur w zakresie organizacji i rozliczania podróży służbowych zagranicznych. Działalność komórek organizacyjnych oceniono pozytywnie, w wyniku kontroli sformulowano zalecenia przestrzegania wymagań w zakresie terminowości sporządzania przez pracowników Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz (DAE) sprawozdań z odbytych podróży zagranicznych oraz formy, treści i terminowości sporządzania sprawozdań z pobytu pracowników Ministerstwa w delegacjach zagranicznych. Jedna kontrola dotycząca przestrzegania w 2015 r. przez komórki organizacyjne procedur w zakresie realizacji wydatków budżetowych, nie została zrealizowana w 2015 r. ze względu na ograniczone zasoby kadrowe MRPiPS i przeniesiono ją do realizacji na 2016 r.

Ponadto, poza kontrolami ujętymi w planie kontroli na 2015 r. przeprowadzono dodatkowo dziewięć kontroli, w tym siedem zewnętrznych i dwie wewnętrzne doraźne. Kontrole przeprowadzone w 2015 r. nie obejmowały wydatków finansowanych z części 31 – Praca.

Zadania audytowe realizowane były w oparciu o zatwierdzony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej plan audytu wewnętrznego na 2015 r., opracowany zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁴⁵. W 2015 r. audytem i kontrolą objęto m.in. wdrożenie programów ze środków pochodzących z budżetu UE, funkcjonowania systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. Sformułowane zalecenia dotyczyły natomiast m.in. stałego monitoringu stanu realizacji celów i określenia komórki odpowiedzialnej za gromadzenie informacji w tym zakresie, przestrzegania terminowego sporządzania sprawozdań z odbytych podróży służbowych zagranicznych,

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108) – uchylony z dniem 1 stycznia 2016 r.

opracowania, wdrożenia, eksploatacji systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zapewnienia efektywnego i skutecznego systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Zrealizowane zadania i ich oceny dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 31), m.in. w zakresie skuteczności i efektywności systemu obsługi skarg i wniosków, wdrożenia elektronicznego systemu obiegu dokumentów, audytu rocznego planu działania pomocy technicznej PO KL za 2014 r., systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, funkcjonowania systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Ministerstwie. Sformułowane zalecenia dotyczyły rozwiązań systemowych realizowanych projektów.

Stwierdzono, że dwa wnioski skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.⁴⁶ w części 31 – Praca zostały bieżąco wdrożone do realizacji. Dotyczyły one egzekwowania od pracowników terminowego zwrotu należności z tytułu rozliczonych delegacji służbowych oraz dalszej kontynuacji działań mających na celu racjonalizację zakresu usług zleczanych wykonawcom zewnętrznym, które mogłyby być realizowane przez pracowników Ministerstwa w ramach wykonywanych obowiązków służbowych.

Według stanu realizacji wniosków pokontrolnych w 2015 r. wynika, że Ministerstwo systematycznie wdraża zalecenia i wnioski pokontrolne.

W Ministerstwie przeprowadzono również kompleksowe badanie na zlecenie KPRM pn. *Audyt otwarcia*, który dotyczył działalności Ministerstwa w latach ubiegłych. Jego wyniki i przedstawione w nim wnioski pokontrolne były zbieżne z dotychczasowymi wnioskami NIK.

(akta kontroli str. 167-174; 541-795; 2500-2528)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministra w zakresie działań podejmowanych w ramach nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę na powtarzające się przypadki nieterminowego rozliczania przez pracowników Ministerstwa podróży służbowych.

5. Wydatki poniesione w obszarze działalności państwa Rynek pracy

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2015 Ministerstwo wydatkowało w obszarze działalności państwa – rynek pracy kwotę ogółem 77.390.338 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 i 12.636.714 tys. zł.

W związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁷, Ministerstwo przygotowało projekty badań statystycznych uwzględniające pozyskiwanie danych m. in. o liczbie klientów urzędów pracy objętych nowymi formami aktywizacji (m. 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 w 2015 r. rozszerzono także o badanie efektywności zatrudnieniową (dane o podjęciach pracy i jej utrzymaniu pozyskiwane były z jednostek terenowych ZUS).

Ministerstwo w zakresie bezrobocia rejestrowanego dysponuje danymi o stopie bezrobocia ogółem wraz z przyrostami rocznymi, bez wyodrębnienia kategorii bezrobotnych. 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. osób.

Ministerstwo obligatoryjnie corocznie określa cele i mierniki dla obszaru rynku pracy w takich dokumentach, jak budżet zadaniowy, Plan działalności Ministra dla działalności rządowej: praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne oraz Wieloletni Plan Finansowy Państwa. W każdym z tych dokumentów podano wartości docelowe mierników. I tak:

1. Dla obszaru rynku pracy w budżecie zadaniowym na 2015 r. i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015-2018 wyróżniono następujące zadanie, podzadania, działania, cele i mierniki:

- zadanie wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (14.1.W); cel zmniejszenie bezrobocia, miernik liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (wartość planowana wg ustawy budżetowej na 2015 r., 535.686 osób);
- działanie planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu Pracy na zadania związane ze wspieraniem zatrudnienia i przeciwdziałaniem bezrobociu (14.1.1.5.); cel przeciwdzia-

⁴⁶ Wystąpienie pokontrolne nr KPS-4100-001-01/2014.

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. (Dz. U. poz. 598 ze zm.), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

lanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych; miernik średnioroczna liczba wypłaconych zasiłków dla osób bezrobotnych (277,7 tys. osób);

- działanie analiza efektywności kosztowej i zatrudnieniowej wydatkowanych przez urzędy pracy środków FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (14.1.1.6.); miernik liczba osób objętych aktywizacją ze środków FP (630.000 osób);
- zadanie budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy (14.2.); cele poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy oraz ochrona roszczeń pracowniczych; miernik liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP (34.346 osób);
- podzadanie elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnieniu (14.2.1.); cel ochrona roszczeń pracowniczych; miernik liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP (34.346 osób);
- działanie monitorowanie rozwiązań krajowych i wspólnotowych w obszarze ochrony roszczeń pracowniczych oraz inicjowanie nowych rozwiązań (14.2.1.1.); cel zapewnienie optymalnych rozwiązań dla ochrony roszczeń pracowniczych; miernik liczba interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych (13);
- działanie planowanie budżetu i gospodarowanie środkami FGŚP (14.2.1.2.); cel zabezpieczenie wypłaty świadczeń pracowniczych; miernik kwota wypłaconych świadczeń (433.166 tys. zł);
- działanie monitorowanie udzielania pożyczek dla osób bezrobotnych, absolwentów szkół i przedsiębiorców z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości i BGK na rzecz samozatrudnienia lub tworzenia nowych miejsc pracy (14.2.1.3.); cel promocja samozatrudnienia osób bezrobotnych i absolwentów szkół; miernik liczba nowych miejsc pracy utworzonych w wyniku pożyczek udzielonych ze środków FRP i przez BGK ze środków FP (800 miejsc pracy).

Kontrolą objęto wykonanie w 2015 r. mierników w budżecie zadaniowym i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W przypadku miernika „średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla osób bezrobotnych”⁴⁸ został osiągnięty na niższym niż zakładano poziomie ze względu na zmniejszenie się liczby osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych. Dla miernika „liczba osób, którym wypłacono świadczenie z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”⁴⁹ przyczyną nieosiągnięcia jego zaplanowanej wartości była mniejsza liczba wniosków o wypłatę dla mniejszej liczby osób. Przyczyną nieosiągnięcia planowanej wartości⁵⁰ dla miernika „liczba interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych” było rozszerzenie ustawowych⁵¹ przesłanek niewypłacalności, których wcześniejszy brak był przyczyną wielu wątpliwości. Dla miernika „kwota wypłaconych świadczeń”⁵², mającego obrazować cel zabezpieczenia wypłaty świadczeń pracowniczych, przyczyną było natomiast skorzystanie przez część pracodawców, u których przejściowo pogorszyły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej, z przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy⁵³.

Dla miernika „liczba osób objętych aktywizacją ze środków Funduszu Pracy” przekroczono jego planowaną wartość⁵⁴ m.in. ze względu na zmianę metodologii jego liczenia. Natomiast dla miernika „liczba nowych miejsc pracy utworzonych w wyniku pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości i przez BGK (ze środków FP)”⁵⁵, przekroczenie planowanej wartości nastąpiło w związku z dużym zainteresowaniem pożyczkami, które przekroczyło oczekiwania i spowodowało uruchomienie dodatkowych środków z FP, które zasiliły program.

2. W planie działalności Ministra przyjęto następujące cele priorytetowe i mierniki w obszarze rynku pracy:

- cel priorytetowy zmniejszenie bezrobocia; miernik liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (planowana wartość na koniec 2015 r., 564.612 osób);
- cel priorytetowy zmniejszanie bezrobocia osób młodych; miernik liczba osób młodych objętych aktywizacją w ramach Gwarancji dla młodzieży (360.000 osób);

⁴⁸ Planowano miernik na poziomie 277,7 tys. osób, a wykonano 233,7 tys. osób.

⁴⁹ Planowano miernik na poziomie 34.346 osób, a wykonano 18.966 osób.

⁵⁰ Planowano miernik na poziomie 13 interpelacji, itp., a wykonano 10.

⁵¹ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272, ze zm.).

⁵² Planowano miernik na poziomie 433.166 tys. zł, a wykonano 121.765 tys. zł.

⁵³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 150).

⁵⁴ Planowano miernik na poziomie 630 tys. osób, a wykonano 975 tys. osób.

⁵⁵ Planowano miernik na poziomie 800 miejsc pracy, a wykonano 1.803 miejsca pracy.

- cel priorytetowy poprawa działania urzędów pracy; mierniki liczba osób przypadających na I doradcę klienta (250 osób) oraz liczba wojewódzkich urzędów pracy, które realizują zlecenie usług (16 urzędów);
- cel priorytetowy ochrona roszczeń pracowniczych; miernik skuteczność ochrony roszczeń pracowniczych mierzona stosunkiem liczby osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP do liczby osób, które spełniły kryteria otrzymania pomocy z FGŚP (100% osób);
- cel priorytetowy ochrona miejsc pracy; miernik liczba ochronionych miejsc pracy (36.550, maksymalna liczba ochronionych miejsc pracy);
- cel priorytetowy wsparcie aktywności zawodowej osób po 50 roku życia; miernik liczba nowych zadań realizowanych w ramach Dokumentu implementacyjnego do Programu „Solidarność Pokoleń ...” (60 zadań);
- cel priorytetowy poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy; miernik średnia liczba godzin miesięcznie przeznaczonych na poradnictwo telefoniczne w zakresie prawa pracy (105 godzin).

3. W Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ) określono następujące cele:

- Wytaczanie kierunków polityk państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.
- Określenie warunków dla przygotowania przez samorząd województwa corocznych regionalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, określających priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia na regionalnym rynku pracy.
- Ograniczenie wysokiego bezrobocia.
- Podejmowanie i realizacja działań mających w szczególności przyczynić się do wzrostu zatrudnienia oraz do podniesienia, w przekroju województw i powiatów, poziomu:
 - a/ Spójności społecznej, mierzonej wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia;
 - b/ Spójności gospodarczej, mierzonej za pomocą wskaźnika PKB przypadającego na mieszkańca;
 - c/ Spójności przestrzennej, mierzonej czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową.
- Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego wynikającego m.in. z braku zatrudnienia i niepełnosprawności.
- Przygotowanie Polski do funkcjonowania w przyszłości w strefie Euro, zgodnie z II filarem strategii integracji Polski z obszarem wspólnej waluty.

W KPDZ określono następujące mierniki: zwiększenie wskaźnika zatrudnienia ogółem do 68,1% w 2017 r. (dla osób w przedziale wieku 20-64 lata); zmniejszenie stopy bezrobocia ogółem; zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej.

4. W Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL) postawiono cel główny rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia oraz następujące cele szczegółowe: współczynnik aktywności zawodowej osób w grupach wiekowych 15 lat i więcej – ogółem 58,5%; współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-69 lat - 35,8%; wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20-64 lata – 71,0%; wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20-24 lata – 44,2%; odsetek osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony w grupach wiekowych 15-24 lata – 64,0%, 25-49 lat – 23,3%; wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat – 63%; stopa bezrobocia absolwentów szkół wyższych – 15%; udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych 45% w 2020 r.; wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata – 27% w 2020 r.

5. W Krajowym Programie Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” postawiono następujące cele: zwiększenie wskaźnika zatrudnienia; zmniejszenie poziomu bezrobocia; zmniejszenie dezaktywizacji zawodowej z powodu choroby i niepełnosprawności; aktywizacja zawodowa bezrobotnych, szczególnie grup de faworyzowanych (ludzi młodych, osób 50+, kobiet); poprawa jakości usług świadczonych przez urzędy pracy; wprowadzenie nowych instrumentów rynku pracy skierowanych do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji – osób młodych poniżej 30 roku życia, starszych po 50. roku życia, osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem. W Programie przedstawiono następujące

zadania: reforma polityki rynku pracy – nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; przygotowanie planu realizacji programu „Gwarancje dla młodzieży”; realizacja programu „Młodzi na rynku pracy”. W Programie zastosowano następujące mierniki, które powinny zostać osiągnięte w 2020 r.: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat na poziomie 71%; zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej porzucających naukę oraz zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lat; obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Dla KPDZ 2015-2017 i KPR (aktualizacja 2014/2015) określono wartość docelową miernika wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do 66,5% w 2015 r. Natomiast w KPR (aktualizacja 2015/2016) określono wartość docelową miernika pn. „wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata” do 67,1% w 2015 r.

6. W dokumencie *Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* (kwiecień 2014 r. – październik 2015 r.) oraz *Zaktualizowanym planie realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* (od października 2015 r.) przewidziano następujące cele obszaru polityki społecznej: zapewnienie młodym ludziom w wieku do 25 lat (a od października 2015 r.: do 30 lat), którzy nie mają zatrudnienia, ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu, dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy. Natomiast określonymi zadaniami obszaru polityki społecznej, w ww. dokumencie, były aktywizacja zawodowa lub przywrócenie do kształcenia osób w wieku 15-30 lat pozostających poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem. Zastosowane w dokumencie mierniki obszaru polityki społecznej są miernikami opracowanymi przez Komisję Europejską we współpracy z państwami członkowskimi. Mierniki podzielono na 3 kategorie: monitoring zbiorczy (wskaźniki makroekonomiczne), monitoring bezpośredni (na podstawie napływów młodzieży do systemu realizacji Gwarancji i ich bezpośrednich efektów) oraz śledzenie losów osób, które skorzystały ze wsparcia w ramach Gwarancji. Na lata 2014-2015 nie został opracowany zestaw mierników do osiągnięcia.

Ministerstwo na dzień 30 marca 2016 r. nie dysponuje informacjami dotyczącymi wykonania mierników zawartych w Planie działalności Ministra na rok 2015. Obecnie w Ministerstwie trwają prace nad ww. sprawozdaniem, a przewidywane ich zakończenie jest planowane w połowie kwietnia br. Również sprawozdania z KPDZ, SRKL i Gwarancje za 2015 r. są w trakcie opracowania. Natomiast realizacja KPR odbywa się w cyklu rocznym w okresie kwiecień-kwiecień. Ministerstwo Rozwoju sporządza dwa sprawozdania za okres kwiecień-sierpień (w formie tabeli) i wrzesień-grudzień (w formie sprawozdania)⁵⁶. W ramach SRKL instytucje zaangażowane we wdrażanie strategii, w tym Ministerstwo, przekazują sprawozdania za poprzedni rok, na podstawie których przygotowany jest roczny raport z realizacji Strategii, który jest procedowany w Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju Rady Ministrów. Ministerstwo sporządza również półroczne sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Sprawozdania⁵⁷ te prezentują m.in. wykonanie mierników za I półrocze danego roku oraz dane w zakresie przewidywanych wartości tych mierników na koniec danego roku.

Wydatkowanie środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przełożyło się również na efekty mierzone wskaźnikami określonymi w ramach POKL na poziomie poszczególnych działań⁵⁸. Stopień wykonania wskaźników można w pełni ocenić dopiero na zakończenie realizacji Programu, a na przyrost wykonania wskaźników w 2015 r. mają wpływ także wydatki poniesione w 2014 r. Niemniej jednak, na 23 określone wskaźniki produktu, w przypadku 19 zrealizowano wskaźniki co najmniej w 100%.

(akta kontroli str. 2537-2756)

V. Wprowadzenie – Fundusz Pracy

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Funduszu Pracy (FP) w 2015 r.

W ramach FP finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia i przekwalifikowywanie bezrobotnych, rozwój poradnictwa zawodowego oraz badania rynku pracy.

Zakresem kontroli objęto:

⁵⁶ Dane dotyczące tego programu będą dostępne w połowie kwietnia 2016 r.

⁵⁷ Sporządzane na drukach RB-BZ1 i RB-BZ2

⁵⁸ Działania 1.4, 1.5, 2.1, 2.2, 5.4 i 5.5.

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym/łącznym sprawozdaniu z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok, planu finansowego funduszu celowego Rb-40 oraz Rb-33 sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- wykonanie wydatków FP,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzenia tych sprawozdań,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

Zrealizowane w 2015 r. przychody wyniosły 10.888.219 tys. zł, w tym 9.979.405 tys. zł stanowiły przychody z tytułu składek od pracodawców. W 2015 r. Fundusz zrealizował wydatki w wysokości 10.934.124 tys. zł.

VI. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja, w ramach przyjętego planu finansowego, ustawowych zadań Funduszu określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁹. W wyniku kontroli 71% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że osiągnięto główne cele prowadzonej działalności zaplanowane w planie finansowym Funduszu.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że dysponent Funduszu rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem planu.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta Funduszu Pracy⁶⁰. Sprawozdania sporządzono 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. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo, rzetelnie oraz przekazują one prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań w 2015 r. W księgach rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

VII. Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie finansowym Funduszu Pracy

Projekt planu finansowego FP na 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów w dniu 14 sierpnia 2014 r., tj. w wyznaczonym terminie⁶¹.

Plan finansowy Funduszu Pracy, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na rok 2015, obejmował przychody w kwocie 11.212.975 tys. zł, w porównaniu do 2014 r. wyższe o 672.875 tys. zł (6,3%) i wydatki w kwocie 12.088.065 tys. zł, w porównaniu do 2014 r. wyższe o 200.000 tys. zł (1,7%). Przychody miały pochodzić z:

- wpływów ze składek na Fundusz Pracy – 10.205.975 tys. zł (91% planu);
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej, w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z EFS w ramach PO KL – 747.000 tys. zł (6,7%);
- pozostałych przychodów, m.in. odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym odsetek od zarządzania terminowego u Ministra Finansów⁶², wpłat z tytułu kar i grzywn – 260.000 tys. zł (2,3%).

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.).

⁶⁰ Sprawozdania: z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33); z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 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 kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁶¹ W terminie wyznaczonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybów i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825). Projekt opracowano przy założeniu: składka na Fundusz Pracy w 2015 r. wynosić będzie 2,45% podstawy wymiaru, przeciętna liczba zatrudnionych w gospodarce narodowej zwiększy się o 0,8 pkt. procentowego w stosunku do 2014 r., liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniesie 1.922 tys. i będzie niższa niż na koniec 2014 r. o 0,04%, stopa bezrobocia na koniec 2015 r. będzie niższa w stosunku do 2014 r. o 0,7%, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w stosunku do 2015 r. zwiększy się nominalnie o 4,3% (wyniesie 3.959 zł), średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych wyniesie ok. 277,7 tys. zł, inflacja średnioroczna wyniesie 1,2%, przeciętna wysokość zasiłku dla bezrobotnych w 2015 r. (łącznie z ze składkami na ubezpieczenie społeczne) wyniesie 929,88 zł.

Kwota zaplanowanych wydatków obejmowała m.in. 5.540.030 tys. zł na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (45,8% wydatków), 3.114.000 tys. zł na zasiłki dla bezrobotnych ze składkami na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (25,8% wydatków) oraz 2.700.000 tys. zł na zasiłki i świadczenia przedemerytalne (22,3% wydatków).

Stan Funduszu na początek 2015 r. zaplanowano w wysokości 5.067.464 tys. zł, a na 31 grudnia 2015 r. w wysokości 4.192.374 tys. zł.

Dysponent Funduszu dokonał 14 zmian w planie. Dotyczyły one głównie przesunięcia środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (zwiększenie o 231.421 tys. zł). Celem zmian w planie było dostosowanie kwoty do przewidywanego wykonania w grupie zadań na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

(akta kontroli str.2907-2947, 2971-3067, 3156-3167)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu dotyczącej planowania i dokonywania zmian w planie finansowym nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Realizacja planu finansowego Funduszu Pracy

2.1. Realizacja przychodów

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 ustalono przychody w wysokości 11.212.975 tys. zł. Zostały one zrealizowane w kwocie 10.888.219 tys. zł, tj. w 97,1% planu oraz w 99,6% wykonania w 2014 r. (10.924.035 tys. zł).

Głównymi źródłami przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy, które wyniosły 9.979.405 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. Środki otrzymane z Unii Europejskiej wyniosły 640.798 tys. zł, tj. 85,8% planu, w tym:

- przychody z tytułu zwrotu wydatków poniesionych na realizację projektów systemowych w ramach 6.1.3 PO KL „Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych” współfinansowanych z EFS. Przychód ten stanowił zwrot wydatków z Funduszu Pracy poniesionych w 2014 r. i wyniósł 639.057,4 tys. zł,
- przychody z tytułu „Rocznego Planu Działania EURES 2014/2015 – Polska” w wysokości 1.740,1 tys. zł.

Pozostałe przychody w 2015 r. wyniosły 268.017 tys. zł i stanowiły 2,46% ogółu przychodów. Kwota pozostałych przychodów uwzględniała, m.in. odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (105.100 tys. zł⁶³), zwroty środków FP na rachunki urzędów pracy i dysponenta w ramach rozliczeń kwot z lat ubiegłych (163.039 tys. zł), w tym zwroty z tytułu zasiłków transferowych (11.213,6 tys. zł), wpłaty z tytułu kar i grzywien (2.644,3 tys. zł).

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. wystąpiły należności na rzecz Funduszu w wysokości 204.138 tys. zł, w tym z tytułu udzielonych pożyczek 16.155 tys. zł. Były one wyższe o 41.220 tys. zł od kwoty należności na koniec 2014 r. (163.627 tys. zł). Nie wystąpiły należności przeterminowane lub przedawnione.

(akta kontroli str.2948-2970, 3112-3114)

2.2. Stan Funduszu

Stan Funduszu na początek 2015 r. wynosił 6.259.305 tys. zł i był wyższy o 1.191.841 tys. zł od planu według ustawy budżetowej na rok 2015, tj. o 23,5%, w tym:

- środki pieniężne – 6.172.603 tys. zł (123,8% planu według ustawy oraz 97,9% w relacji do wykonania planu w 2014 r.),
- należności – 163.627 tys. zł (90,9% oraz 80,9%),
- zobowiązania – 76.925 tys. zł (76,9% oraz 85,9%).

Wyższy od zaplanowanego stan Funduszu na początek 2015 r. wynikał z uzyskania wyższych o 490.935 tys. zł przychodów⁶⁴ oraz niższego wykonania planowanych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych o 1.062.502 tys. zł, w stosunku do planu na 2014 r.

⁶² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864). Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 2015 r.

⁶³ Od środków na wyodrębnionych rachunkach bankowych Funduszu Pracy (WUP, PUP, OHP, UW oraz dysponenta FP, w tym odsetki od zarządzania terminowego i *overnight*).

⁶⁴ 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 pozostałych przychodów (odsetki, rozliczenia z lat ubiegłych).

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 6.213.400 tys. zł i był wyższy o 2.021.026 tys. zł w stosunku do planu według ustawy budżetowej na rok 2015, tj. o 48,2, w tym:

- środki pieniężne – 6.086.294 tys. zł (148% planu według ustawy budżetowej, tj. stan wyższy o 1.973.920 tys. zł oraz 98,6% w relacji do wykonania w 2014 r.),
- należności – 204.138 tys. zł (113,4% oraz 124,8%),
- zobowiązania – 77.032 tys. zł (77% oraz 100,1%).

Na stan Funduszu Pracy na koniec roku wpływ miały: wyższy o 1.191.841 tys. zł od planowanego stan Funduszu na początek 2015 r., niższe o 324.756 tys. zł przychody i niższe koszty realizacji zadań 1.153.941 tys. zł. W ciągu roku Fundusz nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w roku poprzednim, stan Funduszu przekracza poziom 6 mld zł, co nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych.

(akta kontroli str. 3097-3105, 3112-3120)

2.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki przekazane w 2015 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 5.620.846 tys. zł, z tego:

- zarządzanie terminowe – 4.750.000 tys. zł,
- zarządzanie *overnight* – 870.846 tys. zł.

W 2015 r. przychody osiągnięte z tytułu odsetek wyniosły 90.245,4 tys. zł, w tym:

- odsetki od zarządzania terminowego – 85.836,3 tys. zł,
- odsetki od zarządzania *overnight* – 4.409,1 tys. zł.

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. 3106-3111)

2.4. Wykonanie kosztów

Koszty FP zrealizowane zostały w wysokości 10.934.124 tys. zł, tj. na poziomie 90,5% planu po zmianach oraz 98,7% w relacji do 2014 r. (11.080.159 tys. zł). Podstawowe grupy kosztów Funduszu i stopień realizacji planu były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych ze składką na ubezpieczenie społeczne – 2.624.772 tys. zł (85,2%);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.320.993 tys. zł (93%);
- dodatki aktywizacyjne – 99.360 tys. zł (90,3%);
- świadczenia integracyjne – 50.702 tys. zł (92,2%);
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla zwalnianych rolników⁶⁵ – 131 tys. zł (26,2%);
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu - 5.293.286 tys. zł (91,7%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń dla pracowników WUP, PUP, OHP – 257.254 tys. zł (97,6%);
- pozostałe zadania – 251.453 tys. zł (97,1%);
- wydatki inwestycyjne – 23.650 tys. zł (45,5%)⁶⁶;
- w pozycji inne zmniejszenia – 12.523 tys. zł.

Struktura kosztów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu była następująca:

- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.523.416 tys. zł (94,1% planu po zmianach i 28,8% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 1.235.275 tys. zł (odpowiednio 96,7% i 23,3%);

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Niski poziom wykonania planu wydatków inwestycyjnych (45,5%) dotyczył głównie zakupów środków trwałych lub wyposażenia przez jednostki publicznych służb zatrudnienia oraz OHP.

- koszty związane ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych⁶⁷ – 835.329 tys. zł (odpowiednio 100% i 15,8%);
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych – 252.339 tys. zł (odpowiednio 86,2% i 4,8%);
- refundacja wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 230.600 tys. zł (odpowiednio 99,1% i 4,4%);
- roboty publiczne – 280.546 tys. zł (odpowiednio 99,1% i 5,3%).

Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2015 r. wyniosły 77.032 tys. zł. Były wyższe o 107 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. i wynikały m. in. z wpływu do Ministerstwa dokumentów finansowych po 31 grudnia 2015 r. Nie stwierdzono zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych ani pożyczek.

(akta kontroli str. 3101, 3104-3105, 3169-3185)

2.5. Zamówienia publiczne

W 2015 r. dysponent Funduszu przeprowadził sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 66.873,8 tys. zł, finansowanych ze środków Funduszu. Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o łącznej wartości 33.274,11 tys. zł pod kątem prawidłowości trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia:

1. 17/DI/WR/2015 – zamówienie z wolnej ręki (art. 67 ust.1 pkt 1lit. b ustawy – Prawo zamówień publicznych) na utrzymanie i rozwój Systemu Publicznych Służb Zatrudnienia – 30.997.900 zł brutto.
2. 11/DI/PN/2014/2015 - przetarg nieograniczony na wykonanie, utrzymanie i rozwój Systemu teleinformatycznego obsługi rejestrów PSZ (STOR) oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników końcowych – 1.229.969 zł brutto.
3. 9/DI/PN/2015 - przetarg nieograniczony na „Utrzymanie w sprawności, rozwój systemu teleinformatycznego Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP) oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników końcowych” – 1.046.238 zł brutto.

W wyniku postępowań zawarto umowy na kwotę 33.274,11 tys. zł, a wydatki z tego tytułu w 2015 r. wyniosły 3.113,8 tys. zł. Zamówienia realizowano w ramach umów zawartych z wykonawcami, w których zastrzeżono, po zakończeniu realizacji, możliwość całościowego przeniesienia praw autorskich i kodów na Zamawiającego. W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3220-3229)

2.6. Wykorzystanie rezerwy Funduszu Pracy

W planie finansowym FP na 2015 r. według zadań oraz organów finansujących te zadania, ujęto rezerwy dysponenta Funduszu w następującej wysokości:

- 378.143,0 tys. zł – na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 10.995,3 tys. zł – na finansowanie innych zadań fakultatywnych powiatowych urzędów pracy (PUP);
- 637,4 tys. zł – na finansowanie innych zadań fakultatywnych wojewódzkich urzędów pracy (WUP).

Rezerwę na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w ciągu roku zwiększono o 247.553,5 tys. zł – do kwoty 625.696,5 tys. zł. Między samorządy powiatowe rozdysponowano natomiast 561.244,4 tys. zł; środki niewykorzystane wyniosły 64.452,1 tys. zł.

Dysponent Funduszu w *Zasadach ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie zadań fakultatywnych w 2015 r.*⁶⁸ określił sposób ubiegania się przez marszałków i starostów o środki z rezerwy. W *Zasadach* ustalono tryb postępowania przy ubieganiu się o środki i obowiązki sprawozdawcze w zakresie wykorzystania przyznanych środków. W 2015 r. PUP, zgodnie z *Zasadami* (...), zgłaszały zapotrzebowanie na środki z tej rezerwy, natomiast WUP nie zgłaszały zapotrzebowania w ciągu roku. W puli rezerwy na 2015 r. pozostało w dyspozycji Ministra 5.339,5 tys. zł na realizację zadań fakultatywnych w PUP oraz 637,4 tys. zł – w WUP.

⁶⁷ Zadanie realizowane na podstawie art.108 ust. 1f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁶⁸ Zatwierdzone 29 grudnia 2014 r.

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości w omawianym zakresie.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu Pracy sprawozdań:

- z wykonania w 2015 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok planu finansowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta Funduszu na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i jednostek wchodzących w skład publicznych służb zatrudnienia i OHP⁶⁹). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wymienione wyżej sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do dnia zakończenia kontroli dysponent Funduszu nie sporządzał i nie składał korekt do tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 3230-3311)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta Funduszu Pracy przeprowadzono na próbie 76 zapisów księgowych o łącznej wartości 20.642 tys. zł, dobranych celowo. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta Funduszu obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str. 3312-3325)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Wykonanie zadań

5.1. Realizacja zadań ustawowych

Opis stanu faktycznego

1. W 2015 r. z FP wypłacono 233,7 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 30,6 tys. (o 12%) mniej niż w 2014 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.250,5 tys., tj. o 100,4 tys. (o 4%) mniej niż w 2014 r.

Aktywizacją zawodową w 2015 r., m.in. w ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, objęto łącznie 516,5 tys. osób, tj. o 11,6 tys. osób (o 2,3%) więcej niż w 2014 r.:

- szkolenia – 67,6 tys. osób, tj. mniej o 11,0 tys. (o 14%);
- staże – 212,5 tys. osób, tj. mniej o 7,2 tys. (o 3,3%);
- podejmowanie działalności gospodarczej – 47,1 tys. osób, tj. mniej o 4,1 tys. (o 8%);
- prace interwencyjne – 44,5 tys. osób, tj. więcej o 13,4 tys. (o 42,9%);
- roboty publiczne – 37,3 tys. osób, tj. więcej o 4,6 tys. osób (o 14,2%);
- doposażenie stanowisk pracy – 45 tys. osób, więcej o 3,4 tys. (o 8,2%);
- prace społecznie użyteczne – 45,1 tys. osób, więcej o 2,1 tys. (o 4,9%).

⁶⁹ Zob. § 9 pkt 4 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. nr 221, poz. 1317 ze zm.).

Na koniec 2015 r. w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1.563,3 tys. osób bezrobotnych, w ciągu roku ich liczba zmniejszyła się o 261,8 tys. osób (o 14,3%). Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2015 r. wyniosła 9,8% i była o 1,6 punktu procentowego niższa w porównaniu z końcem 2014 r. W 2015 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 2.368,8 tys. osób, tj. o 84,1 tys. mniej niż w 2014 r. (spadek o 3,4%), a z ewidencji wyłączonych zostało 2.630,6 tys. osób (spadek o 155,6 tys., tj. o 5,6%).

Liczba bezrobotnych, wyłączonych w 2015 r. z ewidencji z powodu niepotwierdzenia gotowości do pracy, wyniosła 585,7 tys. i była niższa w porównaniu z 2014 r. o 152,4 tys. (o 20,6%).

Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, wprowadziła 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 i łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych. Z nowych instrumentów aktywizacyjnych skorzystało około 51,5 tys. osób bezrobotnych, tj. 10% bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach wsparcia. I tak:

- staż w ramach bonu stażowego rozpoczęło 9,1 tys. bezrobotnych, prawie co 4 osoba do 30. roku życia podejmująca tę formę wsparcia posiadała status długotrwale bezrobotnej,
- szkolenie w ramach bonu szkoleniowego dla bezrobotnych do 30. roku życia rozpoczęło 5,9 tys. osób. Ta forma wsparcia nie cieszyła się popularnością wśród długotrwale bezrobotnych – stanowili oni 19,0% osób podejmujących tę formę wsparcia,
- pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie dla bezrobotnych do 30. roku życia rozpoczęło 6,8 tys. osób; dodatkowo w ramach bonu na zasiedlenie działalność gospodarczą rozpoczęły 123 osoby,
- pracę w ramach bonu zatrudnieniowego dla bezrobotnych do 30. roku życia podjęło 3,2 tys. bezrobotnych,
- aktywizację w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50. roku życia rozpoczęło 2,8 tys. osób,
- prace społecznie użyteczne w ramach Programu Aktywizacja i Integracja rozpoczęło 6,2 tys. osób,
- pracę w ramach świadczenia aktywizacyjnego podjęło 39 osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka, lub sprawowaniem opieki nad osobą zależną. Z kolei 44 osoby do 30. roku życia podjęły pracę pierwszy raz w życiu u pracodawcy, któremu zrefundowano składki na ubezpieczenie społeczne,
- z grantu na telepracę w tym okresie skorzystało 6 osób.

Na działania aktywizacyjne, zlecone agencjom zatrudnienia, wydatkowano 34.460,1 tys. zł (32,2% 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. Według stanu na koniec 2015 r., w latach 2014-2015 w całym kraju podpisano z agencjami 15 umów o świadczenie działań aktywizacyjnych. Umowę w województwie śląskim podpisano dopiero 3 marca 2016 r., a opóźnienie wynikało z odwołania złożonego przez jednego z oferentów i oczekiwania na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej. W województwie zachodniopomorskim umowę zawarto 29 grudnia 2015 r. PUP skierowały do agencji zatrudnienia w ramach rekrutacji 22,7 tys. osób, z których 2,4 tys. podjęło pracę lub rozpoczęło działalność gospodarczą. Dodać należy, że 1,2 tys. osób (52%) zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, 1 tys. osób (44%) na podstawie innej umowy (np. cywilnoprawnej), a 88 osób (4%) podjęło działalność gospodarczą.

Niski efekt zatrudnienia osiągnięty w 2015 r. przez agencje zatrudnienia, w ocenie Dyrektora Generalnej Ministerstwa ma związek z niezakończeniem procesu aktywizacji uczestników oraz różnicowanego okresu rozpoczęcia realizacji umów o świadczenia działań aktywizacyjnych w poszczególnych województwach.

W zakresie instrumentów koordynowanych przez Departament Funduszy, jakimi są pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej oraz pożyczka na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobot-

nego, w tym bezrobotnego skierowanego przez PUP, w 2015 r. przyznano, na podstawie art. 61e pkt. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷⁰:

- 1.708 pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej na kwotę 1.054,0 tys. zł;
- 29 pożyczek na utworzenie stanowiska pracy na kwotę 700 tys. zł.

(akta kontroli str. 3113-3117, 3186-3219, 3332-3354, 3357-3368)

5.2. Budżet zadaniowy

W Skonsolidowanym planie wydatków jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych (...) 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*, zawarto informacje o planowanych wydatkach, celu i mierniku na poziomie zadania. Celem zadania było zmniejszenie bezrobocia oraz zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością publicznych służb zatrudnienia i przestrzeganie standardów usług na rynku pracy. Na realizację zadania w 2015 r. zaplanowano kwotę 8.205.000 tys. zł, którą po zmianach zmniejszono do 8.124.569 tys. zł.

Miernik zaplanowany dla przedmiotowego zadania (liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy na poziomie 535,7 tys.) został zrealizowany na poziomie niższym niż planowano, tj. 516,5 tys. osób, z uwagi na spadek stopy bezrobocia i zmniejszającą się liczbę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Natomiast liczba osób zaktywizowanych w 2015 r. wzrosła o ok. 2,35%, tj. o 11,6 tys. osób w odniesieniu do 2014 r. W przypadku tego miernika zakładano, że wprowadzenie rozwiązań proefektywnościowych w reformie z 2014 r. spowoduje obniżenie średniego kosztu aktywizacji, a tym samym zwiększy liczbę osób aktywizowanych.

Wykonanie planu wydatków na zadanie 14.1.W wyniosło 7.812.549 tys. zł, co stanowiło 96,16% planu. W ramach zadania 14.1.W. zrealizowano:

- podzadanie: 14.1.1.W *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia*, w tym działania 14.1.1.1.W *Koordinacja i wsparcie publicznych służb zatrudnienia instytucji rynku pracy poprzez prowadzenie działalności informacyjnej, szkoleniowej, doradczej i inicjowanie badań w zakresie rynku pracy*; 14.1.1.2. *Doskonalenie usług i instrumentów rynku pracy skierowanych do publicznych służb zatrudnienia*; 14.1.1.3. *doskonalenie i rozpowszechnianie narzędzi i metod wspomagających pracę służb zatrudnienia*; 14.1.1.4. *budowa utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego publicznych służb zatrudnienia*; 14.1.1.5. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu Pracy na zadania związane ze wspieraniem zatrudnienia i przeciwdziałaniem bezrobociu*; 14.1.1.6. *Analiza efektywności kadrowej i zatrudnieniowej wydatkowanych przez urzędy pracy środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*;
- podzadanie 14.1.3W *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych*; w tym działanie 14.1.3.1. *Tworzenie oraz realizacja programów projektów na rzecz rynku pracy*;
- podzadanie 14.1.4 *Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży*.

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

- dla podzadania 14.1.1.W miernikiem był wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego, wykonanie wyniosło 2,3%, przy planie 6,1%;
- dla działania 14.1.1.1 miernikiem była liczba spotkań informacyjno-szkoleniowych dla publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy, wykonanie wyniosło 19, przy planie 14;
- dla działania 14.1.1.3. miernikiem była liczba opracowań opublikowanych i rozpowszechnionych w PSZ, wykonanie wyniosło 25 i było zgodne z planem;
- dla działania 14.1.1.4. miernikiem była liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji oraz grup podmiotów prawnych, przez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej, wykonanie wyniosło dziewięć, przy planie dziewięć;
- dla działania 14.1.1.5. miernikiem była średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych, wykonanie wyniosło 233,7 tys., przy planie 277,7 tys.⁷¹;

⁷⁰ Skierowana jest do osób bezrobotnych, poszukujących pracy absolwentów szkół i uczelni, w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego oraz do studentów ostatniego roku studiów.

⁷¹ Przyczyną nieosiągnięcia zaplanowanej wysokości miernika był spadek liczby osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych wynikający z poprawy sytuacji gospodarczej (zakładana stopa bezrobocia na XII 2015 – 11,8%, faktycznie – 9,8%).

- dla działania 14.1.1.6. miernikiem była liczba osób objęta aktywizacją ze środków Funduszu Pracy, wykonanie wyniosło 975 tys. osób, przy planie 630,0 tys. osób;
- dla podzadania 14.1.3.W miernikiem była liczba obsługiwanych połączeń przychodzących, wykonanie wyniosło 135,01 tys., przy planie 120 tys.;
- dla podzadania 14.1.4 miernikiem była liczba beneficjentów korzystających z usług rynku pracy oferowanych przez OHP, , wykonanie wyniosło 1019,6 tys. osób, przy planie 1010,0 tys. osób, co wynikało ze wzrostu zainteresowania młodzieży usługami rynku pracy OHP, szczególnie poradnictwem zawodowym.

Prowadzony monitoring mierników, w ocenie Dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych, pozwalał na zidentyfikowanie przypadków, w których na skutek zmian w planie finansowym było by zagrożenie nieosiągnięcia planowanej wartości mierników. Nie dokonywano jednak korekt planowanych wartości, ze względu na brak odpowiednich podstaw prawnych⁷².

(akta kontroli str. 3230-3311, 3355-3356)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności dysponenta Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze. NIK zwraca jednak uwagę, że wykorzystanie środków na nowe formy aktywizacji osób bezrobotnych było niewielkie i mimo spadku stopy bezrobocia nie przyczyniło się do poprawy sytuacji osób bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach wsparcia.

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

Zasady funkcjonowania kontroli finansowej określały m.in. zasady prowadzenia polityki rachunkowości, ewidencji finansowo-księgowej, zakładowego planu kont, obiegu dokumentów księgowych, organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Stosownie do zasad określonych w art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponent główny, prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez:

- bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków i dokonywanie kwartalnej oceny wykonania planu dochodów i wydatków, realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych;
- realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli sekcji kontroli wewnętrznej.

Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2015 r. następujące kontrole wykorzystania środków Funduszu Pracy w 15 PUP:

1. *Wydatkowanie w 2014 r. przez samorządy powiatowe ustalonych przez ministra właściwego ds. pracy kwot środków (limitów) Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań.* Kontrolą objęto pięć PUP, które realizowały programy specjalne. Ich działalność w tym zakresie oceniono pozytywnie. Zaleceń pokontrolnych nie zastosowano.
2. *Właściwe dokumentowanie oraz rozliczanie otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu Pracy w 2014 r.* Kontrolą objęto sześć PUP. Ich działalność w zakresie objętym kontrolą w jednym przypadku oceniono pozytywnie bez założeń, a w pięciu pozostałych pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w których zalecenia zostały zrealizowane.
3. *Wydatkowanie w 2014 r. środków Funduszu Pracy na realizację instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych na podstawie ustalonego profilu pomocy.* Czynności kontrolne przeprowadzono w dziesięciu PUP. Realizację zadań w dziewięciu urządzeniach oceniono pozytywnie, bez założeń pokontrolnych, natomiast w PUP w Aleksandrowie Kujawskim oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami⁷³. Jednostka poinformowała o zrealizowaniu założeń.

(akta kontroli str. 550-573)

7. Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu nr KPS.410.001.01.2015, skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., w zakresie dotyczącym Funduszu NIK wnioskowała o: *dokonanie analizy zasadności utrzymywania wysokiego stanu środków finansowych Fun-*

⁷² Mierniki ujęte w budżecie zadaniowym są monitorowane w ujęciu półrocznym. Przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym nakładają na dysponentów obowiązek sprawozdawczości rocznej i półrocznej z wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

⁷³ W trzech przypadkach omyłkowo wskazano bezrobotnym formy aktywizacyjne, wobec których osoby bezrobotne nie spełniały kryterium wieku. Wydano zalecenie ścisłego przestrzegania postanowień ustawy oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 631).

duszu Pracy, z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych podczas planowania środków pieniężnych. – dysponent Funduszu zrealizował wniosek.

(akta kontroli str. 167-174)

VIII. Wprowadzenie – Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) został utworzony ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁷⁴. Z dniem 1 grudnia 2012 r. Fundusz utracił osobowość prawną⁷⁵, a jego zadania przejął minister właściwy ds. pracy jako dysponent Funduszu i marszałkowie województw (przy pomocy WUP).

W ramach FGŚP finansowano świadczenia pracownicze w razie niewypłacalności pracodawcy. Ze środków Funduszu zaspokajane były roszczenia dotyczące m.in.: wynagrodzenia za pracę; wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, za czas niewykonywania pracy (zwolnienia od pracy) i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy; wynagrodzenia za czas, kiedy pracownik był niezdolny do pracy, ze względu na chorobę; wynagrodzenia za okres urlopu; odprawy pieniężnej należnej wskutek rozwiązania umowy o pracę bez winy pracownika; odszkodowania⁷⁶; składek na ubezpieczenia społeczne.

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego FGŚP w 2015 r.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok, planu finansowego funduszu celowego Rb-40 oraz Rb-33 sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- wykonanie wydatków FGŚP,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kw. 2015 r. w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzenia tych sprawozdań,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

Zrealizowane w 2015 r. w FGŚP przychody wyniosły 524.492 tys. zł, w tym 407.153 tys. zł stanowiły przychody z tytułu składek od pracodawców. W 2015 r. Fundusz zrealizował wydatki w wysokości 298.888 tys. zł.

IX. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2015 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

W wyniku kontroli 67% zrealizowanych wydatków FGŚP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta FGŚP, które zostało sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych WUP oraz danych wynikających z ewidencji księgowej. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów

Ocena i jej
uzasadnienie

⁷⁴ 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.). Od 1 października 2006 r. Fundusz działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272, ze zm.).

⁷⁵ 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.).

⁷⁶ Zob. art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy.

publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Stwierdzone podczas kontroli NIK uchybienie nie miało wpływu na realizację planu finansowego FGŚP. Polegało ono na przewlekłym prowadzeniu postępowań dotyczących umorzeń należności, co w przypadku negatywnych rozstrzygnięć, ma wpływ na poziom należności Funduszu, a w szczególności na narastanie ich księgowego stanu z powodu naliczania odsetek, a tym samym na stan Funduszu. Utrzymywanie wysokiego stanu należności skutkuje brakiem przejrzystości w gospodarowaniu środkami finansowymi. NIK zwraca także uwagę na niepełne wykorzystanie w 2015 r. środków przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁷⁷ – kwota wypłaconej pomocy wyniosła 3.924 tys. zł z 250.000 tys. zł przewidzianych na ten cel (1,6%).

X. Wyniki kontroli

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i kosztów

*Opis stanu
faktycznego*

Projekt planu finansowego FGŚP na 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów w dniu 14 sierpnia 2014 r., tj. w wyznaczonym terminie⁷⁸.

Plan finansowy FGŚP, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na rok 2015, obejmował przychody i koszty w kwotach 554.133 tys. zł i 186.429 tys. zł. Przychody miały pochodzić z wpływów ze składek na FGŚP (392.710 tys. zł) oraz pozostałych przychodów, m.in. odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym odsetek od wolnych środków przekazanych w zarządzanie u Ministra Finansów (161.423 tys. zł).

Na łączną kwotę zaplanowanych kosztów w wysokości 186.429 tys. zł składały się koszty własne w kwocie 181.059 tys. zł (97,1% kosztów), transfery na rzecz ludności w kwocie 5.000 tys. zł (2,7% kosztów) oraz koszty inwestycyjne w kwocie 370 tys. zł (0,2% kosztów).

Zaplanowane w kwocie 188.166 tys. zł (dla 33.986 osób) transfery na rzecz ludności mieszczące się w należnościach⁷⁹ obejmowały⁸⁰:

- gwarantowane wynagrodzenie za pracę – 72.650 tys. zł;
- składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych – 13.012 tys. zł;
- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy⁸¹, należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy – 6.374 tys. zł;
- odszkodowania, o których mowa w art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy – 25.133 tys. zł;
- odprawy pieniężne przysługujące na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – 69.903 tys. zł;
- dodatek wyrównawczy⁸² – 82 tys. zł;
- wypłaty świadczeń dokonane na podstawie ustawy o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z FGŚP⁸³ – 1.012 tys. zł.

Stan Funduszu zaplanowano w wysokości:

- 5.024.286 tys. zł na początek roku,
- 5.391.990 tys. zł na koniec roku.

⁷⁷ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 385 ze zm.).

⁷⁸ Projekt opracowano przy założeniu: do wyliczenia wysokości składki od pracodawców – przyjęto wskaźnik nominalnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw 105,1% w 2015 r. w stosunku do 2014 r. oraz poziom ściągalności składki – 98%; utrzymanie wysokości składki na poziomie 0,10% od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych w 2015 r. na poziomie 2014 r.; prognozowany średnioroczny wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 101,5%.

⁷⁹ Zał. nr 1 do PFC – wypłacone świadczenia z tytułu roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy powiększają należności FGŚP i podlegają zwrotowi z majątku niewypłacalnego pracodawcy na rachunek Funduszu, są zatem planowane jako transfery na rzecz ludności mieszczące się w należnościach.

⁸⁰ Wypłaty dokonane na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

⁸¹ Zob. art. 171 § 1 Kodeksu pracy.

⁸² Zob. art. 230 §1 i 2 oraz art. 231 Kodeksu pracy.

⁸³ Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. Nr 106 poz. 674).

Dysponent Funduszu dokonał pięciu zmian⁸⁴ w planie, zwiększając koszty ze 186.429 tys. zł do 570.571 tys. zł, tj. o kwotę 384.142 tys. zł. Zmiany dotyczyły przesunięcia środków na sfinansowanie pomocy kierowanej do przedsiębiorców, którzy ucierpieli w następstwie wystąpienia ograniczenia wwozu towarów na terytoria innych krajów⁸⁵ (zwiększenie o 250.000 tys. zł) oraz na pokrycie wydatków z tytułu jednorazowych odpraw pieniężnych wypłacanych pracownikom likwidowanej kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia⁸⁶ (zwiększenie o 134.142 tys. zł).

(akta kontroli str. 3397-3460)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Realizacja planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

2.1. Realizacja przychodów

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 ustalono przychody w wysokości 554.133 tys. zł. Przychody FGŚP zrealizowano w kwocie 524.492 tys. zł, co stanowiło 94,6% planu. Głównym źródłem przychodów były wpływy z obowiązkowej składki od pracodawców (0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne), które wyniosły 407.153 tys. zł, co stanowiło 103,7% planu według ustawy budżetowej i 73,5% ogółu przychodów.

Pozostałe przychody wyniosły 117.283 tys. zł (72,7% planu według ustawy budżetowej) i stanowiły 14,7% ogółu przychodów. Największy udział w tej kwocie stanowiły odsetki w kwocie 64.957 tys. zł, na które złożyły się przede wszystkim przypisane odsetki ustawowe od przeterminowanych wierzytelności.

W wykonaniu planu finansowego FGŚP, w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, w przychodach kwocie 797.205 tys. zł, ujęto w pozycji *Inne zwiększenia* korektę odpisu aktualizującego należności za lata 2002-2003 w kwocie 272.713 tys. zł, o który również zostały zwiększone należności na koniec 2015 r. Działanie to miało na celu uzyskanie porównywalności z planem finansowym FGŚP kwot należności objętych odpisami aktualizującymi, wykazanych w wykonaniu planu finansowego, do kwot ujętych w ewidencji księgowej i wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-33 i Rb-40.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wystąpiły należności⁸⁷ na rzecz FGŚP w wysokości 2.252.656 tys. zł, w tym 2.249.147 tys. zł z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych. Były one wyższe o 235.751 tys. zł od kwoty należności na koniec 2014 r. (2.016.905 tys. zł). Na koniec 2015 r. należności objęte odpisem aktualizującym wartość należności wyniosły 1.412.219 tys. zł. Realizacja windykacji w 2015 r. wyniosła 94.185 tys. zł, co stanowiło 132,7% w porównaniu z planem (71.000 tys. zł) oraz 104,7% w relacji do 2014 r. Najwięcej zwrotów z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych w 2015 r. odzyskano w województwach: wielkopolskim (15.782 tys. zł), śląskim (14.046 tys. zł) i mazowieckim (12.069 tys. zł). Decyzjami dysponenta Funduszu w 2015 r. odroczono termin płatności należności na kwotę 18.364 tys. zł oraz rozłożono na raty 3.440 tys. zł. Wojewódzkie Urzędy Pracy nie powiadamiały dysponenta Funduszu o przedawnieniu roszczeń w 2015 r. Nie wystąpiły należności przeterminowane.

Zgodnie z art.23 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych⁸⁸, dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części w przypadku jej całkowitej nieściągalności, w przypadkach określonych ustawą. Minister mając na względzie prawidłowość i szybkość postępowania określił, w drodze rozporządzenia⁸⁹, katalog dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

W 2015 r. do dysponenta Funduszu wpłynęły 494 wnioski w sprawie umorzenia należności na łączną kwotę 181.448 tys. zł, z tego pozytywnie rozpatrzono 436 wniosków (88,3%) na kwotę 133.421 tys. zł (73,5%), a negatywnie rozpatrzono 30 wniosków (6%) na kwotę 27.811 tys. zł

⁸⁴ Zmian dokonano na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, art. 11f ust. 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r., poz. 410), art. 27 ust. 1a ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

⁸⁵ Pismo z 4 lutego 2015 r. znak: BBF-III.03250.3.3.2015.WKT do Ministra Finansów informujące o dokonanej zmianie w planie finansowym FGŚP na 2015 r.

⁸⁶ Zmiana planu uwzględniona została w sprawozdaniu za I półrocze 2015 r. Rb-40 z wykonania planu finansowego FGŚP, które przekazane zostało w systemie informatycznym „TREZOR” do Ministerstwa Finansów.

⁸⁷ Kwota z odpisem aktualizującym należności.

⁸⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych (Dz. U. z 2014 r. poz.272, ze zm.).

⁸⁹ Rozporządzenie 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. z 2016 r. poz. 387).

(15,3%), pozostałe 28 wniosków (5,7%) na kwotę 20.216 tys. zł (11,1%) oczekiwało na rozpatrzenie.

Szczegółowym badaniem objęto 25 wniosków WUP (5% złożonych wniosków) na kwotę 74.359 tys. zł (41% kwoty ogółem złożonych wniosków), dotyczących umorzenia należności FGŚP rozpatrzonych w 2015 r. przez dysponenta Funduszu. Stwierdzono, że wnioski te, przygotowane przez dyrektorów WUP, dotyczyły świadczeń wypłaconych pracownikom nawet w latach 90-tych ubiegłego wieku. W sześciu sprawach⁹⁰ (z 25) dysponent Funduszu prowadził przewlekłe postępowanie rozpatrując wnioski w terminie od 35 do 98 dni roboczych, jak podano przyczyną były głównie długotrwałe zwolnienia lekarskie, korzystanie z urlopów wypoczynkowych lub wykonywanie innych terminowych prac przez pracowników analizujących lub opiniujących wnioski. W ocenie dysponenta Funduszu, rozpatrywanie wniosków WUP o umorzenie należności nie jest usankcjonowane terminami⁹¹ wynikającymi z obowiązujących przepisów. Nie jest stosowany również system zastępstw. Wymaganie rozpatrywania spraw w określonym terminie miałoby negatywne konsekwencje dla jakości merytorycznego rozstrzygnięcia, a nie ma istotnego znaczenia wobec braku interesanta oczekującego na rozstrzygnięcie. W czterech⁹² przypadkach Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności, mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 23 ust. 6-8 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), uzasadniając, że przedstawione przez dyrektorów WUP dokumenty nie potwierdzają wystąpienia wszystkich przesłanek pozwalających na umorzenie należności FGŚP:

- 1) rozstrzygnięcie nr DF.III.40730.14.7.2015.PP – Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 75.478,63 zł (kwota główna 55.131,38 zł wypłacona w 1999 r., odsetki na dzień 19 sierpnia 2015 r. – 20.347,25 zł) wskazując, że niezbędne do wykazania zaistnienia przesłanek ustawowych umożliwiających umorzenie należności są aktualne dokumenty wydane w postępowaniu egzekucyjnym lub inne dokumenty świadczące o braku majątku dłużnika w aktualnym czasie, mimo że dyrektor WUP we wniosku wykazał całkowity brak majątku spółki, udokumentowany postanowieniem Sądu Rejonowego w Ciechanowie z 31 grudnia 2001 r., wyrejestrowanie jako płatnika składek na ubezpieczenie społeczne i z rejestru czynnych podatników;
- 2) rozstrzygnięcie nr DF.III.40730.12.35.2015.MC – Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 801.986,54 zł (kwota główna 627.223,95 zł wypłacona w 1995 r., odsetki na dzień 31 grudnia 2014 r. – 174.762,59 zł) wskazując m.in. na fakt, że zgodnie z wpisem do KRS z 18 kwietnia 2014 r. działalność gospodarcza przedsiębiorstwa państwowego została zawieszona, lecz nie zostało ono wykreślone z rejestru. Dyrektor WUP we wniosku wykazał brak majątku dłużnika i poinformował, że Fundusz nie posiadał tytułu wykonawczego przeciwko dłużnikowi, ponieważ wierzytelność Funduszu nie została umieszczona na liście wierzytelności, a podlegała spłacie jako koszty upadłości, z bieżących wpływów. Dodatkowo Dyrektor WUP wykazał, że w celu uzyskania tytułu wykonawczego konieczne byłoby poniesienie dodatkowych kosztów, tj. 40.100 zł z tytułu wpisu od pozwu, których nie można będzie odzyskać. Ponowny wniosek o umorzenie należności Dyrektor WUP skierował 29 września 2015 r. wskazując dodatkowo, jako nową okoliczność, wpływ do Sądu Rejonowego w Katowicach 2 czerwca 2015 r. wniosku o wykreślenie z KRS. Minister w dniu 16 listopada 2015 r. po raz kolejny nie wyraził zgody na umorzenie należności, wskazując m.in. że sytuacja przedsiębiorstwa jest niejasna, a postępowanie w przedmiocie wykreślenia z KRS nie zostało zakończone;
- 3) rozstrzygnięcie nr DF-III.40730.7.68.2015.ECh – Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 17.672,64 zł (kwota główna 5.605,95 zł wypłacona w 2000 r., odsetki na dzień 30 czerwca 2015 r. – 12.066,69 zł), wskazując m.in. na nieudokumentowane spełnienie ustawowych przesłanek określonych w art. 23 ust. 6 pkt. 3, w związku z art. 23 ust. 7 ustawy o ochronie roszczeń (...), jakkolwiek Dyrektor WUP wykazał brak możliwości uzyskania przed sądem polskim tytułu wykonawczego⁹³, ponieważ dłużnik posiadał siedzibę w Paryżu i tylko czasowo uzyskał prawo prowadzenia oddziału w Polsce. Korespondencja wysyłana do Francji

⁹⁰ DF.III.40730.14.7.2015.PP; DF.III.40730.6.43.2015.MC; DF.III.40730.12.35.2015.MC; DF.III.40730.1.2.2015.Ech; DF.III.40730.12.7.2015.MCh

⁹¹ Zdaniem Dysponenta Funduszu, w postępowaniu dotyczącym trybu zwrotu należności wypłaconych ze środków FGŚP, w rozumieniu art. 23 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy nie stosuje się przepisów Kpa, dlatego też nie ma zastosowania art. 37 i następne Kpa dotyczące terminu rozpatrywania spraw w postępowaniu administracyjnym.

⁹² DF.III.40730.14.7.2015.PP; DF.III.40730.12.35.2015.MC; DF-III.40730.7.68.2015.Ech; DF.III.40730.6.43.2015.MC.

⁹³ Sąd odrzucił pozew z powodu braku zdolności sądowej strony pozwanej.

wróciła jako niedoręczona. Wobec niewielkiej kwoty zadłużenia oraz ze względu na koszty egzekucji zagranicznej, Fundusz nie wystąpił z pozwem przeciwko Przedsiębiorstwu;

- 4) rozstrzygnięcie nr DF-III.40730.6.43.2015.MC – Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 259.258,16 zł (kwota główna 81.573,79 zł wypłacona w 2001 r., odsetki na dzień 22 września 2015 r. – 172.884,37 zł, koszty zastępstwa procesowego – 3.000,00 zł, koszty zastępstwa w postępowaniu egzekucyjnym – 1.800,00 zł) wskazując, że od 2009 r. nie prowadzono egzekucji przeciwko dłużnikowi, mimo iż wyrokiem Sądu została stwierdzona odpowiedzialność Prezesa Zarządu Spółki, a zasądzonej należności można dochodzić przez 10 lat od uzyskania wyroku. Dyrektor WUP we wniosku wykazał m.in., że prowadzona egzekucja przeciwko Prezesowi Spółki dłużnej okazała się bezskuteczna – dłużnik nie posiadał stałej pracy, utrzymywał się z prac dorywczych, nie posiadał majątku podlegającego skutecznej egzekucji, nie pobierał świadczeń z ZUS, nie posiadał rachunków bankowych oraz żadnego majątku ruchomego bądź nieruchomości.

(akta kontroli str. 3396; 3461-3465; 3594-3970)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu stwierdzono przewlekłość postępowań w sprawie umorzenia nieściągalnych należności, co miało wpływ na stan Funduszu w zakresie należności. Dyrektor Departamentu Funduszy argumentował, że przyjęty tryb rozpatrywania wniosków o umorzenie należności FGŚP ma na celu dochowanie najwyższej staranności przy ocenie kwestii ściągalności należności, zwłaszcza w odniesieniu do rezygnacji z jej dochodzenia. W ocenie NIK dochowanie najwyższej staranności nie stoi w sprzeczności z racjonalnym podejściem do rozpatrywania spraw. Przyjęty przez dysponenta Funduszu sposób postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków o umorzenie należności FGŚP nie budzi zastrzeżeń w świetle obowiązujących przepisów prawa. Biorąc pod uwagę opisane wyżej przykłady, wskazujące na brak realnych możliwości dochodzenia należności przez WUP (w świetle dokumentacji posiadanej przez dysponenta Funduszu zostały one wyczerpane), podnoszony argument o potrzebie zachowania przez dysponenta Funduszu ostrożności w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących umorzenia należności nie znajduje uzasadnienia. Ponowne wszczynanie procedury dochodzenia należności będzie generowało dodatkowe koszty postępowania egzekucyjnego (jak wskazano ponad 40 tys. zł, w przypadku opisanym w pkt 2), bez uzyskania efektu wynikającego z odzyskania choćby części wierzytelności. Należy zwrócić również uwagę, że prowadzenie postępowań w opisany wyżej sposób, głównie w przypadku negatywnych rozstrzygnięć, ma wpływ na poziom należności Funduszu, a w szczególności na narastanie ich księgowego stanu z powodu naliczania odsetek, a tym samym na stan Funduszu.

2.2. Stan Funduszu

Stan Funduszu na dzień 1 stycznia 2015 r. wyniósł 5.090.565 tys. zł, tj. 101,3% planu według ustawy budżetowej na rok 2015 oraz 108,9% w relacji do wykonania w 2014 r., w tym:

- środki pieniężne – 3.092.190 tys. zł (102,8% planu według ustawy budżetowej),
- należności brutto⁹⁴ – 2.016.905 tys. zł (99,2%),
- zobowiązania – 18.530 tys. zł (111,0%).

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 5.588.882 tys. zł, tj. 111,6% planu po zmianach oraz 109,8% w relacji do wykonania 2014 r., w tym:

- środki pieniężne – 3.356.190 tys. zł (123,7% planu),
- należności brutto – 2.252.656 tys. zł (97,4%),
- zobowiązania – 19.964 tys. zł (113,4%).

Na wyższy niż planowano stan FGŚP na koniec roku wpływ miały m.in. uzyskanie, w stosunku do planu, większych o 14.443 tys. zł przychodów i niższe koszty realizacji zadań o 225.604 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w roku poprzednim kolejny rok stan Funduszu przekracza poziom 5 mld zł, przy niskim wykorzystaniu środków m. in. na wypłaty dokonane na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy – wykorzystano 1,6% kwoty zaplanowanych środków.

(akta kontroli str. 3396; 3461-3465; 3516-3520)

2.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

⁹⁴ Kwota z odpisem aktualizującym wartość należności.

Wolne środki przekazane w 2015 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 3.355.232 tys. zł, z tego:

- zarządzanie *overnight* - 34.232 tys. zł,
- zarządzanie terminowe – 3.321.000 tys. zł.

W 2015 r. przychody osiągnięte z tytułu odsetek wyniosły:

- odsetki od zarządzania terminowego – 49.766 tys. zł,
- od zarządzania *overnight* – 119,4 tys. zł.

Przekazywanie w zarządzanie wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat na cele i zadania realizowane przez FGŚP.

(akta kontroli str.3461-3472)

2.4. Wykonanie kosztów

Koszty FGŚP ustalone w wysokości 570.571 tys. zł (plan po zmianach) zrealizowane zostały w wysokości 298.888 tys. zł, tj. 52,4% planu po zmianach oraz 197,6% w relacji do 2014 r. (151.239 tys. zł). Podstawowe grupy kosztów i stopień realizacji planu po zmianach były następujące:

- transfery na rzecz ludności (niemieszczące się w należnościach) – 4.240 tys. zł (1,7%), na które składały się m.in. wypłaty dokonane z mocy art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) w kwocie 125 tys. zł (2,5%) i wypłaty dokonane z mocy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy w kwocie 3.924 tys. zł (1,6%);
- koszty pozostałe – 135.447 tys. zł (89,1%), na które składały się koszty poboru składki 2.026 tys. zł (99,8%) oraz umorzenia należności 133.421 tys. zł (89%);
- wpłaty do budżetu państwa (refundacja wydatków poniesionych przez Ministerstwo na obsługę FGŚP) – 4.484 tys. zł (91,6%);
- różne przelewy (refundacja wydatków poniesionych przez marszałków województw na obsługę FGŚP, tj. wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi) – 20.033 tys. zł (82,8%);
- środki na wydatki Ministra Energii (poprzednio Gospodarki) z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia – 134.142 tys. zł (100%);
- koszty inwestycyjne – 335 tys. zł (90,5%).

Niski poziom wykonania kosztów dotyczących transferów na rzecz ludności w części dotyczącej wypłat dokonanych na podstawie art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), tzw. międzynarodowe postępowania upadłościowe⁹⁵ wynikał z faktu, że o kondycji finansowej podmiotów gospodarczych decyduje stan gospodarki poszczególnych krajów, trudno więc było oszacować skalę ewentualnych wypłat świadczeń w przypadku upadłości transgranicznych. Natomiast w części dotyczącej wypłat dokonanych na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach (...), mimo podjęcia działań informacyjno-promocyjnych przez WUP, zainteresowanie ze strony przedsiębiorców było niewielkie. Wynikało to głównie z wprowadzenia ograniczenia wynikającego z limitów finansowych przewidzianych dla tej formy pomocy⁹⁶, trudnościami z uzyskaniem zgody na obniżenie wymiaru czasu pracy lub przestój ekonomiczny działających w zakładzie pracy organizacji związkowych oraz określone ustawą kryterium spadku obrotów gospodarczych, łącznie nie mniej niż 15%⁹⁷.

Niepełne wykonanie planu pozostałych kosztów w zakresie umorzeń należności wynikało głównie z nierozpatrzenia 28 wniosków na kwotę 20.216 tys. zł, które wpłynęły pod koniec 2015 r. oraz konieczności uzupełnienia wniosków.

Z przekazanych przez Ministra środków w kwocie 134.142 tys. zł, na rachunek Ministerstwa Gospodarki, na finansowanie w 2015 r. jednorazowych odpraw pieniężnych, o których mowa w art.

⁹⁵ Przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) rozszerzyły przesłanki niewypłacalności pracodawcy (warunkujące dokonanie wypłat z FGŚP) na niewypłacalność występującą poza granicami Polski, dotyczącą pracowników zatrudnionych w Polsce – w oddziałach lub przedstawicielstwach przedsiębiorców zagranicznych z Danii lub z państw członkowskich UE oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), tj. Islandii, Lichtensteinu i Norwegii.

⁹⁶ Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorcy nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych.

⁹⁷ Obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych trzech kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 6 sierpnia 2014 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia przez pracodawcę wniosku o przyznanie limitu na wypłatę świadczeń.

11a ust. 1⁹⁸ ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁹⁹, wykorzystano łącznie 41.250 tys. zł (30,8%), co było spowodowane zmianą liczby osób do pobierania świadczeń.

Wydatki dotyczące transferów na rzecz ludności mieszkających się w należnościach w 2015 r. zrealizowano w wysokości 121.640 tys. zł, tj. na poziomie 64,6% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach. Struktura i stopień realizacji transferów były następujące:

- gwarantowane wynagrodzenie za pracę – 53.107 tys. zł (73,1% planu);
- składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych – 10.037 tys. zł (77,1% planu);
- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 171 § 1 Kodeksu pracy, należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy – 5.380 tys. zł (84,4% planu);
- odszkodowania, o których mowa w art. 361 § 1 Kodeksu pracy - 13.037 tys. zł (51,9% planu);
- odprawa pieniężna przysługująca na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników – 39.990 tys. zł (57,2%);
- dodatek wyrównawczy, o którym mowa w art. 230 i 231 Kodeksu pracy – 3 tys. zł (3,7% planu);
- wypłaty świadczeń dokonane na podstawie ustawy o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z FGŚP¹⁰⁰ – 86 tys. zł (8,5% planu).

Zobowiązania FGŚP na koniec 2015 r. wyniosły 19.964 tys. zł. Były wyższe o 1.434 tys. zł od zobowiązań na koniec 2014 r. (18.530 tys. zł) i wynikały z wyroków sądowych¹⁰¹ (18.519 tys. zł) oraz z wpływu dokumentów finansowych z terminami płatności w styczniu 2016 r. Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 3461-3542; 3588-3977)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu sprawozdań:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 r., planu finansowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta Funduszu na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i WUP). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wymienione wyżej sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzano i nie składano korekt do tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 3473-3515)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁹⁸ W okresie likwidacji kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, nabytych po dniu 1 stycznia 2015 r., przez przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 8 ust. 1, pracownikom nieposiadającym uprawnień emerytalnych przysługuje: 1) urlop górniczy albo 2) urlop dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla albo 3) jednorazowa odprawa pieniężna.

⁹⁹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. Nr 106 poz. 674).

¹⁰¹ Koszty zastępstwa procesowego, sądowego i egzekucyjnego.

Opis stanu
faktycznego

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta Funduszu przeprowadzono na próbie 82 zapisów księgowych o łącznej wartości 1.108,60 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną¹⁰². Dowody księgowe, objęte badaniem, sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

Podczas kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta Funduszu obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str.3543-3568)

5. Wykonanie zadań

5.1. Realizacja zadań ustawowych

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) otrzymało w 2015 r. 19 tys. osób. W porównaniu z 2014 r. stanowiło to 77,1% (24,6 tys. osób). Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2015 r. wynosiła 6,4 tys. zł i była niższa w stosunku do 2014 r. o 1,5% (6,5 tys. zł).

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy otrzymało 34 przedsiębiorców dla 817 pracowników.

5.2. Budżet zadaniowy

W budżecie zadaniowym dla FGŚP określono zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy*. Celem zadania była poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy oraz ochrona roszczeń pracowniczych. Miernik zaplanowany dla przedmiotowego zadania (liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP na poziomie 34.346 osób) został osiągnięty na niższym niż zakładano poziomie. Wykonanie wyniosło 18.966 osób. Przyczyną była mniejsza liczba wniosków o wypłatę świadczeń dla mniejszej liczby osób.

W ramach zadania 14.2 realizowano podzadanie 14.2.1. *Elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnieniu*, działanie 14.2.1.1. *Monitorowanie rozwiązań krajowych i wspólnotowych w obszarze ochrony roszczeń pracowniczych oraz inicjowanie nowych rozwiązań*, którego celem było zapewnienie optymalnych rozwiązań dla ochrony roszczeń pracowniczych i 14.2.1.2. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami FGŚP*, którego celem zabezpieczenie wypłaty roszczeń pracowniczych.

Wykonanie wydatków w zadaniu 14.2 wyniosło 305.295 tys. zł, tj. 53,5% planu po zmianach. Mierniki ww. działań i wykonanie ich wartości były następujące:

- dla działania 14.2.1.1. miernikiem była liczba interpelacji, zapytań poselskich i pytań pojedynczych, jego wykonanie wyniosło 10, przy planie 13, mniejsza liczba interpelacji i zapytań poselskich wynikała z faktu rozszerzenia przesłanek niewypłacalności w ustawie o ochronie roszczeń (...), ich wcześniejszy brak był przyczyną wielu wątpliwości;
- dla działania 14.2.1.2. miernikiem była kwota wypłaconych świadczeń, jego wykonanie wyniosło 121.765 tys. zł, przy planie 433.166 tys. zł, mniejsza kwota wypłaconych świadczeń wynikała z faktu, że mniejsza liczba pracodawców skorzystała z przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

Prowadzony monitoring stwarzał możliwość pozyskiwania na bieżąco informacji o wydatkowanych na wypłaty świadczeń środkach finansowych FGŚP, a tym samym o zasobach jakimi dysponował Fundusz w celu zapewnienia ochrony roszczeń pracowniczych. Natomiast monitoring miernika dla działania 14.2.1.1. prowadzono przy pomocy dziennika korespondencyjnego Funduszu, co nie stwarzało możliwości jego wykorzystania do podejmowania skutecznych działań w celu zarządzania kluczowymi ryzykami.

(akta kontroli str. 3230-3311, 3355-3356; 3596; 3991-4007)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie budżetu zadaniowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁰² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

6. Działania podejmowane przez dysponenta FGŚP w ramach kontroli i nadzoru

Zasady funkcjonowania kontroli finansowej określały m.in. zasady prowadzenia polityki rachunkowości, ewidencji finansowo-księgowej, zaciągowego planu kont, obiegu dokumentów księgowych, organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Stosownie do zasad określonych w art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponent główny, prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez:

- bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków i dokonywanie kwartalnej oceny wykonania planu dochodów i wydatków, realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych;
- realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli sekcji kontroli wewnętrznej.

Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2015 r. dwie kontrole¹⁰³ w zakresie środków FGŚP. Objęto nimi łącznie osiem WUP¹⁰⁴. Ich działalność oceniono pozytywnie, a wydane zalecenia pokontrolne dotyczyły przestrzegania aby podmiot składający wykaz niezaspokojonych roszczeń pracowniczych dołączał do niego uwierzytelnione kopie dokumentów określone w § 3 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 4-5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykazów, wniosków i wypłat świadczeń z FGŚP¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 550-573; 3569-3575)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie sprawowania nadzoru i wykonywania kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Realizacja wniosków pokontrolnych

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

1) *Dokonanie analizy wyroków sądowych dotyczących odmowy wypłat świadczeń ze środków FGŚP, w celu wydania stosownych zaleceń i wytycznych służących wyeliminowaniu przypadków błędnych decyzji* – z mocy art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, całość kompetencji w tym zakresie została przypisana marszałkom województw.

2) *Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, w celu wypracowania jednolitych zasad w tym zakresie dla wojewódzkich urzędów pracy obsługujących FGŚP* – w piśmie z 5 sierpnia 2015 r., skierowanym do marszałków województw i dyrektorów WUP, zarekomendowano dokonywanie odpisu aktualizującego należności FGŚP na podstawie algorytmu funkcjonującego w Funduszu w latach 2004-2011.

3) *Podjęcie działań, w celu skrócenia czasu na wydanie zgody w sprawie umorzeń należności nieściągalnych z FGŚP* – rozpatrywanie wniosków WUP o umorzenie należności nie jest usankcjonowane terminami wynikającymi z Kpa; wymaganie rozpatrywania spraw w określonym terminie nie ma istotnego znaczenia wobec braku interesanta oczekującego na rozstrzygnięcie.

(akta kontroli str. 167-174)

XI. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁰⁶, wnosi o:

- 1) Skuteczne egzekwowanie od pracowników obowiązku terminowego rozliczania delegacji służbowych i zwrotu należności wynikających z ich rozliczenia.
- 2) Przyjęcie, w porozumieniu z dyrektorami Wojewódzkich Urzędów Pracy, rozwiązań prowadzących do zweryfikowania stanu należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na podstawie procedur stosowanych wobec należności nieściągalnych.

¹⁰³ Kontrole pn. Realizacja przez marszałków województw w 2014 r. zadań wynikających z art. 12 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i Badania prawidłowości realizacji zadań marszałka województwa dotyczących wypłaty świadczeń ze środków FGŚP na rzecz ochrony miejsc pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy w 2014 r."

¹⁰⁴ Po cztery w każdej kontroli.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie wykazów, wniosków i wypłat świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. Nr 278 poz. 1635).

¹⁰⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

XII. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Rodziny, 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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 ..20 .kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski