



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KPS.410.001.04.2021

**Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne
oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej MRiPS, Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej Minister), od dnia 15 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1) Anna Żarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/17/2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. 2) Sonia Kubica, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/6/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r. 3) Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/8/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r. (akta kontroli tom I str. 1- 6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 44 – Zabezpieczenie społeczne. 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, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i>² (dalej ufp), w tym nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 44 – Zabezpieczenie społeczne. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 44 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 44 - Zabezpieczenie społeczne.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ustałeń dokonano na podstawie wyników kontroli 11,7% wydatków dysponenta III stopnia zrealizowanych w części 44 budżetu państwa oraz 96,1% budżetu środków europejskich. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie wydatków dysponenta części 44 oraz planie wydatków w układzie zadaniowym na 2020 r. zrealizowano cele prowadzonej działalności. Dysponent części 44, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2020 r. sporządzone przez dysponenta części 44 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia tej części, tj. Ministerstwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na rok 2020 ⁵ , w części 44 zaplanowano dochody w wysokości 255 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 1307 tys. zł (512,5% planu), w tym 125,4 tys. zł uzyskane przez dysponenta III stopnia. W porównaniu do wykonania 2019 r. (1825 tys. zł) dochody były niższe o 518 tys. zł, tj. o 28,4%. Na kwotę uzyskanych dochodów złożyły się głównie:

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

- wpływy wynikające z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (dalej: PO PŻ 2014-2020), tytułu kar pieniężnych za niedotrzymanie warunków umów na dostawy żywności oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej wraz z odsetkami – 981 tys. zł;
- zwroty niewykorzystanych części dotacji celowych udzielonych na zadania z zakresu pomocy społecznej wraz z odsetkami – 83 tys. zł;
- zwroty niewykorzystanych części dotacji celowych udzielanych na realizację zadań w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (dalej ASOS) wraz z odsetkami – 61 tys. zł.

(akta kontroli: t. 2; str. 122-147)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wyniosły 231 tys. zł i w porównaniu z 2019 r. były wyższe zł o 6,9% (216 tys. zł). Zaległości netto wyniosły 197 tys. zł i były wyższe o 17 tys. zł, tj. o 9,4 % od zaległości netto na koniec 2019 r. (180 tys. zł). Należności dotyczyły głównie kosztów postępowania sądowego, kasacyjnego i kosztów postępowań komorniczych oraz zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: t. 2; str. 111-121)

Nie wystąpiły dochody wynikające z przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁶ pochodzące z kar pieniężnych stanowiących dochód budżetu państwa⁷.

(akta kontroli: t. 2; str. 405-406)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Wydatki budżetu państwa, zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2020 w wysokości 27 352 923 tys. zł (w tym 66 411 tys. zł - dysponent III stopnia). W wyniku dokonanych zmian w ciągu roku budżetowego, kwota planowanych wydatków uległa zwiększeniu per saldo (różnica między zwiększeniami, a zmniejszeniami) o kwotę 24 269 tys. zł, z tego zwiększeniu o środki z rezerw celowych w kwocie 41 714 tys. zł oraz o środki rezerwy ogólnej w kwocie 2000 tys. zł, a zmniejszeniu o kwotę 722 tys. zł w związku z jej przeniesieniem do części 31 – Praca i 63 – Rodzina, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2021 (dalej: PO WER 2014-2020) oraz o kwotę 24 584 tys. zł zablokowanych przez MRiPS planu finansowego wydatków budżetu państwa.

Wydatki zostały zrealizowane w łącznej kwocie 27 371 583 tys. zł, tj. 100,1% planu według ustawy budżetowej i 100% planu po zmianach (27 377 192 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. były one wyższe o 26 476 824,4 tys. zł, tj. o 2 959,1%. Znaczący wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z ujęcia w ustawie budżetowej po nowelizacji kwoty 26 500 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadań przez Fundusz Solidarnościowy (dalej: FS lub Fundusz).

Wydatki dysponenta III stopnia, zostały zrealizowane w wysokości 61 457 tys. zł, co stanowiło 95,4% kwoty określonej w planie po zmianach (64 445 tys. zł). Wydatki (łącznie z wydatkami dysponenta III stopnia) obejmowały:

- dotacje i subwencje – 27 249 662 tys. zł, tj. 100% planu i 99,6% wydatków ogółem;

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm., dalej: ustawa o zwalczaniu Covid-19.

⁷ O których mowa w art. 15zzzj – art. 15zzzl, art. 15zzzn i art. 15zzzo ustawy o zwalczaniu Covid-19.

- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 62 913 tys. zł, tj. 97,5% planu i 0,2% wydatków ogółem;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 56 720 tys. zł, tj. 97,1% planu i 0,2% wydatków ogółem;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 254 tys. zł, tj. 94,1% planu i 0,001% wydatków ogółem;
- wydatki majątkowe – 2034 tys. zł, tj. 92% planu i 0,01% wydatków ogółem.

(akta kontroli: t. 2; str. 127-152)

2.1.2. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 7183,2 tys. zł, tj. 11,7% wartości badanej populacji wydatków dysponenta III stopnia 61 457 tys. zł (w tym próbą objęto 33 zapisy księgowe o wartości 205,6 tys. zł wylosowane metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym poniesionym w okresie od 1 stycznia do 31 października 2020 r.)⁸.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami⁹ w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny. Dowody księgowe i odpowiadające im zapisy księgowe, zawierały elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, sprawdzone zostały pod względem poprawności formalnej i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach, co w konsekwencji powodowało ich prawidłowe ujęcie w sprawozdaniach budżetowych. Wynikające z nich zobowiązania były regulowane zgodnie z zawartymi umowami, w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli: t.5; str. 1-343)

2.1.3 W 2020 r. w wyniku 30 przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: ustawa *Pzp*), Ministerstwo zawarło 34 umowy o łącznej wartości 38 857,9 tys. zł. Na realizację tych umów w 2020 r. wydatkowano kwotę 17 338 tys. zł, w tym z części 44 sfinansowano lub współfinansowano 15 umów na kwotę 3345,3 tys. zł, tj. 19,3% ogółu wydatkowanej kwoty.

W kontrolowanym okresie z wyłączeniem procedur stosowania ustawy *Pzp* (art. 4) Ministerstwo zawarło 199 umów o łącznej wartości 7212,5 tys. zł, w tym w części 44 161 umów na łączną kwotę 76 164,7 tys. zł. Na ich realizację, wydatkowano 7112,5 tys. zł (9,3% kwoty zawartych umów).

Szczegółowym badaniem objęto pięć zamówień publicznych (dobranych w sposób celowy), o łącznej wartości 7757,7 tys. zł brutto, w tym: dwa zamówienia zawarte

⁸ Próbą objęto osiem zapisów księgowych o wartości 3510,8 tys. zł wybranych w sposób celowy (poniesionych w okresie 01 listopad – 31 grudnia 2020 r.); 32 zapisy księgowe o wartości 11,9 tys. zł wybrane w sposób celowy dotyczące wydatków poniesionych w oparciu o realizację ustawy o zwalczaniu COVID-19. Do łącznej wartości wydatków objętych badaniem wliczono także: 26 zapisów księgowych (na łączną kwotę 2350,9 tys. zł) dotyczących kampanii informacyjnych, 53 zapisy księgowe (na łączną kwotę 65 tys. zł) dotyczące wydatków poniesionych na podróże zagraniczne, sześć zapisów księgowych (na łączną kwotę 1039,1 tys. zł) dotyczących przeprowadzonych postępowań o zamówienia publiczne.

⁹ Zarządzenia MRPiPS: nr 18 z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów finansowych w MRPiPS ze zm., nr 9 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MRPiPS w okresie obowiązywania stanu epidemii z powodu COVID-19, nr 19 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w MRPiPS, ze zm., nr 28 z dnia 1 października 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w MRPiPS.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r. (ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. poz. 2020, ze zm.). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, ze zm.).

w trybie ustawy Pzp oraz trzy zamówienia zawarte z wyłączeniem procedur ww. ustawy. Zamówienia publiczne przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 7519,7 tys. zł brutto, na które w 2020 r., w ramach części 44, wydatkowano 967,8 tys. zł brutto, dotyczyły:

- wykonania robót w zakresie instalacji klimatyzacyjnej oraz remontu pomieszczeń, w obiektach MRPiPS zlokalizowanych w Warszawie, oraz wykonaniu przeglądów i czynności konserwacyjnych¹². Wartość zawartych z tego tytułu dwóch umów¹³ wynosiła łącznie 779,4 tys. zł, z czego w 2020 r., w ramach części 44 budżetu państwa poniesiono wydatek w wysokości 696,1 tys. zł.
- usługi dotyczącej Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego (CSIZS) w zakresie rozwoju, utrzymania i wsparcia użytkowników¹⁴. Wartość zawartej umowy wyniosła 6740,3 tys. zł, z czego w 2020 r., w ramach części 44 budżetu państwa poniesiono wydatek w wysokości 271,7 tys. zł.

Analiza dokumentacji przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne w oparciu o ustawę Pzp wykazała, że w sporządzonych przez MRiPS protokołach ZP-PN w miejscu przeznaczonym na określenie kierownika zamawiającego wskazano osoby przez niego upoważnione zaznaczając, że są one kierownikiem zamawiającego, co było niezgodne z pkt 4 lit. A protokołu ZP-PN stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie protokołu¹⁵. Ministerstwo zgodziło się z ustaleniami kontroli i dokonano poprawy protokołów.

(akta kontroli: t. 4; str. 1-310)

Zamówienia przeprowadzone z wyłączeniem ustawy Pzp, tj. dwa zamówienia wyłączone z obowiązku stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8¹⁶; oraz jedno zamówienie zrealizowane na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID-19 (dalej: zamówienie antycovidowe). Łączna wartość zamówień wyniosła 238,3 tys. zł brutto, na które w ramach części 44, w 2020 r., poniesiono wydatki w łącznej wysokości 71,3 tys. zł brutto. Dotyczyły one:

- świadczenia usług w zakresie przeprowadzek sprzętu i materiałów obejmujących meble, sprzęt komputerowy, dokumenty, jak również inne wyposażenie biurowe – o numerze referencyjnym F/38/BA/2020. Wartość zawartej umowy wynosiła 124,3 tys. zł, z czego w badanym okresie poniesiono wydatek w wysokości 1,7 tys. zł (w tym 1,5 tys. zł z części 44);
- usług stworzenia internetowego narzędzia bazodanowego prezentujące wynikowe dane statystyczne dotyczące sektora ekonomii społecznej – o numerze referencyjnym DES/5/2020. Wartość zawartej umowy wynosiła 81,7 tys. zł, z czego w badanym okresie poniesiono wydatek w wysokości 58 tys. zł (całość z części 44)¹⁷;
- na zakup i dostarczenie do siedziby Ministerstwa 10 sztuk urządzenia *Steripower Mini 500* wraz ze stojakami małymi – o numerze referencyjnym F/31/BA/2020 (zamówienie antycovidowe). Wartość zawartej umowy wynosiła 32 tys. zł,

¹² Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o numerze referencyjnym 15/BA/PN/2020.

¹³ Umowa nr 15/1/BA/PN/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. na kwotę 588,1 tys. zł oraz umowa nr 15/2/BA/PN/2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. na kwotę 45,6 tys. zł.

¹⁴ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o numerze referencyjnym 17/DI/PN/2020.

¹⁵ Zgodnie z pkt 4 lit. A protokołu ZP-PN należy wskazać imię i nazwisko kierownika zamawiającego, określić czy wykonywał on czynności w procedowaniu zamówienia publicznego oraz w przypadku, gdy powierzył on wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności innemu pracownikowi wskazać imię i nazwisko tej osoby.

¹⁶ W tym jedno zamówienie o wartości przekraczającej 50 tys. zł bez VAT dotyczących zadań finansowanych z budżetu środków europejskich (dalej: zamówienie BSE).

¹⁷ Zamówienie udzielone w ramach projektu *Zintegrowany system monitorowania sektora ekonomii społecznej*, realizowanego przez Ministerstwo w partnerstwie z Głównym Urzędem Statystycznym współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach działania nr 2.9 Rozwój ekonomii społecznej, PO WER 2014-2020.

z czego w 2020 r. poniesiono wydatek w wysokości 32 tys. zł (w tym 11,8 tys. zł z części 44).

W wyniku przeprowadzonego badania ww. zamówień publicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania postępowań i ich przebiegu, wyboru wykonawcy zamówienia, terminu realizacji umów oraz wypłaty należnego wynagrodzenia, za wyjątkiem stwierdzonych braków w protokołach ZP-PN. Wydatków dokonywano zgodnie z planem na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli: t. 4; str. 311-624)

2.1.4 W ustawie budżetowej na rok 2020 limit wynagrodzeń w części 44 w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określono w łącznej wysokości 23 880 tys. zł, w tym 22 133 tys. zł na wynagrodzenia osobowe, a 1747 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenia roczne. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w części 44 wynosiło 7,6 tys. zł miesięcznie, tj. 104,1% przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. (7,3 tys. zł).

(akta kontroli: t. 2; str. 8, 144)

Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w części 44, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 290 etatów, tj. o 30 etatów więcej niż w 2019 r. (260 etatów), natomiast było o 120 etatów niższe od planu po zmianach (410 etatów). W 2020 r. największej zmiany planu zatrudnienia, dokonano w IV kwartale, w którym stan zatrudnienia zwiększono o 83 etaty. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu (dalej: BKA) wyjaśnił, że zmiana planu spowodowana była koniecznością dostosowania poziomu zatrudnienia w części 44 do poziomu zapewniającego ciągłość działania Ministerstwa w zakresie zadań realizowanych na rzecz działu zabezpieczenie społeczne (w związku z wprowadzeniem zmiany w strukturze rady ministrów i przeniesieniem części 31 do nowopowstałego MRPiT). Plan zatrudnienia w części 31 został zmniejszony stosownie do zwiększeń dokonanych w ramach części 44. Zmiany dotyczyły pracowników zapewniających obsługę: informatyczną, kadrową, finansową, księgową, logistycznozaopatrzeniową, archiwum zakładowego, kancelaryjną i prawną; zamówień publicznych, spraw obronnych.

Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 stan zatrudnienia na koniec 2020 r. wyniósł 365,6 etatu i był wyższy od stanu zatrudnienia na koniec 2019 r. o 91,6 etatu.

(akta kontroli: t. 2; str. 1-8, 42)

Limit wynagrodzeń bezosobowych i honorariów w części 44 na 2020 r. wyniósł 787 tys. zł. W ciągu roku został zwiększony o 7,9 tys. zł do kwoty 794,9 tys. zł, a jego wykonanie wyniosło 744,6 tys. zł, tj. 93,7%. Poziom wykorzystania limitu wydatków wynikał m.in. z niższego wydatkowania środków pochodzących z UE przeznaczonych na pokrycie kosztów umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było sporządzenie oceny wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli: t. 2; str. 40, 144)

W okresie od 16 marca do 31 grudnia 2020 r., w związku z panującą epidemią wirusa SARS-CoV-2, procentowy udział osób pracujących zdalnie wyniósł średnio 34% (tj. od 13% do 63%)¹⁸.

(akta kontroli: t. 2; str. 38)

¹⁸ Według stanu na ostatni dzień roboczy miesiąca. Ewidencja wykonania pracy zdalnej przez pracowników Ministerstwa prowadzona była dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Przedstawione dane dotyczą zarówno pracowników części budżetowej 31, 44 i 63 (również w okresie działu praca). Procentowy udział osób pracujących zdalnie w MRiPS został określony w stosunku do liczby zatrudnionych (przeliczeniu na pełnozatrudnionych według metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70). W poszczególnych miesiącach zakres pracy zdalnej wyniósł odpowiednio: 54%, 56%, 38%, 31%, 18%, 13%, 18%, 48%, 63%, 36%.

W 2020 r. zawarto 115 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej na łączną kwotę 655,1 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. liczba umów była mniejsza o dziewięć, tj. o 7,3%. Kwota wydatków z tego tytułu wyniosła 632,8 tys. zł i była o 125,9 tys. zł, tj. o 19,9% niższa od kwoty wydatkowanej na ten cel w roku 2019 (506,9 tys. zł). Największe wydatki poniesiono na umowy z ekspertami oceniającymi oferty na realizację zadań publicznych w ramach ASOS na lata 2014-2020 w wysokości 380,6 tys. zł, tj. 60,1% kwoty ogółem oraz udział w pracach związanych z projektowaną reformą systemu orzekania o niepełnosprawności, zapewnienia osobom niepełnosprawnym wsparcia zdrowotnego, społecznego i zawodowego na różnych etapach ich życia. Zlecenia dotyczące zakresu rehabilitacji społecznej, zawodowej, opracowywanie diagnoz, ekspertyz, opinii, raportów analitycznych w wysokości 130 tys. zł, tj. 20,5%.

(akta kontroli: t. 6; str.3-36)

Badaniu poddano sześć umów cywilnoprawnych¹⁹ na łączną kwotę 120,7 tys. zł i dokumenty ewidencji księgowej²⁰, wydatków poniesionych w 2020 r., na łączną kwotę 111, 2 tys. zł²¹ (tj. 17,6% kwoty wydatkowanej z części 44 na wszystkie umowy cywilnoprawne w 2020 r.). Przedmiotem umów były:

- przygotowanie na zlecenie Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej BON) propozycji rozwiązań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, w tym także opracowywanie diagnoz, ekspertyz, opinii, raportów analitycznych i udział w spotkaniach merytorycznych, oceniających propozycje lub nowe rozwiązania zgłaszane w tym zakresie przez partnerów społecznych oraz organy administracji publicznej; oraz udział na zlecenie i w zakresie określonym przez ww. Biuro w pracach związanych z opracowywaniem i wdrażaniem programów i projektów;
- udział na zlecenie i w zakresie określonym przez BON w pracach związanych z projektowaną reformą systemu orzekania o niepełnosprawności oraz rozwiązaniami na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym wsparcia zdrowotnego, społecznego i zawodowego na różnych etapach ich życia, wspomagania ich rozwoju, niezależności, samodzielności, zabezpieczenia społecznego, dostępnych usług społecznych, usług asystencji osobistej, profilaktyki zdrowotnej, rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej, edukacji, zgodnie z projektem Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030;
- czynności zlecone przez Zleceniodawcę, dotyczące planowania budżetu i obsługi finansowej dla PO PŻ 2014-2020;
- wykonanie dzieła polegające na opracowaniu sześciu odrębnych opinii, o których mowa w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o *Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji*²².

W 2020 r. zawarto również osiem umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 207,9 tys. zł współfinansowanych z części 31 – Praca, 63 – Rodzina oraz 44 – Zabezpieczenie społeczne. Wykonanie wyniosło 105,9 tys. zł, w tym kwota finansowana z części 44 w wysokości 55,2 tys. zł. Przedmiotem umów była m. in.: usługa polegająca na dozorowaniu i konserwacji nieruchomości ośrodka wypoczynkowego w Pobierowie, wykonywanie zadań inspektora w zakresie ochrony

¹⁹ Dotyczy umowy zlecenia nr: BON 1/2020 z dnia 21 lutego 2020 r., PO PŻ/2/2020 z dnia 22 maja 2020 r., PO PŻ/5/2020 z dnia 28 września 2020 r., 69/2019 z dnia 02 stycznia 2020 r., BON/40/2020 z dnia 1 lipca 2020 r., BON/7/2020 z dnia 2 czerwca 2020 r.

²⁰ Rachunki wystawione przez Zleceniobiorców. Ponadto szczegółową analizą objęto protokoły odbioru z realizacji przedmiotów umów, sprawozdania, konta analityczne i inne.

²¹ Kwota 9,5 tys. zł pozostała do zrealizowania w 2021 r.

²² Dz. U. 2020 r. poz. 226.

radiologicznej w MRPiPS, na terenie którego zainstalowany został mobilny skaner rentgenowski AutoClear do inspekcji przesylek i bagaży, przygotowanie, redagowanie tekstów i pism wynikających z bieżących potrzeb.

Badaniu poddano trzy umowy cywilnoprawne współfinansowane²³ z części 31, 44, 63 oraz ich dokumenty ewidencji księgowej²⁴ na łączną kwotę 91 tys. zł, tj. 43,8% kwoty wydatkowanej na wszystkie umowy (207,9 tys. zł), w tym kwota finansowana z części 44 w wysokości 55,2 tys. zł. Przedmiotem umów było wykonanie usług i konsultacji prawnych i społecznych z zakresu problematyki zatrudnienia, samozatrudnienia oraz zagadnień z tym powiązanych w sferze ubezpieczeń społecznych; przygotowanie i redagowanie tekstów i pism wynikających z bieżących potrzeb Ministerstwa; organizowanie i koordynowanie działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym. Wynikające z umów objętych badaniem zobowiązania zostały uregulowane zgodnie z zawartymi umowami i zaplanowanymi na ten cel w budżecie środkami finansowymi.

W 2020 r. trzy osoby wykonywały zadania na podstawie umów innych niż umowa o pracę. Były to umowy zlecenia dla osób wykonujących zadania podstawowe w komórkach merytorycznych. Z tego tytułu poniesiono koszty finansowane z części 44 w łącznej wysokości 162 tys. zł.

Zawarte umowy cywilnoprawne wspomagały realizację zadań Ministerstwa.

(akta kontroli: t.5; str.2, 4, 37-305)

2.1.5. Spośród wydatków bieżących badaniem objęto wydatki związane z przeprowadzonymi w 2020 r. kampaniami informacyjnymi oraz podróżami zagranicznymi. Szczegółową analizą objęto 26 dowodów księgowych na łączną kwotę 2350,9 tys. zł, które dotyczyły wydatków poniesionych w związku z realizacją kampanii informacyjnych *m.in. w obszarze Bezpieczny Senior w czasie pandemii CoVID-19* oraz promocji programu rządowego *Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów*. W jednym przypadku Ministerstwo zawarło umowę z telewizją publiczną, której przedmiotem była produkcja i emisja przez Nadawcę sześciu odcinków programu *Solidarni dla Seniorów*²⁵. W umowie określono wynagrodzenie w wysokości 72 tys. zł. oraz zamieszczono preambułę, w której wskazano, że na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji*²⁶ Nadawca ma obowiązek realizować misję publiczną, w tym z zakresu informacji i edukacji. W umowie nie zamieszczono informacji o udzielonych rabatach w związku z realizacją przez telewizję ww. misji. Dyrektor BKA wyjaśnił, że w trakcie rozmów telefonicznych nadawca zaproponował rabat 40% na realizację audycji w ramach kampanii. Za każdy odcinek, którego cena wyjściowa wynosiła 20 tys. zł, uzyskano rabat 8 tys. zł. W 2020 r. poza wskazaną umową Ministerstwo zawarło również pięć umów z mediami publicznymi²⁷, w ramach których poniesiono łączny wydatek w wysokości 1006,2 tys. zł. W trzech przypadkach przedmiotem umów był zakup czasu antenowego w programach telewizji na emisję spotu telewizyjnego w ramach kampanii informacyjnej *Bezpieczny Senior, Wspieraj Seniora* oraz w dwóch przypadkach zakup czasu antenowego w radiu na emisję spotów informacyjnych w ramach ww. kampanii. Łącznie na ich realizację wydatkowano

²³ Dotyczy umowy zlecenia nr: 1/2020 z dnia 3 kwietnia 2020 r. wraz aneksem nr 1 z 26 października 2020 r., 5/2020 z dnia 27 listopada 2020 r., BP/2/ZL/2020/AB z dnia 3 grudnia 2020 r.

²⁴ Rachunki wystawione przez Zleceniobiorców. Analizą objęto protokoły odbioru z realizacji przedmiotów umów, sprawozdania, konta analityczne i inne.

²⁵ Akcje informacyjno-promocyjne związane z uruchomieniem Solidarnościowego Korpusu Wsparcia Seniorów.

²⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 805 (dalej: ustawa o radiofonii i telewizji).

²⁷ Umowy: nr BP/45/UM/2020/AB z dnia 29 października 2020 r., BP/36/UM/2020/AB z dnia 15 października 2020 r., BP/41/UM/2020AB z 23 października 2020 r., BP/35/UM/2020/AB z 15 października 2020, BP/35/UM/2020AB/WS z 23 października 2020 r.

1348 tys. zł. Umowy zawierały informację o udzielonych rabatach w związku z obowiązkiem realizowania przez wskazane media misji publicznej.

(akta kontroli: t. 5; str. 185-343)

2.1.6. Wydatki majątkowe, w 2020 r., wyniosły 2033,5 tys. zł (0,01% wydatków części), co stanowiło 964% kwoty określonej w ustawie budżetowej (211 tys. zł) i 92% planu po zmianach (2210 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. (577 tys. zł) były one wyższe o 1456,5 tys. zł, tj. o 252%.

W planie rzeczowo-finansowym wydatków inwestycyjnych budżetu państwa na 2020 r. zaplanowano do realizacji dwa zadania: *Rozbudowa infrastruktury sieciowej MRPiPS* na kwotę 175 tys. zł oraz *Wykup praw autorskich* (36 tys. zł – działalność badawczo-rozwojowa). W okresie sprawozdawczym Ministerstwo wprowadziło do realizacji 13 nowych zadań, których wartość wyniosła 1820 tys. zł. Dyrektor BKA wyjaśnił, że w związku z powstałymi oszczędnościami w budżecie w 2020 r. oraz m.in. z wystąpieniem pandemii Covid-19 podjęto decyzję zrealizowania do końca 2020 r. zadań zaplanowanych do ujęcia w planie zakupów na 2021 r. Zakupy pozwoliły na cyfryzację kluczowych procesów wewnętrznych Ministerstwa usprawniając realizację działań statutowych²⁸. Inwestycje objęły łącznie wykonanie 15 zadań, a stopień realizacji planu po zmianach w przypadku największych był następujący:

- wykonanie instalacji klimatyzacyjnej w budynku B przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie – 589,3 tys. zł (97,6%);
- rozbudowa infrastruktury serwerowej MRPiPS – 273,4 tys. zł (77,4%)²⁹;
- zakup rozwiązania klasy DLP – 264,5 tys. zł (90%);
- system telekonferencyjny na salę nr 107 w MRiPS – 251,9 tys. zł (99,9%).

(akta kontroli: t. 2; str. 107-110,169)

2.1.7. Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 w części 44, plan wydatków, został zwiększony per saldo środkami pochodzącymi z budżetu państwa - część 83 Rezerwy celowe (łącznie 29 decyzji) o kwotę 41 714 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:

- realizację działań w ramach PO PŻ 2014-2020 – 34 387 tys. zł;
- finansowe wsparcie programu pn. Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym – 4566 tys. zł;
- produkcję blankietów legitymacji dokumentujących niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności, ich personalizację i dystrybucję – 1285 tys. zł;
- realizację przedsięwzięć pod nazwą: Koordynacja na rzecz aktywnej integracji - Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej (RJPS) oraz Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej – 833 tys. zł;
- sfinansowanie kosztów zwiększenia zatrudnienia oraz na dodatki zadaniowe w zakresie obsługi Funduszu Solidarnościowego w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 23 października 2018 r. o *Funduszu Solidarnościowym*³⁰ – 448 tys. zł.

Nie wykorzystano w pełni środków na finansowanie wsparcia Programu *Pokonać bezdomność* (25 tys. zł) oraz na obsługę Funduszu Solidarnościowego (13,6 tys. zł).

²⁸ Dotyczy: zakupu platformy *QNT Busines Proces Management* zintegrowanej z systemem finansowo-księgowym *Quorum* zaimplementowanym w Ministerstwie.

²⁹ W zakresie zadania inwestycyjnego „Rozbudowa infrastruktury serwerowej MRiPS” Zamawiający oszacował wartość zamówienia na podstawie badania rynku, na kwotę 1040,4 tys. zł brutto. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (znak sprawy: 20/DI/PN/2020) Zamawiający otrzymał sześć ofert. Wybrana oferta najkorzystniejsza opiewała na kwotę 723,3 tys. zł brutto, co stanowiło ok. 70% wstępnych szacunków.

³⁰ Dz. U. 2020 r. poz. 1787, ze zm., dalej: ustawa o *Funduszu Solidarnościowym*.

Badaniem objęto wykorzystanie rezerwy celowej na łączną kwotę 6500 tys. zł, tj. 14,3% kwot zwiększających plan środkami z rezerw celowych³¹. Powyższe środki budżetu państwa, poz. 25 – *Środki na zadania określone w ustawie o pomocy społecznej, na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, zostały wnioskowane celowo i uruchomione z faktycznych potrzeb. Były one przeznaczone na realizację programu Ministra z obszaru pomocy społecznej pod nazwą *Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*. Kwota przyznanych wydatków uległa zmniejszeniu o 1934 tys. zł³² do kwoty 4566 tys. zł, co było spowodowane niższym zapotrzebowaniem na środki finansowe po zatwierdzeniu wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadań w ramach Programu.

Wydatkowane środki finansowe z ww. rezerwy celowej wyniosły 4541 tys. zł, tj. 99,4% kwoty będącej w dyspozycji Ministerstwa. Niewydatkowana kwota 25 tys. zł wynikała ze zwrotu niewykorzystanych części dotacji udzielonych w ramach Programu.

(akta kontroli str. t. 3, str. 1-58)

W zakresie wydatków z rezerwy celowej (cz. 83) budżetu środków europejskich, badaniem objęto dwa zadania na łączną kwotę 199 954 tys. zł, w tym:

- realizację projektu pod nazwą *Zintegrowana Platforma Analityczna* w ramach PO PC 2014-2020 (poz. rezerwy 99). Wydatkowane środki wyniosły 78,9 tys. zł, tj. 14,3% otrzymanej kwoty (552,1 tys. zł). Niewykorzystane środki w kwocie 470,1 tys. zł zostały zgłoszone jako oszczędności i wynikały z dostosowania wydatków budżetu środków europejskich do rzeczywistych potrzeb w zakresie wynagrodzeń i pochodnych. Oszczędności te zostały objęte blokadą Ministra³³.
- realizację PO PŻ 2014-2020 (poz. rezerwy 98). Wydatkowane środki wyniosły 194 862,5 tys. zł, tj. 97,7% otrzymanej kwoty (199 402,1 tys. zł). Niewykorzystane środki w kwocie 4 539,5 tys. zł wynikały z oszczędności powstałych przy zakupie żywności w Podprogramie 2019 oraz jej dystrybucji realizowanej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR). Niepełne wykorzystanie środków finansowych wynikało głównie z braku możliwości realizacji dostaw planowanych produktów żywnościowych w związku z sytuacją spowodowaną zagrożeniem epidemiologicznym COVID-19 oraz przepisami ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁴ w zakresie stosowania obniżonych stawek podatku VAT w wysokości 8% i 5%. Niewykorzystane środki finansowe na wniosek zostały objęte blokadą dysponenta części budżetowej.

(akta kontroli str. t. 3, str. 59-107)

Z rezerwy ogólnej budżetu państwa (pozycja rezerwy cz. 81) dla części 44, w 2020 r. przyznano kwotę 2000 tys. zł, z której wydatkowano 99,9% (1999 tys. zł) na realizację kampanii informacyjno-promocyjnej związanej z uruchomieniem Solidarnościowego Korpusu Wsparcia Seniorów³⁵. W ramach kampanii pod nazwą *Wspieraj Seniora* został zakupiony czas antenowy w mediach (radio, telewizja), internecie na emisję dwóch spotów informacyjno-edukacyjnych, dotyczących wsparcia i niezbędnej pomocy osobom starszym w czynnościach dnia codziennego, które wymagają

³¹ Decyzja Ministra Finansów z dnia 12 maja 2020 r., MF/FS4.4143.3.130.2020.MF.1778 zwiększająca o kwotę 1 500 tys. zł, z dnia 17 września 2020 r., zwiększająca o kwotę 5 mln zł.

³² Decyzja Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2020 r. MF/FS4.4143.3.371.2020.MF.3845.K01 zmniejszająca o kwotę 1 934 tys. zł.

³³ Decyzja Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, znak: BBF-3101.2106.2020.IJ z dnia 02 grudnia 2020 r.

³⁴ Dz. U. poz. 1751 ze zm.

³⁵ Zarządzenia nr 176 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2020 r. w sprawie przyznania Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych.

wyjścia z domu, a które utrudnione są przez pandemię wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Wniosek o uruchomienie środków z powyższej rezerwy złożony do Ministra Finansów, był zgodny z decyzją w sprawie zmiany w budżecie państwa na rok 2020 i uwzględniał faktyczne potrzeby realizacji. Przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z celami i przeznaczeniem określonym w decyzji o zapewnieniu finansowania oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. t. 3, str. 124)

2.1.8. Minister po otrzymaniu informacji od departamentów merytorycznych, działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ufp, podjął 25 decyzji o blokadzie wydatków w ramach budżetu państwa, dotyczących niewykorzystania środków zaplanowanych w części 44 na łączną kwotę 25 755,4 tys. zł, co stanowiło 0,1% zrealizowanych wydatków w 2020 r. ze środków budżetu państwa.

Blokady zostały dokonane: w trzech przypadkach w łącznej kwocie 1542 tys. zł we wrześniu, w pięciu przypadkach w kwocie 3792,1 tys. zł w październiku, natomiast w 18 przypadkach w łącznej kwocie 20 421,3 tys. zł w grudniu. Niewykorzystanie środków finansowych wynikało z poniesienia niższych niż planowano kosztów, między innymi z powodu:

- oszczędności z tytułu zakupu usług i materiałów związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa, rezygnacji z części zaplanowanych umów zleceń, oszczędności wynikających z wykupu praw autorskich, niewykorzystanych środków na wynagrodzenia i pochodne pracowników Ministerstwa ogółem na kwotę 13 603,3 tys. zł, tj. 52,8% zrealizowanych blokad,
- braku możliwości realizacji zadań z powodu ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na kwotę 10 131,3 tys. zł, tj. 39,3% ogółem blokad,
- przesunięcia terminów realizacji projektów na 2021 r na kwotę ogółem 860 tys. zł, tj. 3,3% blokad.

Decyzje o blokadzie wydatków zaplanowanych w części 44 w ramach budżetu środków europejskich, zostały podjęte w październiku (jedna na kwotę 21 583,4 tys. zł i sześć w grudniu na kwotę 38 566,2 tys. zł). Zgłoszone do Ministerstwa Finansów blokady na łączną kwotę 60 149,6 tys. zł, stanowiły 12,1% wydatków budżetu środków europejskich. Blokady wydatków dotyczyły głównie niewykorzystanych środków finansowych z powodu:

- ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na kwotę 37 805,8 tys. zł, tj. 62,8% ogółem blokad, powstałych w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, przeznaczonych na realizację projektów.
- oszczędności z tytułu niewykorzystanych środków przeznaczonych na zwrot wydatków poniesionych przez PFRON w ramach PO WER 2014-2020 w kwocie 22 342 tys. zł, tj. 37,1% blokad.

Dokonano analizy pięciu wydanych decyzji blokad budżetu państwa w łącznej kwocie 17 291 tys. zł, tj. 67,1% ogółem dokonanych blokad (25 755,4 tys. zł) oraz informacji pozyskanych z systemu informatycznego TREZOR. Z analizy przyczyn dokonanych oszczędności wydatków budżetu państwa w ramach planu finansowego, jak również terminu ich zwrotu wynika, że wskazane blokady dokonywane były niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych.

(akta kontroli str. t. 3, str. 125-312)

2.1.9 Według stanu na koniec 2020 r. zobowiązania wyniosły ogółem 3162 tys. zł i były o 1405 tys. zł, tj. o 80% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2019 r. (1757

tys. zł). Obejmowały one głównie wydatki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa za 2020 r. (3116 tys. zł). Powodem wzrostu zobowiązań było zwiększenie zatrudnienia o 92 etaty w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (wg stanu na 31 grudnia 2020 w porównaniu do stanu na koniec roku 2019 r.) oraz wzrost wynagrodzeń osobowych o 116%, który wynikał ze wzrostu kwoty bazowej dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń z poziomu 1916,94 zł do 2031,96 zł.

W 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki. Nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków oraz dokonywania nieuzasadnionych zmian w planie. W okresie sprawozdawczym nie wystąpiły również wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: t.2; str. 163-164)

2.1.10. W ustawie budżetowej na dotacje celowe w ramach budżetu państwa zaplanowano 27 286 512 tys. zł. W ciągu roku środki na ten cel zostały zwiększone o kwotę 26 235 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 27 310,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (27 312 748 tys. zł).

Największą pozycję dotacji celowych stanowiła dotacja dla PFRON w kwocie 27 200 000 tys. zł, w tym dotacja dla Funduszu Solidarnościowego 26 500 000 tys. zł zrealizowana w 100% oraz 700 000 tys. zł zrealizowana w 99,3% głównie na wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień podatkowych.

Szczegółową kontrolą objęto dwa programy:

1. Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym – edycja 2020, kwota zaplanowana wg ustawy budżetowej 5500 tys. zł, wykonanie 9940 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (10 006 tys. zł). Głównym celem Programu było wspieranie działań nakierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemu bezdomności oraz inspirowanie do wdrażania nowych metod pracy z osobami bezdomnymi oraz programów aktywizacji społecznej i zawodowej tych osób. Zadania zrealizowane zostały w ramach 79 umów. Dofinansowanie w formie dotacji celowych otrzymały: stowarzyszenia – na kwotę 5851 tys. zł; pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych – na kwotę 3149 tys. zł; fundacje – na kwotę 940 tys. zł.

2. Od zależności ku samodzielności – edycja 2020, kwota zaplanowana w ustawie budżetowej 3000 tys. zł, wykonanie 2784 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach (2857 tys. zł). Celem głównym Programu było umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej w jakiej się znalazły, której własnym staraniem, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości nie były w stanie samodzielnie pokonać.

Wsparcie realizacji projektów otrzymały 43 podmioty, z tego: stowarzyszenia – na kwotę 1350 tys. zł, gminy – na kwotę 640 tys. zł, fundacje – na kwotę 521 tys. zł, pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych – na kwotę 193 tys. zł, powiaty – na kwotę 80 tys. zł.

W związku z sytuacją epidemiczną kraju, w roku 2020 zaniechano wizyt monitorujących w podmiotach realizujących projekty. Nie stwierdzono wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, wszystkie 43 rozliczone sprawozdania były poprawne i zatwierdzone pod względem merytorycznym i finansowym.

(akta kontroli t. 3, str. 313-521)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w kwocie 187 001 tys. zł. Na podstawie decyzji Ministra Finansów plan wydatków został zwiększony per saldo o kwotę 195 275 tys. zł. Zwiększenia pochodziły ze środków rezerwy celowej w kwocie 199 402 tys. zł z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO PŻ 2014-2020 oraz w kwocie 552 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu PO PC 2014-2020 (Zintegrowana Platforma Analityczna). Jednocześnie plan wydatków uległ zmniejszeniu o kwotę 4679 tys. zł przeniesioną do części 31 – Praca i 63 – Rodzina, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach PO WER.

Plan po zmianach stanowił kwotę 382 276 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 317 796 tys. zł (o 81 624 tys. zł więcej niż w 2019 r.), co stanowiło 169,9% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej i 83,1% planu po zmianach.

W ramach kontroli wydatków w 2020 r. z budżetu środków europejskich w części 44, szczególnie badaniem objęto realizację projektu w ramach PO PŻ 2014-2020, finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, realizowanego przez Ministerstwo pełniące rolę Instytucji Zarządczej (IZ). Beneficjentem Programu był KOWR, jako Instytucja Pośrednicząca oraz organizacje partnerskie na poziomie ogólnopolskim lub ponadregionalnym: Federacja Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) oraz Polski Czerwony Krzyż (PCK) wyłonione przez Ministerstwo w drodze otwartego konkursu ofert. Konkurs został rozstrzygnięty w grudniu 2018 r. na potrzeby dwóch kolejnych Podprogramów: Podprogramu 2019 oraz Podprogramu 2020.

Wydatki PO PŻ 2014-2020 wykonane zostały w kwocie 305 489 tys. zł, tj. 249,8% planu według ustawy budżetowej (122 309 tys. zł) i 95% planu po zmianach (321 711 tys. zł). Środki finansowe przeznaczono na zakup i dostawę artykułów spożywczych oraz środków ochrony osobistej do magazynów organizacji partnerskich w ramach PO PŻ 2014-2020, a także na ryczałt dla organizacji partnerskich realizujących dystrybucję żywności i działania towarzyszące w ramach dystrybucji żywności. Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących były określone w Wytocznych IZ.

W 2020 r. zakupiono żywność za kwotę 326 725,3 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich kwota – 277 716,9 tys. zł oraz budżet państwa kwota – 49 008,4 tys. zł). Koszty administracyjne, a także wydatki na transport, magazynowanie i dystrybucję żywności oraz środków ochronnych wyniosły łącznie 32 672,5 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich kwota 27 771,7 tys. zł) oraz z budżetu państwa kwota 4900,8 tys. zł).

W ramach całego podprogramu 2019 r., który trwał od końca grudnia 2019 r. do końca września 2020 r., pomocą żywnościową objęto 1 346 348 osób, tj. o 170 tys. osób mniej niż zaplanowały organizacje partnerskie we wnioskach do dofinansowania projektów. Wśród przyczyn nieosiągnięcia wskaźnika liczby odbiorców końcowych wymieniano trudności wynikające z pandemii COVID-19 (mniej osób zgłosiło się po pomoc, niektóre organizacje lokalne były zmuszone do tymczasowego wstrzymania działalności ze względów bezpieczeństwa, część osób otrzymujących świadczenia społeczne utraciła uprawnienia do pomocy w związku z ich waloryzacją, w szczególności osoby starsze i osoby niepełnosprawne – w listopadzie 2020 r. kryterium dochodowe uprawniające do PO PŻ zostało podwyższone – z 200% do 220% kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej).

Łącznie zakupiono 71 752,9 ton żywności na pomoc dla potrzebujących, z tego: PCK udzieliło pomocy żywnościowej 96 767 osobom, w tym 24 173 dzieciom poniżej 15 roku życia i 11 303 osobom powyżej 65 roku życia, Caritas Polska dostarczyła pomoc 278 478 osobom, w tym 65 030 dzieciom i 40 218 osobom powyżej 65 roku życia, PKPS udzielił pomocy 252 511 osobom, w tym 68 313 dzieciom i 31 321 osobom powyżej 65 roku życia. Największej liczbie osób pomocy udzieliła Federacja Polskich Banków Żywności dla 718 592 osób, w tym 184 578 dzieci i 76 755 osób starszych.

W realizacji PO PŻ na terenie kraju uczestniczyło łącznie 2671 organizacji partnerskich regionalnych oraz lokalnych w 2314 gminach, tj. w 93% wszystkich gmin w Polsce. Skierowań do uzyskania pomocy żywnościowej w ramach Podprogramu 2019 nie wydało łącznie 181 na 2495 ośrodków pomocy społecznej (w poprzednim roku – 198), co oznacza, że zasięg terytorialny Programu zwiększył się pomimo trudności związanych z dystrybucją w czasie pandemii COVID-19.

Najwięcej gmin objętych pomocą żywnościową znajdowało się w województwach: małopolskim, lubuskim (99%), podlaskim (98%), lubelskim, świętokrzyskim (97%), śląskim (96,5%). Najslabiej rozwinięta sieć organizacji partnerskich dotyczyła województw: wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego (82%), opolskiego (87%), dolnośląskiego (89%), pomorskiego (90%).

W związku z panującą epidemią wirusa SARS-CoV-2, w marcu 2020 r. MRiPS jako IZ PO PŻ wprowadziła zmiany w *Wytycznych dla Instytucji Pośredniczącej i beneficjentów – organizacji partnerskich*, pozwalające na większą elastyczność w realizacji dystrybucji, działań towarzyszących i kwalifikowaniu odbiorców. Umożliwiono m.in. zdalne kierowanie uprawnionych do PO PŻ przez ośrodki pomocy społecznej, organizowanie działań towarzyszących w trybie zdalnym, zwiększenie przydziału żywności w przypadku osób bezdomnych.

(akta kontroli t. 3, str. 522-643)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Pozytywną ocenę uzasadniają wyniki badania próby wydatków objętych szczegółowym badaniem 96,1% budżetu środków europejskich. Stwierdzono, że zostały zrealizowane zgodnie z planem wydatków na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki.

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Na 2020 r. dla części 44 Minister ustalił cele i mierniki w ramach układu zadaniowego wydatków w ramach funkcji: 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, na poziomie zadań: 13.1. *Pomoc i integracja społeczna*, 13.2. *Świadczenia społeczne*, 13.3. *Sprawy kombatantów i osób represjonowanych*, 13.5. *Ekonomia społeczna i solidarna*, oraz w ramach funkcji 14. *Rynek pracy*, na poziomie zadania 14.1. *W Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*. Dysponent części 44 w ramach układu zadaniowego ponosił również wydatki w ramach funkcji: 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 22. *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

Wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w 2020 r. w części 44 wyniosły łącznie 27 689 379,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

(akta kontroli: t. 2; str. 63-82)

Szczegółowym badaniem objęto pięć podzadań:

13.1.2.W Wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (zadanie 13.1.W *Pomoc i integracja społeczna*) – wydatkowano kwotę 385 384,6 tys. zł, tj. 95,6% planu po zmianach. Dla realizacji celu: *Wsparcie lokalnych inicjatyw w obszarze pomocy i integracji społecznej* ustalono miernik *Liczba podmiotów otrzymujących wsparcie finansowe (liczba rzeczywista)*, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 250 podmiotów. W sprawozdaniu rocznym RB-BZ1³⁶ nie wykazano wykonania miernika³⁷.

13.1.4.1W Wsparcie aktywnego starzenia się (zadanie 13.1.W *Pomoc i integracja społeczna*; 13.1.4W *Wsparcie aktywnego starzenia się*) – wydatkowano kwotę 40 591,9 tys. zł, tj. 96,3% kwoty określonej w planie po zmianach. Dla realizacji celu *Zwiększenie aktywności społecznej osób starszych* ustalono dwa mierniki, tj.:

- a) liczba zrealizowanych zadań publicznych dofinansowanych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 350 zadań. Miernik zrealizowano na poziomie 88,9% (311 zadań).
- b) liczba zrealizowanych zadań publicznych dofinansowanych w ramach Programu Wieloletniego „Senior+”, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 979 zadań. Miernik zrealizowano na poziomie 79% planu (774 zadań). Głównym powodem niezrealizowania wartości miernika w 2020 r. była rezygnacja z realizacji zadania, 52 jednostek samorządów terytorialnych (dalej: JST), oraz skorzystania przez 32 JST z możliwości przedłużenia realizacji zadania i wydatkowania środków w 2021 r. Przyczyną zgłoszenia wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego były nieprzewidziane skutki pandemii Covid-19. Ostateczne dane będą dostępne po otrzymaniu sprawozdań wojewódzkich z realizacji Programu, na podstawie których, w terminie do końca września 2021 r., zostanie sporządzone sprawozdanie z realizacji Programu za 2020 r.

13.2.8. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego (zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*) – wydatkowano 2422,5 tys. zł, tj. 100% kwoty określonej w planie po zmianach. Dla realizacji zadania określono trzy cele:

- a) Zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń przez osoby zamieszkale w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia z polskim systemem. Dla realizacji celu określono miernik *Liczba świadczeń emerytalno-rentowych oraz chorobowych transferowanych z Polski zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku*, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 928 142. Miernik zrealizowano na poziomie 99,2% (920 500 świadczeń).
- b) Zapewnienie ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego osobom pracującym za granicą, dla których ustalono polskie ustawodawstwo w ramach koordynacji. Dla realizacji celu określono miernik *Liczba dokumentów wydanych osobom, dla których ustalono polskie ustawodawstwo właściwe w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku*, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 664 086. Miernik zrealizowano na poziomie 93,4% (620 363 dokumentów).
- c) Zapewnienie ochrony w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń z tytułu bezrobocia

³⁶ Wersja otrzymana w dniu 25 marca 2021 r.

³⁷ Dane z wykonania miernika dostępne będą w kwietniu 2020 r. po przeprowadzeniu weryfikacji danych ze sprawozdania MRPIPS-03, ze sprawozdań z realizacji programów wieloletnich z obszaru pomocy społecznej oraz po zatwierdzeniu sprawozdań z realizacji poszczególnych programów MRPIPS.

dla osób migrujących między państwami. Dla realizacji celu określono miernik Liczba spraw w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń z tytułu bezrobocia w danym roku, którego wykonanie zaplanowano na poziomie 290 tys. Miernik zrealizowano na poziomie 51,8% (150 121 spraw). Znaczna rozbieżność wykonania miernika w stosunku do prognozy spowodowana była wydłużeniem okresu świadczeniowego dla świadczenia wychowawczego do maja 2021 r. W roku 2020 po raz pierwszy od wejścia w życie programu nie składano nowych wniosków o świadczenie 500+, tym samym nie było konieczności wymiany informacji z instytucjami zagranicznymi.

13.3.1. W Sprawy kombatantów i osób represjonowanych (zadanie 13.3.W Sprawy kombatantów i osób represjonowanych) – wydatkowano 195,4 tys. zł, tj. 100% kwoty określonej w planie po zmianach. Dla realizacji celu *Zapewnienie kombatantom i osobom represjonowanym należytej pomocy i opieki* ustalono miernik *Suma liczby osób pobierających dodatek kombatancki i liczby osób pobierających świadczenia pieniężne mających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (w tys.)*, który został określony na poziomie 88,6 tys. Miernik został zrealizowany na poziomie 99,4% (88,1 tys.).

14.1.5. W Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych (zadanie 14.1. Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu) – wydatkowano 705 824,8 tys. zł, tj. 97,1% kwoty określonej w planie po zmianach. Dla realizacji celu *Zwiększanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych* ustalono miernik *Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym*. Miernik został wykonany na poziomie 28,3% według danych za trzy kwartały ujęte w sprawozdaniu rocznym RB-BZ1, przy planowanym poziomie 30,9%. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu kwartalnym, w związku z czym na koniec IV kwartału brak było danych.

(akta kontroli: t. 2; str. 43-82)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Pozytywną ocenę uzasadnia wynik przeprowadzonego badania pięciu podzadań ujętych w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2020 r. Stwierdzono, że zostały osiągnięte cele prowadzonej działalności.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia, tj. Ministerstwa Rodziny 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).

Kontrolą poprawności sporządzania objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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 na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia – Ministerstwo) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: t. 2; str. 78-82, 169-270)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

4. Nadzór i kontrola

Opis stanu
faktycznego

Minister prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej (w tym w zakresie części 44), według zasad określonych w art. 175 ufp, poprzez 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 kontroli wewnętrznej oraz planu audytu wewnętrznego.

W planie kontroli zewnętrznych na 2020 r. zaplanowano 14 tematów kontroli, z czego siedem w części 31 – Praca³⁸ oraz siedem w części 44 – Zabezpieczenie społeczne. W ramach obszaru zabezpieczenie społeczne zaplanowano następujące tematy kontroli: *Nabór i ocena ofert w ramach Programu Wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020 przez urzędy wojewódzkie; Realizacja zadań publicznych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 – Edycja 2019; Realizacja Porozumienia zawartego 27 września 2014 r. ze zmianami, o powierzeniu agencji Rynku Rolnego zadań w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – Operacja I³⁹; Realizacja zadań publicznych w ramach Programu od wykluczenia do aktywizacji (program pomocy osobom wykluczonym społecznie i zawodowo).*

BA, w 2020 r., zakończyło pięć kontroli rozpoczętych w 2019 r.⁴⁰, a także wszczęło 10 kontroli w ramach czterech tematów przewidzianych w planie kontroli na 2020 r.⁴¹

³⁸ W związku z przeniesieniem zadań z zakresu działu Praca do MRPiT informacje dotyczące ich realizacji nie zostały ujęte w Sprawozdaniu z realizacji planów kontroli MRIPS za 2020r.

³⁹ W planie ujęto również temat Realizacja Porozumienia zawartego 27 września 2014 r. ze zm., o powierzeniu Agencji Rynku Rolnego zadań w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – Operacja II oraz temat Realizacja Pomocy Technicznej – Operacja III w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, kontrole zaplanowano przeprowadzić w Instytucji Certyfikującej – Departamencie Instytucji Płatniczej (Ministerstwo Finansów) i Instytucji Audytowej (Ministerstwo Finansów).

⁴⁰ Zakończone kontrole dotyczyły m.in. tematów zaplanowanych do realizacji w 2019 r.: Realizacja zadań publicznych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej osób Starszych na lata 2014-202 – Edycja 2018 r.; Realizacja zadań publicznych dotyczyła utworzenia, wyposażenia oraz zapewnienia funkcjonowania placówek

(w tym trzy kontrole zakończono w 2020 r.). Zakres przedmiotowy przeprowadzonych kontroli obejmował m.in. prawidłowość wydatkowania dotacji przyznawanych podmiotom i organizacjom pozarządowym przez Ministra w ramach rządowych lub resortowych programów ze środków, których był dysponentem; prawidłowość realizacji zadań w ramach PO PŻ 2014-2020; prawidłowość przechowywania i przekazywania do archiwum zakładowego dokumentów. Działalność dwóch kontrolowanych jednostek oceniono pozytywnie, pięć jednostek oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz działalność jednej jednostki oceniono negatywnie⁴². W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości wystosowywano zalecenia zmierzające do ich usunięcia. Kierownicy kontrolowanych jednostek informowali Ministerstwo o sposobie wdrożenia zaleceń pokontrolnych.

BKA, w ramach części 44, nie wszczęło pięciu kontroli⁴³. Dyrektor BKA wyjaśnił, że jedną z głównych przyczyn wszczęcia i niezakończenia kontroli planowych, a także braku wszczęcia kontroli było wprowadzenie stanu epidemicznego i wstrzymanie podróży służbowych na terenie kraju. W ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁴ ustawodawca nie określił w jak sposób należy prowadzić kontrole w stanie epidemii. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM) w dniu 27 kwietnia 2020 r., przekazała do Ministerstwa przygotowany przez Centrum Oceny Administracji KPRM *Poradnik kontroli zdalnej*, który doprecyzowywał procedury dotyczące prowadzenia kontroli poza siedzibą jednostki kontrolowanej w formie zdalnej. Prowadzenie kontroli w sposób zdalny, a w szczególności pozyskiwanie i weryfikowanie dokumentów wymagało dodatkowych wyjaśnień. W wyniku czego proces kontrolny był wydłużony w stosunku do zaplanowanego na początku roku. Ponadto, w wyniku przeprowadzonej w 2020 r. reorganizacji Ministerstwa, dokonano zmniejszenia składu osobowego BKA, poprzez przeniesienie 11 pracowników (spośród 14) do MRPiT.

(akta kontroli: t.1 str. 519-529,535-626)

W planie kontroli wewnętrznych na 2020 r. ujęto jedną kontrolę w zakresie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych w 2019 r. przez wybrane komórki organizacyjne Ministerstwa, która nie została zrealizowana w okresie sprawozdawczym. Dyrektor BKA wyjaśnił, że w planie kontroli wewnętrznych ujęto jedno zagadnienie tematyczne uwzględniając możliwości kadrowe, a także oczekiwania Kierownictwa w tym zakresie. Biorąc pod uwagę zasoby w 2020 r., priorytetem było przeprowadzenie jak największej liczby kontroli zewnętrznych oraz konieczność przeprowadzenia pierwszej kontroli w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o *przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*⁴⁵. W związku z brakiem realizacji tematu kontroli

powstałych w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020; Realizacja zadań publicznych w ramach Programu Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar 2020.

⁴¹ Kontrole dotyczyły następujących tematów przewidzianych w planie na 2020 r.: Nabór i ocena ofert w ramach Programu Wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020 przez urzędy wojewódzkie; Realizacja zadań publicznych w ramach ASOS na lata 2014-2020 – Edycja 2019; Realizacja zadań publicznych w ramach Programu od wykluczenia do aktywizacji (program pomocy osobom wykluczonym społecznie i zawodowo; Realizacja pomocy technicznej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – Operacja III.

⁴² W pozostałych przypadkach wyniki kontroli były w trakcie opracowania.

⁴³ Dwóch kontroli ze środków pochodzących z UE w ramach Europejskiego Funduszu Osób Najbardziej Potrzebujących oraz dotacji celowej – realizacja Porozumienia zawartego w dniu 17 września 2014 r. ze zm., o powierzeniu ARR zadań w ramach PO PŻ 2014-2020 Operacja I i II; dwóch kontroli z tematyki nabór i ocena ofert w ramach Programu Senior+ na lata 2015-2020 przez urzędy wojewódzkie (część 44); oraz jednej kontroli dotyczącej tematyki – realizacja zadań publicznych w ramach ASOS na lata 2014-2020.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 971, ze zm. Biuro Kontroli i Audytu, w *Rocznym planie kontroli na rok 2020*, zaplanowało jedną kontrolę w zakresie wypełniania przez fundacje obowiązków wynikających z tej ustawy, która została zrealizowana.

wewnętrznej w 2020 r., został on uwzględniony w planie kontroli wewnętrznych na rok 2021.

(akta kontroli: t. 1; str. 520-526, 562-571, 627-628)

W planie audytu wewnętrznego na rok 2020⁴⁶ oszacowane poziomy ryzyka przypisano dla poszczególnych obszarów działalności Ministerstwa, dla których zaplanowano cztery tematy zadań zapewniających: bezpieczeństwo teleinformatyczne, w tym bezpieczeństwo danych osobowych; ocena mechanizmów kontrolnych w zakresie rozliczania i nadzorowania przez Ministerstwo nadzorowanych projektów; krajowe i zagraniczne podróże służbowe; stan realizacji środków pochodzących z budżetu UE. W związku z przekształceniem Ministerstwa oraz zmianą istotności obszarów w czasie pandemii odstąpiono od realizacji dwóch zadań, tj. krajowych i zagranicznych podróży służbowych oraz zadania dotyczącego stanu realizacji środków pochodzących z budżetu UE. W planie audytu zaplanowano również cztery obszary w zakresie czynności doradczych⁴⁷, pięć tematów w zakresie czynności sprawdzających⁴⁸ oraz obszary ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach, tj. obieg dokumentów i archiwum (2021), zarządzanie zasobami ludzkimi (2022) oraz gospodarowanie majątkiem (2023).

W 2020 r. zespół audytorów zrealizował zadanie zapewniające *Bezpieczeństwo teleinformatyczne, w tym bezpieczeństwo danych osobowych*. Wydano rekomendację, w ramach której stwierdzono m.in., że powinna zostać podjęta decyzja w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa informacji. Natomiast zadanie zapewniające *Ocena mechanizmów kontrolnych w zakresie rozliczania i nadzorowania przez Ministerstwo realizowanych projektów* zostało rozpoczęte i niezakończone w 2020 r. Powodem niezrealizowania zadania było m.in. przeprowadzanie zadań audytowych poza planem i zaangażowanie audytorów w prace Zespołów Dyrektora Generalnego; inicjowanie procesów legislacyjnych oraz przygotowywanie projektów aktów prawnych dotyczące Komitetu Audytu.

Ponadto, w ramach czynności doradczych zespół audytorów, zrealizował dwa tematy, tj. *Zadanie doradcze w zakresie działania 2.5 PO WER* i *Proces zarządzania ryzykiem w Ministerstwie*. Poza planem audytu, w 2020 r., zespół audytorów zrealizował również sześć czynności doradczych⁴⁹ oraz zadanie zapewniające zaplanowane w 2019 r., tj. *Ocena wdrażania PO WER – projekty pozakonkursowe*.

(akta kontroli: t. 1; str. 279-518, 629-650)

⁴⁶ Plan audytu wewnętrznego na rok 2020 zatwierdzony w dniu 30 grudnia 2019 r. przez Ministra, 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 audytu (Dz. U. z 2018 r. poz. 506). Zadania audytowe dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa, jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 44).

⁴⁷ W ramach czynności doradczych, zaplanowano następujące obszary: Proces zarządzania ryzykiem w Ministerstwie; Funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli – środki pochodzące z budżetu UE; Zlecone zadania o charakterze doradczym oraz opiniowanie w ramach procesu legislacyjnego w MRPIPS; Zadania doradcze realizowane poza planem audytu.

⁴⁸ W planie audytu wewnętrznego na rok 2020 r., w ramach sprawdzających, zaplanowano następujące tematy: Bezpieczeństwo teleinformatyczne; Ocena wdrożenia i stosowania standardu zachowania ciągłości działalności jednostki; Ocena stanu wdrażania PO WER – projekty pozakonkursowe; Ocena realizacji zadań przez Wydział Kontroli Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego; Monitorowanie wykonania zaleceń z zadań audytowych.

⁴⁹ Na podstawie przeprowadzonych w 2020 r. zadań doradczych zostały wydane zalecenia, które dotyczyły m.in.: rozważenia powołania Zespołu ds. analizy ryzyka lub zmodyfikowanie zadań istniejącego Zespołu ds. kontroli zarządczej tak, aby jednym z zadań była cykliczna analiza poprawności i adekwatności zidentyfikowanych ryzyk w stosunku do celów i zadań poszczególnych komórek; dokonanie niezbędnych zmian w celu dostosowania Ministerstwa do wymogów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062, ze zm., dalej ustawa o zapewnieniu dostępności) oraz powołanie koordynatora ds. dostępności.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

V. Wyniki kontroli Funduszu Solidarnościowego

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Funduszu Solidarnościowego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów Funduszu Solidarnościowego, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, gospodarowanie wolnymi środkami, sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, analizy realizacji kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, szczegółowej analizy wybranej próby wydatków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań, analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego na 2020 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Stwierdzono, że koszty Funduszu zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w upf. Nie stwierdzono niecelowego oraz niegospodarnego wydatkowania środków. Sprawozdania budżetowe za rok 2020 zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

3.1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego

3.1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 przychody Funduszu zaplanowano na kwotę 30 259 200 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 30 743 000,6 tys. zł i stanowiły 101,6% kwoty określonej w planie. Przychody Funduszu pochodziły z:

- wpłat od jednostek – 26 500 000 tys. zł (86,2 ogółu przychodów, 100% planu po zmianach);

- obowiązkowych składek na Fundusz – 2 329 773,7 tys. zł (7,6% ogółu przychodów, 89,6% planu po zmianach);
- daniny solidarnościowej⁵⁰ – 1 845 345,6 tys. zł (6% ogółu przychodów, 160% planu po zmianach);
- pozostałych przychodów – 67 881,3 tys. zł (0,2% ogółu przychodów i 737,8% planu po zmianach). Kwota obejmowała odsetki w wysokości 34 981,9 tys. zł.

W porównaniu do 2019 r. przychody były wyższe o 29 959,9 tys. zł (o 3825,8%). oraz inne przychody w kwocie 32 899,4 tys. zł.

W ciągu roku plan finansowy w zakresie przychodów został zmieniony jeden raz na kwotę 26 500 000 tys. zł⁵¹ z tytułu wpłaty z budżetu państwa przekazanej przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego do FS, w związku koniecznością zabezpieczenia środków na waloryzację niektórych świadczeń.

Na dzień 31 grudnia 2020 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40, nie wykazano żadnych należności. Fundusz nie korzystał z dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli: t.8 ; str. 5-6, 15-86, 121, 154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

3.1.2.1. W ustawie budżetowej na rok 2020 koszty realizacji zadań Funduszu zaplanowane zostały na poziomie 20 441 300 tys. zł. W ciągu roku plan finansowy w zakresie kosztów zmieniono 11 razy, do kwoty 20 646 300 tys. zł, co miało pozwolić na pełne wykorzystanie środków Funduszu. Jednej zmiany dokonano w celu umożliwienia sfinansowania dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów jego obsługi, po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Finansów⁵². Zmiany wprowadzone w planie finansowym w zakresie kosztów zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wykonanie kosztów Funduszu w 2020 r. wyniosło 19 567 688,8 tys. zł, co stanowiło 94,8% kwoty planu po zmianach (95,7% planu wg ustawy budżetowej) i było większe o 10 131 271,2 tys. zł (o 107,4%) w porównaniu do wykonania w 2019 r. Niepełne wykonanie planu kosztów związane było m.in. z: niepełną realizacją uruchomionych programów resortowych; niepełną realizacją programów rządowych; niższą kwotą wypłaconych świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, w tym kosztów obsługi; niższymi kosztami obsługi zadań.

(akta kontroli: t. 8; str. 7, 14-90)

Koszty FS zostały poniesione na:

1. Wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych – 3 842 247,1 tys. zł (78,6% planu po zmianach), w tym:
 - programy rządowe i resortowe – 235 387,2 tys. zł (44,4% planu po zmianach), w tym: koszty programów rządowych – 100 000,0 tys. zł (90,9% planu po zmianach); koszty programów resortowych – 135 387,2 tys. zł (32,2% planu po zmianach);
 - świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 3 566 859,9 tys. zł, w tym koszty obsługi w kwocie 86 859,9 tys. zł (82,6% planu po zmianach);

⁵⁰ O której mowa w rozdziale 6a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.).

⁵¹ Jako podstawę dokonania zmiany planu finansowego wskazano na ustawę z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

⁵² Pismo Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2020 r. znak: FS9.453.13.2020.199.RWQ.

- odpis na Fundusz Dostępności – 40 000 tys. zł (100% planu po zmianach)⁵³;
 - zadania związane z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych – w 2020 r. nie poniesiono kosztów w tym zakresie;
 - zadania z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych – w 2020 r. nie poniesiono kosztów w tym zakresie.
2. Dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów – 11 504 267,6 tys. zł, w tym: koszty obsługi 57 235,2 tys. zł (100% planu po zmianach).
 3. Renta socjalna, zasiłek pogrzebowy – 4 204 940,2 tys. zł, w tym: koszty obsługi 102 559,5 tys. zł (99,6% planu po zmianach).
 4. Pozostałe zadania – 16 233,9 tys. zł (49,5% planu po zmianach), w tym:
 - pobór składki na FS przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) – 11 648,9 tys. zł (89,6% planu po zmianach);
 - zwrot nadpłat – 2798,7 tys. zł (42,9% planu po zmianach);
 - koszty obsługi zadań – 1786,1 tys. zł (13,5% planu po zmianach);
 - koszty postępowania sądowego, egzekucyjnego, obsługi wyodrębnionych rachunków bankowych, odsetki – 0,24 tys. zł (1,2% planu po zmianach).

(akta kontroli: t. 8; str. 87-100, 152-154)

Środki Funduszu na świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji przekazywane były do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁴ (2 177 700 tys. zł) oraz do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵⁵ (1 371 900 tys. zł), w formie miesięcznych zaliczek poprzedzanych pisemnym zapotrzebowaniem.

Dysponent Funduszu dokonał w dniu 29 marca 2021 r. zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 732,3 tys. zł z tytułu dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów na rachunek FRD. Było to niezgodne z § 3 pkt 3 umowy pożyczki z dnia 24 marca 2021 r., gdyż niewykorzystana kwota pożyczki powinna być zwrócona na rachunek FRD do dnia 31 grudnia 2020 r. Umowa nie przewidywała odsetek za zwłokę. Jak wyjaśnił Dyrektor BKA zgodnie z harmonogramem będącym załącznikiem do umów zawartych z ZUS i KRUS w sprawie przekazania środków FS na finansowanie dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, FS przekazywał środki w transzach do końca kwietnia 2020 r., a ich rozliczenie miało nastąpić do 25 czerwca 2020 r. Jednak dysponent Funduszu nie rozliczył środków do 25 czerwca 2020 r., ponieważ ZUS i KRUS pozostawił na wyodrębnionych rachunkach bankowych dedykowanych do obsługi dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów środki m.in. na wypłatę świadczenia rocznego za 2020 r., a jeszcze nieuregulowanego m.in. z przyczyn prawnych. Istniała więc obawa, że środki będą niewystarczające i zaistnieje potrzeba złożenia dodatkowych ich zapotrzebowań.

(akta kontroli: t. 8; str. 87-90, 195; t. 9; str. 348-352)

W 2020 r. nie występowały koszty administracyjne finansowane z FS. Zgodnie z art. 36 ustawy o Funduszu Solidarnościowym maksymalny limit wydatków będących skutkiem finansowym ustawy na 2020 rok został określony dla części 44 – Zabezpieczenie społeczne na poziomie 1750 tys. zł, natomiast dla części 85 – Województwa na poziomie 1584 tys. zł. W 2020 r., z zastrzeżeniem wydatków

⁵³ Art. 6a ustawy o Funduszu Solidarnościowym – środki FS przeznacza się także na wsparcie udzielane w ramach Funduszu Dostępności. Wysokość odpisu ustala się corocznie w planie finansowym.

⁵⁴ Dalej: ZUS.

⁵⁵ Dalej: KRUS.

realizowanych w ramach programów resortowych, nie występowały wydatki majątkowe finansowane z Funduszu.

W 2020 r. Fundusz w ramach zamówień publicznych planował działania promocyjne, których ostatecznie nie zrealizował, ze względu na ogłoszony stan epidemii wirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli: t. 8 ; str. 87-101)

3.1.1.2. W 2020 r. uruchomiono cztery programy resortowe (100% zaplanowanych w *Planie Wsparcia*):

- Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*⁵⁶ (edycja 2019-2020) – zaplanowano kwotę 80 000 tys. zł⁵⁷, a rekomendowano do dofinansowania 79 649,8 tys. zł, tj. 99,6% planu. Minister zatwierdził wnioski na dofinansowanie dla 492 gmin i powiatów;
- Program *Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych* (edycja 2020) – zaplanowano kwotę 40 000 tys. zł, a rekomendowano do dofinansowania 25 104,0 tys. zł, tj. 62,8% planu. Minister zatwierdził wnioski na dofinansowanie dla 235 gmin;
- Program *Opieka wytchnieniowa* (edycja 2020) – zaplanowano kwotę 80 000 tys. zł, a rekomendowano do dofinansowania 28 548,5 tys. zł, tj. 35,7% planu. Minister zatwierdził wnioski na dofinansowanie dla 359 gmin/powiatów.
- Program *Centra opiekuńczo-mieszkalne* – zaplanowano kwotę 120 000 tys. zł, a rekomendowano do dofinansowania 48 509,0 tys. zł, tj. 40,4% planu. Minister zatwierdził wnioski na dofinansowanie dla 22 gmin/powiatów.

W 2020 r. poza ww. programami uruchomiono także nowy program *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020-2021, a na jego realizację zaplanowano 80 000 tys. zł. Minister zatwierdził 26 ofert organizacji pozarządowych. Ostatecznie umowy zawarto z 20 organizacjami pozarządowymi na łączną kwotę 3175,8 tys. zł, tj. 4% planu.

Programy resortowe zostały zrealizowane na niższym niż planowano poziomie, ponieważ część jednostek samorządu terytorialnego nie przystąpiła do programów w związku z panującą epidemią wirusa SARS-CoV-2. Natomiast te samorządy, które przystąpiły zmniejszyły zakres realizowanych zadań programowych bądź zrezygnowały z ich realizacji.

(akta kontroli: t. 8; str. 196-198, 230, 255-256, 476; t. 9; str. 1, 41-43)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 17 wniosków o przyznanie środków Funduszu (1,5% wszystkich wniosków) na łączną kwotę 41 017,4 tys. zł złożonych w ramach czterech uruchomionych programów. Doboru próby dokonano w sposób celowy⁵⁸. W ramach badanej próby stwierdzono, że dokumentacja była prowadzona rzetelnie, w przypadku wątpliwości lub nieprawidłowości wzywano do skorygowania wniosków. Środki w ramach zaakceptowanych wniosków rozdysponowano zgodnie z postanowieniami ustawy o *Funduszu Solidarnościowym* oraz wytycznymi przyjętymi przez Ministra w ramach poszczególnych programów, tj. w sposób legalny i celowy. Ogłoszenia o naborze wniosków w ramach wszystkich ogłoszonych programów oraz list rekomendowanych przez Ministra wniosków publikowano

⁵⁶ Program kierowany do pełnoletnich osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne do ww.

⁵⁷ Komunikat Ministra z dnia 19 listopada 2019 r., w którym ogłoszono zmianę kwoty planowanej na realizację programu z 50 000 tys. zł na 80 000 tys. zł.

⁵⁸ Z programów *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* edycja 2019-2020, *Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych* edycja 2020, *Opieka wytchnieniowa* edycja 2020, *Centra opiekuńczo-mieszkalne* badaniem objęto z każdego programu po dwa wnioski o najwyższej kwocie dofinansowania i po dwa o najniższej kwocie dofinansowania. Dodatkowo dobrano wniosek Gminy Rumia dla programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*.

terminowo w BIP. W przypadku pozytywnie zweryfikowanych wniosków wszystkie umowy sporządzono i podpisano z wojewodami zgodnie z zapisami przyjętych programów, na kwoty odpowiadające wnioskowanym.

(akta kontroli: t. 9 ; str. 344-347)

3.1.1.3. Zobowiązania na koniec 2020 r. wyniosły 28 241 459 tys. zł (99,1% planu po zmianach), na które złożyły się pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) w łącznej kwocie 20 241 459 tys. zł⁵⁹ oraz pożyczki z Funduszu Pracy w kwocie 8 000 000 tys. zł.

W 2020 r. udzielono Funduszowi dwóch nieoprocentowanych pożyczek:

- w kwocie 11 505 000 tys. zł z FRD⁶⁰ na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów jego obsługi⁶¹, zawartej na podstawie umowy pożyczki wraz z aneksem pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a FRD reprezentowanym przez Prezesa ZUS. Środki zostały przekazane na rachunek Funduszu w trzech transzach⁶². Pożyczka będzie zwraca przez pożyczkobiorcę do dnia 31 grudnia 2040 r. w ratach rocznych, według harmonogramu ustalonego w umowie⁶³.
- w kwocie 4 000 000 tys. zł z Funduszu Pracy⁶⁴ na finansowanie wydatków związanych z rentami socjalnymi, zasiłkami pogrzebowymi oraz kosztów ich obsługi⁶⁵. Pożyczka podlega spłacie w ratach rocznych w okresie 10 lat, poczynając od 2030 r. Wysokość raty w danym roku budżetowym jest nie niższa niż 300 000 tys. zł.

Dyrektor Generalny, odnosząc się do sposobu zabezpieczenia środków na poczet przyszłych zobowiązań Funduszu wskazała m.in., że wysokość rocznej raty została ustalona tak, aby nie stanowiła zbytniego obciążenia dla FS. W kalkulacji rat uwzględniono wyższe wpływy z tytułu podwyższonej składki na Fundusz w kolejnych latach, przychody z daniny solidarnościowej oraz z podatku od sprzedaży detalicznej. Kalkulacja rat i okresu spłaty pożyczek uwzględnia utrzymanie poziomu wydatków na programy przyjęte w ramach planu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych oraz realizację innych zadań ustawowych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Należy bowiem mieć na uwadze, że są to kolejne pożyczki udzielone FS. Od 2023 r. FS będzie zobowiązany do spłacania pożyczki zaciągniętej z Funduszu Pracy w 2019 r. – rata roczna nie niższa niż 300 000 tys. zł w danym roku. Obciążenie spłatą rat FS może mieć wpływ na płynność finansową Funduszu, a także zagrozić realizacji bieżących zadań.

(akta kontroli: t. 8; str. 114-119, 123, 152-154, 204-220)

⁵⁹ Z dniem 1 stycznia 2021 r. zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400) umorzono pożyczkę w wysokości 8 736 532 tys. zł udzieloną na podstawie art. 31a ustawy o Funduszu Solidarnościowym FS z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2019.

⁶⁰ Umowa pożyczki z dnia 24 marca 2020 r., której przedmiotem było udzielenie pożyczki w kwocie 11 300 000 tys. zł. 30 kwietnia 2020 r. zawarto aneks nr 1 do umowy pożyczki z dnia 24 marca 2020 r. – zwiększono kwotę pożyczki do 11 505 000 tys. zł.

⁶¹ O którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 321, ze zm.).

⁶² 25 marca 2020 r. kwota 10 000 000 tys. zł; 10 kwietnia 2020 r. kwota 1 300 000 tys. zł i 4 maja 2020 r. kwota 205 000 tys. zł.

⁶³ Pierwsza rata w wysokości 750 000 tys. zł płatna do dnia 30 listopada 2026 r. Ostatnia rata w kwocie 1 005 000 tys. zł płatna do 31 grudnia 2040 r.

⁶⁴ Decyzja nr 1 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie udzielenia ze środków Funduszu Pracy pożyczki do Funduszu Solidarnościowego oraz warunków i terminów spłaty pożyczki.

⁶⁵ Art. 6b ust. 1 pkt 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

3.1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na początek 2020 r. wyniósł (minus) 8 653 321,6 tys. zł. Na stan Funduszu na początek 2020 r. składały się: środki pieniężne – 4 083 209,9 tys. zł; zobowiązania – 12 736 531,5 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec 2020 r. wyniósł 2 521 990,2 tys. zł, tj. 600,5% planu po zmianach⁶⁶ (w znowelizowanej ustawie budżetowej zakładano kwotę 625 000 tys. zł). Na stan Funduszu na koniec 2020 r. składały się: środki pieniężne – 30 763 449,1 tys. zł; zobowiązania – 28 241 459,0 tys. zł.

Na koniec 2020 r. stan środków pieniężnych przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniósł 30 762 271,4 tys. zł, z tego w zarządzanie overnight 533 608,9 tys. zł, oraz w zarządzanie terminowe 30 228 662,5 tys. zł⁶⁷. Środki przekazane w 2020 r. z wydatków budżetu państwa zasilily Fundusz lecz nie zostały przez ten Fundusz w 2020 r. wykorzystane (zostaną rozdysponowane w następnym roku).

(akta kontroli: t. 8; str. 96, 101)

Na dzień 31 grudnia 2020 r. średnia środków pieniężnych przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wynosiła 219 753,3 tys. zł⁶⁸. Stan środków pieniężnych przekazanych w zarządzanie terminowe do Ministra Finansów zwiększył się w miesiącu grudniu z uwagi na wpływ środków przeznaczonych na wsparcie finansowe FS. W 2020 r. złożono łącznie 266 dyspozycji przekazania środków w zarządzanie terminowe (nie wystąpiły przypadki wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie)⁶⁹.

Odsetki bankowe od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 33 675,8 tys. zł, z czego: odsetki od zarządzania terminowego – 33 075,2 tys. zł i odsetki od zarządzania overnight – 600,6 tys. zł.

Przekazywanie wolnych środków Funduszu w zarządzanie Ministra Finansów nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków w związku z zadaniami realizowanymi w ramach Funduszu.

(akta kontroli: t. 8; str. 102-111, 113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.1.4. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, celem Funduszu jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych, a także wsparcie finansowe emerytów i rencistów (uregulowane w odrębnych przepisach). Fundusz może wspierać działania w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy, osobom ze szczególnymi potrzebami⁷⁰. Środki Funduszu przeznacza się na realizację: 1) programów rządowych i resortowych, w tym obejmujących realizację

⁶⁶ Stan FS na koniec 2020 r. w planie po zmianach został określony w wysokości 420 000 tys. zł.

⁶⁷ Zgodnie z art. 78d. ust. 1 i 2 up, 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 lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

⁶⁸ Średnia środków przekazanych w zarządzanie O/N stanowiła kwotę 204 745,5 tys. zł, a w zarządzanie terminowe 244 347,6 tys. zł.

⁶⁹ 17 dyspozycji na okres 1-4 dni; 40 dyspozycji na okres 5-10 dni; 25 dyspozycji na okres 11-20 dni; 16 dyspozycji na okres 21-30 dni; 13 dyspozycji na okres 31-40 dni; 13 dyspozycji na okres 41-50 dni; 67 dyspozycji na okres 51-100 dni; 61 dyspozycji na okres 101-200 dni; 14 dyspozycji na okres 201-295 dni.

⁷⁰ O których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności.

zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych; 2) zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych; 3) zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych⁷¹.

Minister dnia 29 listopada 2019 r., zaakceptował i opublikował w BIP ogłoszenie o *Planie Wsparcia na 2020 r.*⁷², tj. zgodnie z art. 11 ustawy o Funduszu Solidarnościowym⁷³. W ramach wsparcia zaplanowano realizację m.in.:

1. Programów resortowych:

- *Opieka wytnieniowa* – zapewnienie członkom rodzin (opiekunom) osób niepełnosprawnych alternatywnej formy czasowej opieki,
- *Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych* – zapewnienie wsparcia osobom niepełnosprawnym w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych,
- *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- *Centra opiekuńczo-mieszkalne* – uzupełnienie systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, poprzez stworzenie dodatkowej usługi w postaci zapewnienia możliwości zamieszkiwania w formie pobytu dziennego lub całodobowego.

2. Programów rządowych:

a) Ministerstwa Zdrowia:

- pn. Specjalne świadczenie medyczne Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób niepełnosprawnych na lata 2019-2020,
- program/zadanie dotyczący zwiększenia dostępności do wideo tłumaczy polskiego języka migowego w podmiotach systemu ochrony zdrowia,
- zadanie obejmujące transport dla osób korzystających z dziennych domów pomocy medycznej;

b) Ministerstwa Infrastruktury – program/zadania dotyczące Polskich Kolei Państwowych, w tym usuwanie barier w obiektach dworcowych, które nie podlegają modernizacji w ramach Programu Inwestycji Dworcowych oraz zapewnienie pracowników z profesjonalnym podejściem do osób z niepełnosprawnościami i o ograniczonej sprawności ruchowej;

c) Ministerstwo Sportu – program mający na celu wsparcie projektów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe w zakresie promocji sportu osób niepełnosprawnych;

d) Ministerstwa Cyfryzacji – zadanie pn. *Niepełnosprawni programiści na rynku pracy* – dostarczenie osobom z niepełnosprawnościami profesjonalnych szkoleń z zakresu programowania.

W ww. *Planie wsparcia* znalazły się wszystkie programy realizowane w 2019 r. W trakcie 2020 r. uruchomiono dodatkowo dwa programy resortowe *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020-2021 oraz *Opieka wytnieniowa dla członków rodzin i opiekunów osób z niepełnosprawnością* edycja 2020-2021. Uruchomione programy miały poprawić jakość życia osób niepełnosprawnych oraz zapewnić korzystanie na zasadzie równości z innymi

⁷¹ Art. 6 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁷² <http://niepelnosprawni.gov.pl/>

⁷³ Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego opracowuje na dany rok kalendarzowy roczny plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych i umieszcza go do dnia 30 listopada roku poprzedniego na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

z różnorodnych obszarów życia, dotyczących m.in. informacji i komunikacji, urządzeń i technologii oraz różnego rodzaju usług.

W ww. *Planie wsparcia* wskazano, że zgodnie z art. 13 i 14 ustawy o *Funduszu Solidarnościowym* warunkiem realizacji każdego z ww. programów był nabór wniosków lub tryb otwartego konkursu ofert dokonywany przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, właściwego ministra lub Narodowy Fundusz Zdrowia, natomiast nabór wniosków w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego – przez wojewodów.

W 2020 r. w ramach *Planu wsparcia* Minister zatwierdził 1134 wnioski jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie pięciu uruchomionych programów resortowych na łączną kwotę 184 795,3 tys. zł.

(akta kontroli: t. 8; str. 196-203)

W układzie zadaniowym koszty FS realizowano w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* w kwocie 19 567 688,8 tys. zł (94,8% planu po zmianach), w tym:

- Zadanie 13.1.W *Pomoc i integracja społeczna*, podzadanie 13.1.3.W *Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych*, działanie 13.1.3.2.W *Wspieranie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym* – w kwocie 3 858 481,0 tys. zł (78,4% planu po zmianach);
- Zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*, podzadanie 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, działanie 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia* – w kwocie 15 709 207,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Dla zadania 13.1.W określono cel pn. *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, dla którego przypisano miernik *wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną*. Wartość miernika przyjęto na poziomie 7%, a osiągnięto na poziomie 6,5% (według stanu na 2019 r.). W ramach zadania 13.1.W realizowane było podzadanie 13.1.3.W, dla którego ustalono cel: *Zapewnienie realizacji programów opracowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego oraz wsparcia finansowego ze środków tego Funduszu*. Dla tego celu przypisano miernik: *liczba osób, która skorzystała ze wsparcia w ramach Funduszu Solidarnościowego*. Wartość miernika przyjęto na poziomie – ok. 500 tys., a wykonano na poziomie – ok. 613 tys.

Dla zadania 13.2., jak i podzadania 13.2.1. ustalono cel *Zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego*, dla których przypisano miernik *liczba osób, która skorzystała ze wsparcia w ramach Funduszu Solidarnościowego*. Wartość miernika przyjęto na poziomie ok. 10 200 tys. (dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów, renta socjalna, zasiłek pogrzebowy), a osiągnięto na poziomie ok. 9720 tys. (95,3%). Niższe wykonanie wynikało z przyjęcia przez dysponenta Funduszu szacunkowych wartości miernika, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektora BKA, KRUS nie dysponował danymi w zakresie liczby osób korzystających z renty socjalnej i zasiłku pogrzebowego, a ZUS nie prowadził prognoz tych świadczeń.

Analiza wykonania zadań Funduszu dokonywana była na podstawie sprawozdań (Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z).

(akta kontroli: t. 8; str. 176, t. 9 str. 349-352)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego. Realizowane zadania wynikały z ustawy o <i>Funduszu Solidarnościowym</i> . Koszty ponoszono zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

OBSZAR **3.2. Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego	Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta Funduszu Solidarnościowego: – z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2020 r. planu finansowego Funduszu Solidarnościowego (Rb-33, Rb-40); – półroczne oraz roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym – RB-BZ2; – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań – Rb-UZ; – kwartalne sprawozdanie (według stanu na koniec IV kwartału) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń gwarancji – Rb-Z; – kwartalne sprawozdanie (według stanu na koniec IV kwartału) o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych – Rb-N. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.
---------------------------	---

(akta kontroli: t. 8; str. 121-176)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski	Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.
---------	--

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

	Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.
Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁷⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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, 20 kwietnia 2021 r.

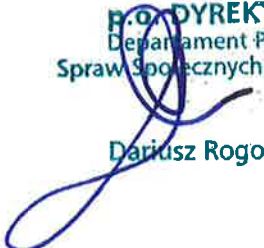
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba



.....

podpis

P.O. DYREKTOR
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski