



Prezes
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.03.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001. Wykonanie budżetu państwa w 2015 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	1. Amelly Roszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97595 z 11 stycznia 2016 r. 2. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99706 z 21 stycznia 2016 r. (akta kontroli str. 1-4)
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.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 44 - Zabezpieczenie społeczne. W ramach cz. 44 finansowano zadania z zakresu¹:

- rządowych programów pomocy społecznej i wspierania osób starszych;
- świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych;
- zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania;
- wsparcia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w realizacji zadań;
- rozwoju działalności pożytku publicznego i zwiększanie aktywności społecznej w funkcjonowaniu państwa,
- zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenia skali tego zjawiska.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą dochodów ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kw. 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2015 r.,
- 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 publicznych³.

Zrealizowane w 2015 r. w części 44 dochody wyniosły 934 tys. zł, w tym 326 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

¹ Zgodnie z Planem działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rok 2015 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.).

² 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.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

W 2015 r. w części 44 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 960.209 tys. zł, a z budżetu środków europejskich wydatkowano 235.627 tys. zł. Wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę stanowiły odpowiednio 169.624 tys. zł⁴ i 191.532 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 44 – *Zabezpieczenie Społeczne*.

W wyniku kontroli 16,2% 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 lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków realizowano cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków na 2015 r. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 44.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne, łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 44 oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa.

Sprawozdania łączne dysponenta części 44 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Przeprowadzona kontrola ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań jednostkowych, nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań za 2015 r. Zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Ujawnione podczas kontroli uchybienia i nieprawidłowości polegały na:

- niewłaściwym przygotowaniu Programu Senior-Wigor, powodującym skrócenie okresu na realizację zadań przez beneficjentów i w rezultacie niewykorzystanie 17,2% kwoty środków przewidzianych w planie po zmianach;
- naruszeniu zasady jawności, przez niepodanie pełnej informacji o dotacjach, przyznanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursie ofert *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* (RP ASOS);
- wydatkowaniu 696 tys. zł. na promocję w ramach programów RP ASOS i Programu Senior-WIGOR bez rozpoznania możliwości skorzystania z bezpłatnej emisji w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji oraz braku analiz skuteczności przeprowadzonych kampanii społecznych;
- przyznaniu dodatku zadaniowego za wykonywanie zadań przewidzianych w zakresie czynności ujętym w opisie stanowiska;
- nieobjęciu pomocą z Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej osób w 26,7% gmin w kraju;
- odebraniu analizy dotyczącej opieki długoterminowej nad osobami starszymi, na którą wydatkowano 203 tys. zł, mimo że dokument nie zawierał wszystkich zamówionych elementów;

⁴ Obejmuje to dotacje udzielane w ramach programów realizowanych bezpośrednio przez Ministerstwo oraz jego wydatki jako dysponenta III stopnia. Wyłączono dotacje w zakresie których Ministerstwo jedynie redystrybuuje środki.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria 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. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁷ 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).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

- niestosowaniu limitów ustalonych dla dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursie ofert Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (Program FIO);
- niespełnianiu wymagań art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez przyjętą konstrukcję miernika budżetu zadaniowego nr 13.1.4.1 *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na 2015 r. dochody budżetu państwa w części 44 zaplanowano w kwocie 847 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 934 tys. zł (110,3% kwoty planowanej). Większe niż zakładano o 87 tys. zł dochody odnotowano:

- w rozdziale 50002 – Agencja Rynku Rolnego (dział 500 - Handel) – o 55 tys. zł (o 30,2%), z uwagi na zwroty kosztów zakupu artykułów spożywczych i kary pieniężne za niedotrzymanie warunków umów w zakresie dostawy żywności w ramach PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 wraz z odsetkami;
- w rozdziale 85295 – Pozostała działalność – o 161 tys. zł (o 191,7%), głównie z tytułu obniżenia wynagrodzenia ryczałtowego wynikającego z zapisów umów zawartych na utrzymanie sprawności oprogramowania komputerowego i zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych, udzielonych na zadania z zakresu pomocy społecznej wraz z odsetkami.

Niższe niż zakładano dochody osiągnięto głównie w dziale 750 – Administracja publiczna – o 107 tys. zł (o 38,9%).

Według stanu na koniec 2015 r., w części 44 należności pozostałe do zapłaty wynosiły 1.035 tys. zł, w tym zaległości netto 607 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. należności były niższe o 195 tys. zł, a zaległości o 58 tys. zł. Największe należności (1.027 tys. zł) wystąpiły w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Zaległości netto w kwocie 599 tys. zł w tym dziale wynikały głównie z niewywiązywania się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Programu FIO (481 tys. zł) oraz RP ASOS (6,6 tys. zł). Pozostałe należności (110 tys. zł) wynikały m.in. z decyzji Ministra w sprawie zwrotu dotacji w związku z jej nieprawidłowym wykorzystaniem oraz naprawienia szkody na rzecz Ministerstwa

(akta kontroli str. 1251-1277, 1302-1307, 1278-1499)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Zgłoszona przez dysponenta kwota wydatków do projektu budżetu w części 44 wyniosła 840.008 tys. zł, tj. była o 5.715 tys. zł niższa od kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2015 (845.723 tys. zł). W wyniku dokonanych w ciągu roku 86 zmian w planie finansowym, wydatki uległy zwiększeniu o 130.721 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 976.444 tys. zł. Zmiany w planie polegały m.in. na:

- zwiększeniu wydatków o 135.037 tys. zł, przez uruchomienie rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem m.in. na:
 - realizację Programu FIO 2014-2020 – 52.500 tys. zł;
 - realizację RP ASOS 2014-2020 – 32.029 tys. zł;
 - dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu Senior-WIGOR na lata 2015-2020 – 25.000 tys. zł;
 - realizację zadań w ramach PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – 21.812 tys. zł,
 - realizację programu osłonowego pn. *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* – 3.000 tys. zł;
 - finansowanie projektu programu wspólnotowego PROGRESS⁹ pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi* – 475 tys. zł;
- zwiększenie wydatków o 3.435 tys. zł, przez uruchomienie rezerwy ogólnej budżetu państwa, z przeznaczeniem na sfinansowanie:
 - zlecenia wykonania badania pn. *Diagnoza społeczna 2015* – 3.035 tys. zł;

Opis stanu
faktycznego

⁹ Utworzony na mocy Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1672/2006 (WE) z 24 października 2006 r. ustanawiającej wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress (Dz. U. L 315 z 15.11.2006)

- zadań związanych z realizacją programu wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015-2020 – 400 tys. zł;
- c) zwiększeniu wydatków o 336 tys. zł, przez przeniesienie ich z części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach PO Kapitał Ludzki 2007-2013;
- d) zmniejszeniu wydatków o 5.150 tys. zł, przez ich przeniesienie do części 63 - Rodzina, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z Kartą Dużej Rodziny;
- e) zmniejszeniu wydatków o 2.937 tys. zł, przez ich przeniesienie do części 63 - Rodzina, z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny* w ramach PO Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

(akta kontroli str. 1251-1277, 1278-1499)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie planowania wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki zrealizowane w części 44 wyniosły 960.209 tys. zł¹⁰, tj. 113,5% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 98,3% planu po zmianach wynoszącym 976.444 tys. zł.

Zrealizowane wydatki budżetowe, w relacji do kwot ujętych w planie po zmianach, obejmowały:

- dotacje – 860.003 tys. zł, (99%);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 184 tys. zł, (84%);
- wydatki bieżące – 48.192 tys. zł, (94,5%);
- wydatki majątkowe – 12.250 tys. zł, (86,9%);
- współfinansowanie projektów realizowanych ze środków UE – 39.580 tys. zł, (91,7%).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*. Wyniosły 839.358 tys. zł, co stanowiło 87,4% wydatków ogółem w części 44, z czego 741.467 tys. zł (88,3%) zrealizowano w rozdziale 85324 *PFRON*, a 97.891 tys. zł (11,6%) w rozdziale 85395 *Pozostała działalność*.

Zobowiązania w części 44 wyniosły, według stanu na koniec 2015 r., 1.473 tys. zł i były o 5,4% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. Obejmowały głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników za 2015 r., wraz ze składnikami pochodnymi. W 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1251-1277, 1302-1307, 1278-1499)

2.1.2.1. Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 772.409 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono o 12%, do kwoty 868.005 tys. zł. Wykorzystano 860.003 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach i 89,6% wydatków ogółem. Dotacje celowe rozdysponowano w następujący sposób:

- a) W rozdziale 85324 *PFRON*, wykorzystano 741.467 tys. zł, przeznaczając je na:
 - wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych;
 - zrekompensowanie gminom 50% dochodów, utraconych wskutek zastosowania ustawowych zwolnień¹¹ dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej.
- b) W rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wykorzystano 2.833 tys. zł na realizację Programu Ośłonowego pn. *Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*. Udzielono wsparcia 86 podmiotom różnych szczebli samorządu terytorialnego.
- c) W rozdziale 85395 *Pozostała działalność*, zrealizowano za kwotę 97.891 tys. zł dwa programy, w ramach których przyznawano dotacje organizacjom pozarządowym:
 - **Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020;**
 - **Rządowy Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020.**
 Realizację tych programów omówiono w następnym punkcie wystąpienia.
- d) W rozdziale 85295 – Pozostała działalność, zrealizowano 5 następujących programów:

¹⁰ Kontrolą objęto wydatki w kwocie 155.184,7 tys. zł, tj. 16,2% ww. wydatków w części 44.

¹¹ Z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych.

- **Świetlica, Dzieci, Praca.** Celem programu było tworzenie świetlic (klubów) dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych i rozwijanie działalności socjoterapeutycznej w już istniejących placówkach. Kwotą 795 tys. zł dotowano 20 wybranych najlepszych projektów;
- **Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności.** Środki w kwocie 4.983 tys. zł przeznaczono dla podmiotów świadczących usługi w zakresie pomocy w sytuacjach kryzysowych, prewencji bezdomności i wychodzenia z niej. Zawarto 42 umowy na udzielenie wsparcia finansowego z podmiotami wyłonionymi w konkursie. Dofinansowane zostały projekty, które spełniały cele regionalne i cel ogólnokrajowy – *Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych oraz w ich otoczeniu*;
- **Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi.** Celem programu jest umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. W trybie konkursu ofert wybrano 55 podmiotów, którym przekazano 2.934 tys. zł na realizację projektów;
- **Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011-2015.** Kwotą 3.424 tys. zł przekazano 44 podmiotom na rozpoczęcie 22 gminnych projektów w obiektach budownictwa socjalnego, realizację 20 lokalnych projektów aktywizacji społeczno-zawodowej, zorganizowanie targów aktywnych form pomocy oraz spotkanie Konwentu Centrów i Klubów Integracji Społecznej;
- **Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020,** na który wykorzystano 21.007 tys. zł, omówiono w następnym punkcie wystąpienia.

2.1.2.2. Spośród programów dotacyjnych realizowanych bezpośrednio przez MRPiPS, największe środki przeznaczono na:

- **Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020¹².** (Program FIO). W 2015 r. wydatki wyniosły 59.040,3 tys. zł. Na dotacje dla organizacji pozarządowych wykorzystano 56.805,3 tys. zł, z tego 37.378,7 tys. zł przyznanych w ramach edycji z 2015 r. i 19.426,6 tys. zł przyznanych w edycji z 2014 r. jako transza przekazywana w kolejnym roku na projekty wieloletnie. Wydatki bieżące wyniosły 2.231,0 tys. zł, a 88,6% tej kwoty przeznaczono na wynagrodzenia bezosobowe i pochodne dla osób obsługujących program, w tym głównie ekspertów oceniających oferty i sprawozdania. Ponadto 4,0 tys. zł wyniosły wydatki majątkowe.

W przeprowadzonym w 2015 r. konkursie udzielono dotacji na 637 projektów, w tym 153 dwuletnich realizowanych w latach 2015-2016. Kwoty przyznanych dotacji wyniosły 37.831,5 tys. zł na 2015 r. Ponadto na 2016 r. przyznano 11.560,3 tys. zł dotacji, których kwota zmniejszyła środki do podziału w danym roku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³ podstawą uzyskania dotacji są konkursy w których komisje opiniują złożone oferty. Na tej podstawie sporządzano odrębnie dla poszczególnych priorytetów listy rankingowe z liczbą przyznanych punktów. Regulamin Programu FIO pozwala Ministrowi weryfikować opinie ekspertów w trybie tzw. „oceny strategicznej”. W tym trybie Minister podwyższał liczbę punktów przyznanych wybranym projektom przez co kwalifikowały się do uzyskania dotacji. Na tej podstawie minimalną liczbę punktów kwalifikującą do dotacji uzyskiwały projekty nie zakwalifikowane przez ekspertów w trybie przewidzianym w ww. przepisie. Wskazano te projekty na listach rankingowych i podano punkty uzyskane po weryfikacji ocen przez Ministra. Na listach rankingowych w trybie oceny strategicznej przyznano 111 dotacji na kwotę 3.574,3 tys. zł¹⁴. Obejmowało to 52 dotacje na projekty dwuletnie, którym na 2016 r. przyznano 3.494,5 tys. zł¹⁵. Minister nie kierował się też ocenami ekspertów, przyznając decyzjami z 9 lipca, 4 września, 14 września, 10 listopada i 19 października 2015 r. dotacje na łączną kwotę 1.349,6 tys. zł, z tego 812,6 tys. zł na 2015 r., a pozostałe 537,0 na 2016 r.

Na listach rankingowych kwota przyznana w trybie oceny strategicznej wynosiła 9,5% dotacji na 2015 r. i 31,1% na 2016 r. Gdyby uwzględnić także 5 ww. dodatkowych decyzji Ministra, to kwota dotacji przyznanych w szczególnym trybie stanowiłaby w 2015 r. 11,5%, a na 2016 r. 34,7% środków rozdysponowanych w konkursie z 2015 r. Łącznie za dwa lata wskaźnik wyniósłby 17,0%.

¹² Program przyjęty uchwałą nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r.

¹³ Dz. U. z 2016 r., poz. 239, ze zm.

¹⁴ Kwota po uwzględnieniu rezygnacji. Według listy rankingowej 3.656,3 tys. zł.

¹⁵ Kwota po uwzględnieniu rezygnacji.

Regulamin konkursu FIO w 2015 r. na str. 24 w pkt. 7 i 8 rozdziału *Formułowanie list rankingowych* ustala zasady oceny strategicznej Ministra. weryfikującej oceny merytoryczne ekspertów. Jednocześnie w pkt 17 ustalono, że Minister w przypadku uwolnienia środków wynikającego m.in. z ich niewykorzystania, rezygnacji beneficjenta lub oszczędności z pomocy technicznej, ma możliwość dofinansowania innego projektu. Zgodnie z pkt. 18, *Minister podejmując decyzję, o której mowa w pkt 17 wybiera do dofinansowania oferty spośród listy rezerwowej i kieruje się kryteriami podanymi w punkcie 8*, tj. kryteriami oceny strategicznej. Zgodnie z pkt. 9, *Minister stosując procedurę opisaną w punktach 7-8, może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji środków przeznaczonych na dotacje w danym roku*. Zdaniem NIK, kwota dotacji udzielonych w trybie oceny strategicznej przekraczała ten limit. Zwłaszcza, że według pkt. 18 Minister przy podziale uwolnionych środków kieruje się kryteriami trybu oceny strategicznej z pkt.8, a limit 10% dotyczy stosowania procedury z pkt. 7-8. Oznacza to, że dodatkowe decyzje Ministra o podziale uwolnionych środków, także podejmowano w trybie oceny strategicznej. Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego (DPP) wyjaśnił, że *ww. decyzje dotyczące dofinansowań z uwolnionych środków, podjęte zostały na podstawie punktów 17-19 (...) co stanowi odrębną procedurę w stosunku do oceny strategicznej określonej w punktach 7-9*. W związku z tym, w opinii DPP granica 10% alokacji dotycząca oceny strategicznej nie została przekroczona. W sprawie przeszło 30% udziału środków z oceny strategicznej w dotacjach na 2016 r. Dyrektor DPP stwierdziła, że nie jest to w konkursie FIO z 2015 r. ograniczone limitem 10%, a powinno zostać wliczone do środków, które Minister rozdysponował na 2016 r.

Należy zauważyć, że w 2014 r. Minister przyznał dotacje na programy wieloletnie obejmujące dotacje na 2015 r. Minister w trybie oceny strategicznej, w tym decyzji o rozdysponowaniu uwolnionych środków, przyznał na 2015 r. 3.060,2 tys. zł. Z wcześniej wymienionymi kwotami 3.574,3 tys. zł dotacji wprowadzonych na listy rankingowe oceną strategiczną i 812,6 tys. zł przyznanych dodatkowymi decyzjami, suma wynosi 7.447,1 tys. zł. Są to środki przyznane w 2015 r. na podstawie weryfikacji ocen ekspertów dokonanych w konkursach z 2014 r. i 2015 r. Stanowiło to 13,1% środków wykorzystanych na dotacje.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 44 w 2014 r., NIK wnioskował m.in. o wprowadzenie dla Programu FIO i RP ASOS zasad ściśle limitujących liczbę dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert. Jednak, w 2015 r. ponownie przekroczono limit 10% dotacji przyznawanych w trybie weryfikacji ocen ekspertów. Wyjaśniono w tej sprawie, że w regulaminie konkursu FIO w 2016 r. uszczegółowiono procedurę dotyczącą uwolnionych środków, przez określenie kryteriów dotyczących dofinansowania ofert spośród listy rezerwowej.

Kolejnym wnioskiem z kontroli wykonania budżetu za 2014 r, było udzielanie dotacji ze środków Programu FIO tylko uprawnionym do tego podmiotom. Wynikało to z przekazywania mikrodotacji grupom nieformalnym i samopomocowym. Nie mogły one być beneficjentami dotacji z Programu FIO, ponieważ nie są organizacjami pozarządowymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i nie spełniały kryteriów określonych w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, a tylko takie podmioty mogły uzyskiwać dotacje w trybie art. 16 ust. 7, stosowanym w tym przypadku. *Minister zapowiedział opracowanie od 2017 r. nowej formuły wsparcia w priorytecie dotyczącym tego zakresu zadań. NIK wnosił też o przeanalizowanie możliwości ograniczenia kosztów obsługi mikrodotacji udzielanych z FIO, przez scentralizowane świadczenie niektórych usług operatorom regionalnym*. Wniosek ten ma ścisły związek z poprzednim, ponieważ podwyższenie kosztów obsługi wynikało z powołania szerebu operatorów pośredniczących w przekazywaniu mikrodotacji małym organizacjom oraz grupom nieformalnym i samopomocowym. Zapowiedziana na 2017 r. zmiana formuły wsparcia ww. podmiotów może zmienić także wysokość kosztów ponoszonych na obsługę udzielania mikrodotacji. W obu wypadkach obowiązują umowy z operatorami zawarte na lata 2014-2016, co ogranicza zmiany dotychczasowej formuły współpracy przed 2017 r.

Minister podjął działania w celu realizacji wniosku NIK dotyczącego realizacji w ramach Programu FIO przedsięwzięć wspierających organizacje strażnicze i rzecznicze. W Regulaminie FIO w 2015 r. wykreślono zapisy dotyczące realizacji tych zadań w ramach osobnego komponentu przewidującego powołanie operatorów udzielających dotacji innym podmiotom. Zasady przyznawania dotacji ograniczono do odesłania bezpośrednio do kierunku działania określonego w Programie FIO. Wpłynęło 23 oferty z których 6 otrzymało dofinansowanie.

(akta kontroli str. 2541-2832)

- **Rządowy Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020**¹⁶ (RP ASOS). Jego wydatki w 2015 r. wyniosły 38.850,3 tys. zł. z tego 37.553,7 tys. zł wykorzystano na dotacje przyznane w konkursie, a 1.296,6 tys. zł na wydatki związane z obsługą techniczną i kampanią informacyjno-promocyjną. Dotacje celowe zostały rozdysponowane między 484 podmioty, którym przyznano dofinansowanie.

W ogłoszeniu z 7 kwietnia 2015 r. o wynikach konkursu RP ASOS opublikowano rankingi ocen dla 4 priorytetów, w ramach których organizacje mogły składać wnioski o dofinansowanie swoich projektów. Na tej podstawie przyznano łącznie 452 dotacje na kwotę 37.995,2 tys. zł. W rankingach tych, 355 dotacji na kwotę 34.195,2 tys. zł przyznano na podstawie punktacji uzyskanej od ekspertów oceniających projekty. Na pozostałe 97 projekty przyznano 3.800,0 tys. zł dotacji na podstawie decyzji Ministra z 3 kwietnia 2015 r., podjętej w trybie tzw. „oceny strategicznej”. Procedurę taką przewiduje § 8 ust. 1 zarządzenia nr 1 Ministra¹⁷. W trybie tym Minister może weryfikować oceny dokonane przez ekspertów kierując się względami realizacji bieżących polityk publicznych. Oferty te muszą spełniać jedno z 8 kryteriów określonych w § 8 ust. 2 zarządzenia. Projektom zakwalifikowanym na podstawie „oceny strategicznej” przyznano minimalną liczbę punktów kwalifikujących je do dofinansowania w poszczególnych priorytetach. Zgodnie § 8 ust. 1 ww. zarządzenia Minister może w trybie oceny strategicznej rozdysponować 10% kwoty przeznaczonej na dotacje w danym roku. Limit ten został wyczerpany w ramach ogłoszonych list rankingowych, na których 10% kwoty dotacji przyznano w wyniku weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów.

Decyzjami z 3 września i 14 października 2015 r. Minister przyznał 22 organizacjom biorącym udział w konkursie łącznie 642,0 tys. zł dotacji. Środki te pochodziły ze zwrotów dotacji przez organizacje rezygnujące z realizacji projektów. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że mając na uwadze zalecenia NIK z kontroli wykonania budżetu za 2014 r., Departament telefonicznie informował o możliwości otrzymania dofinansowania te organizacje, które zajęły najwyższe pozycje w rankingu konkursu, a nie otrzymały dotacji w normalnym naborze. W przypadku odmowy, proponowano dofinansowanie organizacji zajmującej kolejne miejsce w rankingu. Zdaniem NIK, taki tryb postępowania oznaczałby, że dotacje zostały przyznane w normalnym trybie i nie przekroczono limitu 10% kwoty przyznanej w trybie oceny strategicznej. Z rankingu wynika, że o jeden punkt mniej od limitu kwalifikującego do otrzymania dotacji w danym priorytecie otrzymało 7 z 22 organizacji dofinansowanych na podstawie omawianych decyzji¹⁸. Jednocześnie dofinansowano oferty znajdujące się na odległych pozycjach. Np. najgorzej ocenione oferty, którym decyzją z 3 września 2015 r. przyznano dotacje w Priorytecie 1, otrzymały od ekspertów 74, 102 i 107 punktów¹⁹. W rankingu oferty te zajmowały miejsca odpowiednio 910, 849 i 821²⁰. Wcześniej po ocenie strategicznej, a przed omawianymi decyzjami w Priorytecie 1, przyznano dotacje pierwszym 142 ofertom z limitem co najmniej 177 punktów. W trakcie kontroli, aż do jej zakończenia, na stronach internetowych²¹ Ministerstwa były dostępne rankingi po ocenie strategicznej. Nie wyróżniono na tych listach rankingowych, które oferty uzyskały limit punktów uprawniający do dotacji w trybie oceny strategicznej Ministra weryfikującej oceny ekspertów. Nie podano do publicznej wiadomości decyzji Ministra z 3 września i 14 października 2015 r. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że *wyniki otwartego konkursu ofert z sumą punktów uzyskanych w wyniku oceny ekspertów, a przed dokonaniem korekt punktacji przeprowadzonych w trybie oceny strategicznej, zostały ogłoszone 7 kwietnia 2015 r. na stronach internetowych: Ministerstwa oraz senior.gov.pl (...)* W przypadku listy organizacji, które otrzymały dofinansowanie w szczególnym trybie, informacja taka nie była podana na skutek braku decyzji w tej sprawie ze strony kierownictwa Departamentu Polityki Senioralnej. Zdaniem NIK, powinno być podawane do publicznej wiadomości, które dotacje zostały przyznane w szczególnych trybach. Zgodnie z

¹⁶ Program realizowany na podstawie uchwały Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

¹⁷ Zarządzenie nr 1 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w edycji 2015 r. otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

¹⁸ Numery ofert: 5820, 6288, 6925, 6934, 8517, 8179, 9069. Dotyczy to głównie decyzji Ministra z 14 października 2015 r.

¹⁹ Numery ofert odpowiednio: 8996, 6475, 6011.

²⁰ Z tym, że od 2 do 7 ofert miało identyczną liczbę punktów.

²¹ <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/I/priorytet-03.04.2015.pdf>
<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/II/priorytet-03.04.2015.pdf>
<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/III/priorytet-03.04.2015.pdf>
<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/IV/priorytet-03.04.2015.pdf>

art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, współpraca²² organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach m.in. uczciwej konkurencji i jawności. Regulamin Komisji Konkursowej RP ASOS²³, w § 2 ust. 2 pkt. 7 ppkt 8 stanowi, że przedstawiana Lista ofert przeznaczonych do dofinansowania zawiera m.in. informację o sumie punktów uzyskanych w wyniku oceny ekspertów.

Ponadto na obsługę techniczną RP ASOS wykorzystano 1.296,6 tys. zł, z tego najwięcej na: umowy zlecenia i umowy o dzieło wraz z pochodnymi dla zespołu osób obsługujących Program i z ekspertami dokonującymi oceny merytorycznej ofert i sprawozdań – 802 tys. zł oraz na kampanię informacyjno-promocyjną, z wykorzystaniem różnych środków masowego przekazu – 396 tys. zł.

W ramach kampanii zlecono opracowanie i publikację 12 artykułów promujących aktywizację społeczną osób starszych w dzienniku Fakt (54,5 tys. zł) i 12 w Gazecie Wyborczej (70 tys. zł); przygotowanie i emisję 10 programów radiowych nt. demencji u osób starszych w Radiu Dla Ciebie (43 tys. zł), przygotowanie i emisję 10 odcinków programów telewizyjnych o zdrowym starzeniu się, promujących prowadzenie zdrowego trybu życia wśród osób powyżej 50. roku życia w TVP Kraków i TVP Regionalnej (162 tys. zł), przygotowanie i emisję 10 programów radiowych dotyczących zdrowego starzenia się w Radiu RDN Małopolska (29,5 tys. zł) i 10 w radiu EM Kielce (25,8 tys. zł).

Szczegółową analizą objęto kampanie społeczne w mediach publicznych, Radiu Dla Ciebie i TVP Kraków, na które wydatkowano łącznie 205 tys. zł (51,8% wszystkich wydatków na kampanię informacyjno-promocyjną RP ASOS). Ministerstwo nie sprawdziło możliwości uzyskania prawa do bezpłatnej emisji tych kampanii i wysłało zapytanie ofertowe wyłącznie z propozycją płatnego przygotowania i emisji programów, mimo że mieszczą się one w misji mediów publicznych²⁴.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że skierowano zapytania ofertowe na przygotowanie i emisję cyklu edukacyjnych odcinków programu radiowego/słuchowiska radiowego także do Polskiego Radia oraz na przygotowanie i emisję programu telewizyjnego dla seniorów do TVP, ale nie otrzymano odpowiedzi z możliwością współpracy w ramach bezpłatnych emisji kampanii społecznej.

Ministerstwo nie posiadało innej niż wyniki oglądalności programów w telewizji analizy efektywności działań promocyjnych²⁵. Brak dodatkowych badań skuteczności tych działań tłumaczyło tym, że generowałyby to dodatkowe koszty.

(akta kontroli str. 8-39, 449-462, 2436-2540, 740-878)

- **Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020.** Jego celem strategicznym jest wsparcie seniorów, przez dofinansowanie działań jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów Senior-WIGOR²⁶. W 2015 r. przewidziano sfinansowanie Programu Senior-WIGOR z rezerw budżetowych w kwocie 30 mln zł.

W czerwcu 2015 r. Ministerstwo opublikowało Regulamin konkursu na udzielanie dotacji ze środków Programu Senior-WIGOR w 2015 r.²⁷. Ze 134 ofert uczestniczących w konkursie 8 odrzucono z przyczyn formalnych. W pozostałych 126 wnioskowano o przyznanie kwoty 28.995.0 tys. zł, o 3,35% mniejszej od przewidzianej na finansowanie Programu. W wyniku oceny merytorycznej odrzucono 7 ofert, które uzyskały najniższą punktację. Pozostałe 119 ofert zakwalifikowano do dofinansowania na kwotę 25.587.9 tys. zł, przy czym w podsumowaniu wyników konkursu podano kwotę o 238.3 tys. zł niższą (25.349,6 tys. zł). Według uzyskanych wyjaśnień, jest to kwota właściwa, a różnica wynika z błędnego umieszczenia zatwierdzonej kwoty dotacji jednego z powiatów. Jednak po odjęciu tego powiatu liczba zakwalifikowanych do dotacji wynosi 118 zamiast podawanych 119 samorządów.

Minister zaakceptował wyniki konkursu z dnia 27 lipca 2015 r. i w dniu 5 sierpnia 2015 r. wystąpił o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 24.999,9 tys. zł, na co uzyskał na

²² Określona w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²³ Regulamin Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2015 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1 wymienionego w przypisie nr 19.

²⁴ Art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. poz. 1531 ze zm.

²⁵ Z paragrafu 11 ust. 1 Zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych wynika, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 PZP, nie stosuje się przepisów PZP, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

²⁶ Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 34 z dnia 17 marca 2015 r., która weszła w życie w dniu 14 kwietnia 2015 r.

²⁷ Regulamin otwartego konkursu ofert w ramach Programu Wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015-2020. Edycja 2015 r. (dalej Regulamin).

zgodę Ministra Finansów w dniu 27 sierpnia 2015 r. We wniosku MRPiPS poinformował, że pozostałe potrzeby w kwocie 349,7 tys. zł pokryje z rezerwy ogólnej. Między uchwaleniem programu, a zgodą Ministra Finansów na uruchomienie rezerwy celowej, upłynęło przeszło 5 miesięcy. Część samorządów terytorialnych zrezygnowała z przyznanych dotacji wskazując jako przyczynę m.in.: nierozstrzygnięcie ogłoszonych przetargów, krótki termin realizacji zadania, większą od przewidzianej we wniosku skalę robót i wyższe niż zaplanowano wydatki. W dniu 3 grudnia 2015 r. Departament Polityki Senioralnej wnioskował o zmniejszenie planu finansowego wydatków o kwotę 2.701,8 tys. zł. Natomiast na koniec 2015 r. w ramach realizacji 98 umów rozliczono 20.677,5 tys. zł, czyli o 4.322,4 tys. zł mniej niż przewidywał plan po zmianach.

W dniu 28 października 2015 r. Ministerstwo wystąpiło o zmianę przeznaczenia 13.299,1 zł, które miały otrzymać gminy lub powiaty na wydatki bieżące (par. 2020 i 2120), na inwestycje i zakupy inwestycyjne (par. 6320 i 6420). Zmianę tą Ministerstwo uzasadniało informacjami z gmin i powiatów, że realizowane przez nie zadania będą dotyczyły nie tylko wydatków remontowych, realizowanych w grupie wydatków bieżących, ale także wydatków inwestycyjnych związanych z kosztami adaptacji i wyposażenia pomieszczeń związanych z utworzeniem Dziennych Domów „Senior-WIGOR”. W ramach Programu nie zakazywano finansowania inwestycji, ale przyjęto, że dotacją na realizację zadań nie są objęte w szczególności: zakup nieruchomości i inwestycje związane z budową nowych obiektów przeznaczonych na placówki. Natomiast w Regulaminie, jako koszty niekwalifikowalne, wskazywano m.in. zakup środków trwałych²⁸. Inwestycje w nieruchomości zwiększają wartość tych środków trwałych²⁹. Należy zauważyć, że o klasyfikacji wydatków decydowały gminy i mogły różnie kwalifikować podobne roboty adaptacyjne. Np. Gmina Dąbrowa Górnicza wykazała w sprawozdaniu merytorycznym wyłącznie wydatki bieżące, w tym 224,0 tys. zł na adaptację pomieszczeń obejmującą wymianę instalacji wodno-kanalizacyjnej, modernizację ciągów komunikacyjnych wraz z doświetleniem i dostosowaniem szerokości przejść. W tej pozycji 179,2 tys. zł rozliczono z dotacji. Według § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³⁰, realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada m.in.: uzgodniony z dysponentem części budżetowej program inwestycji, zgodny z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Program ten powinien zawierać m.in. ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności (lit. b), harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji (lit. d); analizę celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami, wskazaną w § 6 ust. 1 pkt 2.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że przeprowadzenie analizy celowości i efektywności wykonania inwestycji etapami, wskazanej w ww. § 6 ust. 1 pkt 2, było bezzasadne, ze względu na krótki termin zakończenia realizacji zadania (do końca 2015 r.).

Kontrolą objęto 15 programów inwestycyjnych. Z tego dwa przekazane przez Gminę Lidzbark i Miasto Zgierz nie spełniały wymogów określonych w ww. § 6 ust. 1 pkt 1. m.in. nie zawierały oceny efektywności inwestycji i harmonogramu rzeczowo-finansowego. Gminy, których programy inwestycyjne objęto sprawdzeniem, przekazały rozliczenie inwestycji, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia. Ww. programy inwestycyjne pozwalały dla 13 inwestycji ustalić koszt uzyskania jednego miejsca w domu dziennego pobytu. Były one znacznie zróżnicowane. Dla całości kosztów inwestycji kształtował się on w granicach od 5,3 tys. do 58,6 tys. zł na jedno miejsce, w tym z dotacji Programu Senior-WIGOR – dofinansowanie wyniosło od 4,2 tys. zł do 16,9 tys. zł.

Na obsługę techniczną Programu Senior-WIGOR wykorzystano 329,5 tys. zł, z tego 300,0 tys. zł (91,0%) na kampanię informacyjną poświęconą działaniom prowadzonym na rzecz osób starszych. W ramach kampanii, w programie *Pytanie na Śniadanie* na antenie TVP2 wyemitowano 10 felietonów promujących otwarte domy pobytu Senior-WIGOR oraz przeprowadzono 5 rozmów w studiu.

Wydatek na tę kampanię był jedynym wydatkiem na promocję w ramach Programu Senior-WIGOR i został objęty szczegółową analizą. Ministerstwo nie sprawdziło możliwości uzyskania prawa do bezpłatnej emisji kampanii i wysłało zapytanie ofertowe wyłącznie z propozycją płatne-

²⁸ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) oraz art. 16a ust. 1 w związku z art. 16d ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.). Regulamin Programu Senior-WIGOR str. 13, pkt 5 Koszty niekwalifikowalne.

²⁹ Ustawa o rachunkowości w art. 31 ust. 1 stanowi, że wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 Nr 238, poz. 1579).

go przygotowania i emisji programów, mimo że tematyka mieściła się w misji telewizji publicznej³¹. Nie przeprowadzono też żadnych badań dotyczących efektywności działań promocyjnych³², a Ministerstwo dysponowało jedynie zestawieniem na temat poziomu oglądalności poszczególnych odcinków programu. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że wysłano zapytanie ofertowe na przygotowanie i emisję cyklu edukacyjnych programów telewizyjnych dla seniorów do producentów z dostępem do ogólnopolskiego kanału telewizyjnego zapewniającego widownię 50+, w tym także TVP i nie otrzymano informacji o możliwości współpracy w ramach bezpłatnej emisji.

(akta kontroli str. 2156-2435, 651-739, 789-878 8-39.)

2.1.2.3. Zrealizowane w części 44 wydatki bieżące wyniosły 48.192 tys. zł, co stanowiło 5% wydatków ogółem. Były one niższe o 1,8% w porównaniu z ustawą budżetową i niższe o 5,8% – w relacji do planu po zmianach. Wydatki te były niższe od wykonania w 2014 r.³³ o 2.125 tys. zł, tj. o 4,2%. Największą kwotę – 32.588 tys. zł wykorzystano w dziale 750 – Administracja publiczna (67,6% wydatków bieżących ogółem), w tym 28.805 tys. zł (59,8%) zrealizowano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. W działach 852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, wydatki wyniosły odpowiednio 12.066 tys. zł i 3.521 tys. zł, tj. 93,1% i 89,8% planu po zmianach.

2.1.2.4. Wydatki Ministra, jako dysponenta III stopnia, wyniosły 51.088 tys. zł. Wydatki poniesione na utrzymanie obsługującego Ministra urzędu, ujęte w rozdziale 75001, wyniosły 30.430 tys. zł, co stanowiło 92,6% planu po zmianach. Ponadto Minister, jako dysponent III stopnia, finansował wydatki w innych rozdziałach na łączną kwotę 20.658 tys. zł.

Główną pozycją wydatków bieżących dysponenta III stopnia, były wynagrodzenia. Wydatki na wynagrodzenia zostały naliczone zgodnie z postanowieniami art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴.

W ustawie budżetowej na rok 2015 w części 44 kwoty wynagrodzeń w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określone zostały w łącznej wysokości 20.796 tys. zł, w tym 19.333 tys. zł zaplanowano na wynagrodzenia osobowe, a 1.463 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne³⁵. W ciągu roku plan wynagrodzeń w części 44 został zmniejszony o 779 tys. zł, do kwoty 20.017 tys. zł. Wynagrodzenia w 2015 r. zrealizowano w wysokości 19.351 tys. zł, tj. na poziomie 98,2% wydatków na ten cel w 2014 r.³⁶ i 96,7% planu po zmianach (według sprawozdania Rb-70).

Planowany stan zatrudnienia na rok 2015 w części 44 wyniósł 294 etaty i w stosunku do 2014 r. wzrósł o 9 etatów, co wynikało z realizacji PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020. Powyższa zmiana przełożyła się na wzrost wynagrodzeń o 3,3% w porównaniu z 2014 r.

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wyniosło 264 osoby, tj. o czternaście więcej niż w 2014 r. Ponadto zawarto 693 umowy cywilnoprawne z 280 osobami fizycznymi. Nie stwierdzono zawarcia umów zlecenia z pracownikami Ministerstwa. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 6.127 zł i w porównaniu z wynagrodzeniem w 2014 r. było niższe o 110 zł, tj. o 1,8%.

W 2015 r. wzrosły wydatki na dodatki zadaniowe. W części 44 kwota wypłaconych dodatków wyniosła 416,5 tys. zł i była o 33,6% wyższa od kwoty wypłaconej z tego tytułu w 2014 r.³⁷ 98 dodatków przyznano 61 osobom, w tym m.in. 18 naczelnikom wydziałów, jednemu wicedyrektorowi departamentu oraz kierującemu Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego. Szczegółową analizą objęto dodatki zadaniowe dla 11 pracowników Ministerstwa (18%), w tym 7 osób zajmujących stanowiska kierownicze. Pracownikom przyznano dodatki zadaniowe za wykonywanie dodatkowych zadań, m.in. przy realizacji projektów w ramach PO KL, PO Pomoc Żywnościowa oraz PO IG 2007-2013. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Wyniki analizy w odniesieniu do dodatków zadaniowych dla osób zajmujących stanowiska kierowni-

³¹ Art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. poz. 1531 ze zm.

³² Z paragrafu 11 ust. 1 Zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych wynika, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 PZP, nie stosuje się przepisów PZP, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

³³ Kwota 50.317 tys. zł.

³⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030, ze zm.).

³⁵ W 2014 r. na wynagrodzenia zaplanowano 18.910 tys. zł, w tym 17.470 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 1.440 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

³⁶ Wynagrodzenia w 2014 r. zrealizowano w wysokości 18.729 tys. zł.

³⁷ W 2014 r. kwota wypłaconych dodatków zadaniowych wyniosła 268,4 tys. zł, a w 2013 r. 247,8 tys. zł.

cze wskazywały natomiast, że osobie kierującej Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego, zatrudnionej na ¾ etatu, przyznano comiesięczny dodatek zadaniowy w wysokości 800 zł na czas od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. w związku z realizacją zadań dotyczących kierowania zespołem audytu wewnętrznego; czyli za zadania leżące w jej zakresie czynności.

Ministerstwo wyjaśniło, że zadaniami dodatkowymi mogą być również zadania tożsame z określonymi w opisie stanowiska pracy, ale będące zadaniami dodatkowymi dla pracownika z uwagi na ich czasowo zwiększoną liczbę, czy natężenie (intensyfikację).

Zdaniem NIK, takie rozwiązanie budzi jednak wątpliwości co do zgodności z art. 88 ustawy o służbie cywilnej³⁸, z którego wynika, że członek korpusu służby cywilnej może otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie zadań dodatkowych, czyli nie określonych w zakresie czynności, oraz na okres wykonywania tych zadań. Dodatek dla kierującego Zespołem Audytu został przyznany na półtora roku, co by znaczyło, że natężenie zadań występuje nie tylko czasowo, ale długotrwale. Jednocześnie zatrudniony on jest w niepełnym wymiarze czasu pracy (3/4 etatu).

Kontrola wykazała także, że dodatki zadaniowe miały charakter stałego dodatku do wynagrodzenia, także w wypadku innych osób zajmujących stanowiska kierownicze. Zostały one przyznane na czas od 1 do 1,5 roku w czterech z siedmiu badanych wypadków.

Dodatki zadaniowe przyznano także np. za udział w pracach Zespołu ds. Oceny Skutków Regulacji³⁹, w tym wicedyrektorowi jednego z departamentów. Ministerstwo wyjaśniło, że Zespół zajmuje się aktami prawnymi dotyczącymi obszaru działania Ministra właściwego ds. pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego, a z opisu stanowiska zastępcy dyrektora wynika, że zapewnia przygotowanie i uzgadnianie projektów i założeń projektów uregulowań prawnych w zakresie właściwości swojego departamentu. Podobnie można byłoby uzasadnić przyznanie dodatków zadaniowych pozostałym członkom Zespołu. Z analizy wynika jednak, że w 2015 r. na 16 członków Zespołu, dodatki zadaniowe otrzymywało tylko sześciu z nich. Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby jednoznaczne uregulowanie zasad przyznawania dodatków zadaniowych⁴⁰.

(akta kontroli str. 1251-1277, 1278-1499, 1344-1347, 1948-2090)

2.1.2.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 44 wyniosły 184 tys. zł, co stanowiło 1,9% wydatków ogółem. W porównaniu z 2014 r. wydatki na ten cel były niższe o 210%, tj. o 203 tys. zł. W ustawie budżetowej zaplanowano na ten cel 342 tys., a w planie po zmianach 219 tys. zł.

2.1.2.6. W 2015 r. wyłącznie z części 44 budżetu finansowano wypłaty z tytułu zawarcia 693 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi. W stosunku do 2014 r. liczba umów wzrosła o 84, tj. 13,8%. Kwota wydatków z tego tytułu wyniosła w 2015 r. 3.015.843 zł⁴¹. Wydatki te były o 393.870 zł, czyli 15,0% większe niż w 2014 r. Największy kwotowo wzrost wystąpił w Departamencie Pożytku Publicznego (DPP) o 295.700 zł, tj. 16,6% oraz Departamencie Polityki Senioralnej (DAS) o 188.536 zł, tj. 30,9%. W obu wypadkach wydatki te były związane głównie z obsługą programów udzielania dotacji organizacjom pozarządowym, którymi były RP ASOS w DAS i Programu FIO w DPP. Największe wydatki z tego tytułu ponoszono na umowy z ekspertami oceniającymi wnioski organizacji pozarządowych o udzielenie dotacji. W obu departamentach w 2015 r. poniesiono z tego tytułu około 80% wydatków na umowy zlecenia. W tej pozycji nastąpił też w 2015 r. największy wzrost wydatków w stosunku do 2014 r. W przypadku DAS wzrost wypłat dla ekspertów oceniających wnioski wiązał się z podobnym zwiększeniem liczby wniosków zgłoszonych na konkursy. Natomiast w DPP wzrost kwoty wypłat w 2015 r. przekraczał o 27 punktów procentowych zwiększenie liczby wniosków na organizowany w tym roku konkurs Programu FIO⁴². Wyjaśniono w tej sprawie, że z powodu wcześniejszego ogłoszenia konkursu na 2016 r., część wniosków w konkursie na ten rok była oceniana w 2015 r. Ma to przyspieszyć zakończenie konkursu i wydłużyć okres na realizację projektów dotowanych w 2016 r.

³⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.).

³⁹ Powołany Zarządzeniem nr 11 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2013 r. Skład osobowy Zespołu wymieniony jest w załączniku do tego zarządzenia.

⁴⁰ Także Szef Służby Cywilnej w Analizie wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej oraz dobre praktyki rekomendowane przez Szefa Służby Cywilnej, dostępnej pod adresem: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/analiza_wybranych_zasad_przyznawania_dodatkow_zadaniowych_0.pdf rekomenduje jako dobrą praktykę: Ujednolicenie zasad przyznawania dodatku zadaniowego w urzędzie, np. w formie regulacji wewnętrznej (zarządzenia dyrektora generalnego urzędu), uwzględniającej przebieg procesu przyznawania dodatków zadaniowych w urzędzie, a także wskazanie okoliczności – katalog przesłanek - uzasadniających wystąpienie przez dyrektora komórki organizacyjnej z wnioskiem o przyznanie dodatku zadaniowego i podaje przykłady urzędów, w których takie regulacje przyjęto (m.in. MON i MSZ).

⁴¹ Ponadto 7 umów na kwotę 38,9 tys. zł sfinansowano z części 44 i części 31 lub 63. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2015 r. 30,2 tys. zł.

⁴² Liczonych według list oceny formalnej.

Szczegółową kontrolą objęto 6 umów zleceń o wartości 168.975 zł, na realizację których wydatkowano 157.175 zł (5,2% wydatków na umowy cywilnoprawne w części 44). Jedna umowa dotyczyła wsparcia konkursu ofert w ramach ASOS, a 5 w ramach FIO (ocena merytoryczna projektów, udział we współpracy z ekspertami analizującymi i oceniającymi sprawozdania z realizacji projektów FIO oraz kontakt ze zleceniobiorcami w sprawie sprawozdań z realizacji projektów). Jedna umowa została rozwiązana w trakcie jej obowiązywania. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zawartych umów.

(akta kontroli str. 1793-1947)

2.1.2.7. Wydatki majątkowe wyniosły 12.250 tys. zł, tj. 1,3% wydatków ogółem. W ustawie budżetowej na wydatki majątkowe zaplanowano 428 tys. zł. W planie po zmianach na ten cel przeznaczono 14.089 tys. zł. Wydatki zrealizowane stanowiły 2.862,1% ustawy budżetowej i 86,9% planu po zmianach. Środki te wydatkowano w następujący sposób:

- a) 421 tys. zł – w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, na:
 - rozbudowę infrastruktury w centrum przetwarzania danych (217 tys. zł);
 - zakup zdalnego dostępu (132 tys.);
 - zakup zestawów komputerowych, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania (72 tys. zł).
- b) 355 tys. zł – dział 750, rozdział 75080 – Działalność badawczo-rozwojowa. Wykup praw autorskich w związku z realizacją badania i umowy pn. *Diagnoza społeczna 2015, Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych, Opracowanie i tryb przeprowadzenia monitoringu ustawy o zatrudnieniu socjalnym*;
- c) 11.470 tys. zł – w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. W ustawie budżetowej nie zaplanowano w tym rozdziale wydatków majątkowych. Zostały one dodane dwiema decyzjami Ministra Finansów, uruchamiającymi środki rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015-2020.

(akta kontroli str. 1251-1277)

2.1.2.8. Wydatki na współfinansowanie projektów unijnych zrealizowano w wysokości 39.580 tys. zł, tj. 4,1% wydatków ogółem. Stanowiło to 168,8% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 91,7 planu po zmianach. Na ten cel wydatkowano:

- a) 1.190 tys. zł w dziale 750, rozdział 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej na realizację m.in. następujących projektów:
 - *Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 w ramach Funduszu Europejskiej Pomocy Najbardziej Potrzebującym* (553 tys. zł);
 - *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego*, którego celem jest zmniejszenie zjawiska przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w Polsce (wynagrodzenia i pochodne pracowników) (282 tys. zł);
 - *Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jako realizatorami zadań publicznych w ramach PO Kapitał Ludzki*, którego głównym celem było opracowanie i upowszechnienie wśród gmin i powiatów oraz organizacji pozarządowych praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej, przez zastosowanie takich instrumentów jak *regranting*, pożyczki, poręczenia i gwarancje, inicjatywa lokalna, dotacje inwestycyjne czy tryb małych zleceń (227 tys. zł);
 - *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce w ramach PO Kapitał Ludzki*, którego celem było wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce oraz stworzenie modelu świadczenia bezpłatnego poradnictwa (109 tys. zł).
- b) 470 tys. zł, tj. 13% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 69% planu po zmianach w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. Poniesione wydatki dotyczyły realizacji Programu pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*.
- c) 272 tys. zł w rozdziale 75095 – Pozostała działalność, które zostały przeznaczone na realizację projektu pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi w ramach programu wspólnotowego PROGRESS*, w tym na: wykonanie ekspertyzy badawczej dotyczącej

oceny istniejącego systemu tej opieki w Polsce – 203 tys. zł, wizytę studyjną w Niemczech – 33 tys. zł, organizację wizyty studyjnej dla ekspertów w Polsce – 15 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora projektu wraz z pochodnymi – 14 tys. zł, pozostałe wydatki – 7 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wydatek 203 tys. zł na ekspertyzę badawczą (74,6% wszystkich wydatków w tym rozdziale). Kwota ta była równoważnością 50 tys. dolarów, wydatkowanych na opracowanie pn. *Stan obecny i przyszłość opieki długoterminowej w starzejącej się Polsce. Uwagi na potrzeby opracowania polityki dotyczącej opieki długoterminowej* Bank Światowy, 2015-11-03.

Departament Polityki Senioralnej w ramach realizacji projektu pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi*, współfinansowanego w ramach programu PROGRESS⁴³, miał za zadanie zlecenie międzynarodowej organizacji opracowania ekspertyzy badawczej nt. opieki długoterminowej w Polsce koniecznej do realizacji kolejnych zadań wynikających z projektu. Po rozpoznaniu rynku, Ministerstwo stwierdziło, że jedyną organizacją międzynarodową, która mogłaby się podjąć przeprowadzenia badań i opracowania takiego raportu jest Bank Światowy (BS). Wartość zamówienia określono na 50 tys. dolarów. Zamówienie przeprowadzono bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych⁴⁴, a umowę zastąpił list intencyjny Ministerstwa w języku angielskim, co było zgodne z przepisami ustawy⁴⁵.

Współautorami dokumentu byli pracownicy naukowcy jednej z polskich uczelni, których opracowania na temat opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce są powszechnie znane i dostępne w Internecie. W ekspertyzie powołują się zresztą na swoje wcześniejsze publikacje. W opracowaniu przywołane są także dostępne statystyki GUS i Eurostatu. Dokonano także badań fokusowych w 10 domach opieki w województwie śląskim (15 odmówiło).

W merytorycznym uzasadnieniu celowości udzielenia zamówienia (formularz, dotyczący zamówienia, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych) – ekspertyzy badawczej od międzynarodowej organizacji dotyczącej oceny istniejącego systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce, napisano, że *ocena ta pozwoliłaby określić potrzebne środki na rzecz poprawy systemu oraz zalecane działania w celu opracowania wydajnego systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi* oraz, że *wyniki badań (...) posłużą do realizacji kolejnych zadań ujętych w harmonogramie m.in. organizacji spotkań w szkołach ponadgimnazjalnych oraz promocji białych zawodów na targach i spotkaniach poświęconych seniorom*.

Z Opisu tej ekspertyzy przekazanej w zamówieniu do BS wynikało, że powinna ona zawierać oprócz diagnozy sytuacji opieki długoterminowej nad osobami starszymi w krajach UE i w Polsce: Szanse rozwoju zawodów opiekuńczych na rynku pracy dla młodych osób oraz dla osób 50+ i Rekomendacje wprowadzenia reform w opiece długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce. Z ustaleń kontroli wynika, że dokument zawiera informacje porównawcze głównych elementów opieki długoterminowej w Polsce i innych krajach UE. Nie zostały w nim jednak wskazane *zalecane działania w celu opracowania wydajnego systemu opieki długoterminowej* ani konkretne rekomendacje. Ponadto Ministerstwo nie posiada umowy nabycia praw autorskich do tego dokumentu. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że prawa autorskie nie są zapisane w formie pisemnej, ponieważ taka procedura wymagałaby sporządzenia stosownej umowy z BS, co wydłużyłoby proces pozyskania ekspertyzy, ale zapewniła, że Bank Światowy przekazał Ministerstwu prawa autorskie bezpłatnie. Wyjaśniła także, że raport ma posłużyć m.in. do opracowania broszur i materiałów do prowadzenia działań promocyjnych podczas spotkań w szkołach ponadgimnazjalnych, targów seniora oraz targów edukacyjnych, w ramach których będą promowane tzw. „białe zawody”. Powyższe spotkania dotychczas nie odbyły się, ze względu na zmiany w harmonogramie Projektu (ma się on zakończyć w czerwcu 2016 r.). Ministerstwo nie wskazało konkretnej „wartości dodanej”, którą wniósłby ten dokument, ani jego praktycznego wykorzystania, uzasadniającego wydatek 203 tys. zł⁴⁶.

(akta kontroli str. 1251-1277, 449-650, 8-39)

2.1.2.9. W 2015 r. w Ministerstwie zawarto z kontrahentami zewnętrznymi 440 umów⁴⁷, których łączna wartość wynosiła 49.985 tys. zł, na podstawie których w części 44 wydatkowano w roku

⁴³ Projekt jest realizowany na podstawie umowy z Komisją Europejską nr VS/2014/0172 z 26 sierpnia 2014 r.

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U z 2015 r. poz. 2164).

⁴⁵ Wyłączenie od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, na podstawie art. 4, dotyczącego m.in. organizacji międzynarodowych.

⁴⁶ Z paragrafu 11 ust. 1 Zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych wynika, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 PZP, nie stosuje się przepisów PZP, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

⁴⁷ Bez umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi.

budżetowym 12.278,5 tys. zł. Na kwoty przekraczające równowartość 30 tys. euro⁴⁸ zawarto 24 umowy, przy czym w 13 wypadkach zawarcie umów poprzedzono postępowaniem w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. W 11 przeprowadzono postępowania bez zastosowania tej ustawy.

Kontrolą objęto cztery największe postępowania o zamówienie publiczne na łączną kwotę 32.701,7 tys. zł oraz trzy postępowania bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych na kwotę łączną 3.538,4 tys. zł, czyli 72,5% wszystkich wydatków z tytułu ww. umów z kontrahentami zewnętrznymi.

Wśród zbadanych zamówień publicznych przeanalizowano trzy z wolnej ręki na łączną kwotę 29.423 tys. zł brutto, dotyczące nabycia przez Ministerstwo usług utrzymania oprogramowań „POMOST Std”, „Helios-Pomoc Społeczna” i „TT-Pomoc”, zakupionych na potrzeby Projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego. Z tytułu tych trzech umów wydatkowano w 2015 r. łącznie 2.356, tys. zł.

Czwarte zamówienie – w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 3.278,7 tys. zł brutto – dotyczyło przeprowadzenia szkoleń dla członków zespołów interdyscyplinarnych (zostało omówione w pkt 2.2.2. niniejszego wystąpienia, dotyczącym wydatków ze środków europejskich).

Na utrzymanie ogólnokrajowego systemu informatycznego w zakresie pomocy społecznej oraz utrzymania trwałości rezultatów projektu Emp@tia w 2015 r. w części 44 wydatkowano 11.767 tys. zł (67% środków ujętych w ustawie budżetowej i 93,7% w planie po zmianach).

Zrealizowane wydatki finansowane z cz. 44 obejmowały:

- utrzymanie i rozwój Statystycznej Aplikacji Centralnej wraz z utrzymaniem sprawności oprogramowań wspierających realizację zadań pomocy społecznej (m.in. „POMOST Std”, „Helios-Pomoc Społeczna”, „TT-Pomoc”, „Opieka”, „Rodziny Zastępcze”) – 11.404 tys. zł;
- utrzymanie trwałości rezultatów projektu Emp@tia, w tym świadczenie usług wsparcia technicznego dla systemów i oprogramowania – 363 tys. zł.

W 2015 r. w części 44 Ministerstwo nabyło usługi utrzymania oprogramowań niezbędnych m.in. dla funkcjonowania Projektu Emp@tia. Kontrolą objęto wydatki na utrzymanie trzech oprogramowań, tj. POMOST Std, Helios-Pomoc Społeczna i TT-Pomoc.

- a) 30 września 2015 r. zawarto umowę⁴⁹ z firmą Sygnity SA na utrzymanie w sprawności Oprogramowania POMOST Std. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiotem było wykonywanie usług obejmujących m.in.: utrzymywanie w sprawności Oprogramowania; wykonywanie zmian funkcjonalnych; dostosowywania Oprogramowania do zmian prawnych oraz obowiązującej wersji Opisu systemu. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy⁵⁰ z tą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania POMOST, ustalono wartość zamówienia na 18.478.193 zł (równowartość 4.373.640 euro). Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. Sygnity zaproponowała cenę 24.271.682,50 zł. W wyniku negocjacji obniżono ją do 22.700.000 zł brutto. Wydatki w 2015 r. z tytułu umowy wyniosły 1.820.998 zł.
- b) 26 października 2015 r. zawarto umowę⁵¹ z firmą Top-TEAM TT Sp. z o.o. na utrzymanie w sprawności Oprogramowania TT Pomoc. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiot określono dokładnie tak, jak w umowie opisanej wyżej. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy⁵² z tą samą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania POMOC, ustalono wartość zamówienia na kwotę 3.677.312 zł (równowartość 870.390,30 euro). Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. Top-TEAM TT Sp. z o.o. zaproponowała cenę: 4.772.631,60 zł. W wyniku negocjacji obniżono ją do kwoty 4.490.000 zł brutto. Wydatki w 2015 r. z tytułu umowy wyniosły 355.626 zł.
- c) 23 października 2015 r. zawarto umowę⁵³ z firmą INFO-R Spółka Jawna na utrzymanie w sprawności Oprogramowania Helios – Pomoc Społeczna. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiot określono dokładnie tak, jak w umowach opisanych wyżej. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy⁵⁴ z tą samą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania Helios – Pomoc Społeczna ustalono wartość zamówienia na kwotę 1.942.0 tys. zł, co stanowiło równowartość 459,7 tys. euro. Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. INFO-R zaproponowała cenę:

⁴⁸ Kwota 128.845 zł według kursu z 31 grudnia 2015 r.

⁴⁹ Nr 21/DI/WR/2015.

⁵⁰ Nr 52/DI/WR/2012.

⁵¹ Nr 25/DI/WR/2015.

⁵² Nr 55/DI/WR/2012.

⁵³ Nr 27/DI/WR/2015.

⁵⁴ Nr 53/DI/WR/2012.

2.233,0 tys. zł brutto. Uznano ją za satysfakcjonującą i podpisano umowę na taką właśnie kwotę. Wydatki w 2015 r. z tytułu tej umowy wyniosły 179.720 zł.

Zakupów dokonano w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo Zamówień Publicznych, który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów.

Dyrektor Departamentu Informatyki MRPiPS (DI) wyjaśnił, że zgodnie art. 23 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej⁵⁵ minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego ma obowiązek nieodpłatnie udostępnić podmiotom obowiązującym do przekazywania informacji na podstawie tej ustawy oprogramowanie, które jest zgodne z wymaganiami określonymi przez ministra. W odpowiedzi na ogłoszenie z 29 grudnia 2014 r. Opisu Systemu Pomoc Społeczna do wersji 1.04, swoje oprogramowanie zgłosiło czterech producentów: Sygnity SA, TOP-TEAM TT Sp. z o.o., Zakład Elektronicznej Techniki Obliczeniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie oraz INFO-R Sp. j. z siedzibą w Skoczowie. Po przeprowadzonej procedurze zgodności oprogramowania tych producentów otrzymały świadectwa zgodności⁵⁶. Zdaniem Dyrektora DI, zawarcie umowy na rozwój i utrzymanie systemu teleinformatycznego z producentami, którzy uzyskali świadectwa zgodności, w trybie zamówienia z wolnej ręki było zasadne z uwagi na zasadę ochrony nabytych praw majątkowych oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników tego systemu.

Każda z ww. czterech firm posiada prawa autorskie do wytworzonego przez siebie produktu. We wszystkich umowach Ministerstwo nabywało jednak jedynie licencję – prawo użytkowania oprogramowania, bez autorskich praw majątkowych.

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że koszty przeniesienia autorskich praw majątkowych na Ministerstwo w wypadku tych oprogramowań okazały się zbyt wysokie i brak było środków na ten cel lub było to niemożliwe z powodu ograniczeń prawnych bądź braku zgody wykonawców na sprzedaż tych praw. Udało się natomiast wynegocjować z wykonawcami udzielenie przez nich licencji bezterminowych na oprogramowania, tj. możliwości nieograniczonego w czasie, niewyłącznego prawa korzystania z nich.

Bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych zawarto 11 umów, z których badaniu poddano trzy⁵⁷ na łączną kwotę 3.538,4 tys. zł. Dotyczyły one: umowy z Bankiem Światowym na analizę porównawczą dotyczącą opieki długoterminowej nad osobami starszymi na kwotę 50 tys. dolarów czyli równowartość 203 tys. zł (por. pkt 2.1.2.7., ppkt b), umowy z Polskim Towarzystwem Statystycznym – Rada Główna na opracowanie Diagnozy Społecznej 2015 na kwotę 3.035,3 tys. zł oraz umowy z Telewizją Polską SA na wyemitowanie 10 felietonów w audycji *Pytanie na śniadanie*, na antenie TVP 2 oraz 5 rozmów w studiu promujących domy dziennego pobytu dla seniorów na kwotę 300 tys. zł. (por. pkt 2.1.2.1., ppkt b).

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze trybu postępowania. Postępowanie bez zastosowania ustawy Pzp było dopuszczalne, na podstawie art. 4, który wymienia przesłanki inne niż wartość zamówienia, wyłączające procedury określone w tej ustawie⁵⁸.

(akta kontroli str. 8-309, 433-446.)

2.1.2.10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał blokad planowanych wydatków:

- w rozdziale 75001 na kwotę 311 tys. zł. Blokada dotyczyła oszczędności powstałych w ramach pomocy technicznej PO Pomoc Żywnościowa (271 tys. zł), a także w zakresie kosztów funkcjonowania urzędu ministra ds. zabezpieczenia społecznego (36 tys. zł) oraz realizacji projektu PO Kapitał Ludzki pn. *Synergia – program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2017* (4 tys. zł).
- w rozdziale 75095 na kwotę 467 tys. zł. Blokada dotyczyła oszczędności powstałych przy realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego (145 tys. zł) oraz niewykorzystanych środków na współfinansowanie *Strategii rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi* w ramach programu wspólnotowego PROGRESS (322 tys. zł).

⁵⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.).

⁵⁶ Procedura zgodności przeprowadzana jest na wniosek producenta.

⁵⁷ Umowy nr 127/06/2015/DAS, 5/GS/DAE/IV/P/2015 i 143/11/2015/DAS.

⁵⁸ Są wśród nich m.in.: zamówienia udzielone na podstawie szczególnej procedury organizacji międzynarodowej odmiennej od określonej w ustawie, zamówienia, których przedmiotem są usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, zamówienia, których przedmiotem jest nabycie, przygotowanie, produkcja lub koprodukcja materiałów programowych przeznaczonych do emisji w radiu, telewizji lub Internecie oraz zamówienia, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego.

- w rozdziale 85295 – Pozostała działalność na kwotę 2.803 tys. zł. Blokada dotyczyła oszczędności powstałych przy realizacji programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 (2.752 tys. zł) i we współfinansowaniu Programu pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (51 tys. zł).

(akta kontroli str. 1495-1547)

2.1.2.11. Po kontroli dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2014 r. w cz. 44, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przedstawiono osiem wniosków dotyczących wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Sposób wykonania poszczególnych wniosków omówiono w dotyczących ich fragmentach niniejszego wystąpienia. MRPiPS podjął realizację pięciu wniosków, ale wykonanie trzech z nich nie zostało zakończone. W działalności Ministerstwa dotyczącej realizacji trzech wniosków kontrola ponownie stwierdziła nieprawidłowości, w tym związane z przekraczaniem limitów udzielania dotacji na podstawie weryfikacji ocen ekspertów w konkursach ofert oraz niepodawaniem pełnej informacji o zakresie tej weryfikacji co naruszało zasady jawności obowiązujące organy administracji publicznej przy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

- a) Niewłaściwe przygotowanie Programu „Senior-WIGOR” spowodowało niewykorzystanie środków przeznaczonych na jego realizację. Między uchwaleniem ww. Programu, a uruchomieniem środków dla samorządów realizujących zadania upłynęło przeszło 5 miesięcy. Regulamin nie przewidywał ponoszenia wydatków inwestycyjnych, chociaż realizacja programu miała polegać przede wszystkim na modernizacji budynków w celu ich przystosowania do pełnienia nowych funkcji. Dopiero 3 listopada zmieniono przeznaczenie przeszło połowy zaplanowanych środków z wydatków bieżących na inwestycyjne. Inwestycje te musiały zakończyć się do końca grudnia. W rezultacie wielu beneficjentów zrezygnowało z realizacji zadań. Zdaniem NIK, należy dostosować okres realizacji projektów do zadań inwestycyjnych, na przykład przez przyjmowanie ofert dwuletnich.
- b) Odebrano analizę dotyczącą opieki długoterminowej nad osobami starszymi, na którą wydatkowano 50 tys. dolarów (203 tys. zł.), mimo że dokument nie zawierał wskazanych w zamówieniu *rekomendacji wprowadzenia reform w opiece długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce i zalecanych działań w celu opracowania wydajnego systemu opieki długoterminowej*.
- c) Nie sprawdzono możliwości uzyskania prawa do bezpłatnej emisji kampanii społecznych w ramach programów Senior-WIGOR i ASOS w mediach publicznych, mimo że tematyka akcji promocyjnych mieściła się w misji mediów publicznych. Zdaniem NIK inicjatywa w zakresie skorzystania z możliwości bezpłatnej emisji programów dotyczących aktywizacji osób starszych oraz innych problemów dotyczących seniorów w mediach publicznych leżała po stronie Ministerstwa. Ponadto brak analiz efektywności kampanii medialnych nie pozwala jednoznacznie określić celowości wydatkowania środków na działania promocyjne.
- d) Szereg dodatków zadaniowych przyznawanych było długookresowo, a jeden z nich dotyczył zadań przewidzianych w zakresie czynności ujętych w opisie stanowiska, co jest niezgodne z art. 88 ustawy o służbie cywilnej. NIK zwraca ponadto uwagę, że w 2015 r. nastąpił znaczący wzrost wydatków na dodatki zadaniowe.
- e) Minister przekraczał limit 10% środków Programu FIO jakie mógł rozdyktować na podstawie weryfikacji ocen ekspertów. Zdaniem NIK limit ten dotyczy zarówno decyzji o rozdyktowaniu uwolnionych środków, jak i dotacji przyznanych w programach wieloletnich na następne lata. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że limit ten jest faktycznie fikcyjny.
- f) Departament Polityki Senioralnej nie podał do publicznej wiadomości pełnej informacji o dotacjach przyznanych w trybie weryfikacji ocen ekspertów.
- g) Ponadto NIK zwraca uwagę na duże różnice kosztu uzyskania jednego miejsca w domach dziennego pobytu realizowanych w ramach Programu Senior-Wigor. Uwzględnienie tego parametru przy przyznawaniu dotacji mogłoby znacznie zwiększyć efekty realizacji Programu.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Z budżetu środków europejskich w części 44 finansowane były w 2015 r. głównie zadania związane z realizacją projektów w ramach PO Pomoc Żywnościowa, PO Kapitał Ludzki⁵⁹ i Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

2.2.1 Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

⁵⁹ Ministerstwo pełni dla PO Kapitał Ludzki rolę Instytucji Pośredniczącej w priorytecie I Zatrudnienie i integracja społeczna. Jest Instytucją Wdrażającą w priorytecie V PO KL Dobre rządzenie w ramach działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora. Część zadań Ministerstwo powierzyło CRZL, jako Instytucji Wdrażającej. Dotyczy to m.in. monitorowania, rozliczania i kontroli projektów realizowanych przez PFRON.

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 44 zaplanowano w kwocie 146.505 tys. zł. Projekt budżetu został opracowany zgodnie z obowiązującymi zasadami⁶⁰. Plan zmieniano 18 razy, zwiększając w ciągu roku budżetowego wydatki łącznie o 91.641 tys. zł.

Zmiany te dotyczyły:

- a) zwiększenia wydatków o 104.359 tys. zł z rezerwy celowej, z przeznaczeniem na realizację PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020;
- b) zwiększenia wydatków o 10.568 tys. zł, przez przeniesienie tej kwoty z części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO Kapitał Ludzki 2007-2013 i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2020;
- c) zmniejszenia wydatków o 16.572 tys. zł, którą to kwotę przeniesiono do części 63 – Rodzina, z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 r.⁶¹;
- d) zmniejszenia wydatków o 6.714 tys. zł; kwotę tę przeniesiono do części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO Kapitał Ludzki.

Plan po zmianach obejmował wydatki w wysokości 238.146 tys. zł.

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 wyniosły 235.627 tys. zł. Stanowiło to 98,9% planu po zmianach i 160,8% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

W części 44 sfinansowano z budżetu środków europejskich projekty realizowane ze środków przewidzianych w następujących programach:

- a) **Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa (PO PŻ)**⁶² – wydatki wykonane w kwocie 183.245 tys. zł, co stanowiło 231,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 99,9% planu po zmianach. Środki te przeznaczono na zakup i dostawę artykułów spożywczych do magazynów organizacji partnerskich w ramach PO PŻ 2014-2020, finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Program realizowany jest przez Ministerstwo, które pełni w PO PŻ rolę Instytucji Zarządzającej, a także Agencję Rynku Rolnego, która jest Instytucją Pośredniczącą i organizacje partnerskie wyłonione w drodze konkursu.

W 2015 r. PO PŻ realizowany był w dwóch podprogramach: w Podprogramie 2014 (od grudnia 2014 r. do lutego 2015 r.) oraz Podprogramie 2015 (od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.). Podprogramy w ramach PO PŻ nie pokrywają się z latami budżetowymi⁶³.

W Podprogramie 2014 r. wybrano cztery organizacje partnerskie o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym: Caritas Polska, Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz Federację Polskich Banków Żywności. W Podprogramie 2015 wybrano trzy (bez Caritasu), które na mocy umowy z IP mają dystrybuować otrzymywane artykuły spożywcze wśród osób najbardziej potrzebujących za pośrednictwem organizacji regionalnych lub innych organizacji lokalnych niedziałających w celu osiągnięcia zysku, których jednym z zadań statutowych jest wspieranie i niesienie pomocy określonej grupie osób najbardziej potrzebującym, będących w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej.

Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących jest określana corocznie w wytycznych Instytucji Zarządzającej. Pomocą objęte miały być osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które spełniały przesłanki uzyskania pomocy społecznej wskazane w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej (OPS) miały wydawać osobom

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825).

⁶¹ Ministerstwo było beneficjentem realizującym w ramach PO Innowacyjna Gospodarka projekt Emp@tia, wydatki te przeniesiono do cz. 63 w związku z tym, że wdrażane w 2015 r. funkcjonalności portalu zabezpieczenia społecznego dotyczyły głównie obszaru świadczeń rodzinnych.

⁶² PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 jest krajowym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym, który realizowany jest w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014 r., str. 1). PO PŻ jest finansowany ze środków Unii Europejskiej (FEAD) i ze środków krajowych (budżet państwa) w proporcji 85% i 15%. Alokacja Funduszu dla Polski na okres realizacji w latach 2014-2020 wynosi około 473 mln euro. Wkład środków krajowych wynosić będzie około 83 mln euro. Pomoc w ramach PO PŻ kierowana jest do tych osób i rodzin, które z powodu niskich dochodów nie mogą zapewnić sobie (rodzinie) odpowiednich produktów żywnościowych (posiłków).

⁶³ Zgodnie z art. 2 pkt 14) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym „rok obrachunkowy” oznacza okres od 1 lipca do 30 czerwca, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego okresu programowania, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do 30 czerwca 2015 r. Ostatnim rokiem obrachunkowym jest okres od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.

potrzebującym skierowania do pomocy żywnościowej lub przekazywać organizacjom partnerskim listy osób zakwalifikowanych do pomocy z tego programu, pod warunkiem uzyskania ich zgody.

W 2014 r. PO PŻ realizowano w Polsce wyłącznie w formie dystrybucji paczek żywnościowych. Od 2015 r. pomoc żywnościowa była realizowana oprócz paczek także w formie posiłków. Sprawozdania z realizacji PO PŻ, zgodnie z wytycznymi IZ, mają sporządzać zarówno organizacje partnerskie, jak i ARR.

Operacje polegające na Zakupie żywności przez ARR w procedurze zamówień publicznych oraz dystrybucji żywności z Podprogramu 2014 r. zakończono w 2015 r. i wtedy też zostały poniesione z tego tytułu wydatki (w całości w I połowie 2015 r.). ARR dokonała zakupu 14.600 ton żywności, która trafiła do magazynów organizacji partnerskich regionalnych (OPR), odpowiedzialnych za dystrybucję żywności w poszczególnych województwach. Ze sprawozdania końcowego z realizacji Operacji I i Operacji II w ramach PO PŻ 2014-2020 Podprogram 2014 r. wynikało, że ARR wydała na ten cel 37.034,6 tys. zł. Pomocą finansowaną z PO PŻ objęto 994.199 osób, którym rozdano 1.995.489 paczek z żywnością o łącznej wadze 27.726,5 tony.

Ze sprawozdania rocznego za 2015 r. od ARR⁶⁴ wynikało, że w 2015 r. (Podprogram 2014 i 2015) kupiła ona ponad 83 tony żywności ze środków w ramach PO PŻ. Organizacje partnerskie rozdysponowały łącznie 6.303.877 paczek i 336.668 posiłków 1.678.367 osobom. Pomoc trafiała m.in. do kobiet (49,85%), dzieci (32,34%), bezrobotnych (25,29%), osób starszych (5,83%), bezdomnych (2,07%), migrantów (1,81%) i innych osób z grup wykluczonych (54,83%).

Ze sprawozdania ARR dla Ministerstwa wynikało, że w Podprogramie 2014 organizacje partnerskie przekazały tyle paczek żywnościowych, ile zaplanowały. Zostały one jednak przekazane mniejszej liczbie potrzebujących niż zakładano. Planowano, że otrzyma je 1 milion 577 najbiedniejszych, a trafiły do niespełna miliona osób. Także z rozliczenia rocznego za 2015 r. wynika, że paczki i posiłki otrzymało mniej osób niż zakładano (planowano, że otrzyma je 2,5 mln osób, a przekazano je prawie 1,7 mln osób). Z Podsumowania ogólnopolskich wyników sprawozdania jednorazowego CAS na temat PO PŻ 2014-2015 Podprogram 2015 wynikało, że skierowań na pomoc żywnościową do stycznia 2016 r. nie wydawało 665 z 2.491 ośrodków pomocy społecznej (26,7%). Najwięcej w województwie kujawsko-pomorskim (88).

Przyczyn nieobjęcia wszystkich gmin PO PŻ Ministerstwo upatruje w błędnym oszacowaniu grupy docelowej i możliwości dotarcia do osób potrzebujących przez organizacje partnerskie oraz niedostatków sieci dystrybucji oraz siły i zasobów organizacyjnych tych organizacji.

Główną przyczyną nieuczestniczenia gmin w programie jest brak organizacji partnerskich na ich terenie (73%) oraz konieczność ponoszenia przez nie dodatkowych kosztów (21%).

MRPiPS wyjaśniło, że podejmuje wszelkie możliwe działania w celu rozszerzenia zasięgu pomocy żywnościowej, głównie polegające na informowaniu o programie, organizacjach partnerskich oraz o gminach nieuczestniczących w PO PŻ, a także dopuszczeniu ośrodków pomocy społecznej do realizacji działań jako organizacji na poziomie lokalnym.

Z funduszu finansowane są trzy tzw. operacje: zakup żywności w procedurze zamówień publicznych przez ARR; dystrybucja żywności wraz ze środkami towarzyszącymi⁶⁵ dla organizacji partnerskich oraz pomoc techniczną⁶⁶.

Wielkości wypłat z tytułu kosztów administracyjnych, magazynowania i transportu oraz działań towarzyszących w 2015 r. w ramach PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 wyniosła łącznie 17.780,7 tys. zł (w tym tytułem: kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania w kwocie 10.139,6 tys. zł oraz środków towarzyszących w kwocie 7.641 tys. zł).

- b) **Program Operacyjny Kapitał Ludzki** – wydatki wykonane w kwocie 49.500 tys. zł, tj. 102,3% ustawy budżetowej i 96,1% planu po zmianach. Dotyczyły one realizacji następujących projektów w dziale 750 – Administracja publiczna:

⁶⁴ Sprawozdanie roczne, sporządzane jest za dany rok budżetowy (styczeń-grudzień) przez ARR na podstawie danych uzyskanych od organizacji partnerskich.

⁶⁵ środki towarzyszące to środki przewidziane w wytycznych Instytucji Zarządzającej na dodatkowe - oprócz dystrybucji paczek i posiłków - działania polegające m.in. na zajęciach aktywizujących w celu wyjścia z ubóstwa, organizacji grup wsparcia, pomocy w utrzymaniu higieny osobom bezdomnym, wsparciu psychologicznemu dla osób wykluczonych itp.

⁶⁶ W programie przewidziano podział środków na: koszty zakupu artykułów spożywczych i dostarczanie ich przez producentów do magazynów OP; koszty administracyjne, magazynowania i transportu ponoszone przez OP w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty działań na rzecz włączenia społecznego podejmowanych i zadeklarowanych przez OP świadczące pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty pomocy technicznej w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych do wysokości 4% rocznej alokacji PO PŻ.

- 531 tys. zł na projekt pn. *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* w ramach PO KL, którego głównym celem było wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmacniania i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz stworzenie modelu świadczenia bezpłatnego poradnictwa.
- 68 tys. zł na projekt pn. *Synergia – program współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2020* w ramach PO KL, którego celem był efektywny udział obywateli i organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych oraz partycypacyjnym tworzeniu dokumentów publicznych i rozwiązań prawnych w Ministerstwie.
- 986 tys. zł na projekt pn. *Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych* w ramach PO KL, którego głównym celem było opracowanie i upowszechnienie wśród gmin, powiatów i organizacji pozarządowych praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej, przez zastosowanie takich instrumentów jak *regranting*⁶⁷, pożyczki, poręczenia i gwarancje, inicjatywa lokalna, dotacje inwestycyjne czy tryb małych zleceń.

Oraz w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej

- 47.915 tys. zł na refundację 85% wydatków poniesionych przez PFRON w ramach realizacji projektów PO KL⁶⁸. Wydatki te stanowiły 102,2% ustawy budżetowej i 99,6% planu po zmianach.
- c) **Norweski Mechanizm Finansowy** (dalej NMF) – wydatki poniesione w kwocie 2.882 tys. zł, co stanowiło 113,7% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 88,6% planu po zmianach. Wydatki poniesione z NMF obejmowały w szczególności:
- przeprowadzenie szkoleń o tematyce przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć oraz opracowanie *Informatora dla profesjonalistów – wybrane interpretacje przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* – 1.960 tys. zł. W odpowiedzi na zapytanie ofertowe, dotyczące wykonania składu, korekty technicznej, druku i dystrybucji tej publikacji, wpłynęło 16 ofert.
- W 2015 r. w części 44 budżetu, Ministerstwo w trybie przetargu nieograniczonego nabyło usługę *Szkolenie dla członków zespołów interdyscyplinarnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* za kwotę 3.278,7 tys. zł brutto (wydatek w 2015 r. z tytułu tej umowy wyniósł 2.294,7 tys. zł). Zamówienie było współfinansowane ze środków europejskich (ich udział w wartości zamówienia – 85%); Projekt Predefiniowany pn. *Rodzina polska – wolna od przemocy* w ramach PO PL14 *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć*, współfinansowanego z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014. Przetarg wygrało konsorcjum czterech podmiotów, którego liderem była firma WYG PSDB Sp. z o.o. (pozostałe podmioty to: WYG Consulting Sp. z o.o., Małopolskie Centrum Profilaktyki i Centrum Rozwiązywania Problemów Społecznych). Na podstawie umowy⁶⁹ zawartej 31 lipca 2015 r. konsorcjum zobowiązało się do przeprowadzenia ogólnopolskich szkoleń dla 4.395 uczestników, członków Zespołów Interdyscyplinarnych we wszystkich województwach, wraz ze szkoleniem dla trenerów, wyżywieniem i noclegami dla uczestników, ubezpieczeniem, działaniami informacyjno-promocyjnymi, zgodnymi z wytycznymi dla Funduszy Norweskich, raportami i sprawozdaniami. Pojedyncze szkolenie miało obejmować maksymalnie 50 uczestników i trwać 3 dni (16 godzin), co dawało łącznie 70.320 os/h. Wartość zamówienia oszacowano pierwotnie na 4.905,5 tys. zł netto, co stanowiło równowartość 1.161.095 euro. Wpłynęły jednak dwie tańsze oferty. Ostatecznie umowę podpisano na 3.278,7 tys. zł brutto. Kwota wydatków w 2015 r. wyniosła 2.294,7 tys. zł. (całość wydatków w części 44). Zgodnie z umową przeszkolono 3.076 członków ZI, pozostali mieli być przeszkoleni w 2016 r. Koszt szkolenia jednego uczestnika określono na 746 zł.
- dofinansowanie projektów wyłonionych w konkursie ofert w ramach Funduszu Małych Grantów dla Programu: „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” – 647 tys. zł. Nabór prowadzono w okresie od 28 czerwca do 16 września 2013 r. Wpłynęły 364 wnioski, z

⁶⁷ Brak odpowiednika w języku polskim. Termin opisuje mechanizm, w ramach którego środki otrzymane w formie dotacji (grantu) przez jeden podmiot są – także w formie grantów – przekazywane innym podmiotom.

⁶⁸ Monitorowanie, rozliczanie i kontrole projektów wykonywanych przez PFRON prowadziło Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL – od stycznia 2016 r. w likwidacji), jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia.

⁶⁹ Nr 12/DPS/PN/2015.

których ostatecznie 19 marca 2014 r. Komitet ds. Wyboru Projektów wybrał 16 projektów, którym przyznano dofinansowanie;

- realizację umowy partnerskiej z Radą Europy dotyczącej projektu predefiniowanego pn. *Rodzina polska wolna od przemocy* - 138 tys. zł, w tym w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej – 83 tys. zł;
- pozostałe wydatki (tłumaczenia, szkolenia, zagraniczne podróże służbowe, organizacja wizyty studyjnej w Austrii i Hiszpanii) – 137 tys. zł.

Koszty zarządzania NMF⁷⁰ w 2015 r. wyniosły 285,6 tys. zł, co stanowiło 9,9% wydatków ogółem zrealizowanych z tych funduszy i nie przekroczyło granicy 10% przewidzianej w Regulacjach w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014⁷¹. W Ministerstwie zatrudnione były trzy osoby do obsługi NMF, a wydatki na ich wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2015 r. wyniosły 282,2 tys. zł, czyli 98,8% kosztów zarządzania ogółem.

(akta kontroli str. 930-1093, 1240-1250, 310-432)

Minister dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na kwotę 310 tys. zł. Dotyczyła ona oszczędności powstałych w ramach PO KL (221 tys. zł), w związku z niższą refundacją wydatków poniesionych przez PFRON i wydatkami wykonanymi w ramach projektu pn. *Synergia – program współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2020*. Oszczędności powstały też przy realizacji działań Programu Operacyjnego PL14 pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* w ramach NMF (89 tys. zł).

(akta kontroli str. 1500)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono niewłączenie do Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej 665 z 2491 ośrodków pomocy społecznej, czyli mieszkańców ponad 1/4 gmin w Polsce.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

2.3.1. Do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego należy m.in. analiza skuteczności pomocy społecznej, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej

Jako podstawę prowadzenia analiz MRPiPS wskazał sprawozdania MPiPS-03 (z udzielonych świadczeń pomocy społecznej) i MPiPS-05 (o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie). Sprawozdania te obejmują wszystkie ośrodki pomocy społecznej w gminach, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz wydziały polityki społecznej i regionalne ośrodki polityki społecznej w województwach. Uzupełnieniem są jednorazowe sprawozdania otrzymywane z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przy pomocy Centralnej Aplikacji Statystycznej. MRPiPS wskazał wskaźniki uzyskiwane na podstawie danych statystycznych obszaru pomocy społecznej, które służą monitorowaniu działań, planowanych w ramach budżetu zadaniowego oraz lokalnych i krajowych strategii.

2.3.2. MRPiPS określa cele i mierniki dla obszaru zabezpieczenia społecznego przede wszystkim w dokumentach: budżetu zadaniowego, planu działalności i Wieloletniego Planu Finansowego. Komentarz zawierający omówienie niewykonania lub przekroczenia zaplanowanej wielkości mierników, jest dołączany do sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego. Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, jako komórka koordynująca prace nad celami i miernikami dokumentów o charakterze zadaniowym, nie nakłada na komórki organizacyjne Ministerstwa i jednostki podległe dodatkowych obowiązków związanych z określaniem ścieżki dojścia, bądź harmonogramem działań.

Według uzyskanych wyjaśnień przepisy regulujące sporządzanie dokumentów o charakterze zadaniowym nie wymagają określania ścieżki dojścia do celów w sposób inny niż przez określanie wartości docelowych na poszczególne lata, a przesłanki monitoringu spełniały sprawozdania RB-BZ1 i RB-BZ2 z wykonania wydatków w układzie zadaniowym, sporządzane na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷². Nie istnieją żadne, poza ww. rozporządzeniem, akty prawne, regulujące kwestię, jak monitorowanie celów jednostki miałyby być prowadzone.

2.3.3. Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego należy tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w

⁷⁰ Dotyczy wydatków Budżetu Państwa a nie Budżetu Środków Europejskich.

⁷¹ Art. 7.10 ust. 2 Regulacji przyjętych przez norweskie MSZ, zgodnie z art. 8.8 Umowy między Królestwem Norwegii i UE w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 w dniu 11 lutego 2011 r., zmienione 15 grudnia 2011 r. i 14 marca 2013 r.

⁷² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

obszarze pomocy społecznej. Wskazaniem dla tego obszaru dokumentem programowym o charakterze strategicznym był *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*⁷³. Celem głównym programu jest trwale zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej. Ma on być osiągnięty do końca 2020 r., przez realizację celów operacyjnych (dla celu głównego i 5 celów operacyjnych podano łącznie 26 wskaźników określając ich wartość bazową i docelową oraz źródło informacji).

2.3.4. Ministerstwo Finansów opublikowało opracowanie z listopada 2015 r. pn. *Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Wnioski i rekomendacje* (dalej Przegląd). Przegląd stanowi streszczenie projektu pn. *Spending Review in Poland: Support to low income families*. W skład realizującej ww. projekt grupy roboczej wchodził ekspert Banku Światowego, przedstawiciele MRPiPS i Ministerstwa Finansów. W Przeglądzie sformułowano cztery rekomendacje. W wyjaśnieniach dotyczących przyjęcia tych rekomendacji, MRPiPS wskazało na istotne wady w tym metodologiczne związane z opracowaniem Przeglądu⁷⁴. Minister podał, że uwagi te były zgłaszane do autorów raportu, ale w większości nie zostały przez nich uwzględnione. W związku z tym Ministerstwo traktuje rekomendacje w pilotażu, jako wskazanie, które obszary należałoby poddać pogłębionej analizie, przed podjęciem konkretnych działań. Zdaniem Ministerstwa, rekomendacje oparte są na hipotezach, które nie zostały dostatecznie dobrze zweryfikowane.

W Przeglądzie podano następujące rekomendacje:

- Należy dokonać analiz w celu wyjaśnienia niskiego wśród świadczeniobiorców udziału osób potencjalnie uprawnionych do świadczeń pomocy społecznej, a następnie podjąć działania w celu dotarcia ze wsparciem do większej liczby potrzebujących rodzin. W opinii MRPiPS przeprowadzone analizy z powodu wad metodologicznych nie dają podstaw do jednoznacznego formułowania ww. wniosków. Zgodzono się natomiast, że potrzebne są dalsze analizy, które jednak przede wszystkim powinny zweryfikować, czy faktycznie w Polsce występuje niski udział osób otrzymujących świadczenie w populacji potencjalnie uprawnionych do świadczeń.
- *Pomimo, że pomoc jest dobrze adresowana, to relatywnie niski poziom świadczeń nie pozwala na redukcję ubóstwa. Rozważenia wymaga ewentualne podniesienie wysokości świadczeń. Należy jednak podkreślić, że w ramach przeglądu nie był badany wpływ poziomu świadczeń na aktywność na rynku pracy.* Według MRPiPS jednoznaczne formułowanie takich wniosków nie ma podstaw z powodu wad metodologicznych przeprowadzonej analizy. Natomiast zgodzono się, że na ten problem należy patrzeć nie tylko z perspektywy walki z ubóstwem, ale też kreowania bodźców do pracy.
- *Pomoc powinna być kierowana w większym stopniu także do osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa. Dotychczasowe działania skupiają się głównie na osobach, których dochody są poniżej lub nieco powyżej absolutnej granicy ubóstwa.* MRPiPS nie zgadza się z tą rekomendacją. Obok metodologicznych wad analizy wskazano, że rekomendacja nie powinna sugerować powiązania systemu świadczeń z relatywną miarą ubóstwa, gdyż ta jest przede wszystkim obrazem nierówności dochodowych. Ponadto rekomendacja nie bierze pod uwagę ewentualnych kosztów dla budżetu państwa.
- Dotychczasowe rozwiązania mają na celu redukcję ubóstwa. Należałoby rozważyć wprowadzenie działań w celu zmniejszenia ryzyka ubóstwa, czyli programów szybciej docierających do potrzebujących rodzin. MRPiPS odrzuca wniosek wskazujący na wady analizy. Ponadto według MRPiPS

⁷³ Przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 12 sierpnia 2014 r. dokument operacyjno-wdrożeniowy, opracowany w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju – Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

⁷⁴ W tym m.in.: a) oparcie się na danych z 2012 r., przez co nie uwzględniono wielu zmian wprowadzonych później w systemie wspierania rodzin; b) zastosowanie niereprezentatywnych danych pochodzących z badania budżetów gospodarstw domowych; c) nie branie pod uwagę, że w systemie świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej sytuacja rolników jest ustalana podstawie liczby hektarów przeliczeniowych posiadanego gospodarstwa, a nie faktycznych dochodów i wydatków, co ma znaczenie z powodu relatywnie dużego znaczenia rolnictwa w Polsce; d) nie wzięcie pod uwagę dostępnych danych o dochodach gospodarstw domowych, ale wykorzystanie informacji o poziomie konsumpcji; e) nieuwzględnienie świadczeń niepieniężnych, które w Polsce są stosunkowo ważniejsze niż w innych krajach, na co wskazują sami autorzy raportu.

rekomendacja opiera na błędnym rozumieniu systemu funkcjonowania świadczeń rodzinnych⁷⁵ i pomocy społecznej⁷⁶.

W opinii MRPiPS przeprowadzone analizy nie dają podstaw do jednoznacznego formułowania wniosków w zakresie potrzeby dotarcia ze świadczeniami do szerszej liczby potrzebujących rodzin oraz zwiększenia kręgu osób korzystających ze świadczeń, gdy jednocześnie, według drugiej rekomendacji, relatywnie niski poziom świadczeń nie pozwala na redukcję ubóstwa. Zwiększanie kręgu osób korzystających ze świadczeń ma sens, jeżeli poziom świadczeń pozwala na istotną redukcję ubóstwa. W tym sensie rekomendacje przedstawione w przeglądzie wydatków nie stanowią w opinii MRPiPS spójnej, uporządkowanej propozycji działań, które pozwolą zwiększyć efektywność wsparcia rodzin o niskich dochodach. Kolejną niespójnością jest wskazanie, że pozytywną cechą systemu wsparcia rodzin o niskich dochodach jest dobre adresowanie pomocy, a jednocześnie sugerowanie rozszerzenia kręgu osób, którym oferowane byłoby wsparcie do osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa, co musi pogorszyć ten wskaźnik.

Przyjmując do wiadomości propozycje Banku Światowego, MRPiPS nie zgodził się z tezami Przeglądu dotyczącymi wskazania obszarów, z których możliwa jest realokacja środków na zwiększenie świadczeń. Według Przeglądu:

- *Uproszczenie procedur przyznawania świadczeń mogłoby podnieść efektywność działania i obsługi systemu (koszty administracyjne). W przeglądzie nie były badane koszty administracyjne funkcjonowania systemu. Zasadne byłoby przeprowadzenie takiej analizy.*
- *Kontynuowanie dalszych zmian w systemach podatkowych (i składkach na ubezpieczenia społeczne), które pozwoliłyby na zwiększenie progresywności obciążeń podatkowych, a także redukcję korzyści płynących do rodzin o najwyższych dochodach. Ponadto np. wprowadzenie jednolitej stawki VAT mogłoby przyczynić się do stworzenia możliwości sfinansowania efektywniejszego wsparcia rodzin o niskich dochodach.*

Należy zauważyć, że w samym Przeglądzie podano, że pierwsza teza nie wynika z analizy kosztów funkcjonowania systemu. Ponadto środki z tego tytułu nie byłyby wystarczające, biorąc pod uwagę koszty obsługi w stosunku do świadczeń. W związku z tym generalna teza Przeglądu ogranicza się do podniesienia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, w celu zwiększenia świadczeń społecznych. Przy tym wątpliwa jest propozycja kierowania zwiększonych świadczeń do szerszej grupy społecznej. Według danych statystycznych, w latach 2010-2014 udział osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) zwiększył się z 5,8% do 7,4%. Natomiast dla relatywnej granicy ubóstwa wskaźnik ten zmniejszył się z 17,4% do 16,2%. Wskazywałoby to na potrzebę wspierania przede wszystkim osób najuboższych, a nie poszerzanie grupy świadczeniobiorców.

Powołany przez Ministra Finansów Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, zatwierdził wnioski i rekomendacje z Przeglądu na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2015 r. Na posiedzeniu tym przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał na celowość uzupełnienia raportu o aneks pokazujący zmiany wprowadzone w obszarze polityki społecznej. Według informacji uzyskanej z Departamentu Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów, nie poniosło ono kosztów działania ekspertów Banku Światowego. Działania uczestników grupy roboczej zatrudnionych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwie Finansów, były finansowane z budżetów tych instytucji.

2.3.5. W ramach układu zadaniowego wydatków części 44, największe środki wykorzystano na realizację następujących działań:

- a) *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych (nr 14.1.5.1).* Na to działanie wykorzystano 66,2% kwoty wydatków w części 44. Za pośrednictwem PFRON przekazano te środki jako dotacje dla pracodawców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz dla gmin, jako rekompensata ulg podatkowych, udzielanych zakładom pracy chronionej i zakładom aktywności zawodowej. Celem działania było *zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w szczególności na otwartym rynku pracy, a miernikiem realizacji tego celu udział zatrudnienia na otwartym rynku pracy w ramach zatrudnienia subsydiowanego.* Oznacza to stosunek liczby pracowników z otwartego rynku pracy zarejestrowanych w Systemie

⁷⁵ W systemie świadczeń rodzinnych pod uwagę brany jest dochód z poprzedniego roku kalendarzowego, ale wprowadzony jest mechanizm utraty (uzyskania) dochodu, który pozwala na uwzględnienie bieżącej sytuacji rodziny.

⁷⁶ System pomocy społecznej bierze pod uwagę sytuację gospodarstwa domowego z ostatniego miesiąca, co tym bardziej pozwala na szybką reakcję na ewentualne szkoki.

Obsługi Dofinansowań I Refundacji PFRON do ogólnej liczby pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w tym systemie. Na 2015 r. przyjęto wartość wskaźnika na poziomie 42,0%, a osiągnięto 49,3%.

- b) *Realizacja Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym* (nr 13.1.1.13). W 2015 r. na to działanie przeznaczono 18,2% wydatków w części 44. Celem działania było przyczynienie się do ograniczenia ubóstwa i liczby osób ubogich w Polsce, a miernikiem liczba osób objętych pomocą żywnościową. Na 2015 r. zaplanowano wsparcie dla 2,5 mln osób, a udzielono 1.678.367 osobom, co stanowiło 67,1% planowanej wartości. Natomiast wydatki wyniosły 225,84% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej i 98,8% planu po zmianach. W sprawie tej wyjaśniono m.in., że na etapie przygotowania budżetu zadaniowego szacowano pomoc dla 2,5 mln osób w oparciu o liczbę osób objętą wcześniejszym programem dystrybucji nadwyżek żywnościowych⁷⁷. Na etapie negocjacji, Komisja Europejska nie wyraziła zgody na taki zakres kryteriów kwalifikowania. W ostatecznej wersji obecnego programu liczba osób potencjalnie kwalifikujących się do pomocy została zmniejszona. Nastąpiła też korekta zasad, zgodnie z którą osoby kwalifikujące się do pomocy zgłaszają się po nią samodzielnie. Według wyjaśnienia zmniejszenie liczby osób pozwoliło dystrybuować bardziej wartościowe paczki żywnościowe (szczegółowo realizacji programu omówiono w pkt 2.2.2, ppkt. a). Omówione tam rozszerzenie w 2015 r. liczby i asortymentu produktów przekazywanych w paczkach żywnościowych świadczy, że posługiwanie się miernikiem liczby osób otrzymujących pomoc może niewystarczająco opisywać wyniki realizacji celu działania.
- c) *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*. (nr 13.1.4.1) Na sfinansowanie działania przeznaczono 5,03% kwoty wydatków w części 44. Celem było wspieranie partycypacji społecznej osób starszych. Miernikiem była liczba podjętych inicjatyw zwiększających udział tych osób w życiu społecznym. Jako planowaną i wykonaną wartość miernika podano 3 inicjatywy. Inicjatywami tymi były: *Program Senior-WIGOR*, *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* i projekt pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi*, realizowany w ramach programu PROGRESS. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie wydatków oraz zadań wraz z opisem celów tych zadań (...) i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Zastosowany w działaniu 13.1.4.1. miernik dotyczy tylko liczby podjętych działań, a nie efektów tych działań. Liczba działań nie świadczy o ich efektach, zwłaszcza, że różnice wysokości wydatków na poszczególne działania sięgają 140 razy. W związku z tym, nie była realizowana dyspozycja przywołanego powyżej przepisu, wymagająca porównania efektów z poniesionymi na nie nakładami. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej poinformował, że ze względu na niewystarczające porównanie efektów z poniesionymi na nie nakładami, mierniki i cele zostaną poddane modyfikacji w budżecie zadaniowym na 2017 r.
- d) *Realizacja Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014-2020* (nr 13.5.2.2). W 2015 r. na działanie wykorzystano 4,97% kwoty wydatków w części 44. Celem było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk. Miernikiem był odsetek dofinansowanych projektów realizowanych w formule partnerskiej (partnerstwo formalne) w stosunku do wszystkich dofinansowanych projektów. Na 2015 r. zaplanowano wskaźnik w wysokości 59%, a jego wykonanie wyniosło 58%. W budżecie zadaniowym cel i miernik omawianego działania był w 2015 r. analogiczny jak w 2013 r. W międzyczasie zmieniły się jednak cele własne Programu FIO. W Programie FIO na lata 2009-2013 celem głównym było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych, podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego, w realizacji zadań publicznych⁷⁸. Natomiast głównym celem własnym Programu FIO na lata 2014-2020 jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne⁷⁹. Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego

⁷⁷ Europejski Program Pomocy Żywnościowej PEAD.

⁷⁸ Wskaźnikami realizacji celu głównego były: a) odsetek organów administracji publicznej, które prowadzą współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami kościelnymi i związkami wyznaniowymi; b) odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁷⁹ Dla tego celu wskaźnikami rezultatu są: a) liczba umów zawieranych przez organy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w ramach otwartych konkursów ofert oraz innych trybów; b) odsetek organizacji pozarządowych deklarujących współpracę z administracją publiczną; c) liczby organizacji pozarządowych w Polsce według Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych,

wyjaśniła, że zdecydowano się na wybór w 2015 r. miernika z 2013 r., ponieważ odnosi się on także do niektórych aspektów celu Programu na lata 2014-2020 i chociaż nie opisuje w pełni realizacji celu nowego Programu, to pozwala na dokonywanie porównań z latami poprzednimi.

- e) *Budowa, utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej* (nr 13.1.2.3). W ramach ww. działania poniesiono 1,04% wydatków w części 44. Celem było usprawnienie wymiany informacji z jednostkami administracji publicznej oraz grupami podmiotów prawnych. Jako miernik przyjęto *liczbę interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej oraz grup podmiotów prawnych, przez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej*. W sprawozdaniu za 2015 r. wykazano realizację zaplanowanej liczby 8 interfejsów. Departament Informatyki podał, że w 2015 r. miernik dotyczył ośmiu systemów: CEDIG (MG), KRS (MS), PESEL (MSW), ePUAP (MSW), EKSMOoN (powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności), AC RP (aplikacja z obszaru rynku pracy), ePUE (ZUS) i ePodatki (MF). Wykaz ten obejmuje dwa systemy nadzorowane i utrzymywane przez Ministerstwo tj. AC RP i EKSMOoN. Omawiany miernik nie określa systemów zewnętrznych i ich nazw, tylko liczbę interfejsów. W związku z tym istnieje możliwość zmiany interfejsów wykazywanych na etapie planu i jego wykonania. Wszystkie wymienione w wykazie interfejsy zostały wykonane w 2013 r., z tego 6 udostępniono przed 2015 r. W 2015 r., z opóźnieniem, spowodowanym nieprzygotowaniem drugiej strony, udostępniono interfejsy systemów ePodatki i ePUE. Znaczące koszty poniesiono w 2013 r. W związku z tym nie ma istotnego związku między nakładami ponoszonymi w 2015 r., a efektami wykazywanymi przez miernik.

2.3.6. Układu zadaniowego wydatków dotyczyły dwa następujące wnioski NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

- a) *Zharmonizowanie celów i mierników RP ASOS i dotyczących go działań budżetu zadaniowego*. Odpowiedzialny za formułowanie ww. celów i mierników Departamentu Polityki Senioralnej zmodyfikował cel i zmienił jego miernik, jednak nadal nie spełniają one standardów wymaganych przepisami. Ponadto zwiększyła się liczba programów realizowanych w ramach działania nr 13.1.4.1, a tym samym zmienił się zakres ewentualnej realizacji wniosku pokontrolnego.
- b) *Rozważenie uwzględnienia rzeczowych efektów pomocy udostępnianej na podstawie Karty Dużej Rodziny w miernikach działań budżetu zadaniowego*. Ministerstwo zajmuje stanowisko, że wyodrębnienie nowego miernika uwzględniającego rzeczowe efekty pomocy przyznawanej na podstawie Karty Dużej Rodziny (tj. odzwierciedlającego skuteczność wspierania przez to narzędzie) generowałoby znaczące koszty związane z opracowaniem koncepcji i sposobu badań oraz ich przeprowadzaniem. Jednocześnie zaznaczono, że Ministerstwo rozpoczęło współpracę z CBOS, w celu ustalenia kształtu badania przeprowadzanego wśród rodzin wielodzietnych. Zdaniem Ministerstwa, od wyników badania uzależnione jest wyodrębnienie nowego miernika uwzględniającego efektywność pomocy przyznawanej na podstawie Karty Dużej Rodziny, a obecnie ich liczba jest jedynym miernikiem pozwalającym określić zakres wsparcia rodzin. NIK zauważyła, że według art. 19 ustawy o Karcie Dużej Rodziny⁸⁰, Minister za pomocą systemu teleinformatycznego pozyskuje dane dotyczące w szczególności: liczby dzieci wchodzących w skład rodzin wielodzietnych posiadających Kartę (pkt 3), wydatków poniesionych na realizację ustawy (pkt. 4), informacji o przyznanych przez jednostki samorządu terytorialnego uprawnieniach dla członków rodzin wielodzietnych (pkt 6). Przepis ten nie ogranicza zakresu danych pozyskiwanych przez Ministra za pośrednictwem funkcjonującego systemu. Od 2015 r. działanie 13.4.1.6 W pn. *Rządowy program dla rodzin wielodzietnych Karta Dużej Rodziny* przeniesiono do budżetu w części 63 – Rodzina.

2.3.7. Efekty rzeczowe wystąpiły przede wszystkim w wyniku realizacji:

- a) PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (por. pkt 2.2.2 ppkt a). Pomocy żywnościowej udzielono 1.678.367 osobom za kwotę 221.445.9 tys. zł. Z tego 92% wykorzystano na żywność dla potrzebujących, a 8% na obsługę rozdziału pomocy (głównie koszty administracyjne, transport i magazynowanie).
- b) Programu Senior-WIGOR (por. pkt 2.1.2.1 ppkt b), w ramach którego dotowano (kwota 11.469.9 tys. zł) wydatki inwestycyjne samorządów związane z adaptowaniem istniejących lokali na ośrod-

Fundacji oraz Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego; d) Odsetek jednostek administracji publicznej, które tworzyły i konsultowały akty normatywne przy udziale organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.

⁸⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863, ze zm.).

ki dziennego pobytu dla osób starszych lub podnoszeniem standardu placówek już istniejących. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono szczegółowego zestawienia osiągniętych efektów.

(akta kontroli str. 2923-2964)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Ponownego przeanalizowania wymagają, zatwierdzone przez Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, zalecenia wynikające z opracowania pn. *Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Wnioski i rekomendacje*. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien w tej sprawie nawiązać współpracę z Ministrem Finansów. Ponadto część mierników budżetu zadaniowego niewystarczająco dobrze porównuje efekty z poniesionymi na nie nakładami. Np., rejestrowane w 2015 r. efekty dotyczą nakładów poniesionych dwa lata wcześniej (działanie nr 13.1.2.3) lub miernik obejmuje tylko część aspektów istotnych dla oceny osiągniętych efektów (działania nr 13.1.2.3 i nr 13.5.2.2). W przypadku działania nr 13.1.4.1 miernik nie porównuje efektów z poniesionymi na nie nakładami, co narusza przepisy ustawy o finansach publicznych.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. w części 44 przez dysponenta III stopnia⁸¹, sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków⁸² oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.⁸³. Sprawozdania łączne dysponent cz. 44 sporządził prawidłowo na podstawie sprawozdań jednostkowych.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 (przez dysponenta III stopnia) kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 325.850,7 tys. zł.

Kwota wydatków ogółem za 2015 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 (dysponenta III stopnia), wyniosła 51.088,2 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ma na koncie 130.

Ministerstwo sporządzało sprawozdania na podstawie zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów⁸⁴ i nie posiadało dodatkowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

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

(akta kontroli str. 2105-2155, 1278-1688)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

4.1. Organizacja systemu rachunkowości

Minister powierzył głównemu księgowemu obowiązki i odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości⁸⁵ oraz upoważnił go do sporządzania i podpisywania sprawozdania finansowego MRPiPS⁸⁶. Księgi rachunkowe MRPiPS obejmują osobno dane dysponenta części. dysponenta III stopnia oraz dysponenta Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) i Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (FWOPP). Przyjęte zarządzeniem Ministra zasady polityki rachunkowości⁸⁷ dotyczą całości ksiąg Ministerstwa. Załącznikami do tego zarządzenia są: opis systemu przetwarzania i ochrony danych oraz wykaz obowiązujących w Ministerstwie kont syntetycznych. Zapisy tej dokumentacji były zgodne z wymaganiami art. 10 ustawy z dnia 29

⁸¹ Sprawozdania: RB-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

⁸² Sprawozdanie Rb-28 UE.

⁸³ Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. 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).

⁸⁵ W zakresie przewidzianym w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), tj. prowadzenia rachunkowości jednostki; wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

⁸⁶ Na podstawie art. 53 ust. 2 ww. ustawy.

⁸⁷ Zarządzenie Nr 18 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 kwietnia 2014 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS; zmienione rozporządzeniami nr Nr 33 z 16 września 2015 r. i Nr 41 z 3 listopada 2015 r.

września 1994 r. o rachunkowości⁸⁸. Z tym, że na podstawie § 3 ust. 1 omawianego zarządzenia w przypadku konieczności wprowadzenia aktualizacji w wykazie kont syntetycznych, kierownik komórki organizacyjnej właściwej do spraw finansowych dokonuje aktualizacji wykazu kont syntetycznych. Wykaz oraz struktura kont analitycznych dysponentów: części budżetowej, Ministerstwa (III stopnia), FP, FGŚP i FWOPP są określane i na bieżąco uaktualniane przez właściwych głównych księgowych.

W Ministerstwie funkcjonuje system księgowości komputerowej *Qwant* moduł *F-K Qrezus* w wersji 7.50, której oznaczenie jest umieszczone na zestawieniach księgowych. Według pkt. 17 opisu systemu przetwarzania danych, księgi pomocnicze (konta analityczne) stanowią zapisy uszczegółowiające dla wybranych kont księgi głównej (syntetyka). Prowadzone są one w ujęciu systematycznym, w postaci komputerowych zbiorów danych uzgodnionych z saldami i zapisami księgi głównej. Zapisy na kontach pomocniczych dokonywane są według zasady podwójnego zapisu i są pierwotne w stosunku do zapisu kont głównych wynikających z sumowania obrotów i sald kont pomocniczych. Według pkt. 6 szczegółowy opis modułów księgowych znajduje się w dokumentacji systemu. Zgodnie z dokumentacją zgodności systemu z ustawą o rachunkowości, dziennik i konta księgi głównej są prowadzone według poszczególnych rejestrów (zbiorów). Program zabezpiecza powiązanie poszczególnych rejestrów (zbiorów stanowiących księgi rachunkowe) w jedną całość odzwierciedlającą dziennik i księgę główną. W sprawie wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe w programie księgowym *Qrezus F-K*, dokumentacja odsyła do adresu pliku dyskowego.

System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji i sumowania zapisów⁸⁹ w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji⁹⁰. Zapisy w dzienniku obrotów pozwalają na identyfikację dowodów księgowych. Możliwa jest identyfikacja daty operacji oraz osoby, która dokonała wprowadzenia oraz zatwierdzenia dokumentu⁹¹.

Szczegółowe zasady: sporządzania i rejestrowania wewnętrznych i zastępczych dowodów księgowych, korygowania błędów w dokumentach, dokonywania operacji wewnętrznych, archiwizacji dokumentów księgowych regulowała zatwierdzona instrukcja obiegu i kontroli dokumentów⁹².

4.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Próbę do badania dowodów i zapisów księgowych wyznaczono ze zbioru faktur lub dokumentów im równoważnych, stanowiących podstawę płatności w 2015 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. Spośród wybranych z systemu księgowego 3.890 zapisów o wartości 32.811,9 tys. zł, wylosowano metodą monetarną⁹³ 80 zapisów księgowych na kwotę 19.687,8 tys. zł. Dotyczące tych zapisów dowody księgowe sprawdzono pod względem poprawności formalnej i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach, a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych.

Badanie ww. dowodów księgowych objęło m.in. 4 wylosowane do kontroli rozliczenia. Pracownik delegowany jest obowiązany do rozliczenia kosztów podróży zagranicznej na formularzu rozliczeniowym w terminie 14 dni od zakończenia podróży zagranicznej, licząc od następnego dnia po ukończeniu podróży⁹⁴. Nie przekroczono tych terminów. Wszelkie należności na rzecz Ministerstwa, powstałe w wyniku rozliczenia zagranicznej podróży służbowej, pracownik delegowany zobowiązany jest uregulować bez zbędnej zwłoki⁹⁵. Między złożeniem rozliczenia a terminem zwrotu niewykorzystanych środków do kasy upłynęło od 11 do 22 dni. Czas ten świadczy o długotrwałości procesu rozliczania delegacji i braku wystarczającego nadzoru w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2091-2104, 1689-1760)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

Stwierdzone błędy nie wpływały na wiarygodność ksiąg rachunkowych. Istnieje jednak potrzeba wzmocnienia nadzoru nad terminowością rozliczania pobranych przez pracowników zaliczek na delegację.

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁸⁹ Art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

⁹⁰ Jak wyżej – art. 23 ust. 1.

⁹¹ Jak wyżej – art. 14 ust. 4.

⁹² Zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnego z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w Ministerstwie, a następnie zarządzenie Nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS.

⁹³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁹⁴ Zob. § 4 ust. 1 zarządzenia Nr 15 Dyrektora Generalnego z 25 czerwca 2013 r. w sprawie zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w Ministerstwie.

⁹⁵ Jak wyżej – § 4 ust. 7.

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

V. 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 Kontroli⁹⁶, wnosi o:

- 1) Kontynuację działań w celu objęcia pomocą żywnościową w ramach PO Pomoc Żywnościowa, osób potrzebujących jej we wszystkich gminach w Polsce.
- 2) Rozpoznanie możliwości korzystania z bezpłatnej emisji kampanii społecznych w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji.
- 3) Zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością rozliczania pobranych przez pracowników zaliczek na delegacje.
- 4) Uwzględnienie zasady porównywania efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika budżetu zadaniowego nr 13.1.4.1 - *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*.
- 5) Podjęcie działań dostosowujących okres realizacji projektów w Programie Senior-Wigor do czasu potrzebnego na wykonanie zadań inwestycyjnych przez beneficjentów.
- 6) Przeanalizowanie możliwości uwzględniania kosztu uzyskania jednego miejsca w domu dziennego pobytu jako istotnego elementu oceny w konkursach Programu Senior-Wigor.
- 7) Ograniczenie w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich kwoty dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów do 10% kwoty przekazywanej w danym roku.
- 8) Realizację zasady jawności przez podawanie w wykazach beneficjentów RP ASOS, wszystkich dotacji przyznanych na podstawie ocen Ministra, weryfikujących konkursową punktację ekspertów.

VI. 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 25 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli


Krzysztof Kwiatkowski

⁹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.