



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.02.2018

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. części 31 Praca oraz wykonanie w 2017 r. planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
<i>Jednostka Kontrolowana</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo lub MRPiPS); ul. Nowogrodzka 1/3/5; 00-513 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Rafalska, Minister od dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 11-12)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
<i>Kontrolerzy</i>	1. Bożena Matyjasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/3/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 2. Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/8/2018 z dnia 8 stycznia 2018 r. 3. Sonia Kubica, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/4/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 4. Marek Przystolik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/2/108 z dnia 4 stycznia 2018 r. 5. Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/1/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2017 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 31-Praca w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności: realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: dokonanie analizy wykonania planu dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; kontrola prawidłowości dokonanych blokad i wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych; szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia i wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym; analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 2017 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 31 jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który ustanowił² dysponentem II stopnia Komendanta Głównego OHP, a dysponentami III stopnia: Dyrektora Generalnego Ministerstwa, Dyrektora Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Dyrektora Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego Ministerstwa i Dyrektora Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego. Minister ustanowił także dysponentami III stopnia kierowników jednostek podległych Komendantowi Głównemu OHP. Organizację MRPiPS określa statut³ oraz regulamin organizacyjny⁴. W ramach części 31 finansowano zadania z zakresu: zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu; stosunków i warunków pracy; wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych; zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych; związków zawodowych i organizacji pracodawców. Wykonywanie tych zadań podlegało rygorom ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości i ustawy Prawo zamówień publicznych.

W ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano w części 31 dochody w wysokości 51.979 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 50.452 tys. zł (97,1% kwoty planowanej). W tym 5.241 tys. zł stanowiły dochody uzyskane przez MRPiPS, czyli jednostkę objętą kontrolą. Wydatki zaplanowano w kwocie 405.446 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 375.173 tys. zł. Stanowiło to 92,5% kwoty ujętej w planie i 91,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. W tym 104.569 tys. zł stanowiły wydatki jednostki kontrolowanej. W budżecie środków europejskich zaplanowano kwotę 1.807.417 tys. zł, a zrealizowane wydatki wyniosły 1.796.531 tys. zł (99,4%). W tym wydatkowano kwotę 89.498 tys. zł w ramach jednostki kontrolowanej. Wydatki budżetu państwa w części 31 stanowiły 0,10% wydatków budżetu państwa (374,5 mld zł) i 3,7% wydatków budżetu środków europejskich (48 mld zł).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 31 – Praca.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 13,1% zrealizowanych w części 31 wydatków budżetu państwa i 0,4% 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.

W rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie finansowym dysponenta części 31 oraz planie finansowym w układzie zadaniowym na 2017 r. zrealizowano cele prowadzonej działalności. Dysponent, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu.

NIK zauważa, że pomimo podejmowanych działań polegających na mobilizowaniu beneficjentów do przedkładania prawidłowych dokumentów, niezbędnych do zawarcia umowy, wystąpiły przypadki zawierania umów o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER), nawet 174 dni po rozpoczęciu realizacji projektów.

² Decyzja Nr 3 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina (Dz. Urz. MRPiPS z 2015 r. poz. 48, ze zm.).

³ Z dnia 29 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1304) oraz z dnia 23 listopada 2017 r. (poz. 1079).

⁴ Nadany zarządzeniem nr 41 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2016 r.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

V. Wyniki kontroli w części 31

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 31 wyniosły 50.452 tys. zł i były niższe o 2,9% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017⁶ (51.979 tys. zł) i wyższe o 20,7% w porównaniu do 2016 r. (41.802 tys. zł), z tego:

- w dziale 750 *Administracja publiczna* – 5.598 tys. zł, tj. 11,1% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31;
- w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 42.972 tys. zł, tj. 85,2% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z większego (wzrost o 2,8% w porównaniu z 2016 r.) zapotrzebowania na usługi świadczone przez OHP.

(dowód: akta kontroli str. 846-848, 918-920, 925, 941, 946-947, 1032, 1074-1075, 1094-1095, 1116-1117, 1132-1133, 1152-1155, 1185-1190)

Na koniec 2017 r. w części 31 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2.976 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 327 tys. zł (9,9%). Dotyczyły one:

- należności od beneficjentów z tytułu niewywiązania się z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 1.351,2 tys. zł;
- usług świadczonych na rzecz kontrahentów zewnętrznych przez jednostki OHP, sprzedaży wyrobów wytwarzanych w ramach usług świadczonych przez OHP oraz usług świadczonych przez cztery Ośrodki Szkolenia Zawodowego w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* - 1.009,3 tys. zł;
- kar umownych, naliczonych odsetek od tych kar, zwrotów nieprawidłowo wykorzystanych dotacji w dziale 750 *Administracja publiczna* - 615,2 tys. zł.

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 1.461 tys. zł i były niższe o 355 tys. zł, tj. o 19,5% od zaległości na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 919- 920, 926-927, 946-947, 1075, 1094-1095, 1116-1117, 1132-1133, 1152-1155, 1185-1190)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 31 zostały zrealizowane w kwocie 375.173 tys. zł, co stanowiło 92,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatkowano więcej o 23.659 tys. zł, tj. o 6,7%. Wydatki Ministerstwa, urzędu obsługującego Ministra, zostały zrealizowane w wysokości 104.569 tys. zł, co stanowiło 90,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatkowano więcej o 13.325 tys. zł, tj. o 14,6%.

W części 31 wydatki przeznaczono na: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2.715 tys. zł (97,4% planu po zmianach), wydatki w tym zakresie były wyższe od wydatków w 2016 r. o 102 tys. zł, tj. o 3,9% (2.613 tys. zł); wydatki bieżące jednostek budżetowych – 336.069 tys. zł (98,6% planu po zmianach), wydatki w tym zakresie były wyższe od wydatków w 2016 r. o 7.273 tys. zł, tj. o 2,2% (328.796 tys. zł); wydatki majątkowe – 16.289 tys. zł (92,7% planu po zmianach), wydatki w tym zakresie były wyższe od wydatków w 2016 r. o 9.936 tys. zł, tj. o 156% (6.353 tys. zł)⁷ oraz wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 20.100 tys. zł (45,5% planu po zmianach), wydatki w tym zakresie były wyższe od wydatków w 2016 r. o 6.348 tys. zł, tj. o 46,2% (13.752 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) kształtowały się następująco⁸: wydatki bieżące – 83.175 tys. zł (w tym głównie: wynagrodzenia i pochodne – 38.093 tys. zł;

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁷ Wzrost wydatków spowodowany był głównie zakupem nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Brackiej 4 za 10.599 tys. zł.

⁸ Rozdziały: 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, 75095 – Pozostała działalność, 75212 – Pozostałe wydatki obronne i 85195 – Pozostała działalność (ochrona zdrowia).

realizacja Programu Wieloletniego pn. „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – IV etap” – 21.000 tys. zł oraz składki do organizacji międzynarodowych – 11.852 tys. zł⁹); wydatki majątkowe – 12.164 tys. zł (w tym głównie: budownictwo inwestycyjne – 153 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 12.011 tys. zł, w tym zakup nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Brackiej 4 – 10.599 tys. zł); współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 8.541 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 689 tys. zł (w tym głównie: ryczałty dla członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Prezydium Komisji i jej Zespołów – 648 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 47.613,5 tys. zł, tj. 45,5% wydatków MRPiPS (104.569 tys. zł). Próba dowodów i zapisów księgowych została wylosowana z wykorzystaniem metody monetarnej (MUS¹⁰). Badaniem objęto 78 zapisów księgowych na kwotę ogółem 47.613,5 tys. zł (próba wydatków dobranych celowo wyniosła 270,4 tys. zł), w tym w grupie wydatków majątkowych 6 zapisów na kwotę 11.161,9 tys. zł, w grupie wydatków bieżących MRPiPS 71 zapisów na kwotę 36.369,7 tys. zł oraz jedną korektę księgowania wydatku na kwotę 81,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki te ponoszono zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 846-870, 920, 928-931, 957-967, 2521-2624, 4669-4673, 6207-6286)

2.1.1. Na koniec 2017 r. zobowiązania w części 31 wyniosły 14.459 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 13 tys. zł, tj. o 0,1%, a u dysponenta środków budżetowych III stopnia wyniosły 2.791 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. były niższe o 561 tys. zł, tj. 16,74%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa oraz podległych i nadzorowanych jednostek (13.983,5 tys. zł, w tym u dysponenta 2.572,5 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 475 tys. zł (w tym u dysponenta 218,5 tys. zł) dotyczyły m.in.: zakupu materiałów i wyposażenia, energii, usług pozostałych, opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych, szkoleń pracowników oraz różnych opłat i składek. W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 920, 928-931, 957-967, 2676-2678)

2.1.2. W 2017 r. w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne, zawarto 23 umowy o łącznej wartości 43.849,6 tys. zł brutto na realizację usług, dostaw i robót budowlanych. Na realizację tych umów w 2017 r. wydatkowano kwotę 11.316,4 tys. zł, w tym z części 31 sfinansowano (współfinansowano) 12 umów na kwotę 1.625,5 tys. zł, tj. 14,4% ogółu wydatkowanej kwoty.

Z wyłączeniem procedur¹¹ określonych przepisami Prawa zamówień publicznych (dalej: ustawa Pzp), zawarto 18 umów o łącznej wartości 77.589 tys. zł, z tego w części 31, przeprowadzono 8 postępowań, w tym jedno w przedmiocie zakupu nieruchomości oraz siedem na dostawy i usługi od centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez centralnego zamawiającego. Łączne wydatkowanie tych umów z cz. 31 wyniosło 11.052,7 tys. zł.

W 2017 r. Ministerstwo¹² zawarło 423 umowy o wartości jednostkowej 30 tys. euro. Łączna wartość tych umów wyniosła 6.773,9 tys. zł, wykonanie 5.336,6 tys. zł., a z części 31 sfinansowano (współfinansowano) 247 umowy na łączną kwotę 2.261,2 tys. zł, tj. 42,4% wykonania ogółem.

Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków wynikającej z zawartych umów, w łącznej kwocie 32.736,6 tys. zł¹³, stanowiącej 68,8% ogólnej próby wydatków, pod kątem prawidłowości wyboru trybów

⁹ W zeszłym roku składka wynosiła 13.291 tys. zł, tj. była wyższa o 1.439 tys. zł. Niższy koszt opłaconej składki w 2017 r. wynikał m. in. z analizy kursu franka szwajcarskiego i wybrania najkorzystniejszego momentu zapłaty. Każda zmiana kursu waluty o 0,01 zł powodowała zmniejszenie lub zwiększenie zobowiązania Ministerstwa o kwotę 31.958,49 zł.

¹⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹¹ Zob. art. 4 pkt 3 lit. i Prawo zamówień publicznych.

¹² W znaczeniu urzędu obsługującego Ministra, tj. z wyłączeniem Funduszu Pracy.

¹³ Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 47.613,5 tys. zł

udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w MRPiPS, w tym trzech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego¹⁴ oraz jednego w trybie umowy ramowej¹⁵, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp. Na realizację umów wynikających z tych zamówień wydatkowano łączną kwotę 1.650,7 tys. zł, w tym z części 31 wydatkowano kwotę 797,1 tys. zł, tj. 48,3% wykonania ogółem. Także w wyniku analizy pięciu umów¹⁶ na kwotę 31.939,6 tys. zł finansowanych (współfinansowanych) z części 31, tj. 99,6% opisywanej próby, pod kątem prawidłowości zastosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1678-2520)

2.1.3. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane, w łącznej kwocie 581,1 tys. zł, tj. 97,1% kwoty uruchomionej.

Szczegółowym badaniem objęto trzy rezerwy celowe¹⁷, wydatkowane przez OHP w łącznej wysokości 516,1 tys. zł, tj. 100% planowanej kwoty, których efektem rzeczowym było m.in. ocieplenie budynków, przywrócenie walorów historyczno-przyrodniczych Parku oraz montaż tablic dot. ścieżki edukacyjnej. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Pozostałe środki z rezerw wydatkowano na: realizację zadań wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów¹⁸ – 58,3 tys. zł (100%); dodatki w służbie cywilnej wraz z pochodnymi, dla siedmiu urzędników służby cywilnej – 6,6 tys. zł (90,8%) oraz dodatki w służbie cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wraz z pochodnymi, dla dwóch urzędników służby cywilnej¹⁹ – 0,2 tys. zł (1,1%). Niskie wykorzystanie ostatniej rezerwy spowodowane było nieobecnością pracowników, w związku z przebywaniem na zwolnieniach lekarskich oraz urlopie macierzyńskim i wychowawczym.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2675)

2.1.4. W 2017 r. Minister dokonał czterech²⁰ blokad w zakresie wydatkowania środków w części 31 na kwotę 17.926,1 tys. zł. W wyniku analizy dokonanych blokad nie stwierdzono opóźnień w podjęciu decyzji o blokowaniu wydatków ani przypadków blokowania wydatków w związku z niegospodarnością. Decyzje o blokadzie wydatków były podejmowane po otrzymaniu informacji od dysponentów niższego stopnia lub departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań o niewykorzystaniu środków w ramach planu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2769-2800)

¹⁴ 1) Umowa z dnia 24 kwietnia 2017 r. w przedmiocie dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek i faksów oraz wkładów barwiących – wydatkowano 256,7 tys. zł; 2) umowa z dnia 19 lipca 2017 r. w przedmiocie dostawy urządzeń sieciowych – wydatkowano 192,3 tys. zł; 3) umowa z dnia 13 listopada 2017 r. w przedmiocie dostawy, instalacji i konfiguracji dwóch switchy FC – wydatkowano 150,7 tys. zł.

¹⁵ Umowa z dnia 22 listopada 2017 r. w przedmiocie zakupu i dostawy komputerów i monitorów. Przedmiot zamówienia był realizowany na podstawie umów zawartych przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej – wydatkowano 197,4 tys. zł.

¹⁶ 1) Umowa z dnia 10 marca 2017 r. - wydatkowano 21.000 tys. zł; 2) umowa z dnia 12 grudnia 2017 r. - wydatkowano 121,4 tys. zł; 3) umowa z dnia 9 lutego 2017 r. - wydatkowano 150,9 tys. zł; 4) umowa z dnia 13 grudnia 2017 r. - wydatkowano 82,3 tys. zł 5) Akt notarialny z dnia 18 grudnia 2017 r. – wydatkowano 10.585 tys. zł.

¹⁷ Termomodernizacja budynków OHP w Nowym Sączu – 344,6 tys. zł (100%), rewaloryzacji należącego do OHP Zabytkowego Parku Przypałacowego w Nosowie – 151,9 tys. zł (100%) oraz wykonanie ścieżki edukacyjnej w parku Zespołu Dworsko-Parkowego Europejskiego Centrum Kształcenia i Wychowania OHP w Roskoszy – 19,5 tys. zł (100%).

¹⁸ Rozporządzenie z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

¹⁹ Mianowanych z dniem 1 grudnia 2016 r.

²⁰ Decyzje: 1) z dnia 5 grudnia 2017 r., znak: BBF.I.3101.2.90.2017.MKU – na kwotę 170 tys. zł z tytułu niewykorzystania środków na działalność Rady i Biura Rady Dialogu Społecznego; 2) z dnia 7 grudnia 2017 r., znak: BBF.I.3101.2.71.2017.IJ – na kwotę 12.693 tys. zł głównie z powodu niewydatkowania środków na realizację PO WER i PO Infrastruktura i Środowisko 3) z dnia 20 grudnia 2017 r., znak: BBF.I.3101.2.103.2017.MKU – na kwotę 3.000 tys. zł z powodu niewydatkowania środków na PO WER; 4) z dnia 21 grudnia 2017 r., znak: BBF.I.3101.2.107.2017.IJ – na kwotę 2.063 tys. zł głównie z powodu opłacenia składki do Międzynarodowej Organizacji Pracy w niższej niż planowano wysokości.

2.1.5. Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2017 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 6.575 osób i było niższe w porównaniu z 2016 r. o 199 osób (3%). Spadek zatrudnienia wynikał z: zakończenia funkcjonowania CRZL²¹ oraz zmniejszenia liczby pracowników młodocianych OHP. Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi dysponenta części 31 wyniosły 184.911 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2016 r. o 6.725 tys. zł (o 3,8%). Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 2.344 zł i w porównaniu z 2016 r. było wyższe o 152 zł (o 6,9%). Wzrost wynagrodzeń spowodowany był głównie zwiększeniem w 2017 r. w jednostkach finansów publicznych środków na wynagrodzenia o 1,3% w stosunku do poziomu wynagrodzeń w 2016 r.²² oraz otrzymaniem przez OHP dodatkowych środków na wzrost wynagrodzeń osobowych pracowników w kwocie 5.000 tys. zł.

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie Ministerstwa w części 31 wyniosło 416 osób i w porównaniu z 2016 r. było wyższe o 2 osoby (0,5%). Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 37.237 tys. zł. Były one wyższe od wydatków w 2016 r. o 2.070 tys. zł (5,9%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.461 zł i w porównaniu z 2016 r. było wyższe o 378 zł (5,3%). Limit wynagrodzeń bezosobowych wynosił 1.208 tys. zł. W ciągu roku wydatki te zostały zmniejszone o 131 tys. zł, do kwoty 1.077 tys. zł. Wydatki wykonano na poziomie 288 tys. zł, co stanowiło 26,74% planu po zmianach. Kwoty niewykorzystane dotyczyły głównie ze skierowania do oceny mniejszej liczby wniosków o dofinansowanie projektów niż pierwotnie zakładano w ramach PO WER oraz oszczędności uzyskanych przy z realizacją zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2679-2768, 6178-6182)

2.1.6. W 2017 r., w Ministerstwie zawarto ogółem 523 umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej o łącznej wartości 1.403,9 tys. zł, na realizację których wydatkowano w sumie 1.000,3 tys. zł, z czego, w części 31 zawarto 68 umów cywilnoprawnych, tj. o 48,1% mniej w porównaniu do 2016 r., o łącznej wartości 132,0 tys. zł, tj. mniej o 63,3% niż w roku poprzednim. Stanowiły one 13% łącznej ilości umów zawartych w 2017 r., a wydatki na ich realizację wyniosły 91,2 tys. zł, tj. mniej o 61,9% mniej niż w 2016 r. Zmniejszenie liczby, wartości oraz wydatków na realizację umów cywilnoprawnych było spowodowane mniejszymi potrzebami w zakresie zlecenia ekspertom zewnętrznym oceny wniosków o dofinansowanie w ramach PO WER.

Ponadto w 2017 r. Ministerstwo zawarło dwie umowy cywilnoprawne na łączną kwotę 71,1 tys. zł, które były współfinansowane ze wszystkich trzech części budżetowych. Wykonanie w 2017 r. jednej umowy wyniosło 32,0 tys. zł, z tego z części 31 – 25,3 tys. zł. Przedmiotem tej umowy było wykonanie usługi polegającej na konserwacji nieruchomości położonej w Pobierowie, natomiast druga umowa miała być realizowana w 2018 r.

Realizacja powyższych umów była zasadna i niezbędna dla realizacji zadań wykonywanych przez Ministerstwo. Nie stwierdzono zawierania umów z pracownikami MRPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 1496-1662)

2.1.7. Dotacje celowe w części 31 zaplanowano w ustawie budżetowej w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 34.597 tys. zł, z tego w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 34.597 tys. zł. W ciągu roku kwotę dotacji zmniejszono do 24.540 tys. zł, z której wydatkowano 9.727 tys. zł (tj. 39,6% planu po zmianach). Środki w wysokości 71 tys. zł wydatkowano w dziale 750 *Administracja publiczna, rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* z przeznaczeniem na końcowe rozliczenie dwóch projektów w ramach PO KL oraz jednego

²¹ Zgodnie z zarządzeniem: nr 46 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie likwidacji Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (Dz. Urz. Min. Rodz. Prac i Pol. Społ. poz. 50) i nr 30 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 czerwca 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie likwidacji CRZL (Dz. Urz. Min. Rodz. Prac i Pol. Społ. poz. 30) z dniem 31 sierpnia 2016 r. zakończyło funkcjonowanie CRZL.

²² Co spowodowało zwiększenie funduszu płac o 2.059 tys. zł, z tego w dziale: 150 – 17 tys. zł, 750 – 375 tys. zł, 853 – 1.647 tys. zł i 921 – 20 tys. zł.

projektu realizowanego przez Ministerstwo w ramach PO WER. Środki w wysokości 9.656 tys. zł wydatkowano w dziale 853, rozdziale 85395 *Pozostała działalność* na realizację 147 umów w ramach PO WER. Niewykonanie planu w pełnej wysokości spowodowane było m.in. przesunięciem terminów podpisania wielu umów z beneficjentami wyłonionymi w trybie konkursowym w ramach PO WER na rok 2018 na skutek błędów w dokumentacji składanej przez beneficjentów i konieczności jej poprawienia oraz zwrotami niewydatkowanych środków z dotacji celowej na współfinansowanie krajowe realizowanych projektów w łącznej kwocie ok. 2,5 mln. zł²³.

(dowód: akta kontroli str. 3116-3125, 4651-4668)

Szczegółowe badanie wydatków na współfinansowanie krajowe w łącznej kwocie 887,3 tys. zł poniesionych na realizację sześciu największych umów o dofinansowanie podpisanych z realizatorami w 2017 r.²⁴ oraz jednego projektu realizowanego przez Ministerstwo²⁵ wykazało, że zrealizowano je prawidłowo, przeznaczając na realizację zadań określonych w umowach o dofinansowanie projektów. Badana próba wydatków stanowiła 9,1% ogółu wydatków poniesionych w części 31 na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 3121, 3123-3125, 3186-3188, 3192-3220, 3437-3591, 3593-3626)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu środków europejskich w części 31 zostały zaplanowane w wysokości 1.074.201 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany²⁶ w planie wydatków zwiększyły plan wydatków do 1.807.417 tys. zł. W 2017 r. wydatkowano 1.796.531 tys. zł (tj. 99,4% planu po zmianach) na realizację PO KL; Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: PO IS); PO WER oraz Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020 (dalej: RPO). Wydatki poniesione zostały głównie w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 1.795.091 tys. zł, z tego:

- w rozdziale 85322 *Fundusz Pracy* (dalej: FP) – 1.668.068 tys. zł, w tym 912.074 tys. zł wydatkowano na realizację PO WER oraz 755.994 tys. zł na RPO;
- w rozdziale 85336 *OHP* – 38.966 tys. zł, w tym 38.193 tys. zł na realizację PO WER, 684 tys. zł na RPO oraz 88 tys. zł na PO IS;
- w rozdziale 85395 *Pozostała działalność* - 88.058 tys. zł, na które składały się dofinansowania w formie płatności dla beneficjentów projektów konkursowych w ramach PO WER.

(dowód: akta kontroli str. 846-870, 921, 924, 932, 940, 968, 971, 986, 987, 3126-3185)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie ogółem 7.533,9 tys. zł poniesionych na realizację jednego projektu realizowanego w ramach PO WER przez Ministerstwo oraz sześciu umów o dofinansowanie projektów także w ramach tego Programu zawartych z realizatorami. Badana próba wydatków stanowiła 0,4% wydatków budżetu środków europejskich części 31 poniesionych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3186-3188, 3128-3134, 3593-3603)

Badanie wydatków w łącznej kwocie 1.679,4 tys. zł przeznaczonych na realizację przez Ministerstwo projektu *Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*

²³ Środki te nie mogły już zostać wydatkowane z uwagi na kończący się rok budżetowy.

²⁴ Kwota 817,6 tys. zł.

²⁵ Kwota 69,7 tys. zł.

²⁶ Zmiany wynikały z przeniesienia środków z rezerwy celowej w kwocie 725.257 tys. zł, z przeznaczeniem na zwrot wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach: PO WER (301.953 tys. zł) i RPO (423.304 tys. zł) oraz z przeniesienia środków z części 44 w łącznej kwocie 7.959 tys. zł z przeznaczeniem na: realizację projektu w ramach PO WER (39 tys. zł) oraz projektu w ramach RPO woj. Lubelskiego (176 tys. zł), a także na końcowe rozliczenie projektu realizowanego w ramach PO KL (6 tys. zł) i na zwrot wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach PO WER (7.738 tys. zł).

(SHARE)²⁷ z tego w kwocie 1.415,3 tys. zł z budżetu środków europejskich²⁸ (wkład UE 84,28%), a 264,1 tys. zł ze współfinansowania krajowego (wkład krajowy – 15,72%) wykazało, że wydatki te były niezbędne do realizacji projektu, zostały należycie udokumentowane i dokonane w okresie ich kwalifikowalności. Nie stwierdzono opóźnień w dokonywaniu płatności na rzecz wykonawców projektu. W 2017 r. zrealizowano wszystkie zadania umożliwiające osiągnięcie poziomu dwóch wskaźników, tj. wskaźnika produktu²⁹ oraz wskaźnika rezultatu³⁰.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Analiz Ekonomicznych i Prognoz z uwagi na opracowanie zestawów rekomendacji z uwzględnieniem danych zebranych w kolejnych rundach badania SHARE pierwszy produkt zostanie opracowany do września 2018 r., a kolejne po przeprowadzeniu rundy 8 i 9 tego badania. Osiągnięcie wskaźnika rezultatu będzie możliwe także w analogicznych przedziałach czasowych.

(dowód: akta kontroli str. 3186-3592)

Szczegółową kontrolą objęto także sześć największych umów o wartości dofinansowania³¹ 84.134 tys. zł, wybranych spośród 71 realizatorów z którymi w 2017 r. w wyniku przeprowadzonych konkursów zostały zawarte przez Ministra umowy w ramach PO WER i poniesione wydatki na ich realizację. W ramach badanych umów wydatkowano łącznie 6.936,2 tys. zł, z tego 6.118,6 tys. zł z budżetu środków europejskich a 817,6 tys. zł z budżetu państwa (współfinansowanie krajowe). Wydatki te stanowiły 8,2% wartości badanych umów³². Badanie wykazało, że skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, przeznaczając je na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie. W przypadku pięciu umów³³ (spośród sześciu badanych) stwierdzono, że upływ czasu od daty rozpoczęcia realizacji zadań określonych w umowach do daty zawarcia umów wynosił od 15 do 174 dni (średnio: 55 dni). Wynikało to m.in. z przedłużania przez beneficjentów terminów złożenia dokumentów niezbędnych do podpisania umów o dofinansowanie, konieczności prowadzenia korespondencji z beneficjentami w celu uzyskania prawidłowych dokumentów w tym wniosków stanowiących podstawę do zawarcia umowy. Dyrektor Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego podała, że okres kwalifikowalności wydatków w ramach projektu może przypadać na okres przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, co wynika z zapisów *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* oraz z § 2 ust. 3 postanowień umów o dofinansowanie projektów³⁴.

NIK zauważa, że pomimo podejmowanych działań polegających na mobilizowaniu beneficjentów do przedkładania prawidłowych dokumentów, niezbędnych do zawarcia umowy, wystąpiły przypadki zawierania umów o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER), nawet 174 dni po rozpoczęciu realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 3128-3134, 3593-4195)

²⁷ Projekt jest realizowany przez MRPiPS (beneficjent) w okresie od 01.03.2016 r. do 31.03.2022 r. Łączna wartość wydatków kwalifikowalnych projektu wynosi 18.226.649,76 zł i obejmuje dofinansowanie ze środków europejskich w kwocie 15.361.420,42 zł i ze środków współfinansowania krajowego w kwocie 2.865.229,34 zł.

²⁸ Wydatki te zostały wylosowane w próbie wydatków objętych szczegółowym badaniem.

²⁹ Zgodnie z aktualnym wnioskiem o dofinansowanie projektu docelowa wartość dla wskaźnika produktu – Liczba opracowanych zestawów rekomendacji dla polityki na rzecz aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 50 lat i więcej wynosi 3 szt.

³⁰ W przypadku wskaźnika rezultatu – Liczba wdrożonych zestawów rekomendacji dla polityki na rzecz aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 50 lat i więcej wartość docelowa wynosi również 3 szt.

³¹ 1) POWR.02.04.00-00-0060/16, 2) POWR.02.08.00-00-0018/17, 3) POWR.02.09.00-00-0008/16, 4) POWR.02.09.00-00-0012/16, 5) POWR.02.08.00-00-0002/16, 6) POWR.02.08.00-00-0003/16.

³² Kwota 84.134 tys. zł.

³³ POWR.02.04.00-00-0060/16; POWR.02.09.00-00-0012/16; POWR.02.08.00-00-0002/16; POWR.02.09.00-00-0008/16; POWR.02.08.00-00-0018/17.

³⁴ Z zapisu umów wynika, że dofinansowanie na realizację projektu może być przeznaczone na sfinansowanie przedsięwzięć zrealizowanych w ramach projektów przed podpisaniem umowy, o ile będą dotyczyć okresu realizacji projektu wskazanego we wniosku.

W 2017 r. Ministerstwo ogłosiło 13 konkursów w ramach PO WER o alokacji ok. 336,5 mln zł (nie licząc konkursów powtórzonych i uzupełniających) i pięć naborów pozakonkursowych o alokacji. W latach 2016-2017 MRPiPS wydatkowało z budżetu środków europejskich kwotę 279,9 mln zł³⁵ a z budżetu państwa 29,3 mln zł – w ramach dofinansowania ok. 193 projektów w ramach działań PO WER przez Ministerstwo jako Instytucję Pośredniczącą (ok. 15,6% nadzorowanej alokacji PO WER). Cel kontraktacji środków UE zaplanowany na 2017 r. przez Instytucję Zarządzającą PO WER (dalej: IZ) dla Ministerstwa wynosił 462,6 mln zł, a jego wykonanie 353,1 mln zł, co oznacza realizację na poziomie 76,3%³⁶. W ujęciu kumulatywnym (do końca 2017 r.) osiągnięto kwotę 939,2 mln zł, co stanowi prawie 89% wymaganego celu kontraktacji.

Wydatki kwalifikowalne rozliczone w 2017 r. w zatwierdzonych wnioskach o płatność przekazanych do certyfikacji w trybie konkursowym wyniosły 39.179,3 tys. zł, co stanowiło 12,9% wartości zawartych umów (razem z wkładem własnym beneficjentów). W trybie pozakonkursowym wydatki kwalifikowalne rozliczone w 2017 r. w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosły 120.781,1 tys. zł, co stanowiło 19% całkowitej wartości zawartych umów (razem z wkładem własnym beneficjentów).

(dowód: akta kontroli str. 4196-4306, 6287-6293)

W celu przeciwdziałania lub minimalizowania ryzyka związanego z niskim wdrażaniem PO WER³⁷ stwierdzonym przez NIK po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w części 31 podjęto w Ministerstwie działania polegające m.in. na comiesięcznym monitorowaniu przez nadzorującego Sekretarza Stanu poziomu kontraktacji i wydatkowania środków, realizacji poszczególnych działań i wykonania wybranych wskaźników w ramach PO WER. Ponadto, realizacja działań PO WER była prezentowana na Kolegium MRPiPS, które odbyły się 31 stycznia i 18 października 2017 r. Zorganizowane zostały również cztery spotkania z cyklu „Bliżej funduszy europejskich” adresowane do obecnych i potencjalnych beneficjentów na których przekazywano informacje o: wspieranych w ramach PO WER obszarach, realizowanych projektach, osiągniętych efektach oraz planowanych konkursach w których możliwe będzie aplikowanie o środki z EFS. W spotkaniach wzięło udział od 100 do 200 uczestników. Ponadto, w zorganizowanych dziewięciu spotkaniach dotyczących wyjaśnienia zapisów dziewięciu regulaminów konkursów i obowiązujących zasad realizacji projektów w ramach POWR wzięło udział 124 potencjalnych beneficjentów. Z wypełnionych przez nich ankiet wynika, że treści przedstawione na tych spotkaniach były dla nich przydatne. DWF podczas cyklicznych spotkań z IZ, poświęconych realizacji celów kontraktacji i certyfikacji w zakresie zadań nadzorowanych przez MRPiPS w ramach PO WER sygnalizował zauważone słabości w systemie jego wrażliwości dotyczące m.in. procesu oceny i rozliczania projektów.

W ocenie NIK działania podejmowane w Ministerstwie w 2017 r. w zakresie przeciwdziałania niskiemu wdrażaniu PO WER stwierdzone przez NIK w ubiegłorocznej kontroli doprowadziły do wzrostu poziomu certyfikacji PO WER w trybie konkursowym z 6,5% wartości dofinansowanych umów w 2016 r. do 14,5% wartości dofinansowanych umów do końca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 4307-4650)

³⁵ W ramach cz. 31 i 44.

³⁶ Niewykonanie celu kontraktacji w pełnej wysokości spowodowane było m.in. brakiem możliwości: zawarcia porozumienia z Pełnomocnikiem Rządu ds. Równego Traktowania na realizację projektu pozakonkursowego ze względu na zmiany organizacyjne w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; niemożnością wydania decyzji dla Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS z uwagi na problemy z wyborem partnera do realizacji projektu, które sprawiły, że ten Departament nie mógł złożyć wniosku o dofinansowanie w wymaganym terminie; ogłoszenia przez DWF w 2017 r. jednego z trzech planowanych w ramach Działania 2.9. PO WER naborów konkursowych (drugi konkurs, w wyniku zmiany koncepcji jego wdrażania będzie realizowany w systemie pozakonkursowym, a trzeci konkurs został przeniesiony na 2018 r. ze względu na zmiany PO WER).

³⁷ W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 maja 2017 r. NIK stwierdziła niski poziom certyfikacji PO WER w końcu 2016 r., który w trybie konkursowym wyniósł 6,51% wartości dofinansowania zawartych umów. Wydatki kwalifikowalne rozliczone do końca 2017 r. w zatwierdzonych wnioskach o płatność (o statusie przekazane do certyfikacji) w ramach projektów konkursowych wyniosły 43.801 tys. zł, co stanowiło 14,5% wartości zawartych umów. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez IZ w trakcie spotkania w dniu 7 grudnia 2017 r. z KE do osiągnięcia celu pośredniego przez MRPiPS określonego z zasadą n+3 na koniec 2018 r. pozostało już jedynie około 15 mln euro do przekazania do certyfikacji.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Plan działalności Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na rok 2017 dla działów administracji rządowej: praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne został sporządzony zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów³⁸. W części A Planu, wskazano pięć najważniejszych celów przyjętych do realizacji oraz zawarto dwa cele powiązane z funkcjami/zadaniami/podzadaniami/działaniami określonymi w budżecie w układzie zadaniowym dla części. 31. Cel nr 2 w Planie *Optymalizacja rozwiązań w zakresie aktywizacji zawodowej określonych w ustawie o promocji zatrudnienia w celu podniesienia ich efektywności i skuteczności*, dla którego wskazano miernik *Projekt zmian przepisów w zakresie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy* zawiera się w funkcji 14. Rynek pracy oraz przede wszystkim w zadaniu 14.1.W *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu*, którego celami są *Zmniejszenie bezrobocia* i *Przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy*. Cel nr 3 *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych* jest zbieżny z działaniem 14.1.2.1. *Zasiłki dla bezrobotnych*, dla którego przyjęto cel o tej samej nazwie. W jednym i drugim przypadku określono taki sam miernik pn. *Średnioroczna liczba wypłaconych zasiłków dla osób bezrobotnych* i określono go na poziomie 211 tys. osób.

W części B Planu, wskazującej priorytetowe cele wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym zawarto dwa cele związane z częścią 31. Cel nr 2 *Zmniejszenie bezrobocia*, pokrywa się nazwą z jednym z celów określonych w podzadaniu 14.1.W. Dla celów tych określono ten sam miernik *Liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy*, a jego przewidywane wykonanie przewidziano w Planie na 553 tys. osób, a w budżecie na 550 tys. osób. Cel nr 4 *Przygotowywanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy*, pokrywa się z jednym z celów zawartych w zadaniu 14.1.W. Dla celów tych zastosowano ten sam miernik *Liczba uczestnictw adresatów OHP w poszczególnych formach wsparcia na rynku pracy oferowanych przez OHP*, a jego przewidywanie wykonanie przewidziano w Planie na 991 tys. osób, a w budżecie na 1.003 tys. osób.

W części C, opisującej 26 innych celów przyjętych do realizacji, wskazano część celów zawierających się w funkcjach wymienionych w części 31, np. cele nr: 3 *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*³⁹, 4 *Ochrona roszczeń pracowniczych*⁴⁰, czy też 25 *Koordinacja współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy*⁴¹.

W budżecie w układzie zadaniowym w części 31 określono zadania, podzadania i działania w ramach sześciu funkcji⁴². Szczegółowemu badaniu poddano trzy podzadania w ramach dwóch zadań i dwóch funkcji, tj. podzadanie 15.1.1. *Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym* oraz podzadanie 15.1.2. *Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej*, w ramach zadania 15.1.⁴³, w którym wydatkowano 14.375,3 tys. zł, tj. 87,9% kwoty przewidzianej w planie po zmianach i podzadania 17.2.1.W *Koordinacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów*

³⁸ Rozporządzenie z dnia 29 września 2010 r. w sprawie w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. z 2010 r. poz. 1254).

³⁹ Podzadanie 14.2.1. Tworzenie ram prawnych stosunków i warunków pracy (wskazano dwa cele i mierniki). W obu przypadkach (Plan i budżet) zastosowano miernik Średnia liczba godzin miesięcznie przeznaczonych na poradnictwo telefoniczne w zakresie prawa pracy, którego wartość określono na 105 godzin.

⁴⁰ Podzadanie 14.2.3. o tej samej nazwie i mierniku *Liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP*, ustalonym w obu przypadkach na 25 tys. osób.

⁴¹ Podzadania 15.1.1. Stosunki dwustronne i wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym (wskazano dwa cele i mierniki). W obu przypadkach (Plan i budżet) zastosowano miernik *Koordinacja współpracy z MOP i wykonywanie obowiązków wynikających z konstytucji MOP*. Jednak miernik w przypadku Planu jest liczony w szerszy sposób (na podstawie wykonania 6, a nie 4 zadań).

⁴² Funkcje: 3. Edukacja, wychowanie i opieka; 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, 14 Rynek pracy; 15. Polityka zagraniczna; 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju i 22. Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

⁴³ Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym.

realizowanych z udziałem środków pochodzących z UE, w ramach zadania 17.2.W⁴⁴, w którym wydatkowano 106.070,1 tys. zł, tj. 82,2% kwoty przewidzianej w planie po zmianach.

W zadaniu 15.1., którego cele określa Minister Spraw Zagranicznych, określono trzy cele, w tym *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych oraz Zapewnienie ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej na forum Unii Europejskiej*. Dla realizacji dwóch celów w podzadaniu 15.1.1.⁴⁵ ustalono następujące mierniki *Poziom wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Liczba przygotowanych dokumentów (instrukcji i sprawozdań) w stosunku do liczby wydarzeń/spotkań zagranicznych z udziałem przedstawicieli MRPiPS (w %)*. Pierwszy miernik został wykonany na poziomie 100%⁴⁶, zaś drugi został wykonany na poziomie 94,7%⁴⁷. Termin pomiarów wykonania tych mierników odbywał się okresowo i półrocznie. W podzadaniu 15.1.2. ustalono miernik *Liczba przygotowanych dokumentów (instrukcji i sprawozdań) w stosunku do liczby posiedzeń Rady UE, grup roboczych i komitetów Rady UE i Komisji Europejskiej oraz innych wydarzeń wynikających z członkostwa Polski w UE (w %)*, który został wykonany na poziomie 96,6%⁴⁸. Termin pomiaru tego miernika następował w okresach półrocznych. Zdefiniowane przez Ministra RPiPS ww. podzadania należy uznać za spójne z zadaniem 15.1., a zastosowane w tych podzadaniach mierniki jako określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

W zadaniu 17.2.W cel *Zapewnienie sprawnego systemu realizacji programów* został określony przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Dla realizacji dwóch celów podzadania 17.2.1.W ustalono dwa mierniki, tj. *Stosunek wartości złożonych do IZ Poświadczeń i deklaracji wydatków do łącznej alokacji w ramach Działań PO WER nadzorowanych przez MRPiPS (w %)* oraz *Liczba obiektów poddanych termomodernizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020*. Wielkość pierwszego miernika dla podzadania została określona w ustawie budżetowej na poziomie 17%, a osiągnięto na poziomie 14,6%. Wynikało to m.in. z rezygnacji przez wielu beneficjentów z realizacji umów oraz oszczędności po rozliczeniu umów w ramach zakończonych projektów, a także po rozstrzygnięciu konkursów. Wielkość drugiego miernika ustalono w ustawie budżetowej na poziomie 14 obiektów, który nie został w ogóle osiągnięty. Było to spowodowane m.in. brakiem ofert w ramach ogłoszonego postępowania przetargowego na wykonanie robót budowlanych. W Ministerstwie prowadzony był monitoring stopnia realizacji wydatków oraz osiąganych wartości mierników dla podzadania. Pomiaru pierwszego miernika dokonywano co miesiąc a drugiego miernika raz w roku. W przypadku dokonywanych zmian w zakresie wydatków w układzie tradycyjnym dokonywano także zmian w zakresie wydatków w układzie zadaniowym. Zdefiniowane przez Ministra RPiPS ww. podzadania należy uznać za spójne z zadaniem 17.2.W, a zastosowane w tych podzadaniach mierniki jako określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2801-3115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁴ Koordynacja, zarządzanie i wdrażanie realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych.

⁴⁵ Koordynacja współpracy z MOP i wykonywanie obowiązków wynikających z Konstytucji MOP oraz Efektywna koordynacja współpracy dwustronnej i wielostronnej.

⁴⁶ Na wykonanie miernika składało się: 1) Złożenie sprawozdań z wybranych nieratyfikowanych (1) i ratyfikowanych (13) konwencji MOP; 2) Przedłożenie nowo przyjętych (2) przez MOP instrumentów międzynarodowych właściwej władzy krajowej (Sejm RP); 3) Udział trójstronnej delegacji polskiej w obradach MKP pozwalający uczestniczyć w kształtowaniu opracowywanych instrumentów MOP oraz polityki i kierunków działania Organizacji i 4) Wpłata składki członkowskiej.

⁴⁷ Niewykonanie miernika było spowodowane tym, że dla 47 wydarzeń/spotkań przygotowano 47 instrukcje i sporządzono 42 sprawozdania (informacja na dzień 14 marca 2018 r.).

⁴⁸ Niewykonanie miernika było spowodowane tym, że dla 132 posiedzeń przygotowano 131 instrukcji i sporządzono 124 sprawozdania (informacja na dzień 14 marca 2018 r.).

2.4. Nadzór i kontrola

2.4.1. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych, przez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych i dokonywanie kwartalnych ocen wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych a także realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli wewnętrznej.

2.4.2. W planie kontroli zewnętrznych na 2017 r. ujęto 13 zagadnień tematycznych, w ramach których Biuro Kontroli (BK) przeprowadziło 44 kontrole. Plan kontroli wewnętrznych objął dwa tematy. Kontrole wewnętrzne przeprowadzono w pięciu komórkach organizacyjnych Ministerstwa. Ponadto BK przeprowadziło trzy kontrole pozaplanowe zewnętrzne. Tematy ujęte w planie kontroli na 2017 r. zostały zrealizowane w całości, z wyjątkiem kontroli wykorzystania w 2016 r. środków budżetowych przyznanych przez Ministra m.in. organizacjom pozarządowym w ramach Programu FIO, z uwagi na przekazanie go do realizacji Narodowemu Instytutowi Wolności.

Zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzonych przez BK w 2017 r. obejmował m.in.: prawidłowość wydatkowania środków FP i FGŚP, dotacji przyznawanych przez Ministra w ramach środków których jest dysponentem, realizację zadań Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, prowadzenie gospodarki finansowej w jednostkach podległych i nadzorowanych, realizację wydatków budżetowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa, działanie i bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych oraz prawidłowość wydawania decyzji administracyjnych. W wystąpieniach pokontrolnych dokonano ocen działalności jednostek w badanych zakresach i w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości wystosowano zalecenia zmierzające o ich usunięcia. W wyniku przeprowadzonych kontroli działalności 32 podmiotów oceniono pozytywnie, natomiast 12 oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Do kontroli dokumentacja pokontrolna dotycząca dziewięciu podmiotów znajdowała się do czasu zakończenia na etapie opracowywania.

Zadania audytowe realizowane były w oparciu o zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej plan audytu wewnętrznego na 2017 r., opracowany zgodnie z § 7-12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁴⁹.

W 2017 r. audytem i kontrolą objęto m.in. wykorzystanie rezultatów projektów realizowanych w ramach PO KL, funkcjonowanie procesu udzielania dotacji, przestrzeganie ustawy prawo zamówień publicznych i realizację zadań PO WER 2014-2020. Sformułowane zalecenia dotyczyły m.in. przestrzegania ustawy prawo zamówień publicznych, efektywności wykorzystania rezultatów projektów realizowanych w ramach PO KL, okresów dotyczących trwałości projektów finansowanych z dotacji pochodzących z budżetu państwa, poziomu realizacji planu wydatków środków z budżetu UE.

Zrealizowane zadania i ich oceny dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 31), m.in. gospodarowania majątkiem, udzielania dotacji, funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Ministerstwie oraz systemu wdrażania programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Sformułowane zalecenia dotyczyły rozwiązań systemowych realizowanych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 65-147, 667-870, 1197-1495, 1663-1677, 6183-6206)

2.4.3. Zarządzeniem nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁰ oraz Regulaminem organizacyjnym MRPiPS⁵¹, który wszedł w życie w dniu 25 sierpnia 2017 r. - Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego zostało włączone do struktury nowopowstałego Biura Kontroli i Audytu, gdzie jako Samodzielne Stanowisko Audytu

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

⁵⁰ M. P. z 2017 r. poz. 646.

⁵¹ Zarządzenie Nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wewnętrznego podlega pod względem merytorycznym bezpośrednio Ministrowi, a w sprawach organizacyjnych Dyrektorowi Biura.

Szczegółowy opis w tym zakresie znajduje się w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 44 Zabezpieczenie społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 6183-6206)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 31 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek⁵²). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 425-540, 871-1196)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Fundusz Pracy

I. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Pracy (FP lub Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów FP; planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

⁵² Ochotnicze Hufce Pracy, Zakład Wydawniczo-Poligraficzny, Centrum Partnerstwa Społecznego, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego.

Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów i kosztów FP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami FP; prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania: dokonanie analizy wykonania planu przychodów Funduszu i realizacji kosztów; analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; szczegółowa analiza wybranej próby wydatków i wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym; analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Wyniki kontroli.

II. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Gromadzone na nim środki są przeznaczane na cele wskazane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵³.

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

W planie finansowym Funduszu Pracy, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2017, ujęto przychody w kwocie 11.483.053 tys. zł, a koszty zaplanowane zostały na poziomie 12.238.065 tys. zł. Zrealizowane w 2017 r. przychody FP wyniosły 13.402.314 tys. zł, a koszty 10.933.782 tys. zł.

III. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy na 2017 r.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 52,7% kosztów związanych z obsługą Funduszu, co stanowiło 0,2% kosztów ogółem FP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

IV. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

1.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

W planie finansowym Funduszu, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2017, ujęto przychody w kwocie 11.483.053 tys. zł, tj. o 201.810 tys. zł (1,8%) wyższe niż w 2016 r. Zrealizowane przychody wyniosły 13.402.314 tys. zł i stanowiły 116,7% kwoty planowanej). Przychody w latach 2014-2015 kształtowały się na podobnym poziomie (odpowiednio 10.924.035 tys. zł; 10.888.219 tys. zł), natomiast w latach 2016-2017 miały tendencję wzrostową (12.121.087 tys. zł; 13.402.314 tys. zł), na co głównie wpływ miały przychody z poboru składek oraz odsetki od środków pieniężnych FP.

Przychody Funduszu pochodziły głównie z:

- wpływów ze składki od pracodawców⁵⁴ - 11.406.907 tys. zł (85,1% ogółu przychodów i 109,5% wykonania planu po zmianach)⁵⁵;

Opis stanu
faktycznego

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

⁵⁴ W wysokości 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe – ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

- środków otrzymanych z Unii Europejskiej, w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej EFS) w ramach PO WER i RPO – 1.668.068 tys. zł (12,5% ogółu przychodów i 209,0% wykonania planu po zmianach);
- pozostałych przychodów, m.in. odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym odsetek od zarządzania terminowego u Ministra Finansów⁵⁶ - 327.339 tys. zł, (2,4% ogółu przychodów i 139,3% wykonania planu po zmianach).

W porównaniu do 2016 r. osiągnięte przychody były wyższe o 1.281.227 tys. zł (10,6%). Przyczyną tego było m.in. wyższe wykonanie środków otrzymanych z Unii Europejskiej stanowiących zwrot z wydatków poniesionych przez powiatowe urzędy pracy z tytułu realizacji projektów w ramach Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz wyższe wpływy z tytułu obowiązkowej składki na FP.

(dowód: akta kontroli str. 4674-4767)

Stan należności Funduszu na dzień 31 grudnia 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FP, wynosił 385.939 tys. zł (214,4% planu). Należności dotyczyły głównie składek na ubezpieczenie społeczne, odsetek od udzielonych pożyczek oraz udzielonych pożyczek. Zrealizowany wyższy stan należności od zaplanowanego (180 mln zł) wynikał ze znacznego wzrostu należności z tytułu rocznego rozliczenia składki na Fundusz Pracy od pracodawców (rozliczenie roczne ZUS), w stosunku do 2016 r. o 210.260 tys. zł). Należności przeterminowane nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 4779-4844)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r. koszty Funduszu Pracy zaplanowane zostały na poziomie 12.238.065 tys. zł i były określone na poziomie planu 2016 r. Wykonanie wyniosło 10.933.782 tys. zł (niższe o 10,7% od kwoty planowanej), i były niższe ok. 1,07% w porównaniu do wykonania w 2016 r. Przyczyną tego były m.in. niższe od planowanych wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz pozostałe obowiązkowe świadczenia, łącznie o 767.502 tys. zł w stosunku do planu według ustawy budżetowej. Koszty FP ponoszone w latach 2014-2016 kształtowały się na zbliżonym poziomie (ok. 99%) w stosunku do 2017 r.

Dysponent Funduszu w 2017 r. dokonał dziewięciu zmian w planie kosztów na podstawie wydanych decyzji. Zmiany dotyczyły głównie przesunięcia środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (zwiększenie o 2.006 tys. zł) na podstawie wniosków z samorządów powiatów i miały umożliwić pełne i racjonalne wykorzystanie środków Funduszu. Zmiany planu dotyczące zwiększenia dostosowały kwoty do przewidywanego wykonania w grupie zadań na aktywne formy przeciwdziałania bezrobocia.

(dowód: akta kontroli str. 4759-4761, 4768-4771, 4775)

Koszty Funduszu w poszczególnych grupach zadań oraz stopień realizacji były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych ze składką na ubezpieczenie społeczne – 1.964.365 tys. zł (81,8% planu po zmianach) oraz 46,7% kosztów ogółem;
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.086.044 tys. zł (odpowiednio 86,9% i 49,6%);
- dodatki aktywizacyjne – 92.188 tys. zł (odpowiednio 84,1% i 2,2%);
- świadczenia integracyjne – 60.350 tys. zł (odpowiednio 100% i 1,4%);
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla zwalnianych rolników⁵⁷ – 51 tys. zł (odpowiednio 10,2% i 0,1%);

⁵⁵ Wpływy te są zależne od sytuacji na rynku pracy, tj. osiągnięcia planowanych wskaźników dotyczących rynku pracy (zatrudnienia, wynagrodzenia), a także zawieszania/ likwidacji działalności gospodarczej firm.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 6.151.322 tys. zł (odpowiednio 92,6% i 56,3%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń dla pracowników WUP, powiatowych urzędów pracy (dalej: PUP), OHP – 282.906 tys. zł (odpowiednio 99,2%) i 2,2%);
- pozostałe zadania – 252.062 tys. zł (odpowiednio 82,9% i 2,3%);
- koszty inwestycyjne – 29.616 tys. zł (odpowiednio 84,6% i 0,3%);
- inne zmniejszenia – 14.877 tys. zł.

Koszty z tytułu zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz pozostałych wypłat obligacyjnych wyniosły w 2017 r. 4.202.998 tys. zł i stanowiły 38,4 % kosztów ogółem.

Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano kwotę 6.641.482 tys. zł, w planie po zmianach 6.643.488 tys. zł. Zrealizowane koszty na aktywizację zawodową wyniosły 6.151.322 tys. zł, co stanowiło 92,6% kwoty planu po zmianach i 56,3% wykonania kosztów ogółem. Spowodowane było to poprawą sytuacji na rynku pracy poprzez zmniejszenie liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w 2017 r. Koszty obejmowały m.in.:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.318.137 tys. zł (95,5% planu po zmianach i 21,4% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 1.070.176 tys. zł (odpowiednio 89,8% i 17,4%);
- koszty związane ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych⁵⁸ – 1.032.721 tys. zł (odpowiednio 100% i 16,8%);
- refundację wynagrodzeń skierowanych bezrobotnych do 30 r. życia – 966.603 tys. zł (odpowiednio 92,1% i 15,7%);
- roboty publiczne – 332.356 tys. zł (odpowiednio 100% i 5,4%);
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych – 251.955 tys. zł (odpowiednio 83,8% i 5,4%);
- refundację wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 245.980 tys. zł (odpowiednio 100% i 4%).

(dowód: akta kontroli str. 4768-4770)

W ustawie budżetowej na 2017 r. na wsparcie finansowe Publicznych Służb Zatrudnienia (dalej: PSZ) zaplanowano 285.123 tys. zł, po dokonanych zmianach 285.063 tys. zł. Koszty administracyjne Funduszu na: wynagrodzenia, składki, nagrody, dodatki do wynagrodzeń oraz odpisy na ZFŚS dla pracowników WUP, powiatowych urzędów pracy i OHP wyniosły 282.906 tys. zł, co stanowiło 99,2% kwoty planu po zmianach i 2,6% kosztów ogółem, oraz były niższe o 2% od poniesionych kosztów na ten cel w 2016 r., natomiast były wyższe od poniesionych kosztów w latach 2014-2015 odpowiednio 14 i 10%. Na pozostałe zadania⁵⁹ zaplanowano kwotę 305.960 tys. zł, po zmianach 304.014 tys. zł. Zrealizowane koszty wyniosły 252.062 tys. zł, tj. 82,9% kwoty planu po zmianach i 2,3% kosztów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 4771)

Szczegółowym badaniem objęto 50 zapisów księgowych na kwotę ogółem 21.897,7 tys. zł, co stanowiło 52,7% kosztów obsługi Funduszu. Próba została dobrana celowo spośród 194 zapisów księgowych o łącznej wartości 41.550,99 tys. zł. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom obsługi Funduszu. W wyniku przeprowadzonych badań

⁵⁷ Osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którą stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i która nie jest uprawniona do zasiłku przysługuje pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego.

⁵⁸ Zadanie realizowane na podstawie art.108 ust. 1fc ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁵⁹ Koszty zawartych umów z agencjami zatrudnienia, restrukturyzacja zatrudnienia, koszty przejazdów, zakwaterowania, opieki nad dzieckiem, osobą zależną, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne, badania lekarskie bezrobotnych.

stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 4922-4933)

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o łącznej wartości 33.145,0 tys. zł, w tym dwa postępowania⁶⁰ o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości 2.165,2 tys. zł w wyniku, których w 2017 r. poniesiono koszty w łącznej kwocie 868,8 tys. zł oraz jedno zamówienie⁶¹ w trybie z wolnej ręki⁶² o wartości 30.979,8 tys. zł, koszty poniesione w 2017 r. – 6.235,4 tys. zł. Doboru spraw do kontroli dokonano losowo. W badanej próbie pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielenia zamówień publicznych i prawidłowości wyłączenia zastosowania tej ustawy nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 4934-4974)

Na koszty inwestycyjne i koszty zakupów inwestycyjnych dla PSZ i OHP w ustawie budżetowej przewidziano kwotę 35.000 tys. zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 29.616 tys. zł, tj. 84,6% planu (planu po zmianach) i 0,3% kosztów ogółem oraz było na podobnym poziomie jak w roku 2016 (29.412 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 4771, 4920-4921)

Zobowiązania na koniec 2017 r. wyniosły 56.784 tys. zł (63,1% planu), w tym zobowiązania dysponenta 4.721 tys. zł. Były one niższe o 16.989 tys. zł (23,3%) od kwoty zobowiązań na koniec 2016 roku. Wynikały one m.in. z terminów płatności określonych w umowach lub wpływu do Ministerstwa dokumentów finansowych po 31 grudnia 2017 r. Pozostałe zobowiązania wynikały m.in. z tytułu wynagrodzeń, świadczeń społecznych i podatku. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 roku nie wystąpiły.

W 2017 roku Fundusz Pracy nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 4762-4763, 4774)

Wykazane, przez jednostki PSZ, w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy za rok 2017 (cz. A poz. 6.27, 8.13) umorzenia na łączną kwotę 3.338 tys. zł, dotyczyły tytułów: umorzenia pożyczek, umorzenia odsetek, umorzenia nienależnie pobranych świadczeń, umorzenie środków na podjęcie działalności gospodarczej, umorzenie środków na doposażenie i wyposażenie stanowiska pracy, umorzenie dofinansowania do kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 4763)

W Ministerstwie opracowane były dokumenty pn. „Zasady ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w 2017 r.” oraz „Zasady ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie zadań fakultatywnych w 2017 roku”. Powyższe dokumenty zawierały informacje zarówno o zasadach ubiegania się o środki rezerwy, jak i o zasadach ich przyznawania. Rozdysponowanie przez Ministra środków z rezerwy Funduszu Pracy na zadania realizowane przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy było zgodne z tymi zasadami.

Urzędy pracy realizowały programy specjalne ze środków ustalonych na dany rok tzw. algorytmem, tj. na podstawie art. 109 ust. 2 i ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 4845-4919)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁰ Umowy zawarte na podst. zamówienia publicznego nr 20/DI/PN/2016 o wartości 1.279,8 tys. zł, koszty poniesione w 2017 r. – 503,7 tys. zł oraz nr 30/DI/PN/2016 o wartości 885,4 tys. zł, koszty poniesione w 2017r. – 365,06 tys. zł.

⁶¹ Umowa nr: 5/DI/WR/2017 o wartości 30.979,8 tys. zł, koszty poniesione w 2017 r. – 6.235,4 tys. zł.

⁶² Przedmiot zamówienia publicznego „Utrzymanie i rozwój Oprogramowania Syriusz^{Std} oraz wsparcie dla użytkowników końcowych”. Sygnity S.A. jest jedynym producentem dysponującym oprogramowaniem, które spełnia wymagania zawarte w opisach, co potwierdzone zostało w świadectwach zgodności wydanych w 2011, 2015, 2017 r., który posiada do tego oprogramowania pełnię majątkowych praw autorskich.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 9.750.846 tys. zł, (stanowił 216,6% planu, tj., więcej o 5.249.280 tys. zł) i był o 2.468.532 tys. zł (33,9%) wyższy od stanu na początek roku. Wzrost był konsekwencją m.in. wyższych przychodów i niższych kosztów realizacji zadań.

Na stan Funduszu na koniec 2017 roku składały się m.in.: środki pieniężne w kwocie 9.421.691 tys. zł⁶³, (stanowiły 213,6% planu tj., więcej o 5.010.125 tys. zł), w tym 7.700.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 1.169.503 tys. zł w zarządzaniu overnight.

W 2017 r. średnia z 12 miesięcy kwota środków lokowanych i przekazanych w zarządzanie wynosiła 7.678.887,6 tys. zł, w tym 6.775.000 tys. zł w zarządzaniu terminowym i 903.887,6 tys. zł w zarządzaniu overnight.

(dowód: akta kontroli str. 4760-4766, 4771)

W trakcie 2017 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów⁶⁴ wynosiły od 6.648.890 tys. zł (1 stycznia 2017 r.) do 8.869.503 tys. zł (31 grudnia 2017 r.).

Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight.

- Kwoty środków przekazanych do 30 grudnia 2017 r. Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły 2.150.000 tys. zł (styczeń-czerwiec 2017 r.) oraz 3.000.000 tys. zł (grudzień 2017 r.) kwota 2.550.000 tys. zł była lokowana w podziale od 100.000 tys. zł do 400.000 tys. zł na okresy od miesiąca do sześciu miesięcy 2017 r. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu wskazanych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight.
- Według stanu na 31 grudnia 2017 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 8.869.503,23 tys. zł, z tego w zarządzanie terminowe – 7.700.000 tys. zł oraz w zarządzanie overnight – 1.169.503,2 tys. zł.

Przychody FP osiągnięte w 2017 r. z tytułu odsetek od wolnych środków wyniosły 105.205,2 tys. zł, w tym:

- 100.711,8 tys. zł - odsetki od zarządzania terminowego,
- 4.493, 3 tys. zł - odsetki od zarządzania overnight.

Kwota środków przekazanych 29 grudnia 2017 r. Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosła 7.700.000 tys. zł, w tym 3.250.000 tys. zł (na okres styczeń-czerwiec 2018 r.), a 4.450.000 tys. zł (do grudnia 2018 r.).

NIK od kilku lat zwraca uwagę na wysoki stan Funduszu. Jak wyjaśniono w Ministerstwie nie rozważano wprowadzenia procedury odejścia bądź obniżenia poboru składek na FP w związku z niską stopą bezrobocia i wysokim stanem środków Funduszu. Nie prowadzono

⁶³ Co odnotowano na koniec 2017 roku na wyodrębnionych rachunkach bankowych środków Funduszu Pracy (WUP, PUP, OHP, UW, dysponenta FP).

⁶⁴ Dysponent funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt (zarządzanie terminowe) lub zarządzanie overnight. Zgodnie z rozporządzeniem, wolne środki, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe i nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15⁰⁰, są przekazywane każdego dnia roboczego z rachunku państwowego funduszu celowego w Banku Gospodarstwa Krajowego w zarządzanie overnight. Przekazanie wolnych środków w zarządzanie overnight nie wymaga złożenia dyspozycji.

także prac związanych z rezygnacją z poboru składek na Fundusz Pracy ani też z ich obniżenia.

(dowód: akta kontroli str. 4761, 4772-4773, 4776)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
------------------------------	--

1.4. Realizacja zadań państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. z Funduszu Pracy wypłacono średniorocznie 175,1 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. mniej o 26,1 tys. (13%) niż w 2016 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.012,5 tys., tj. także mniej o 195,4 tys. (8,9%) niż w 2016 r.

W 2017 r. z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 485,1 tys. bezrobotnych, tj. o 25,7 tys. (5%) mniej niż w 2016 r. i stanowili oni 22,4% wszystkich wyrejestrowanych w tym okresie bezrobotnych, podczas gdy rok wcześniej było to 21,3%.

Aktywizacją zawodową w ramach tzw. nowych form wsparcia objęto w 2017 r. 40,5 tys. osób, tj. o 5,7 tys. (12,4%) mniej niż rok wcześniej.

W ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w 2017 r.⁶⁵ aktywizacją zawodową objęto m.in.:

- staże – 195,1 tys. osób, tj. mniej o 32,6 tys. (o 14,3 %)mniej niż w roku 2016;
- refundację wynagrodzeń osób do 30 r. życia – 88,7 tys. osób⁶⁶, tj. więcej o 34 tys. (o 62,3%);
- prace interwencyjne – 54,4 tys. osób, tj. mniej o 2,6 tys. (o 4,6%);
- szkolenia – 49,4 tys. osób, tj. mniej o 67,5 tys. (o 57,7%);
- podejmowanie działalności gospodarczej – 41,9 tys. osób, tj. mniej o 2,5 tys. (o 3,5%);
- roboty publiczne – 34,8 tys. osób, tj. mniej o 0,7 tys. (o 1,8%);
- prace społecznie użyteczne – 30,5 tys. osób, mniej o 4,3 tys. (o 12,4%).

Na koniec 2017 r. liczba bezrobotnych wyniosła 1.081,7 tys. osób, czyli była niższa niż rok wcześniej. W skali roku spadek wyniósł 253,4 tys. osób (tj. o 19%).

Spadek stopy bezrobocia to wynik spadku liczby zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych. W 2014 spadek ten wyniósł - 15,4%, w 2015 r. - 14,3%, w 2016 r. - 14,6%, a w 2017 r. 19,0%.

W roku 2017 w urzędach pracy zarejestrowało się 1.914,8 tys. osób, czyli o 255 tys. osób mniej niż rok wcześniej (spadek o 11,8%). Zmniejszył się również odpływ bezrobotnych o 229,7 tys. osób (tj. o 9,6%) do 2.168,3 tys. osób. Niemniej jednak odpływ przewyższał napływ, co spowodowało spadek liczby bezrobotnych w końcu roku.

Stopa bezrobocia w końcu 2017 r. wyniosła 6,6% i była o 1,6 punktu procentowego (p.p.) niższa niż przed rokiem. Wskaźnik bezrobocia w końcu grudnia 2017 r. obniżył się we wszystkich województwach, najwyższy spadek stopy bezrobocia (o 2,5 p. p.) odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim, a najniższy w małopolskim i wielkopolskim (o 1,2 p.p.).

Liczba osób podejmujących prace niesubsydiowane spadła o 14,5% do 828,2 tys. osób, a subsydiowane spadła w mniejszym zakresie o 1,8% do 235,6 tys. osób.

W 2017 r. nowymi formami wsparcia objęto 40,5 tys. bezrobotnych, tj. mniej o 5,7 tys. (12,4%) w porównaniu z rokiem 2016. Najwięcej bezrobotnych skierowano do agencji zatrudnienia – blisko 12,1 tys. osób.

Liczba uczestników ogółem (stanowisk aktywizacyjnych), wynikająca z umów o świadczenie działań aktywizacyjnych zawartych w ramach I, II i III edycji zlecania zadań aktywizacyjnych (dalej: ZDA) w latach 2015-2017, planowanych do skierowania przez powiatowe urzędy

⁶⁵ Źródło: sprawozdanie MRPiPS-02

⁶⁶ Od 1 stycznia 2016 r. wdrożono rozwiązanie przewidujące, że pracodawca lub przedsiębiorca, który podpisze stosowną umowę z PUP otrzyma przez 12 miesięcy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionego w pełnym wymiarze bezrobotnego do 30 roku życia. Ministerstwo przewiduje, że wprowadzenie nowego instrumentu rynku pracy umożliwi 100 tys. młodych osób podjęcie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie najbliższych trzech lat. Dane na podstawie sprawozdania MPiPS-02.

pracy do agencji zatrudnienia wynosiła 33.178 osób, w tym: I edycja: 18.928 osób; II edycja: 12.700 osób; III edycja: 650 osób.

Liczba uczestników ZDA, którzy wg stanu na koniec grudnia 2017 r. podjęli odpowiednią pracę lub działalność gospodarczą wynosiła 14.877 (44,8%) uczestników, w tym: 5.878 (17,7%) uczestników podjęło zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, 8.211 (24,7%) uczestników na podstawie umów cywilnoprawnych, a 586 (1,8%) uczestników podjęło działalność gospodarczą. Jednocześnie liczba uczestników I, II i III edycji ZDA, którzy zostali zatrudnieni odpowiednio przez min. 14, 90 i 180 dni kształtowała się odpowiednio: 14.796; 6.496; 3.941 uczestników.

W 2017 r. - 13,2 tys. osób podjęło pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie; 341 osób podjęło działalność gospodarczą w ramach bonu na zasiedlenie; 4,8 tys. osób rozpoczęło szkolenie w ramach bonu szkoleniowego; 1,7 tys. osób rozpoczęło staż w ramach bonu stażowego; 1,3 tys. osób podjęło pracę w ramach bonu zatrudnieniowego.

W 2017 r. 2,9 tys. bezrobotnych rozpoczęło pracę społecznie użyteczne w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, a 4,1 tys. osób podjęło pracę w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50 roku życia. W ramach środków Funduszu Pracy finansowano realizację Programu „Praca dla Młodych”⁶⁷ w ramach, którego młodzi bezrobotni do 30. roku życia, zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy oraz pracodawcy lub przedsiębiorcy zainteresowani ich zatrudnieniem mogli skorzystać z nowego instrumentu rynku pracy wprowadzonego ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁸. W 2017 roku z tego instrumentu skorzystało 55,3 tys. młodych bezrobotnych do 30 roku życia (w 2016 r. 56,5 tys.).

W ramach Programu „Pierwszy biznes - Wsparcie w starcie II”⁶⁹, w 2017 r. ze środków Funduszu Pracy zawarto łącznie 866 umów w 2017 r., poprzez udzielenie pożyczek⁷⁰ na łączną kwotę 59.764,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4777, 4975-5003, 5130-5138, 5164-5170, 5232-5325)

W kwestii określenia mierzenia efektywności i skuteczności zatrudnieniowej i kosztowej form wsparcia młodzieży oferowanych przez OHP, a finansowanych z FP, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadziło prace wspólnie z OHP. W 2017 r. MRPiPS podejmowało dalsze prace nad rekomendacjami, wśród których były poruszane kwestie dotyczące racjonalizacji działań oraz mierzenia efektywności i skuteczności form wsparcia młodzieży korzystającej z usług OHP. W efekcie tych prac Ministerstwo sformułowało uwagi, które wprowadzono do planu pracy OHP na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 5172-5231)

Plan finansowy FP według zadań na 2017 r. oraz organów finansujących te zadania był sporządzony w związku z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r., w sprawie algorytmu ustalania kwot środków FP na finansowanie zadań w województwie⁷¹ oraz § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej FP⁷².

⁶⁷ W ramach Programu pracodawca lub przedsiębiorca, który podpisze stosowną umowę z powiatowym urzędem pracy otrzyma przez 12 miesięcy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionego w pełnym wymiarze bezrobotnego do 30 roku życia. Maksymalna wysokość refundacji wynosi do 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia.

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1814.

⁶⁹ Program realizowany był na podstawie art. 109e ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Od początku realizacji Programu (czerwiec 2014 r.) do końca IV kwartału 2017 r. ze środków Funduszu Pracy oraz środków z „Pierwszego Biznesu” przekazano do BGK 379.757,3 tys. zł.

⁷⁰ Dominujące sektory działalności w ramach pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej to usługi i handel, a grupą przeważającą wśród pożyczkobiorców ze względu na ich status są osoby bezrobotne, zaś ze względu na wiek – osoby do 30 roku życia.

⁷¹ Dz.U. poz. 1294.

⁷² Dz.U. z 2016 r. poz.472.

W układzie zadaniowym koszty Funduszu Pracy były realizowane w ramach funkcji 14 Rynek pracy oraz zadania 14.1.W Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu oraz czterech podzadań.

Dla zadania 14.1.W określono dwa cele, tj. *Zmniejszenie bezrobocia*, dla którego przypisano miernik *Liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy oraz przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy*, dla którego przypisano miernik *Liczba uczestnictw adresatów OHP w poszczególnych formach wsparcia na rynku pracy oferowanych przez OHP (jednostka miary uczestnictwa)*. Z kart mierników wynikało, że tryb pomiaru miernika przypisanego do pierwszego celu był ciągły, zaś do drugiego – okresowy (kwartalny pomiar). W planie według ustawy budżetowej oraz w planie po zmianach wartość pierwszego miernika przyjęto w liczbie 550 tys. osób, a wykonano na poziomie 485,1 tys. osób (88%), a drugiego – 1.003 tys. osób, a wykonano na poziomie 1.000,6 tys. osób (99%). Na realizację tego zadania w planie FP po zmianach przewidziano łącznie 12.238.065 tys. zł. Wykonanie wyniosło łącznie 10.933.781,7 tys. zł (89,34%). Zdaniem NIK, zastosowane cele i mierniki były adekwatne i wystarczające do oceny realizowanego zadania, ze względu na osiągane rezultaty.

W ramach zadania 14.1.W realizowane było podzadanie 14.1.1.W *System publicznych służb zatrudnienia*, dla którego ustalono cel *Usprawnianie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy*. Dla tego celu przypisano miernik *Wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego*. Wartość miernika przyjęto na poziomie 7,7%, a wykonano na poziomie -5%. Rozbieżności między wartością planowaną a wykonaną wynikały ze zmniejszającej się liczby osób aktywizowanych wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy. Na realizację tego podzadania zaplanowano według planu po zmianach 624.077 tys. zł, a wykonanie wyniosło 579.461 tys. zł (92,9%).

W ramach zadania 14.1.W realizowano także podzadanie 14.1.2. *Zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne*, dla którego odstąpiono od określenia celu i wartości miernika⁷³. Na realizację tego podzadania zaplanowano 4.970.500 tys. zł a wykonanie wyniosło 4.202.998 tys. zł (84,6%).

W ramach zadania 14.1.W przypisano również podzadanie 14.1.3.W *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, dla którego określono dwa cele, tj. *Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych z miernikiem liczba osób objętych aktywizacją ze środków Funduszu Pracy* oraz *Udostępnienie szerokiej informacji dotyczącej usług rynku pracy bezrobotnym, poszukującym pracy, pracodawcom oraz osobom planującym powrót do kraju z miernikiem liczba obsłużonych spraw Centrum Informacyjno-Konsultacyjne „Zielona linia”*. Wartość pierwszego miernika przyjęto w wysokości 1.000 tys. a wykonano na poziomie 974,3 tys. Rozbieżności między wartością planowaną a wykonaną wynikały ze zmniejszającej się liczby osób aktywizowanych wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy. Wartość drugiego miernika określono na 120 tys. osób a wykonano na poziomie 115,3 tys. osób. Na realizację tego podzadania zaplanowano według planu po zmianach 6.397.488 tys. zł, a wykonanie wyniosło 5.905.342 tys. zł (92,3%).

W zadaniu 14.1. określono podzadanie 14.1.4. *Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży*, dla którego ustalono cel *Objęcie jak największej liczby młodych ludzi w wieku 15-25 lat specjalistycznym wsparciem z zakresu funkcjonowania na rynku pracy organizowanym przez jednostki OHP* oraz miernik *Liczba uczestników młodych ludzi w usługach rynku pracy świadczonych przez specjalistów jednostek OHP (suma uczestnictw w poszczególnych formach wsparcia)*. Wartość miernika określono na poziomie 1.003 tys. osób, a wykonano na poziomie 1.000, 6 tys. osób. Na realizację tego podzadania zaplanowano wg ustawy budżetowej i planu po zmianach 246.000 tys. zł a wykonanie wyniosło 245.980,3 tys. zł.

Zdefiniowane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej omawiane podzadania należy uznać za spójne z zadaniem 14.1. W trakcie prac nad projektem budżetu w układzie zadaniowym Minister Finansów nie zgłaszał uwag do proponowanych przez Ministerstwo mierników. Departament Funduszy monitorował mierniki do budżetu zadaniowego

⁷³ Zgodnie z notą budżetową odstąpiono od definiowania celów i mierników dla tego podzadania.

dotyczące Funduszu Pracy i przekazywał do Departamentu Analiz Ekonomicznych informacje o osiąganych wartościach, które w głównej mierze zależały od sytuacji na rynku pracy i działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2962-2963, 5127-5128, 5139-5163)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FP sprawozdań za IV kwartał 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
- oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrole prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 5004-5129)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

I. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych⁷⁴, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów FGŚP; planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej; prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli obejmował: wykonanie planu przychodów i kosztów FGŚP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; prawidłowość i rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: dokonanie analizy wykonania planu przychodów i realizacji kosztów; szczegółowa kontrola wybranych należności z tytułu przychodów Funduszu oraz windykacji zaległości; analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; szczegółowa analiza wybranej próby wydatków i wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; kontrola wykonana wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym; dokonanie analizy stanu zobowiązań i prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Wyniki kontroli.

⁷⁴ Dalej: Fundusz lub FGŚP.

II. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Podstawowym celem FGŚP jest ochrona roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez pracodawcę z powodu niewypłacalności. Od 1 października 2006 r. Fundusz działa zgodnie z ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁷⁵. Ze środków Funduszu zaspokajane są podstawowe roszczenia pracownicze, których katalog zawarty jest w art. 12 tej ustawy⁷⁶. Zadania z zakresu ochrony roszczeń pracowniczych określone w ww. ustawie realizują minister właściwy do spraw pracy jako dysponent Funduszu oraz marszałkowie województw przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy. Ponadto ze środków Funduszu realizowane są zadania wynikające z ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy⁷⁷, mające na celu udzielenie bezzwrotnej pomocy przedsiębiorcom w utrzymaniu miejsc pracy oraz ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁷⁸.

Zrealizowane w 2017 r. przychody FGŚP wyniosły 622.764 tys. zł, i były wyższe o 14% kwoty planowanej w załączniku 13 do ustawy budżetowej na 2017 r. (546.172 tys. zł). Natomiast koszty Funduszu wyniosły 233.156 tys. zł i były wyższe o 17,6% kwoty planowanej (198.255 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5326, 5328-5352, 5356, 5368-5370, 5451)

III. Ocena

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 5,4% kosztów związanych z obsługą Funduszu, co stanowiło 0,6% kosztów ogółem FGŚP 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

IV. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

1.1. Wykonanie planu przychodów funduszu

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2017, ujęto przychody w kwocie 546.172 tys. zł, tj. o 29.347 tys. zł (5,7%) wyższe niż w roku 2016. Zrealizowane przychody wyniosły 622.764 tys. zł i były wyższe o 14% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły głównie z wpływów składki od pracodawców na FGŚP⁷⁹ (465.394 tys. zł, tj. 74,7% ogółu przychodu) oraz pozostałych przychodów, na

⁷⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1256 ze zm. Dalej: ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych.

⁷⁶ Zgodnie z art. 12 ww. ustawy: zaspokojeniu ze środków Funduszu podlegają należności głównie z tytułu wynagrodzenia za pracę; przysługujących pracownikowi na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy: a) wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, za czas niewykonywania pracy (zwolnienia od pracy) i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy, b) wynagrodzenia za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby (...), c) wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego, d) odprawy pieniężnej przysługującej na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, e) ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (...), przysługującego za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy, oraz za rok bezpośrednio go poprzedzający, f) odszkodowania (...), g) dodatku wyrównawczego (...); składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, przysługujących od świadczeń wypłaconych ze środków Funduszu.

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 842. Dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

⁷⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 825, ze zm. Na podstawie przepisów ustawy, pracodawca, który na skutek powodzi zaprzestał lub ograniczył prowadzenie działalności gospodarczej może złożyć wniosek do właściwego marszałka województwa o udzielenie nieoprocentowanej pożyczki z Funduszu.

⁷⁹ 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

które składały się m.in. odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzenie Ministrowi Finansów (112.082 tys. zł, tj. 18% ogółu przychodu).

W latach 2014-2017 wielkość zrealizowanych przychodów Funduszu wyniosła odpowiednio: 565.774 tys. zł, 524.492 tys. zł, 675.399 tys. zł, 622.764 tys. zł. Osiągnięte przychody w 2017 r., w porównaniu do 2016 r., były niższe o 52.635 tys. zł (7,8%). Spadek przychodów w 2017 r. wynikał głównie ze zwrotu w 2016 r. niewykorzystanej kwoty 92.892 tys. zł przekazanej przez Fundusz w 2015 r. do Ministra Energii z przeznaczeniem na wydatki z tytułu jednorazowych odpraw pieniężnych wypłacanych pracownikom likwidowanej kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części zgodnie z ustawą z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 5356, 5361, 5368-5377)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FGŚP, należności Funduszu wyniosły 834.942 tys. zł. Dotyczyły one głównie udzielonych pożyczek 824.251 tys. zł (98,7% ogółu należności). W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. należności ogółem były wyższe o 31.229 tys. zł. (o 3,9%). W 2017 r. udzielono ulg w postaci rozłożenia na raty 166 dłużnikom należności w łącznej kwocie 5.360,4 tys. zł.

W 2017 r. w ramach czynności windykacyjnych odzyskano należności w kwocie 58.697 tys. zł, tj. o 37,8% mniej niż 2016 r. Niższa kwota odzyskana z tytułu zwrotu i windykacji należności w 2017 r. wynikała m.in. ze złożonego i długotrwałego procesu dochodzenia zwrotu należności oraz z otrzymanej w 2016 r. na konto Funduszu kwoty 13.000 tys. zł od dłużnika⁸¹. Koszty z tytułu postępowań w sprawie zwrotu i windykacji należności oraz opłat sądowych w 2017 r. wyniosły 808 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 24,9%.

(dowód: akta kontroli str. 5368-5377, 5470, 6132-6135)

W 2017 r., na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, umorzono należności w kwocie 140.858,7 tys. zł.

Badanie 17 rozstrzygnięć w sprawie odmowy umorzenia lub umorzenia należności w kwocie 46.477 tys. zł wykazało w trzech przypadkach⁸² (17,6% badanych spraw), że WUP⁸³ wystąpiły z wnioskami o umorzenie należności po upływie od trzech do sześciu lat od uzyskania informacji o wykreśleniu spółki z Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS). Zwłokę w wystąpieniu z wnioskami o umorzenie WUP wyjaśniały dużą liczbą prowadzonych spraw oraz faktem, że wnioski kierowane na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 3⁸⁴ ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych nie są traktowane priorytetowo, ponieważ z chwilą prawomocnego wykreślenia dłużnika z właściwego rejestru, jego stan prawny pozostaje niezmienny, a upływ czasu nie ma żadnego znaczenia. Ponadto w jednym przypadku przysługującą należność zgłoszono w 2012 r. do czteroletniego planu umorzeń (2013-2016), który był już sporządzony. Ze względu na znaczną kwotę należności podlegającą w tym przypadku umorzeniu (przekraczająca czteroletni limit planu), w 2013 r. zaplanowano wystąpienie z wnioskiem o umorzenie należności do właściwego Ministra dopiero na początku 2017 r. Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy wyjaśniła, że poza skierowaniem wniosku o przeprowadzenie stosownych postępowań kontrolnych do Biura Kontroli i Audytu, brak jest katalogu podejmowania innych czynności w celu wyeliminowania długiego okresu występowania WUP z wnioskami o umorzenie należności.

(dowód: akta kontroli str. 5492, 5558-5723, 6133, 6141)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK stwierdziła, że WUP od momentu pozyskania informacji o niemożności wyegzekwowania należności prowadzą przewlekłe postępowania w zakresie wystąpienia z wnioskiem do Ministra o umorzenie nieściągalnych należności. NIK wielokrotnie zwracała uwagę na wskazany problem. W związku z tym zasadnym jest kontynuowanie przez

⁸⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1327 ze zm. Dalej: ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.

⁸¹ KHS Krosno S.A. w upadłości.

⁸² Sprawy znak: DF.III.40730.1.6 2017.PP, znak: DF.III.40730.12.47.2017.Ech, znak: DF.III.40730.11.3.2017.PP.

⁸³ WUP w Katowicach, WUP w Gdańsku i Dolnośląski WUP we Wrocławiu.

⁸⁴ W przypadku wykreślenia z właściwego rejestru.

Ministra w kolejnych latach kontroli w WUP w zakresie prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu, zgodnie z art. 39a-d ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

1.2. Wykonanie planu kosztów funduszu

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r., obejmował koszty w kwocie 198.255 tys. zł, tj. o 239.324 tys. zł (o 54,7%)⁸⁵ niższe niż w 2016 r. W 2017 r. koszty wyniosły 233.156 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanej o 34.901 tys. zł (o 17,6%)⁸⁶. W porównaniu do 2016 r. koszty były niższe o 32.198 tys. zł (o 12,1%). Główną przyczyną niższych kosztów było przekazanie mniejszej kwoty środków Funduszu na wydatki Ministra Energii z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia zgodnie z art. 11 f ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, tj. mniej o 24.524 tys. zł⁸⁷.

Podstawowe grupy kosztów i stopień realizacji planu po zmianach były następujące:

- bezzwrotne transfery na rzecz ludności – 2.844 tys. zł (36,1% planu po zmianach), na które składały się wypłaty dokonywane: z mocy art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych 1.230 tys. zł (24,6%), z mocy art. 16 ust. 3 ww. ustawy – 97 tys. zł oraz z mocy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy – 1.517 tys. zł (52,7%);
- koszty pozostałe – 229.967 tys. zł (91,6%), na które składały się koszty poboru składki 2.266 tys. zł (98,2%) oraz umorzenia należności 140.859 tys. zł (89,7%);
- wypłaty z budżetu państwa (refundacja wydatków poniesionych przez Ministerstwo na obsługę FGŚP, tj. wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi) 4.955 tys. zł (94%);
- różne przelewy (refundacja wydatków poniesionych przez marszałków województw na obsługę FGŚP, tj. wynagrodzenia i pozostałe koszty obsługi) – 20.935 tys. zł (82,1%);
- środki na wydatki Ministra Energii z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia – 60.952 tys. zł (100%);
- koszty inwestycyjne – 225 tys. zł (75%).

W latach 2014-2017 wielkość zrealizowanych kosztów Funduszu wyniosła odpowiednio: 210.175 tys. zł, 305.295 tys. zł, 265.354 tys. zł oraz 233.156 tys. zł. Poziom wykonania kosztów utrzymywał się na zbliżonym poziomie, a wzrost wykonania kosztów Funduszu w 2015 r. wynikał głównie z przekazania środków Ministrowi Energii na wydatki z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia w wysokości 134.142 tys. zł.

Koszty ogółem związane z obsługą funduszu w 2017 r., na które składały się koszty administracyjne oraz koszty z tytułu wynagrodzeń, wyniosły 25.060 tys. zł, tj. 95,1% kwoty planowanej.

Koszty administracyjne Funduszu w 2017 r. wyniosły 5.844 tys. zł i stanowiły 23,3% kosztów Ministerstwa poniesionych na jego obsługę. W latach 2014 - 2016 udział kosztów administracyjnych w kosztach poniesionych na obsługę Funduszu kształtował się na zbliżonym poziomie i wyniósł odpowiednio: 24,1%; 23,7%; 23%.

Koszty z tytułu wynagrodzeń w 2017 r. wyniosły 19.216 tys. zł i stanowiły 76,7% kosztów Funduszu. W latach 2014-2016 również utrzymywały się na podobnym poziomie, a ich udział w kosztach poniesionych na obsługę Funduszu wyniósł odpowiednio: 75,9%, 76,3%, 77%.

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FGŚP, zobowiązania Funduszu wyniosły 22.635 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec

⁸⁵ Przyczyną było zaplanowanie w 2015 i 2016 r. kosztów związanych z realizacją ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy w wysokości 250.000 tys. zł na każdy rok. Natomiast w planie kosztów na realizację zadań FGŚP w 2017 r. ujęto na ten cel kwotę 3.000 tys. zł jako zabezpieczenie zobowiązań wynikających z umów zawartych w 2016 r.

⁸⁶ W planie finansowym FGŚP na 2017 r. w pozycji pn. „Koszty własne” nie zostały zaplanowane środki na wydatki ministra właściwego ds. gospodarki z tyt. restrukturyzacji zatrudnienia. Zgodnie z art.11 f ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego Dysponent FGŚP, na podstawie dwóch wniosków Ministra Energii o przekazanie środków z Funduszu na łączną kwotę 60.952 tys. zł, dokonał zmian w planie finansowym Funduszu na 2017 r., w następstwie których pozycja pn. „koszty własne” wyniosła 251.027 tys. zł. Wykonanie tego tytułu wyniosło 229.967 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach.

⁸⁷ W 2016 r. zostały przekazane środki w wysokości 85.476 tys. zł, natomiast w 2017 r. przekazano środki w wysokości 60.952 tys. zł.

2016 r. były wyższe o 1.242 tys. zł (o 5,8%). Zobowiązania dotyczyły głównie kosztów zastępstwa procesowego, sądowego i egzekucyjnego (20.887 tys. zł)⁸⁸.

W 2017 r. wypłaty dokonane na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy jako zobowiązanie z zawartych umów w 2016 r. wyniosły 1.517 tys. zł, tj. 50,6% środków przewidzianych na ten cel. Kwota 3.000 tys. zł została zaplanowana w oparciu o dane uzyskane w 2015 r. oraz w pierwszej połowie 2016 r., tj. o wypłaty świadczeń w drugim półroczu 2015 r., które wyniosły 3.171 tys. zł oraz przyznane dla pracodawców limity środków w pierwszym półroczu 2016 r. w wysokości 2.604 tys. zł.

Wypłaty dokonane na podstawie art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (tzw. międzynarodowe postępowania upadłościowe) w 2017 r. wyniosły 1.230 tys. zł (24,6% planu wg ustawy budżetowej). Przyczyną zaplanowania na ten cel kwoty w wysokości 5.000 tys. zł była konieczność zapewnienia w planie finansowym Funduszu środków na realizację wypłat świadczeń w przypadku upadłości transgranicznych i brak możliwości oszacowania wielkości wypłat świadczeń, które uzależnione są od stanu gospodarki poszczególnych krajów.

Ponadto, zgodnie art. 16 ust. 3 powyższej ustawy, zaliczono w koszty wypłaty świadczeń dokonane po śmierci pracodawcy w wysokości 97 tys. zł⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5356, 5366-5377, 5470, 5474, 5492, 6132-6142, 6156, 6174)

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 1.342,5 tys. zł, tj. 5,4% kosztów poniesionych na obsługę Funduszu (25.060 tys. zł). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom Funduszu. Próba została wylosowana z wykorzystaniem metody monetarnej (MUS⁹⁰). Badaniem objęto wszystkie wylosowane zapisy księgowe, tj. 113 zapisów księgowych.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W dwóch przypadkach stwierdzono, że dokonano wydatku z wyprzedzeniem, tj. 11 i 14 dni przed terminem wskazanym w umowach⁹¹. W obu przypadkach przyczyną był błąd pracownika. Dokonanie wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności nie spowodowało braku środków na spłatę zobowiązań wymagalnych. W badanej próbie kosztów w łącznej kwocie 28,5 tys. zł⁹² pod kątem prawidłowości wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 5806-6131, 6166-6173)

W wyniku analizy jednego postępowania⁹³ o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 227,6 tys. zł nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp. Stwierdzono również, że umowa⁹⁴ z wybranym wykonawcą została zawarta zgodnie z wymogami ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5724-5805)

⁸⁸ Pozostałe zobowiązania, to zobowiązania m.in. z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r., usług telekomunikacyjnych, energii, zakupu materiałów i wyposażenia oraz pozostałych usług z terminem płatności przypadającym na styczeń 2018 r.

⁸⁹ Ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. poz.1557) wprowadzono nowelizację ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która weszła w życie 5 września 2017 r.

⁹⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁹¹ Faktura Vat nr 0332/01/2017/SLU-SPR z 31 stycznia 2017 r. na kwotę 7.341,42 zł z terminem płatności w ciągu 21 dni od daty jej otrzymania zapłacono 2 marca 2017 r., tj. z 11-dniowym wyprzedzeniem. Faktura Vat nr VAT/U/17/12/0142 z 11 grudnia 2017 r. na kwotę 80.000,00 zł z terminem płatności w ciągu 21 dni od daty jej otrzymania zapłacono 22 grudnia 2017 r., tj. z 14-dniowym wyprzedzeniem.

⁹² Organizacja dwudniowej konferencji konsultacyjnej nt. nowelizacji ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i aktów wykonawczych do ustawy dla pracowników realizujących zadania FGSP w WUP.

⁹³ Usługi związane z usuwaniem błędów i awarii oraz rozbudowa Systemu Obsługi Wniosków i Administracji (SOWA). Kwota wydatku poniesiona w 2017 r. – 94.279,50 zł.

⁹⁴ Nr 26/DI/PN/2016/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 4.976.316 tys. zł i był o 389.608 tys. zł (8,5%) wyższy od stanu na początek roku. Wzrost był konsekwencją wyższych przychodów niż kosztów poniesionych na realizacji zadań. Stan Funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 4.164.009 tys. zł, należności w kwocie 834.942 tys. zł i zobowiązania w kwocie 22 635 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5356, 5368-5377)

W trakcie 2017 r. stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił od 3.804.388 tys. zł na początku roku do 4.164.009 tys. zł na koniec roku. Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki, przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Średnia kwota środków z 12 miesięcy przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosła 33.583 tys. zł. Natomiast kwoty środków przekazywanych w zarządzanie terminowe wyniosły od 5.000 tys. zł w czerwcu 2017 r. do 500.000 tys. zł w grudniu 2016 r. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight. Średnia kwota środków z 12 miesięcy przekazywanych w zarządzanie overnight wyniosła 16.362 tys. zł. Natomiast kwoty środków przekazywanych w zarządzanie overnight wyniosły od 4.118 tys. zł w grudniu 2017 r. do 455.177 tys. zł w czerwcu 2017 r.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 4.162.770 tys. zł⁹⁵, z tego w zarządzanie terminowe – 4.150.000 tys. zł⁹⁶ oraz w zarządzanie overnight – 12.770 tys. zł.

Odsetki bankowe⁹⁷ zaplanowane w kwocie 53.702 tys. zł, zrealizowano w kwocie 59.302 tys. zł, co stanowiło 110, 4% planu, z czego: odsetki od zarządzania terminowego wyniosły 59.167 tys. zł, a odsetki od zarządzania overnight wyniosły 112 tys. zł. Pozostałą kwotę 23 tys. zł stanowiły odsetki od środków finansowych Funduszu zgromadzonych na rachunkach bankowych WUP.

(dowód: akta kontroli str. 5356, 5368-5377, 5532-5539)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Realizacja zadań funduszu

Opis stanu
faktycznego

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych otrzymało w 2017 r. 15,9 tys. osób i w porównaniu z 2016 r. stanowiło to 100,8% (15,8 tys. osób). Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2017 r. wynosiła 7.923 zł i była wyższa w stosunku do 2016 r. (6.963 zł) o 13,8%.

(dowód: akta kontroli str. 5470, 5472)

W układzie zadaniowym zostało ujęte zadanie FGŚP w funkcji 14. Rynek Pracy. Dla Funduszu określono zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy* oraz podzadanie 14.2.3. *Ochrona roszczeń pracowniczych*. Dla zadania i podzadania przyporządkowano cel: zabezpieczenie wypłaty świadczeń pracowniczych oraz miernik realizacji *liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP*. Zarówno cel jak i miernik odnosiły się do głównego zadania, dla którego został powołany Fundusz, tj. zapewnienia

⁹⁵ Różnica pomiędzy stanem środków pieniężnych na koniec roku 4.164.009 tys. zł, a wolnymi środkami przekazanymi w zarządzanie Ministrowi Finansów 4.162.770 tys. zł, tj. kwotę 1.239 tys. zł stanowiły środki pieniężne pozostające na koniec 2017 roku na rachunkach bankowych Wojewódzkich Urzędów Pracy realizujących zadania FGŚP.

⁹⁶ Środki lokowano na okres od 5 do 364 dni.

⁹⁷ Bieżące i od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów.

pracownikom ochrony w zakresie należytych świadczeń niezaspokojonych przez niewypłacalnych pracodawców. Miernik został zaplanowany na poziomie 25.000 osób, w oparciu o informacje uzyskane z WUP, w połowie 2016 r., przedstawiające przewidywaną liczbę osób, mogących skorzystać z wypłat świadczeń z FGŚP w 2017 r.⁹⁸ Został zrealizowany na poziomie 15.896 osób, tj. 63,6% liczby planowanej. Przyczyną nieosiągnięcia zaplanowanej wysokości miernika była mniejsza ilość wniosków o wypłatę świadczeń dla mniejszej liczby osób, która stanowiła podstawę do jego wyznaczenia. W porównaniu do 2016 r. miernik został wykonany na podobnym poziomie i był wyższy tylko o 0,8%. W 2017 r. zrealizowane koszty zadania wyniosły 233.156 tys. zł, stanowiło to 90% kwoty planowanej (259.207 tys. zł) oraz 87,9% wykonania w 2016 r. Realizacja planu w układzie zadaniowym monitorowana była w oparciu o informacje przekazywane raz w miesiącu przez marszałków województw⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5511-5531, 6132-6142, 6157-6159, 6175)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FGŚP sprawozdań za 2017 r.:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 5353-5510, 5517)

Ustalono
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych.

3. Realizacja wniosku pokontrolnego

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w zakresie dotyczącym FGŚP NIK sformułowała wniosek pokontrolny: *Przeprowadzenie w wojewódzkich urzędach pracy kontroli w zakresie prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu zgodnie z art. 39 a-d ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych*. Realizując powyższy wniosek dysponent Funduszu ujął w planie kontroli zewnętrznych na 2018 rok kontrolę w zakresie realizacji przez marszałka województwa zadań dotyczących roszczeń należnych FGŚP.

⁹⁸ Przewidywana liczba osób, mogących skorzystać z wypłat świadczeń z FGŚP w 2017 r., uzyskana na podstawie informacji z WUP, wyniosła łącznie 25.020 osób.

⁹⁹ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie informacji dotyczących gospodarki środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przekazywanych przez marszałków województw dysponentowi Funduszu (Dz.U. poz. 1637) oraz Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie informacji dotyczących gospodarki środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, przekazywanych przez marszałków województw dysponentowi Funduszu (Dz.U. poz. 1705).

Ponadto Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2017 r. kontrolę w zakresie realizacji przepisów normujących warunki i tryb dokonywania przez marszałka województwa wypłat świadczeń ze środków FGŚP na rzecz ochrony miejsc pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy. Kontrolą objęto sześć WUP¹⁰⁰. Działalność pięciu urzędów została oceniona pozytywnie. Wobec tych jednostek nie zostały wystosowane zalecenia pokontrolne. Natomiast w przypadku WUP w Katowicach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu siedmiodniowego terminu przekazania dysponentowi Funduszu wniosku marszałka o przyznanie limitu na wypłatę świadczeń z FGŚP. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał w tym zakresie zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 5540-5553)

V. Wnioski

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

Kontynuowanie w kolejnych latach przeprowadzania w wojewódzkich urzędach pracy kontroli w zakresie prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz FGŚP zgodnie z art. 39 a-d ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich 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 10 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

¹⁰⁰ WUP w: Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Gdańsku, Łodzi i Warszawie.