



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPS.410.001.03.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS lub Ministerstwo), ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
<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. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2018 z dnia 5.01.2018 r. 2. Konrad Kostępski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/6/2018 z dnia 5.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2017² w części 44 – Zabezpieczenie społeczne, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. 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,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych³ (dalej ufp) nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji, realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa oraz efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności:

- analiza wykonania planu dochodów oraz realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji;
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym;
- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań;
- analiza systemu kontroli wewnętrznej i audytu.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 44 – Zabezpieczenie społeczne finansowano zadania z zakresu: rządowych programów pomocy społecznej i wspierania osób starszych; świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych; zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania; wsparcia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w realizacji zadań; rozwoju działalności pożytku publicznego i zwiększania aktywności społecznej w funkcjonowaniu państwa; zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenia skali tego zjawiska. Dysponentem części 44 jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister ustanowił Dyrektora Generalną Ministerstwa dysponentem III stopnia.

W części 44 w ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano dochody w wysokości 403 tys. zł, a uzyskano 1.531 tys. zł (379,9% planu), w tym 417 tys. zł stanowiły dochody uzyskane przez Ministerstwo. Wydatki zaplanowano w kwocie 973.835 tys. zł, a wydatkowano 960.026 tys. zł (98,6% planu), w tym 52.692 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa. Budżet środków europejskich zaplanowano w wysokości 291.426,4 tys. zł, a zrealizowane wydatki wyniosły 279.931 tys. zł. Wydatki budżetu państwa w części 44 stanowiły 0,26% wydatków budżetu państwa i 0,58% wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono brak istotnych przypadków naruszania zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych. Nie stwierdzono również niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnęto cele przewidziane w planie działalności.

W toku kontroli NIK stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające na:

- braku jednoznacznych przesłanek wskazujących na występowanie istotnego interesu bezpieczeństwa państwa przy wyborze – na podstawie art. 4 pkt 5 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych – wykonawcy produkcji i personalizacji legitymacji osoby niepełnosprawnej;
- niedostosowaniu mierników przyjętych w zadaniu 13.2. - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków, w taki sposób, by pozwalały na mierzenie realizacji celów;
- nieuwzględnianiu zasady porównywania efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika działania nr 13.1.4.1 - Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W części 44 – Zabezpieczenie społeczne w ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano dochody w wysokości 403 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 1.531 tys. zł, w tym 417 tys. zł uzyskane przez Ministerstwo. Wyższa o 279,9% od planowanej kwota dochodów wynikała w szczególności z wpływów z tytułu:

- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych i kar pieniężnych za niedotrzymanie warunków umów w zakresie dostawy żywności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (dalej PO PŻ) - dochody w wysokości 112 tys. zł (działalność Agencji Rynku Rolnego, dalej ARR) oraz 426 tys. zł (działalność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, dalej KOWR);
- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych, które udzielane były na realizację zadań w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (dalej FIO)

⁴ 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.

oraz Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (dalej ASOS) wraz z odsetkami - dochody w kwocie 313 tys. zł;

- opłat za egzaminy (np. dla pracowników socjalnych) w łącznej wysokości 246 tys. zł;
- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej PFRON) w kwocie 190 tys. zł;
- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych udzielonych na zadania z zakresu pomocy społecznej wraz z odsetkami w wysokości 70 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 392-394, 426)

Na koniec 2017 r. w części 44 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 102 tys. zł i w porównaniu z 2016 r. były niższe o 90,9%. Najwyższa należność w kwocie 45 tys. zł dotyczyła grzywny zasądzonej od osoby fizycznej, natomiast należności w kwocie 44,9 tys. zł dotyczyły kosztów postępowania sądowego, kary umownej, naliczonych odsetek i odszkodowania z tytułu nierozliczenia się ze sprzętu komputerowego. Pozostałe należności dotyczyły niewywiązywania się beneficjentów z warunków umów w ramach projektów FIO i RP ASOS (12,3 tys. zł).

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 35 tys. zł i były niższe o 642 tys. zł, tj. o 94,8% od zaległości na koniec 2016 r. Wynikały one głównie z tytułu kosztów postępowań sądowych i kar umownych oraz z tytułu postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 417-421)

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki w części 44 – Zabezpieczenie społeczne zostały zaplanowane w wysokości 853.759 tys. zł. W wyniku dokonanych w ciągu roku zmian w planie finansowym, wydatki uległy zwiększeniu do kwoty 973.835 tys. zł, tj. o 120.076 tys. zł. Zmiany polegały głównie na zwiększeniu wydatków z rezerw celowych w kwocie 116.757 tys. zł. Rezerwy celowe w budżecie zaplanowano w szczególności: na projekty UE – 29.851 tys. zł; na Aktywność społeczną osób starszych – 31.505 tys. zł; na Orzekanie o niepełnosprawności – 2.000 tys. zł; na FIO – 51.258,3 tys. zł; na utrzymanie projektów UE – 1.989,6 tys. zł; na Senior+ – 150 tys. zł.

Wydatki wyniosły 960.026 tys. zł, tj. 112% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 98,6% planu po zmianach i obejmowały (łącznie z wydatkami dysponenta III stopnia): dotacje – 852.413 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych – 366 tys. zł; wydatki bieżące jednostek budżetowych – 49.598 tys. zł; wydatki majątkowe – 371 tys. zł; współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 57.278 tys. zł.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał blokad planowanych wydatków w cz. 44 w łącznej kwocie 2.943,7 tys. zł, w tym m.in.:

- 1.184 tys. zł dotyczyło projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, w tym na kwotę 188,6 tys. zł na realizację PO WER (m.in. projekt Konsultacje+) oraz na kwotę 995,6 tys. zł na realizację PO Polska Cyfrowa (realizacja projektu przejęta przez PFRON);
- 778 tys. zł dotyczyło wydatków na zakup i dystrybucję żywności w ramach POPŻ;
- 336 tys. zł dotyczyło wydatków na systemy informatyczne w obszarze pomocy społecznej;
- 339,2 tys. zł dotyczyło oszczędności powstałych przy realizacji FIO.

(dowód: akta kontroli str. 378-387)

Zobowiązania, według stanu na koniec 2017 r. wyniosły 1.564 tys. zł i były o 238 tys. zł, tj. 13,2% niższe od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r.⁵ Obejmowały głównie zobowiązania z tytułu wynagrodzeń pracowników za 2017 r. wraz z pochodnymi – 1.510,9 tys. zł. W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

⁵ Zobowiązania na koniec 2016 r. wynosiły 1.802 tys. zł.

Analizą objęto wybraną próbę wydatków dysponenta III stopnia w wysokości 26.325 tys. zł tj. 50% wydatków dysponenta III stopnia⁶ (w tym badanie trzech wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Zbadano również 11,3% wydatków na dotacje, tj. wydatki w kwocie 96.306 tys. zł⁷ oraz przeanalizowano 99,7% wydatków z budżetu środków europejskich, tj. wydatki w kwocie 278.974 tys. zł⁸.

(dowód: akta kontroli str. 395-413, 427-430)

2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 44 wyniosły 49.598 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach. W stosunku do 2016 r. wzrosły o 10,6%. Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące w kwocie 3.014 tys. zł związane z postępowaniami sądowymi i wyrokami sądowymi, tj. 6% wydatków bieżących.

a) W 2017 r. Ministerstwo wydatkowało 2.488,3 tys. zł⁹ z tytułu przegranego procesu o ochronę praw autorskich¹⁰ do programu komputerowego DAR POMOST¹¹, z którego korzystało Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Mimo prawomocnego wyroku, Prokuratoria Generalna RP, działająca w zastępstwie procesowym Skarbu Państwa złożyła do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku. Ministerstwo stoi bowiem na stanowisku, że nie naruszyło autorskich praw majątkowych do tego programu i nie jest stroną sporu¹². Wyroki zapadające w tej sprawie od 2005 r. były na przemian korzystne i niekorzystne dla Skarbu Państwa. Zasądzone kwoty powinny być wypłacone solidarnie przez Ministerstwo i spółkę, jednak MRPiPS uiszcza całość kwoty zasądzoną wyrokiem. Prokuratoria Generalna RP w piśmie z dnia 21 lutego 2018 r. wskazała, że istnieją podstawy do dochodzenia od pozwanej spółki odpowiedzialności w oparciu o przepisy art. 471 i następnych kodeksu cywilnego i poprosiła o określenie kwoty, która ma być dochodzona.

b) W 2017 r. koszty postępowań sędziowsko-administracyjnych wyniosły 508 tys. zł. Wydatki te dotyczyły kosztów postępowań wynikających z decyzji administracyjnych wydawanych w imieniu Ministra w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (BON) w przedmiocie zobowiązań z tytułu wpłat przedsiębiorców na PFRON. Dyrektor BON wyjaśnił, że wzrost kosztów postępowań był związany z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r. (sygn. Akt II FPS 4/16), która zmieniła dotychczasowe orzecznictwo w zakresie wykładni art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 427-430, 1589-1644, 1899-1943, 2027-2043, 2002-2009)

3. Wydatki dysponenta III stopnia, wyniosły 52.692 tys. zł. Wydatki poniesione na utrzymanie obsługującego Ministra urzędu wyniosły 33.430 tys. zł, co stanowiło 95,6% planu po zmianach. Główną pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia.

W ustawie budżetowej na 2017 r. wynagrodzenia w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określone zostały w kwocie 22.990 tys. zł, w tym 21.278 tys. zł

⁶ Do badania w sposób losowy dobrane zostały wydatki w wysokości 25.728 tys. zł.

⁷ Badaniem objęto dotacje przyznawane na realizację konkursów w ramach programów FIO i ASOS oraz obsługę Programu Senior+ (konkursy w ramach Programu Senior+ od 2017 r. organizowane są na poziomie wojewodów). Należy podkreślić, że wydatki z ogólnej kwoty dotacji w wysokości 742.691 tys. zł zostały wydatkowane przez PFRON, a Ministerstwo było tylko przekąźnikiem. Oznacza to, że w ramach kontroli zbadano 97,9% kwoty dotacji, którymi faktycznie dysponowało Ministerstwo (109.722 tys. zł).

⁸ Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 274.703 tys. zł przeznaczone na realizację Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, 1.565 tys. zł przeznaczone na realizację Projektu Konsultacje+ w ramach PO WER i 2.706 tys. zł na realizację medialnej kampanii społecznej Wybieram pomoc w ramach NMF.

⁹ W tym: 1.043,6 tys. zł z tytułu zwrotu zasądzonej kwoty, 1.425 tys. zł odsetek oraz 14,4 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania stronie, a także 5,2 tys. zł na rzecz pełnomocnika strony.

¹⁰ Proces toczył się z powództwa byłego pracownika Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowego „Top-Team” spółki z o.o., a później jego żony. Spółka uważała, że to ona jest właścicielem praw autorskich do programu. Sąd jednak uznał, że był pracownik był współtwórcą programu, a spółka naruszyła jego prawa autorskie zawierając w 2003 r. i 2006 r. umowy z Ministerstwem, w których w zamian za wynagrodzenie przekazywała licencje do programu bez zgody współautora.

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 15 listopada 2017 r. (Sygn. Akt: I Aca 1396/17).

¹² Odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich jest niezależna od stwierdzenia winy bądź jej braku naruszającego. Odpowiedzialność za naruszenie praw autorskich skutkuje obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia autorskiego, w tym wypadku dwukrotności tego wynagrodzenia (zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. B prawa autorskiego w brzmieniu z czasu naruszeń).

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm. Orzeczenie dotyczyło zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych pobieranych przez płatnika.

zaplanowano na wynagrodzenia osobowe, a 1.712 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne. W ciągu roku plan wynagrodzeń został zmniejszony do kwoty 22.828 tys. zł. Wydatki zrealizowano w wysokości 21.228 tys. zł, tj. na poziomie 101,8% wydatków na ten cel w 2016 r. i 93% planu po zmianach.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wg Rb-70 w cz. 44 wynosiło 258 etatów (w zaokrągleniu do pełnych etatów), tj. o 1 etat mniej niż w 2016 r. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 6.871 zł miesięcznie tj. 102,8 % przeciętnego wynagrodzenia w 2016 r. (6.687 zł). Wzrost wynagrodzeń w porównaniu do 2016 r. wynikał w szczególności ze zwiększenia poziomu wynagrodzeń wynikających z realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

W 2017 r. wyłącznie z części 44 zawarto 440 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na łączną kwotę 1.111,3 tys. zł. W stosunku do 2016 r. liczba umów spadła o 282. Kwota wydatków z tego tytułu wyniosła 790,4 tys. zł, tj. o 1.197,4 tys. zł mniej niż w 2016 r. Największe wydatki z tego tytułu ponoszono na umowy z ekspertami oceniającymi wnioski organizacji pozarządowych o udzielenie dotacji w ramach FIO i ASOS.

(dowód: akta kontroli str. 395-413, 431-435, 1507-1565)

Na utrzymanie ogólnokrajowego systemu informatycznego w zakresie pomocy społecznej oraz utrzymania trwałości rezultatów projektu Emp@tia w części 44 wydatkowano 13.827 tys. zł (tj. 111,5% środków ujętych w ustawie budżetowej i 96,1% w planie po zmianach). Zrealizowane wydatki obejmowały:

- Utrzymanie systemów pomocy społecznej, w tym utrzymanie i rozwój Statystycznej Aplikacji Centralnej SAC wraz z utrzymaniem sprawności oprogramowań wspierających realizację zadań pomocy społecznej (m.in. OU „POMOST Std”, OU „Helios”, „TT-Pomoc”, OU „Opieka i Rodziny Zastępcze”, SZAFIR) oraz licencje systemu operacyjnego Microsoft Windows Server – 10.765 tys. zł;
- Utrzymanie trwałości rezultatów projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego, w tym świadczenie usług wsparcia technicznego dla systemów i oprogramowań – 3.062 tys. zł.

W ubiegłorocznym wystąpieniu¹⁴ po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w cz. 44, NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu osiągnięcia planowanego w projekcie Emp@tia wskaźnika rezultatu – 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady środowiskowe przy pomocy terminali mobilnych. Na dzień 30 stycznia 2018 r. elektronicznie zostało przeprowadzonych 153.208 wywiadów środowiskowych w 1.561 jednostkach (62,5% wszystkich jednostek), co oznacza osiągnięcie zaplanowanego wskaźnika rezultatu.

Wydatki majątkowe wyniosły 371 tys. zł, co stanowiło 98,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 98,9% planu po zmianach. Środki te wydatkowano m.in. na: rozbudowę infrastruktury sieciowej (169 tys. zł); rozbudowę środowiska serwerowni (67 tys. zł); zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (66 tys. zł); zakup urządzeń, drukarek i skanerów (32 tys. zł); zakup urządzeń i rozbudowę systemu obsługi sal konferencyjnych (6 tys. zł); wykup praw autorskich (31 tys. zł). Wydatki majątkowe w znacznej części dotyczyły utrzymania trwałości rezultatów projektu pn. Emp@tia i obejmowały zakup sprzętu wraz z oprogramowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 395-413, 713, 1362-1374, 1377-1384)

4. Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zrealizowano w wysokości 57.278 tys. zł, co stanowiło 176,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 92% planu po zmianach. Na ten cel wydatkowano:

- a) 14.834 tys. zł na działalność KOWR (w związku z realizacją PO Pomoc Żywnościowa, dalej PO PŻ);
- b) 40.087 tys. zł na działalność ARR (w związku z realizacją PO PŻ);
- c) 1.817 tys. zł na realizację programów, w tym: PO PŻ 2014-2020 w ramach Funduszu Europejskiej Pomocy Najbardziej Potrzebującym (1.214 tys. zł); Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, (PO WER) (393 tys. zł); Projektu pn. Budowanie

¹⁴ Wystąpienie po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne z dnia 27 kwietnia 2017 r.

struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) (102 tys. zł);

d) 540 tys. zł na realizację w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego Programu pn. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć, którego celem jest zmniejszenie zjawiska przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w Polsce. Wydatki dotyczące realizacji projektów w ramach NMF wynosiły 522 tys. zł, w tym m.in.: 478 tys. zł stanowiły wydatki w ramach projektu predefiniowanego pn. Rodzina polska – wolna od przemocy (Programu Operacyjnego PL14). Projekt został omówiony w dalszej części wystąpienie dotyczącym realizacji wydatków budżetu środków unijnych;

e) 205 tys. zł na realizację projektu w ramach PO Polska Cyfrowa.

(dowód: akta kontroli str. 395-413)

5. W 2017 r. zawarto 25 umów, które poprzedzono postępowaniem w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej ustawa Pzp), w tym 13 umów zawartych w trybie przetargu nieograniczonego, cztery na podstawie umów ramowych zawartych przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR), sześć na usługi społeczne oraz dwie w trybie zamówienia z wolnej ręki. W 10 z realizowanych zamówieniach wydatkowano środki z części 44 w wysokości 971,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne¹⁶ na łączną kwotę 946,4 tys. zł (wartość umów). Na te zamówienia w cz. 44 wydano w 2017 r. 432,3 tys. zł, tj. 44,5% wydatków z tej części.

W trybie przetargu nieograniczonego¹⁷ zakupiono licencję systemu operacyjnego Microsoft Windows Server Datacenter 2016 dla serwerów fizycznych i licencji Windows Server CAL 2016 dla serwerów wirtualnych. Szacunkową wartość zamówienia określono na kwotę 452,4 tys. zł netto (równowartość 108,4 tys. euro). Umowę zawarto 21 grudnia 2017 r. z wykonawcą, który zaoferował najniższą cenę (475,1 tys. zł) przez co uzyskał najwyższą liczbę punktów (cena była jedynym kryterium oceny ofert). Wydatek w części 44 zrealizowany został w kwocie 285 tys. zł.

Drugi objęty kontrolą przetarg nieograniczony¹⁸ dotyczył zamówienia na dostawę mebli biurowych i konferencyjnych na potrzeby Ministerstwa. Wartość tego zamówienia oszacowano na kwotę 250,8 tys. zł netto (równowartość 60,1 tys. euro). Zamówienie podzielone zostało na dwie części (cz. 1: Krzesła obrotowe i konferencyjne – wartość szacunkowa 132,1 tys. zł; cz. 2: Meble biurowe i konferencyjne – wartość szacunkowa 118,7 tys. zł). Ministerstwo zawarło dwie umowy z dwoma dostawcami: w części 1 w dniu 8 grudnia 2017 r. z firmą T. Sp. z o.o., która jako jedyna złożyła ofertę na kwotę 244,8 tys. zł brutto (przy szacowanych 162,5 tys. zł), przez co dokonano zwiększania środków na ten cel; w części 2 w dniu 13 grudnia 2017 r. z firmą PPHU, która uzyskała najwyższą liczbę punktów. W postępowaniu pod uwagę wzięto siedem ofert. Łączny wydatek w cz. 44 związany z realizacją przedmiotowej umowy wyniósł 97,5 tys. zł.

Kontrolą objęto także jedno postępowanie realizowane na podstawie tzw. umów ramowych. MRPiPS skierowało zaproszenia do składania ofert czterem wykonawcom, z którymi COAR zawarło umowy na dostawę sprzętu komputerowego objętego zamówieniem. Na zaproszenie odpowiedziało konsorcjum dwóch firm, których oferta z ceną 145,3 tys. zł została wybrana jako najkorzystniejsza. Wydatek w części 44 wyniósł 49,7 tys. zł.

W omawianych powyżej zamówieniach publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1035-1567, 1944-2077f)

6. W 2017 r. w Ministerstwie zawarto 17 umów o wartości powyżej 30 tys. euro z wyłączeniem procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Analizie poddano umowę, zawartą w dniu 6 października 2017 r. przez Ministerstwo, reprezentowane przez Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

¹⁶ 2 postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz 1 w ramach umowy ramowej zawartej przez COAR.

¹⁷ Umowa nr 25/DI/PN/2017.

¹⁸ Umowa nr 13/1/BA/PN/2017 oraz nr 13/2/BA/2/PN/2017.

Niepełnosprawnych z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A.¹⁹ (dalej PWPW) na kwotę 60.125 tys. zł²⁰. Umowa dotyczyła produkcji i personalizacji legitymacji dokumentujących niepełnosprawność i stopień niepełnosprawności²¹ (dalej legitymacja).

Umowa zakładała, że PWPW będzie gotowa do końca 2017 r. do przygotowania 250 tys. legitymacji oraz 900 tys. sztuk rocznie na każdy kolejny rok obowiązywania umowy (do 2027 r.). Ministerstwo zadeklarowało odbiór przez Zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności legitymacji w liczbie nie mniejszej niż 150 tys. sztuk do końca 2017 r. i 360 tys. w kolejnych pełnych latach obowiązywania umowy. Cenę jednostkową legitymacji określono na 8 zł brutto. W 2017 r. na ten cel uruchomiono środki z rezerwy celowej (2.000 tys. zł), jednak wydano 120,7 tys. zł, czyli 6%.

Zgodnie z umową, w przypadku, niespełnienia warunku odbioru zadeklarowanych liczb legitymacji, PWPW zastrzegło sobie możliwość naliczania wynagrodzenia z tytułu nieodebranych legitymacji. W listopadzie 2017 r. odebrano 15.096 sztuk legitymacji. W grudniu 2017 r. dostarczono kolejne 34.939 sztuk, za które zapłacono w styczniu 2018 r. PWPW nie skorzystała z możliwości dochodzenia od Ministerstwa dodatkowego wynagrodzenia z tytułu nieodebranych legitymacji w wysokości 799.720 zł. Dyrektor BON wyjaśnił, że w 2017 r. wydanych zostało łącznie 652 tys. orzeczeń o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, dlatego też określenie maksymalnej liczby legitymacji do odbioru na poziomie 360 tys. sztuk nie jest przejawem niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Odnosząc się do tych wyjaśnień wskazać należy, że liczba wyprodukowanych legitymacji w listopadzie, powiększona o liczbę wyprodukowanych legitymacji w grudniu znacznie odbiega, od zadeklarowanej do odbioru liczby 150 tys.

BON wyłoniło wykonawcę i podpisało umowę, uzasadniając to art. 4 pkt 5 lit b ustawy Pzp, z którego wynika, że ustawy nie stosuje się, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa. Dyrektor BON wyjaśnił, że legitymacja zawiera dane wrażliwe, a „ujawnienie danych demograficznych wykluczających pewne kategorie osób z działań na rzecz obronności, mogłoby negatywnie wpłynąć na ocenę stanu mobilizacji i obronności kraju.” Ponadto – jego zdaniem – uprawnienia jakie daje legitymacja „mogą mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne i finansowe budżetu państwa”, ponieważ kilka milionów osób niepełnosprawnych posiada uprawnienia do świadczeń finansowanych i rzeczowych, a legitymacja potwierdza prawo do korzystania z wielu tych świadczeń. Ministerstwo w swojej decyzji kierowało się także opiniami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która uważa, że państwo powinno mieć kontrolę nad procesem wytwarzania określonych dokumentów.

Ministerstwo w toku kontroli nie wykazało, jaki „istotny interes bezpieczeństwa państwa”, zadecydował o zastosowaniu art. 4 pkt 5 lit. b ustawy Pzp. Na ewentualne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego i finansowego państwa z tytułu nieuprawnionego posługiwania się legitymacjami i ich fałszowania nie przedstawiono stosownej dokumentacji – Ministerstwo nie posiadało danych dotyczących skali takich nadużyć. Ponadto, legitymacja osoby niepełnosprawnej nie jest zaliczana do dokumentów publicznych i druków o znaczeniu strategicznym²² wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20

¹⁹ Rozmowy prowadzono wyłącznie z PWPW. Nie sprawdzano cen rynkowych innych producentów. Początkowo Biuro przedstawiło koncepcję zlecenia realizacji zadania Zakładowi Wydawniczo-Poligraficznemu MRPiPS, ale okazało się, że nie jest on w stanie zapewnić oczekiwanego zakresu zabezpieczeń blankietu legitymacji.

²⁰ Na 2017 r. określono to wynagrodzenie na maksymalnie 1.625 tys. zł, a na każdy kolejny pełny rok kalendarzowy – na 5.850 tys. zł.

²¹ Minister został zobowiązany do zapewnienia produkcji blankietów legitymacji dokumentujących niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności oraz ich personalizacji i dystrybucji, zgodnie z art. 6cb ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.). Na podstawie art. 6c ust. 9 tej ustawy Minister wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1541), które wprowadzało nowy wzór legitymacji.

²² W dniu 20 grudnia 2017 r. do Sejmu trafił rządowy projekt ustawy o dokumentach publicznych (Druk 2153), który zakłada, że PWPW stałaby się Drukarnią Narodową i uzyskała wyłączność na produkcję niektórych dokumentów, w tym legitymacji osób niepełnosprawnych. Jednak w przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych (dalej BAS) opinii prawnej dotyczącej tego projektu ustawy wynika, że BAS ma poważne wątpliwości co do umieszczenia w katalogu dokumentów, których wytwarzanie miałyby zostać wyłączone z zakresu regulacji dotyczących zamówień publicznych niektórych dokumentów, w tym legitymacji, które trudno uznać za kluczowe punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, czy to zewnętrznego czy wewnętrznego.

lipca 2016 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych i druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa²³.

NIK stwierdza, iż podstawy, na których oparto się Ministerstwo zawierając umowę z PWPW nie zawierały jednoznacznych przesłanek wskazujących na występowanie istotnego interesu bezpieczeństwa państwa. NIK nie kwestionuje prawa państwa do zachowania kontroli nad produkcją wybranych dokumentów, zwraca jednak uwagę, że zasada ta mogła być dochowana również przy wyborze innych niż PWPW podmiotów.

7. W ustawie budżetowej na dotacje celowe zaplanowano 775.409 tys. zł. W ciągu roku środki na ten cel zwiększono do wysokości 856.609 tys. zł, a wykorzystano 852.413 tys. zł.

Największą pozycję w wydatkach stanowiła dotacja dla PFRON w kwocie 742.691 tys. zł, głównie na wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (716.860 tys. zł) oraz zrekompensowanie gminom 50% dochodów, utraconych wskutek zastosowania ustawowych zwolnień z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej (25.831 tys. zł).

Na realizację dwóch programów dotacyjnych, tj. Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020²⁴ oraz Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020²⁵ Ministerstwo przeznaczyło 96.329 tys. zł. Programy te, oraz nadzorowany przez Ministra Program Senior+ na lata 2015-2020 objęto kontrolą.

Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020

W ustawie budżetowej na 2017 r. na realizację zaplanowano 7.500 tys. zł. Plan zwiększono do kwoty 58.758 tys. zł. Wydatki wyniosły 57.820 tys. zł²⁶, co stanowiło 98,4% planu. Niepełne wykonanie wydatków wynikało m.in. z wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego²⁷, na mocy której z dniem 28 października 2017 r. realizacja programu została przejęta przez Instytut Wolności.

Na dotacje dla organizacji pozarządowych wykorzystano 57.301 tys. zł, dofinansowując łącznie 674 oferty (w tym 134 dwuletnie i trzyletnie, na które podpisano umowy w 2016 r.), z tego 35.076 tys. zł stowarzyszenia, 19.825 tys. zł otrzymały fundacje, a 2.400 tys. pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych. Wydatki bieżące na obsługę FIO zaplanowano w kwocie 858 tys. zł, a wydatkowano 519 tys. zł (60,4%), w tym 464 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia bezosobowe dla osób obsługujących program (głównie ekspertów oceniających oferty i sprawozdania).

Celem Programu FIO jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. W Programie FIO wydzielono pięć priorytetów. Priorytety od I do IV odpowiadają merytorycznym celom Programu²⁸, a Priorytet V obsłudze Programu. Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹ (dalej ustawa o działalności pożytku publicznego) podstawą uzyskania dotacji były konkursy, w których komisje opiniują złożone oferty. Na tej podstawie sporządzano odrębnie dla poszczególnych priorytetów listy rankingowe z liczbą przyznanych punktów (od najwyższej punktowanej).

Ogłoszenie o naborze do konkursu FIO Edycja 2017 zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) w dniu 6 września 2016 r. Dołączono do niego Regulamin konkursu FIO Edycja 2017 z sierpnia 2016 r.³⁰ Tego samego dnia ogłoszono także erratę do Regulaminu,

²³ Dz. U. poz. 1089.

²⁴ Program przyjęty uchwałą nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r.

²⁵ Program przyjęty uchwałą Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

²⁶ Wydatki na FIO w 2016 r. wyniosły 57.337 tys. zł.

²⁷ Dz.U. poz. 1909, ze zm.

²⁸ I. Małe inicjatywy. II. Aktywne społeczeństwo. III. Aktywni obywatele. IV. Silne organizacje pozarządowe.

²⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 450.

³⁰ Zgodnie z ogłoszeniem Ministra o naborze wniosków do Programu FIO Edycja 2017 można było wnioskować o dotację: w Konkursie Ogólnym od 10 tys. zł do 100 tys. zł, w Prioryecie 1, Komponent Regionalny od 370 tys. zł do 902 tys. zł, w Prioryecie 1, Komponent Tematyczny do 1 mln zł, w Prioryecie 4, Komponent Działań Systemowych: od 10 tys. zł do 250 tys. zł.

która wprowadzała m.in.: uzupełnienie listy kryteriów formalnych i uzupełnienie karty oceny oraz nowe kryteria strategiczne.

W konkursie FIO Edycja 2017 złożono łącznie 2.839 wniosków – 40 ofert w Priorytecie I, 1596 w Priorytecie II, 911 w Priorytecie III i 292 w Priorytecie IV. Pozytywną ocenę formalną przeszło łącznie 2.789 wniosków, w kolejnych priorytetach odpowiednio: 31, 1583, 886 i 289 ofert, które skierowano do oceny merytorycznej. Dofinansowanie przyznano 638 podmiotom, z którymi zawarto 533 umowy (część podmiotów składała oferty wspólne).

Regulamin konkursu FIO 2017 pozwalał Ministrowi weryfikować opinie ekspertów w trybie tzw. oceny strategicznej. W 2017 r. na podstawie decyzji³¹ Ministra zmieniającej ocenę ekspertów dofinansowanie przyznano dodatkowo 54 ofertom. Ponadto Minister rozdysponował środki uwolnione ze względu na niewykorzystanie całości kwot przeznaczonych na dotacje, m.in. w związku z rezygnacjami organizacji z otrzymanych dofinansowań. Z zamieszczonych w BIP sześciu decyzji Ministra (dwóch z 20 kwietnia i po jednej z 1 czerwca, 27 lipca, 11 sierpnia i 11 września) wynika, że w tym trybie dofinansowanie przyznano kolejnym 26 podmiotom (23 projektom), a jednemu zwiększono kwotę dotacji. Środki rozdysponowane w trybie ocen strategicznych i podziału środków uwolnionych nie przekraczały 10% ogółu dotacji (5.663,8 tys. zł na realizację 77 wniosków).

W 2017 r. Minister obniżył również punktację przyznaną przez ekspertów czterem wnioskom, tym samym pozbawiając dofinansowania z FIO projekty złożone przez sześć organizacji (jeden z wniosków był ofertą wspólną trzech podmiotów). Dyrektor Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej wyjaśniła, że Minister zgodnie z Regulaminem Konkursu FIO ma prawo dokonywania oceny strategicznej ze względu na realizację bieżących polityk publicznych, a Regulamin nie zakłada, że może mieć ona wyłącznie pozytywny charakter.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. wynikało, że wśród należności powstałych z tytułu niewywiązywania się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach FIO były także należności, których ściągalność mogła się przedawnić. W związku z tym NIK sformułowała wniosek o podjęcie skutecznych działań w celu egzekwowania zagrożonych przedawnieniem należności z tytułu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. W 2017 r. trwały działania egzekucyjne dotyczące zarówno tych należności, jak i innych w związku z niewywiązywaniem się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach FIO.

(dowód: akta kontroli str. 2723-2951)

Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020

W ustawie budżetowej na 2017 r. na realizację Programu zaplanowano 7.500 tys. zł. Plan został zwiększony do 39.005 tys. zł. Wydatki wyniosły 38.888 tys. zł, z tego 37.532 tys. zł na dotacje przyznane w konkursie, a 856 tys. zł na obsługę techniczną, w tym m.in. na organizację kampanii społecznej Bezpieczny i Aktywny Senior – 385 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania wszystkich środków było m.in. złożenie mniejszej liczby ofert niż prognozowano oraz niższe niż zakładano wydatki na ww. kampanię społeczną.

W konkursie ASOS edycja 2017 r. wpłynęło 1.647 wniosków o dofinansowanie projektów w czterech priorytetach³². Do dofinansowania przyjęto 362 wnioski. Dofinansowanie otrzymało 370 projektów (8 z nich realizowały po dwie organizacje) na kwotę 37.532 tys. zł.

Minister ma prawo do dokonywania ocen strategicznych wniosków „ze względu na realizację bieżących polityk publicznych”³³ oraz podziału środków uwolnionych m.in.

³¹ Nie była to decyzja w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

³² W Priorytecie I – *Edukacja osób starszych* złożono 511 wniosków, z których przyjęto do dofinansowania 77. W Priorytecie II – *Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz i międzypokoleniową* – wpłynęły 632 wnioski, z których dofinansowano 116; w Priorytecie III – *Partycypacja społeczna osób starszych* – wpłynęło 165 wniosków, z których przyjętych zostało 70; w Priorytecie IV – *Usługi społeczne dla osób starszych* – wpłynęło 339 wniosków, z których przyjętych zostało 99. Dla porównania - w edycji 2016 r. wpłynęły łącznie 2244 oferty - w priorytecie I - 683, w II - 957 w III - 217, w IV - 386, s realizowane były 432 projekty.

³³ § 8 ust. 1 Zarządzenia nr 48 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w edycji 2017 r. otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 oraz Regulamin otwartego konkursu ofert w ramach RP ASOS na lata 2014-2020 Edycja 2017.

z tytułu rezygnacji podmiotów, którym przyznano dofinansowanie lub niewykorzystania części alokacji na dany priorytet, tzw. resztówek³⁴. Zgodnie z zarządzeniami Ministra dotyczącymi kolejnych edycji konkursu, do 2016 r. Minister mógł w trybie oceny strategicznej rozdysponować 10% kwoty przeznaczonej na dotacje w danym roku, a oferty przyjęte w ramach oceny strategicznej miały zostać „wyraźnie oznaczone w zestawieniu ofert zakwalifikowanych do Programu (rankingu)”. W regulaminie konkursu ofert na 2017 r. nie określono żadnego limitu (pozostawiono jednak wymóg dotyczący ich oznaczenia). Minister w specjalnym trybie rozdysponował kwotę 1.300 tys. zł (łącznie 23 wnioski dofinansowane w trybie oceny strategicznej i ze środków uwolnionych), co stanowiło ok. 3,5% ogółu udzielonych dotacji. Dziewięć ocen zostało oznaczone na liście rankingowej.

Na obsługę techniczną RP ASOS w 2017 r. wydatkowano 856 tys. zł, z tego na: umowy zlecenia i umowy o dzieło dla zespołu osób obsługujących Program i ekspertów dokonujących oceny merytorycznej ofert i sprawozdań (345 tys. zł); na działania promocyjne 417,2 tys. zł, w tym na kampanię społeczną Bezpieczny i Aktywny Senior – 385 tys. zł. MRPiPS zawarło m.in. umowy na zamieszczanie reklam w Tygodniku Do Rzeczy (umowa na 12,3 tys. zł), Tygodniku Wprost (11,1 tys. zł) oraz emisję materiałów w Radiu RDN Małopolska (105 tys. zł za 8 audycji) i w TVP (280 tys. zł).

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44 NIK wnioskowała o rozpoznanie możliwości korzystania z bezpłatnej emisji kampanii społecznych w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji. W dniu 27 stycznia 2017 r. Ministerstwo wystosowało pismo do Prezesa Zarządu Polskiego Radia oraz Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. z informacją o planowanej kampanii informacyjnej „Bezpieczny i Aktywny Senior” oraz z zapytaniem o możliwość skorzystania z bezpłatnych emisji. W efekcie 16 marca 2017 r. został podpisany list intencyjny pomiędzy Ministrem, a Prezesem Zarządu TVP S.A. i Członkiem Zarządu TVP S.A. w celu „podjęcia szerszej współpracy między stronami w dziedzinie realizacji misji publicznej TVP dotyczącej propagowania tradycyjnej roli osób starszych w rodzinie i społeczeństwie, jako osób kształtujących tożsamość rodzinną, podtrzymujących kulturę i przyczyniających się do realizacji zadań rodziny”. Powyższa umowa z TVP została wykorzystana w 2017 r. podczas organizacji kampanii w ramach ASOS – Bezpieczny i Aktywny Senior. W dniu 23 czerwca 2017 r. MRPiPS i TVP podpisały porozumienie w sprawie przeprowadzenia wspólnie tej kampanii informacyjnej.

Pod koniec 2016 r. na zlecenie Ministerstwa Instytut Rozwoju Służb Społecznych przeprowadził badanie ewaluacyjne Programu. W raporcie końcowym zawarto m.in. istotne wnioski³⁵ i wynikające z nich rekomendacje³⁶. Z uwagi na termin powstania raportu, wnioski i rekomendacje nie mogły być wykorzystane przy organizacji konkursu edycja 2017. Wprowadzenie niektórych z nich, np. dotyczących nowych wskaźników, wymaga podjęcia uchwały przez Radę Ministrów w sprawie zmiany obowiązującego Programu. Od edycji 2017 prowadzone są wizyty monitorujące obejmujące swym zasięgiem ok. 10% dofinansowanych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 2952-3251)

Program wieloletni „Senior+” na lata 2015-2020

W 2017 r. na ten cel uruchomiono środki z rezerwy celowej w kwocie 150 tys. zł, z których wydatkowano 98 tys. zł, tj. 65,3% planu. Środki przeznaczono na utworzenie platformy internetowej do obsługi Programu (70 tys. zł) oraz organizację Spotkania Seniorów (28 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków wynikało z niższych kosztów poniesionych na ww.

³⁴ Pkt 13 Regulaminu RP ASOS na lata 2014-2020 Edycja 2017.

³⁵ Wśród wniosków znalazły się m.in. stwierdzenia, że diagnoza dotycząca sytuacji starzejącego się społeczeństwa jest częściowo nieaktualna, a opis i analiza danych nie jest wystarczająca dla wskazania, jaki konkretny problem miałby być rozwiązany dzięki realizacji ASOS; system monitorowania wymaga poprawek, a wskaźniki nie spełniają kluczowego kryterium trafności, gdyż nie odnoszą się do istotnych zjawisk obszaru interwencji; w toku badań terenowych natknięto się na organizacje pozarządowe, ewidentnie powołane do wyludzenia publicznych pieniędzy, które wykorzystywały tożsamość osób rzekomo reprezentujących dane stowarzyszenie bez ich wiedzy; podział na priorytety i cele szczegółowe jest nieprzejrzysty i nie spełnia swej roli.

³⁶ M.in.: potrzeba dokonania diagnozy sytuacji osób starszych w kraju i uzupełnienie i aktualizacja diagnozy dla Programu ASOS, w tym także selekcja tych obszarów, na które program ma faktyczne oddziaływanie; wybór nowych wskaźników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia celów Programu; wzmocnienie procedur kontrolnych; włączeniu jednostek samorządu terytorialnego do katalogu podmiotów mogących się ubiegać o dofinansowanie; dokonanie przeglądu i weryfikacji kierunków działań.

działania. W 2017 r. Ministerstwo po raz pierwszy nie organizowało konkursów w ramach tego Programu. Zadanie to zostało przeniesione na wojewodów.

W wystąpieniach po kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2015- 2016 w cz. 44, NIK wnioskowała, o dostosowanie terminu ogłaszania tego konkursu do możliwości organizacyjnych podmiotów realizujących zadania. Wniosek został zrealizowany. Edycja programu na 2017 r. została ogłoszona 20 lutego 2017 r., czyli cztery miesiące wcześniej niż w 2015 i w 2016 r.

W edycji 2017 r. nie powstał regulamin otwartego konkursu ofert. Nowe zasady organizacji konkursu zostały opisane w ogłoszeniu o otwartym konkursie, do którego dołączono Program wieloletni Senior+ na lata 2015-2020 w brzmieniu nadanym załącznikiem do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020³⁷. Uchwała ta m.in. zmieniała nazwę programu na Senior+ oraz zmniejszała środki przewidziane na realizację tego programu w 2017 r. z 60 mln zł do 30 mln zł. Do Programu wprowadzono zmieniony opis „Sposobu wyboru ofert”, w którym przewidziano, że oferty będą rozpatrywane pod względem formalnym i merytorycznym przez wojewodów. Po dokonaniu oceny ofert wojewodowie mieli przekazywać do Ministerstwa zestawienia ofert zakwalifikowanych do Programu w Module I (nowe placówki Senior+) i listy ofert w Module II (dofinansowanie działających placówek Senior+). Program przewidywał dla Ministra prawo dokonania wyboru ofert na podstawie ocen przeprowadzonych przez wojewodów i wskazanie wysokości przyznanej dotacji

W dniu 28 kwietnia 2017 r. Ministerstwo ogłosiło zbiorcze wyniki otwartego konkursu ofert w ramach Programu Senior+ Edycja 2017. Łącznie wpłynęło 305 wniosków spełniających wymogi formalne - 181 ofert w module I i 124 w module II. Departament Polityki Senioralnej przedłożył Ministrowi rekomendacje wszystkich ofert przekazanych przez wojewodów. Minister zmienił jednak oceny merytoryczne wojewodów i nie przyznał dofinansowania 50 jst (w Module I), które dostały pozytywną ocenę od wojewodów oraz rekomendację od Departamentu Polityki Senioralnej. Ostatecznie dotacje otrzymało 131 jst w Module I i 124 w Module II. W wynikach konkursu 50 wniosków jst w Module I widnieje jako „PROJEKTY NIEDOFINANSOWANE”.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że wojewodowie zostali pismem z 16 maja 2017 r. poinformowani o wynikach konkursu oraz otrzymali uzasadnienie podziału środków. W odpowiedzi dla NIK zaznaczyła, że w ramach I modułu dokonano takiego podziału środków z uwagi na przekroczenie alokacji w edycji 2017 przy uwzględnieniu zmiennych takich jak: liczba gmin w województwie, liczba placówek utworzonych w ramach programu w województwie, wysokość wartości Active Ageing Index³⁸ dla województwa.

W 2017 r. utworzono 32 Dzielne Domy „Senior+”, 81 Klubów „Senior+”, a 124 już istniejące placówki otrzymały wsparcie na zapewnienie bieżącego funkcjonowania. Łącznie na koniec roku 2017 funkcjonowało 159 Dzielnych Domów i 81 Klubów „Senior+”, zapewniających 6278 miejsc dla osób starszych. Z danych przekazanych przez urzędy wojewódzkie do MRPiPS wynika, że na realizację programu wydatkowano 24.354,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3252-3406)

Ponadto kwoty dotacji przeznaczono na realizację takich programów jak:

- a) Program Osłony pn. Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Wydatkowano 2.785 tys. zł, co stanowiło 92,8% planu po zmianach. Udzielono wsparcia finansowego podmiotom różnych szczebli samorządu terytorialnego w tworzeniu systemów przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
- b) Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności. Środki w kwocie 6.204 tys. zł (tj. 99% planu) przeznaczono dla podmiotów świadczących usługi w zakresie pomocy w sytuacjach kryzysowych, prewencji bezdomności i wychodzenia z niej. Zawarto 62 umowy na udzielenie wsparcia z podmiotami wyłonionymi w konkursie.
- c) Program Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar

³⁷ M.P. z 2016 r. poz. 1254.

³⁸ Wskaźnik aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym – 2015, Warszawa 2016, Tabela 10, s. 24.

2020. Kwotę 3.165 tys. zł (tj. 96,8% planu) przekazano 49 podmiotom³⁹.

- d) Program Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W trybie konkursu ofert wybrano 42 podmioty, którym przekazano 2.735 tys. zł (tj. 97,4% planu).

(dowód: akta kontroli str. 427-430)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku jednoznacznych przesłanek wskazujących na występowanie istotnego interesu bezpieczeństwa państwa przy wyborze – na podstawie art. 4 pkt 5 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych – wykonawcy produkcji i personalizacji legitymacji osoby niepełnosprawnej.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 44 zaplanowano w kwocie 130.605 tys. zł. Plan zmieniano 13 razy, zwiększając w ciągu roku budżetowego wydatki łącznie per saldo o kwotę 160.821,4 tys. zł. Zmiany te dotyczyły m.in. zwiększenia wydatków o środki z rezerwy celowej z przeznaczeniem na realizację PO PŻ – 166.074,3 tys. zł oraz realizację działań NMF – 2.700,1 tys. zł. Plan po zmianach obejmował wydatki w wysokości 291.426,4 tys. zł. Ogółem z rezerw celowych w budżecie środków europejskich pochodziło w 2017 r. w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne 168.780,4 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 wyniosły 279.931 tys. zł⁴⁰ (o 109.815 tys. zł więcej niż w roku 2016), co stanowiło 96,1% planu po zmianach.

Z budżetu środków europejskich w części 44 finansowane były w 2017 r. głównie zadania związane z realizacją projektów w ramach PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (PO PŻ), PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa (PO PŻ)⁴¹

Wydatki na PO PŻ z budżetu środków europejskich wyniosły 274.703 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach. Środki te przeznaczono na zakup i dostawę artykułów spożywczych do magazynów organizacji partnerskich w ramach PO PŻ 2014-2020, finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Łącznie zakupiono żywność za kwotę 248.389 tys. zł, a koszty administracyjne wyniosły 26.314 tys. zł (w kwocie tej ujęte są także wydatki na transport, magazynowanie i dystrybucję żywności). Program realizowany jest przez Ministerstwo, które pełni w PO PŻ rolę Instytucji Zarządzającej, a także Agencję Rynku Rolnego (ARR), która była Instytucją Pośredniczącą i jednocześnie beneficjentem oraz organizacje partnerskie wyłonione w drodze konkursu. Na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR)⁴², ARR z dniem 1 września 2017 r. stała się Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa i przejęła dotychczasowe zadania ARR.

Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących jest określana corocznie w wytycznych Instytucji Zarządzającej. Sprawozdania z realizacji PO PŻ, zgodnie z wytycznymi IZ, mają sporządzać zarówno organizacje partnerskie, jak i ARR/KOWR. Porównując rok do roku (z których każdy obejmuje część dwóch podprogramów) można stwierdzić, że w 2017 r. organizacje partnerskie objęły wsparciem 1.365.491 osób, czyli o ponad 15% więcej niż w 2016 r. (1.183.227 osób). W ramach całego podprogramu 2016

³⁹ W ramach Programu zorganizowano trzy konkursy: „Partnerstwa przeciw wykluczeniu społecznemu – profesjonalne formy pomocy ze szczególną rolą zatrudnienia socjalnego”; „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego”; „Aktywne postawy młodzieży – podnoszenie kompetencji, przedsiębiorczości i odpowiedzialności w wymiarze środowiska”.

⁴⁰ Szczegółowym badaniem objęto środki na realizację PO PŻ w kwocie 274.703 tys. zł; na realizację PO WER w kwocie 2.501 tys. zł oraz na działania w ramach NMF w kwocie 2.727 tys. zł.

⁴¹ PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 jest krajowym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym, który realizowany jest w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014 r., str. 1). PO PŻ jest finansowany ze środków Unii Europejskiej (FEAD) i ze środków krajowych (budżet państwa) w proporcji 85% i 15%. Alokacja Funduszu dla Polski na okres realizacji w latach 2014-2020 wynosi około 473 mln euro. Wkład środków krajowych wynosić będzie około 83 mln euro. Pomoc w ramach PO PŻ kierowana jest do tych osób i rodzin, które z powodu niskich dochodów nie mogą zapewnić sobie (rodzinie) odpowiednich produktów żywnościowych (posiłków).

⁴² Dz.U. poz. 624 i 1503.

roku, który trwał od sierpnia 2016 r. do lipca 2017 r. pomocą żywnościową objęto 1.323.995 osób. Do końca 2017 r. organizacje partnerskie w ramach podprogramu 2017 objęły pomocą 1.237.709 osób (przy czym dystrybucja rozpoczęta w sierpniu 2017 będzie prowadzona do czerwca 2018 r.).

ARR/KOWR oraz organizacje partnerskie zobowiązane są do składania sprawozdań rocznych do 31 marca roku następnego. Ze sprawozdania rocznego za 2017 r. od ARR wynika, że w 2017 r (Podprogram 2016 i 2017) zakupiono 68.549,4 ton żywności, z których organizacjom partnerskim dostarczono 63.623,2 tony. Poszczególne organizacje przekazały odbiorcom: PCK – 4.802,87 tony żywności, Caritas Polska – 11.955,93 t, PKPS – 13.760,36 t i Federacja Polskich Banków Żywności – 36.998,98 t.

PCK udzieliło pomocy żywnościowej 79.208 osobom, w tym 23.136 dzieciom poniżej 15 roku życia i 5.061 osobom powyżej 65 roku życia. Caritas Polska dostarczyła pomoc 299.003 osobom, w tym 75.137 dzieciom i 25.783 osobom powyżej 65 roku życia, PKPS udzielił pomocy 282.318 osobom, w tym 84.481 dzieciom i 19.022 osobom pow. 65 roku życia. Największej liczbie osób pomocy udzieliła Federacja Polskich Banków Żywności – 704.962 osobom, w tym 207.774 dzieciom i 62.220 osobom starszym.

Z Podsumowania ogólnopolskich wyników sprawozdania jednorazowego Centralnej Aplikacji Statystycznej na temat PO PŻ 2014-2015 Podprogram 2015 wynikało, że skierowań na uzyskanie pomocy żywnościowej do stycznia 2016 r. nie wydawało 665 z 2.491 ośrodków pomocy społecznej (26,7%). W związku z powyższym, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44, NIK wniosowała o „Kontynuację działań w celu objęcia pomocą żywnościową w ramach PO Pomoc Żywnościowa osób potrzebujących jej we wszystkich gminach w Polsce”. MRPIPS zapewniło, że takie działania są prowadzone, a zgodnie z danymi pozyskanymi z ośrodków pomocy społecznej w styczniu 2017 r. odsetek „białych plam”, tj. gmin nieobjętych PO PŻ zmniejszył się do 15%, natomiast styczniu 2018 r. do poziomu 10% (258 gmin). Z końcem Podprogramu 2017 Ministerstwo prognozuje osiągnięcie wskaźnika na poziomie 7%.

W marcu 2017 r. na zlecenie Ministerstwa, przeprowadzone zostało badanie organizacji partnerskich i odbiorców końcowych programu operacyjnego w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących⁴³. Zgodnie z wynikami badania, w połowie objętych badaniem placówek żywność dostarczana jest odbiorcą raz w miesiącu. Ponad 20% badanych placówek świadczących usługi w ramach PO PŻ zwraca uwagę na występujące trudności w realizacji programu, są to m.in.: zbyt skromne środki na działania administracyjne, zatrudnienie, magazynowanie, a zwłaszcza transport; biurokracja; złe warunki lokalowe; nieregularne terminy dostaw; brak osób zdolnych do rozładunku. Około 34% badanych placówek obserwuje spadek zainteresowania pomocą żywnościową w związku z poprawą sytuacji materialnej, a 23% jako przyczynę spadku zainteresowania podaje wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2722)

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój. Wydatki stanowiły kwotę 2.501 tys. zł, tj. 29,8% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 26,2% w planie po zmianach. Tak niskie wykonanie wynikało z mniejszych niż zakładano wydatków na realizację projektów w ramach PO WER. Środki te zostały przeznaczone na realizację projektów:

- a) „Konsultacje + w ramach Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” na lata 2017-2021. Przyjęty w 2016 r. Program „Za życiem”⁴⁴ to oferta wsparcia dla rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci. Obejmuje m.in. zapewnienie opieki nad kobietą i dzieckiem w czasie ciąży i po porodzie, pomoc w zakresie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, dostęp do usług koordynacyjno- opiekuńczo-rehabilitacyjnych, a także specjalistyczne poradnictwo i pomoc asystentów rodziny. Po przyjęciu ustawy o wspieraniu kobiet w ciąży i rodzin, rząd zaczął rozważać wprowadzenie nowych form wsparcia i przygotował zmiany przepisów w ustawie o pomocy społecznej, ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Mają być one poddane szerokim konsultacjom społecznym,

⁴³ Badanie przeprowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej objęło 230 placówek odpowiedzialnych za dystrybucję żywności (z populacji 2.173) oraz 1.072 odbiorców końcowych.

⁴⁴ Uchwała Rady Ministrów z 20 grudnia 2016 r., w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250).

co jest głównym celem Projektu pn. Konsultacje +, realizowanego od 1 marca 2017 r., do 31 marca 2018 r. Wartość Projektu wynosi 2.777,1 tys. zł, z czego z Funduszy Europejskich 2.340,6 tys. zł, co stanowi 84,3% wartości projektu.

Wydatki w 2017 r. w wysokości 1.565 tys. zł dotyczyły: realizacji zadań w ramach umowy partnerskiej (z Caritas Polska), zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i emisji w programach telewizyjnych medialnych komunikatów z zaproszeniem do udziału w konsultacjach projektu ustawy rehabilitacji zawodowej i społecznej (...) i ustaw wdrażających Program kompleksowego wsparcia dla rodzin "Za życiem". Na kampanię społeczną dotyczącą Projektu poniesiono m.in. wydatki z tytułu zakupu czasu antenowego w TVP zgodnie z umową DPP/313/2017 w wysokości 349,9 tys. zł;

- b) System partycypacyjnego zarządzania sferą ekonomii społecznej, w tym: realizacja zadań w ramach umowy partnerskiej, wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w realizację projektu – 355 tys. zł;
- c) Zintegrowany system zapewnienia wysokiej jakości usług Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej, w tym: wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w realizację projektu, podróże służbowe, wykonanie komputerowej bazy online (Mapa Akredytowanych OWES), modyfikacja strony www.akses.pozYTEK.gov.pl, warsztaty dla osób posiadających wiedzę i doświadczenie z zakresu Standardów OWE – 283 tys. zł;
- d) Krajowa Sieć Reintegracji – wzmocnienie instytucji zatrudnienia socjalnego w działaniach polityki społecznej wobec wykluczenia społecznego (realizacja zadań w ramach umowy partnerskiej) – 211 tys. zł;
- e) Zintegrowany system monitorowania sektora ekonomii społecznej, w tym: wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w realizację projektu oraz organizacja posiedzeń Rady Partnerów i Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej – 87 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 414-416, 2292-2512)

Norweski Mechanizm Finansowy

Wydatki z budżetu środków europejskich w ramach NMF zostały poniesione w wysokości 2.727 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach. Dotyczyły one realizacji Programu Operacyjnego PL14 pn. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć, w tym m.in.: wydatki w ramach projektu predefiniowanego pn. Rodzina polska – wolna od przemocy dla Programu Operacyjnego PL14 (realizacja Ogólnopolskiej kampanii społecznej nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć - kampania telewizyjna, internetowa i prasowa) – 2.706 tys. zł oraz koszty działań uzupełniających (m.in. organizacja konferencji, podróże służbowe) – 21 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto działania dotyczące przygotowania i organizacji ogólnopolskiej medialnej kampanii społecznej dotyczącej przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy wobec kobiet, realizowanej w ramach projektu „Rodzina polska – wolna o przemocy” dla Programu Operacyjnego PL14 pn. „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” współfinansowanego z Funduszy Norweskich. Ministerstwo unieważniło zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, którego wartość oszacowano na kwotę 3,2 mln brutto (2,6 mln zł netto) dotyczące przeprowadzenia kampanii w trybie bezprzetargowym. Podpisano szereg odrębnych umów⁴⁵, mimo że do wniosku o udzielenie zamówienia na przeprowadzenie kampanii medialnej została dołączona notatka zawierająca uzasadnienie dotyczące braku możliwości podziału tego zamówienia. MRPIPS tłumaczyło zmianę decyzji bliskim terminem kwalifikowalności wydatków w projekcie Predefiniowanym „do 30 kwietnia 2017 r.” i niemożnością powtórzenia procedury przetargowej, i jednocześnie argumentowało, że ze względu na „niejednorodny przedmiotowo i podmiotowo zakres

⁴⁵ W ramach realizacji kampanii telewizyjnej i internetowej zawarte zostały 4 umowy o łącznej wartości 2.888,2 tys. z VAT, w tym na zakup czasu antenowego w Telewizji Polsat na 900 tys. zł, w Telewizji TRWAM na 188,2 tys. zł, w TV TVN na 900 tys. zł i z TV TVP na 900 tys. zł. W ramach kampanii outdoorowej, dotyczącej zakupu powierzchni reklamy zewnętrznej – zawarta została jedna umowa z firmą Clear Channel Poland Sp. z o.o. o wartości 141,5 tys. zł (31.01.2017 r.). W ramach kampanii prasowej zawarto 4 umowy o łącznej wartości 154 tys. zł na publikację artykułów w poradniku „Claudia” (8.02.2017 r.), dzienniku „Super Express” (8.02.2017 r.), poradniku „Życie na gorąco” (16.02.2017 r.) i tygodniku „Wprost” (16.02.2017 r.). Ponadto jeszcze 19 sierpnia 2016 r. MRPIPS zawarło umowę z firmą Mangusta Film Mariusz Nowakowski z Warszawy na wyprodukowanie dwóch spotów telewizyjnych (30 sekundowych) pt. Wybieram pomoc. Wartość umowy określono na kwotę 150,7 tys. zł brutto.

zamówień nie ma zatem przesłanek do stwierdzenia, że mogło dojść do nieuprawnionego podziału zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania wartości i konieczności zastosowania Pzp”. Zlecając wcześniejsze kampanie medialne⁴⁶ MRPiPS przeprowadzało postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargów nieograniczonych i nie dzieliło zamówień.

Na emisję spotów w ramach tej kampanii wydano łącznie 2.706,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto umowy MRPiPS z firmą EU-CONSULT Sp. z o.o. z dnia 20.07.2017 r. (Nr 16/DPS/NMF/2017) na wykonanie badania ewaluacyjnego Programu PL14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” współfinansowanego w ramach NMF 2009-2014 (na kwotę 23,4 tys. zł) oraz z dnia 20.10.2017 r. (Nr DPS/VII/1/2017) na wykonanie usługi badawczej pn. „Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia osób doznających przemocy oraz ocena efektywności i skuteczności stosowania form pomocy” (na kwotę 80 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2078-2291)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego jest ministrem⁴⁷ właściwym w zakresie definiowania celów/mierników w ramach funkcji 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, na poziomie czterech zadań: 13.1. Pomoc i integracja społeczna, 13.2. Świadczenia społeczne, 13.3. Sprawy kombatanów i osób represjonowanych oraz 13.5. Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna. Dysponent części 44 ponosił również wydatki na zadania w ramach Funkcji 14. Rynek pracy i 15. Polityka zagraniczna.

Badaniem objęto wydatki w ramach 13 (trzy zadania) i 14 (jedno zadanie) funkcji państwa.

Zadanie 13.1. – Pomoc i integracja społeczna⁴⁸ (wydatki – 5,66 mld zł). Na realizację zadania w cz. 44. wydatkowano 410.896,9 tys. zł. W ramach zadania obowiązywały trzy mierniki:

- stosunek liczby osób korzystających z pomocy niepieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej. W 2017 r. planowano osiągnięcie 50% wskaźnika, a osiągnięto około 49%;
- stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych. Zakładano osiągnięcie wskaźnika na poziomie 300 tys. osób (5%), a osiągnięto 2%, tj. 187 tys. osób (w ramach programów ASOS i „Senior+”). Nieosiągnięcie wskaźnika wynikało z mniejszej liczby dofinansowanych beneficjentów;
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną. Planowano osiągnięcie wartości 8,8% przy wskaźniku bazowym 9,1%. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo nie posiadało danych dotyczących realizacji tego wskaźnika..

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. NIK wniosowała o uwzględnienie zasady porównywania efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika budżetu zadaniowego nr 13.1.4.1 - Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się. W kontroli wykonania budżetu w 2017 r. stwierdzono, że nadal zastosowany w działaniu miernik „liczba podjętych inicjatyw zwiększających udział osób starszych w życiu i

⁴⁶ Np. postępowanie z 2015 r. o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnej projektu pn. „System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny”, (znak sprawy 7/DI/PN/2015; wartość umowy 1.131,6 tys. zł).

⁴⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 45 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

⁴⁸ Podzadanie 13.1.2. – Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Działanie 13.1.2.6 – Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa najuboższym (w tym Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020, wydatki na PO PŻ wynoszą 28,6% wydatków w ramach cz. 44).

Podzadanie 13.1.4. – Wspieranie aktywnego starzenia się.

Działanie 13.1.4.1. – Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się (Programy ASOS i Senior+).

społecznym” nie odnosi się do efektów. Przy celu – „zwiększenie aktywności społecznej osób starszych”, przyjęte wskaźniki: liczba zrealizowanych zadań publicznych dofinansowanych w ramach ASOS i Senior+ nie pozwalają na ocenę realizacji celu. Oznacza to, że wniosek NIK nie został zrealizowany.

Zadanie 13.2. – Świadczenia społeczne. Łącznie na realizację tego zadania zaplanowano 257,5 mld zł (głównie dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego). Z części 44 poniesiono wydatki w wysokości 4.544 tys. zł.

Jako cel określono zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego oraz zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby zamieszkałe w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia społecznego z polskim systemem.

Dla realizacji obu tych celów przyjęto po jednym mierniku:

- stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Bazowa wartość miernika – 0,62%, planowana na 2017 r. – 0,61%. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo nie posiadało danych dotyczących realizacji tego wskaźnika.
- liczba świadczeń emerytalno-rentowych transferowanych z Polski zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku (w szt.). Liczba bazowa – 597.120, planowana na 2017 r. wartość miernika – 702.312, a osiągnięta – 678.191, czyli 97%. Rozbieżność wykonania z planem wyjaśniano zmienną liczbą świadczeniobiorców mieszkających za granicą (powroty do Polski, zgony, zawieszanie świadczeń).

W wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w cz. 44, NIK wnioskowała o dostosowanie celów i mierników zadania 13.2 - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków, w związku z tym, że zostały one dobrane w taki sposób, że nie pozwalają na mierzenie realizacji celów. Mierniki te nie zostały zmienione, co oznacza, że wniosek NIK nie został zrealizowany.

Zadanie 13.5. – Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna⁴⁹. Przyjęło dwa mierniki:

- liczba organizacji pozarządowych w Polsce. W 2016 r. było 112.411 organizacji pozarządowych (wartość bazowa), a planowano, że w 2017 r. będzie 120.833. Według danych na III kwartał było ich 119.825, czyli wskaźnik niemal został osiągnięty.
- liczba miejsc pracy utworzonych przy wsparciu środków publicznych w podmiotach ekonomii społecznej (w szt.). Liczba planowana – 2.272 miejsc, osiągnięto 1.712 (75%). Poziom docelowy wskaźnika ustalono na podstawie prognozy średniej liczby miejsc, które powstaną w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, ze środków Funduszu Pracy i PFRON. Nieosiągnięcie wskaźnika wynikało z mniejszego zainteresowania udziałem w konkursach.

Zadanie 14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu⁵⁰. Na realizację zadania 14.1. Ministerstwo wydatkowało w 2017 r. w cz. 44 - 745.201,6 tys. zł⁵¹. W 2017 r. przyjęto dla niego trzy mierniki, z których dwa realizowano w części 31 – Praca. Miernik realizowany w części 44 określono jako współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Wskaźnik bazowy przyjęto na poziomie 25,9%, planowany na 2017 r. wynosił 27%, a osiągnięto 29,3%.

(dowód: akta kontroli str. 1645-1825, 395-410, 414-416, 2682-2722)

System kontroli wewnętrznej w Ministerstwie

⁴⁹ Podzadanie – 13.5.1. – Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna.

Działanie 13.5.1.1. Tworzenie warunków dla funkcjonowania i rozwoju działalności pożytku publicznego i dialogu obywatelskiego.

Działanie 13.5.1.2 – Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki społecznej

W 2017 r. na działanie poniesiono wydatki z części 44 w kwocie 62.901,8 tys. zł (w tym 57.820 tys. zł na realizację programu FIO).

⁵⁰ Podzadanie 14.1.5 – Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Działanie 14.1.5.1. – Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych.

⁵¹ Za pośrednictwem PFRON przekazano te środki jako dotacje dla pracodawców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz dla gmin, jako rekompensata ulg podatkowych, udzielanych zakładom pracy chronionej i zakładom aktywności zawodowej.

W dniu 25 sierpnia 2017 r. - Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego zostało włączone w struktury nowopowstałego Biura Kontroli i Audytu⁵², gdzie jako Samodzielne Stanowisko Audytu Wewnętrznego podlega pod względem merytorycznym bezpośrednio Ministrowi, a w sprawach organizacyjnych Dyrektorowi Biura.

Zgodnie z art. 272 ust. 1 ufp audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, natomiast zgodnie z treścią Międzynarodowych Standardów Audytu Wewnętrznego (określonych i obowiązujących na podstawie art. 273 ufp)⁵³ audyt nie może być narażony na jakiegokolwiek próby narzucenia zakresu audytu, wpływania na sposób wykonywania pracy i informowania o jej wynikach (standard 110A1). Ponadto zgodnie ze standardem 1112, w przypadku gdy zarządzający audytem wewnętrznym pełni rolę lub wykonuje obowiązki wykraczające poza audyt wewnętrzny, w celu ograniczenia naruszeń niezależności i obiektywizmu muszą zostać wprowadzone odpowiednie zabezpieczenia, które obecnie są niewystarczające. Na rok 2017 zaplanowano zadanie o nazwie „Realizacja czynności kontrolnych przez komórki organizacyjne ministerstwa – koordynacja i informacja zarządcza”. Po zmianach organizacyjnych zadanie zostało zakończone na etapie przeglądu wstępnego (za zgodą Ministra). Dyrektor nadzorujący funkcję audytu wewnętrznego zatwierdzałby sprawozdanie z audytu, w którym zawarte byłyby ewentualne zalecenia adresowane do niego jako odpowiedzialnego za czynności kontrolne.

W trakcie kontroli NIK, Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa podjęło decyzję o opracowaniu zmian w podręczniku procedur audytu wewnętrznego, które wprowadzą rozwiązania organizacyjne, pozwalające na skuteczne wyeliminowanie przedmiotowej sytuacji w przyszłości – planowany termin wprowadzenia zmian to kwiecień-maj 2018 r.”

(dowód: akta kontroli str. 2002-2009, 722-992)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niedostosowanie mierników przyjętych w zadaniu 13.2. - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków, w taki sposób, by pozwalały na mierzenie realizacji celów,
- 2) niedostosowanie miernika działania nr 13.1.4.1 - Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków, w taki sposób, by pozwalały na mierzenie realizacji celów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez MRPiPS wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r.

3) Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia, tj. Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

- 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

⁵² Na podstawie Zarządzenia nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. Urz. z 2017 r. poz. 646) oraz Regulaminu organizacyjnego MRPiPS.

⁵³ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. (poz. 28) w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

- 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 44 – Zabezpieczenie społeczne na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

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

(dowód: akta kontroli str. 483-721)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sporządzania sprawozdań w 2017 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) weryfikację przyjętych mierników i dostosowanie ich do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków, tak by pozwalały na mierzenie realizacji celów,
- 2) wprowadzenie do Programu RP ASOS górnych limitów ograniczających dotacje udzielane organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert,
- 3) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych pozwalających na skuteczną realizację zadań przez audytora wewnętrznego.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis