

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.430.002.2016

Nr ewid. 86/2016/P/16/001/KPS

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2015 R.
W CZĘŚCIACH
31 – PRACA,
44 – ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE,
63 – RODZINA
ORAZ WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH
FUNDUSZU PRACY I FUNDUSZU GWARANTOWANYCH
ŚWIADCZEŃ PRACOWNICZYCH

Warszawa maj 2016 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
w częściach
31 – Praca
44 – Zabezpieczenie społeczne
63 – Rodzina
oraz wykonanie planów finansowych
Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych
Świadczeń Pracowniczych**

Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny


Jacek Szcherbiński

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 24.05.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	7
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 31 – Praca	11
IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pracy	23
V. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.....	30
VI. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.....	36
VII. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 63 – Rodzina	59
VIII. Informacje dodatkowe	65
Załączniki	66

I. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, w okresie od 12 stycznia do 4 kwietnia 2016 r. przeprowadziła w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. Kontrolą objęto:

- wykonanie budżetu państwa w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina;
- wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

W ramach części 31 finansowano² zadania z zakresu:

- zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu;
- stosunków pracy i warunków pracy;
- wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych;
- zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych;
- związków zawodowych i organizacji pracodawców.

W ramach części 44 finansowano zadania z zakresu³:

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

W ramach części 63 zakres kontroli obejmował:

- realizację zadań wynikających ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁴,
- uzupełnienie dotacji celowych na świadczenia rodzinne (w tym na wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego), świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłki dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne i zasiłki dla opiekunów,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵,
- realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁶.

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

² Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543).

³ Plan działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rok 2015 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁴ Dz.U. poz. 1863, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 575.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz.157.

Zakres kontroli wykonania budżetu państwa obejmował m.in.:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁷;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych i prawidłowość sporządzenia tych sprawozdań;
- realizację wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.;
- sprawowanie przez dysponenta części budżetu państwa nadzoru i kontroli w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁸.

Zrealizowane w 2015 r. w części 31 dochody wyniosły 46.999 tys. zł, w tym 4.955 tys. zł stanowiły dochody uzyskane przez jednostkę objętą kontrolą. W 2015 r. wydatkowano 409.197 tys. zł, w tym 96.567 tys. zł stanowiły wydatki jednostki objętej kontrolą. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano 1.003.505 tys. zł. Wydatki budżetu państwa w cz. 31 wyniosły stanowiły 0,12% wydatków budżetu państwa (331.743.400 tys. zł) i 1,48% wydatków budżetu środków europejskich (67.695.800 tys. zł).

Zrealizowane w 2015 r. w części 44 dochody wyniosły 934 tys. zł, w tym 326 tys. zł stanowiły dochody uzyskane przez kontrolowaną jednostkę. W 2015 r. wydatkowano 960.209 tys. zł ze środków krajowych i 235.627 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę stanowiły odpowiednio 169.624 tys. zł i 191.532 tys. zł. Stanowiło to 0,29% wydatków budżetu państwa i 0,35% wydatków budżetu środków europejskich.

Dochody zrealizowane w 2015 r. w części 63 wyniosły 208,1 tys. zł. Wydatki wniosły 16.765,0 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa wyniósł 0,005%. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano 17.901,0 tys. zł, co stanowiło 0,03% wydatków budżetu państwa. Całość dochodów i wydatków zrealizowane zostało przez jednostkę objętą kontrolą.

Dysponentem kontrolowanych części budżetowych i państwowych funduszy celowych od dnia 16 listopada 2015 r. jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹, a przed tym dniem był Minister Pracy i Polityki Społecznej. Minister ustanowił Dyrektora Generalną Ministerstwa dysponentem III stopnia. Ponadto Minister ustanowił dysponentów środków budżetu państwa bezpośrednio podległych dysponentowi części budżetowej:

- II stopnia w części 31: Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy;
- III stopnia w części 31: Komendanta Głównego OHP, dyrektora Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, dyrektora Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego, dyrektora Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, dyrektora Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego; decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 października 2014 r. ustanowiono 31 dysponentów III stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi II stopnia w części 31 – Praca.
- III stopnia w części 44: dyrektora Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

⁷ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 31, 44 i 63 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1260) utraciło moc z dniem 16 listopada 2015 r. i z tym dniem weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1905).

Organizację Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jako organu zapewniającego obsługę Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, określa statut¹⁰.

Gospodarka finansowa części 31, 44 i 63 oraz Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), podlega rygorom ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych¹¹, ustawy o rachunkowości¹² oraz przepisów określających gospodarkę środkami budżetowymi i funduszami celowymi, w tym zasady gospodarki finansowej Funduszu Pracy¹³ i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych¹⁴. FGŚP utracił, z dniem 1 stycznia 2012 r., osobowość prawną i stał się państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁵. Likwidacji uległy struktury Funduszu, a zadania z zakresu ochrony roszczeń pracowniczych realizują Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz marszałkowie województw, przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy (WUP).

¹⁰ Zarządzenie Nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (M. P. z 2012 r. poz. 590), uchylone z dniem 30 grudnia 2015 r. i z tym dniem weszło w życie zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (M. P. poz. 1304).

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), zwana dalej również w skrócie *ustawą Prawo zamówień publicznych*.

¹² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.), zwana dalej również *ustawą o rachunkowości*.

¹³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.), zwana dalej również *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272), zwana dalej również w skrócie *ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*.

¹⁵ Art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, ze zm.).

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna¹⁶

1.1. Część 31 – Praca

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części 31 – Praca wydatki budżetu państwa w kwocie 409.197 tys. zł i wydatki środków europejskich w kwocie 1.003.524 tys. zł zrealizowano zgodnie z planem finansowym. Objęte szczegółowym badaniem wydatki (25% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 1,16% wydatków budżetu środków europejskich), zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

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

Kalkulację oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 31 przedstawiono w zał. 5.

1.2. Fundusz Pracy

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

Fundusz w 2015 r. osiągnął przychody w kwocie 10.888.219 tys. zł, co stanowiło 97,1% planu według ustawy budżetowej. Planowane koszty realizacji zadań FP na 2015 r. (12.088.065 tys. zł) wykonano w kwocie 10.934.124 tys. zł, co stanowiło 90,5% planu po zmianach. Kontrolą objęto wydatki w kwocie 23.636 tys. zł, co stanowiło 0,21% łącznych wydatków zrealizowanych przez Fundusz Pracy (10.934.124 tys. zł). Stwierdzono, że w ramach przyjętego planu finansowego prawidłowo realizowano ustawowe zadania Funduszu, a objęte szczegółową kontrolą środki finansowe wydatkowano w sposób celowy i gospodarny. W 2015 r., przychody z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight*¹⁷, wyniosły łącznie 105.100 tys. zł¹⁸, co stanowiło 1% przychodów ogółem (10.888.219 tys. zł).

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

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że dysponent Funduszu rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem planu.

Kalkulację oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Pracy przedstawiono w zał. 7.

1.3. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

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

¹⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. NIK stosuje oceny pozytywną i negatywną. W przypadku niespełnienia kryteriów dla oceny pozytywnej lub negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub w zarządzanie (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 443). Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

¹⁸ Od środków na wyodrębnionych rachunkach bankowych Funduszu Pracy (WUP, PUP, OHP, UW oraz dysponenta FP, w tym odsetki od zarządzania terminowego i *overnight*).

Fundusz w 2015 r. osiągnął przychody w kwocie 554.133 tys. zł, co stanowiło 94,6,0% planu według ustawy budżetowej. Planowane koszty realizacji zadań FGŚP na 2015 r. (570.571 tys. zł) wykonano w kwocie 298.888 tys. zł, co stanowiło 52,4% planu. Kontrolą objęto koszty w kwocie 75.467,6 tys. zł, co stanowiło 25,2% kosztów ogółem.

Formułując pozytywną ocenę NIK uwzględniła m.in. prawidłowe wykonywanie zadań ustawowych¹⁹. Niepełne wykonanie wydatków wynikało ze znikomego wykorzystanie środków przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców²⁰, z których w 2015 r. skorzystało tylko 34 pracodawców, a kwota wypłaconej pomocy dla 817 pracowników wyniosła zaledwie 3.924 tys. zł (1,6% zaplanowanej kwoty). Stwierdzone uchybienia dotyczyły przewlekłości postępowań w sprawach dotyczących umorzenia nieściągalnych należności.

NIK zwraca także uwagę na wysokie stany Funduszu w 2015 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku odpowiednio 5,1 mld zł i 5,6 mld zł (w tym środki pieniężne odpowiednio 3,1 mld zł i 3,4 mld zł oraz należności 2 mld zł i 2,3 mld zł). Nie znajdują one uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych, co było już wskazywane przez NIK po zakończonej w ubiegłym roku kontroli.

Kalkulację oceny ogólnej wykonania planu finansowego FGŚP przedstawiono w zał. 9.

1.4. Część 44 – Zabezpieczenie społeczne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 roku w części 44 – Zabezpieczenie Społeczne.

W wyniku kontroli 16,2% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 1,16% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków realizowano cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków na 2015 r. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 44.

Ujawnione podczas kontroli uchybienia i polegały na:

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

¹⁹ Określonych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

²⁰ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 385).

- niespełnianiu wymagań art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez przyjętą konstrukcję miernika budżetu zadaniowego w odniesieniu do działania nr 13.1.4.1 *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*.

Kalkulację oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 44 przedstawiono w zał. 14.

1.5. Część 63 – Rodzina

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 63 – Rodzina.

Wydatki w cz. 63 wniosły 16.765 tys. zł, co stanowiło 87 % planu po zmianach. Natomiast zrealizowane wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 17.901 tys. zł, tj. 95,6 % planu.

W wyniku kontroli 49,4% wydatków budżetu państwa oraz 82,6% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Zrealizowane były zgodnie z planem finansowym i przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych²¹. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie finansowym dysponenta części 63 oraz planie finansowym w układzie zadaniowym na 2015 r. osiągnięto cele prowadzonej działalności, a dysponent, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w tej części.

Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość niemająca wpływu na realizację budżetu w tej części, polegała na przyznaniu świadectwa zgodności dla oprogramowania z zakresu świadczeń rodzinnych, które nie spełniało szczegółowych wymagań funkcjonalnych.

Kalkulację oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 63 przedstawiono w zał. 19.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie Społeczne i 63 – Rodzina:

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

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31, 44 i 63 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta

²¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za 2015 r.²² Przekazują one prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań za 2015 r. Sprawozdania sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, rzetelnie, terminowo, stosownie do obowiązujących regulacji prawnych. W księgach rachunkowych, na podstawie badanej próby, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Uwagi i wnioski

Podobnie jak w latach poprzednich, na wysokim poziomie utrzymywany był stan wolnych środków Funduszu Pracy. Na koniec grudnia 2015 r. wynosił on ponad 6 mld zł, co w sytuacji ożywienia na rynku pracy nie ma – w ocenie NIK – uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. W niewielkim stopniu, wobec ulegającej poprawie sytuacji na rynku pracy, korzystano z regulacji wprowadzonych ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Z regulacji tych skorzystało w 2015 r. tylko kilkudziesięciu pracodawców, a pomoc została udzielona kilkuset pracownikom.

Podobnie jak w poprzednich latach, przekraczano ustaloną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej kwotę 10% dotacji przyznawanych beneficjentom na podstawie weryfikacji ocen ekspertów w ramach realizacji Programu *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich*. W związku z powyższym NIK wnioskuje o ograniczenie w ramach Programu FIO kwoty dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów do 10% kwoty przekazywanej w danym roku. Ponownie naruszono zasady jawności przez nieopublikowanie pełnej informacji o dotacjach przyznanych w trybie weryfikacji ocen ekspertów w RP ASOS

NIK w wystąpieniu po kontroli części 44 – Zabezpieczenie społeczne, zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań, które przyniosłyby wymierne korzyści finansowe, w tym rozpoznanie możliwości korzystania z bezpłatnych emisji kampanii społecznych podejmowanych przez resort w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji. NIK doceniając podjęte przez Ministra działania, wnioskuje o ich kontynuację w celu objęcia we wszystkich gminach w Polsce pomocą żywnościową w ramach PO Pomoc Żywnościowa, osób potrzebujących. Poza tym programem pozostaje nadal ¼ gmin w kraju. NIK zwraca także uwagę na konieczność podjęcia działań dostosowujących okres realizacji projektów w Programie Senior-Wigor do czasu potrzebnego beneficjentom na wykonanie zadań inwestycyjnych.

²² Sprawozdania: z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33); z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok, planu finansowego funduszu celowego (Rb-40); roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2); sprawozdania finansowe za IV kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 31 – Praca

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 31 – Praca została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W ustawie budżetowej na 2015 r. dochody budżetu państwa w części 31 – Praca zaplanowano w wysokości 56.472 tys. zł. Osiągnięte dochody wyniosły 46.999 tys. zł, tj. 83,2% planu. Były one niższe od uzyskanych w 2014 r. o 51.893 tys. zł (52,5%). Na niższe wykonanie planu dochodów wpływ miało przede wszystkim niewykonanie planu dochodów w rozdziałach:

- 85366 – Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), co wynikało z mniejszego zapotrzebowania na usługi i wyroby świadczone przez OHP;
- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, co wynikało z tytułu niższych spłat mikropożyczek udzielonych w ramach komponentu A *Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich* wraz z odsetkami.

Wyższe dochody uzyskano w rozdziale:

- 15011 – Rozwój przedsiębiorczości; pochodziły one ze zwrotu dotacji;
- 75071 – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL); pochodziły ze zwrotów dotacji, z rozliczeń z kontrahentami, partnerami i beneficjentami umów, zwrotu odsetek bankowych oraz kar umownych.

1.2. Należności

Na koniec 2015 r. w części 31 wystąpiły należności w wysokości 7.533 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 3.931 tys. zł. W stosunku do 2014 r. stan należności ogółem był niższy o 637 tys. zł, tj. o 7,8%, a zaległości netto niższe o 115 tys. zł, tj. o 2,8%. Należności w dziale – 150 *Przetwórstwo przemysłowe* wyniosły 5.869 tys. zł dotyczyły głównie należności od beneficjentów z tytułu niewywiązywania się z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Należności w dziale 750 – *Administracja Publiczna* wyniosły 1.083 tys. zł i wynikały głównie z decyzji Ministra w sprawie zwrotu nieprawidłowo wykorzystanych dotacji oraz naliczonych kar umownych i odsetek od niezapłaconych kar umownych oraz należności od pracowników za przekroczenie limitu na rozmowy telefoniczne. Należności w dziale 853 – *Pozostałe zadania* w zakresie polityki społecznej wyniosły 581 tys. zł. Dotyczyły głównie usług świadczonych przez Ośrodki Szkolenia Zawodowego i sprzedaży wyrobów wytworzonych w ramach usług świadczonych przez OHP.

Szczegółowe dane liczbowe o dochodach budżetowych w części 31 przedstawiono w zał. 1.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Plan finansowy wydatków i plan rzeczowy zadań realizowanych ze środków budżetowych na 2015 r., opracowane zostały prawidłowo²³. W 2015 r. zaplanowano wydatki w kwocie 395 265 tys. zł, które w trakcie roku zwiększono *per saldo* o 26.408 tys. zł (w tym 28.178 tys. zł stanowiły środki z rezerwy celowej budżetu państwa) do kwoty 421.673 tys. zł. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015

²³ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 825).

wydatki dysponenta III stopnia w części 31 wyniosły 102.949 tys. zł. W ciągu roku plan wydatków zwiększono *per saldo* o 1.546 tys. zł, do kwoty 101.403 tys. zł, a zrealizowano w 95,2% (96.567 tys. zł.) Wprowadzone w ciągu roku zmiany dokonane zostały prawidłowo, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

W 2015 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał czterech blokad w zakresie wydatkowania środków w części 31 na kwotę 32.590,7 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto dwie blokady na kwotę 32.402,6 tys. zł (99,4% ogólnej ich kwoty). Decyzje w badanych sprawach podejmowano po otrzymaniu od dysponentów niższego stopnia lub departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań, informacji o niewykorzystaniu środków w ramach planu wydatków. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zrealizowane w 2015 r. w części 31 wydatki wyniosły 409.197 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. wydatki były niższe o 33.977 tys. zł, tj. o 7,7%. Objęte szczegółowym badaniem wydatki (25% zrealizowanych wydatków budżetu państwa) zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi.

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

- 85322 – Fundusz pracy: 1.740 tys. zł, z przeznaczeniem na dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich;
- 85336 – Ochotnicze Hufce Pracy – 231.434 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 367 tys. zł, wydatki bieżące – 219.589 tys. zł, wydatki majątkowe – 4.336 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 7.142 tys. zł.

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

- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej: 71.063 tys. zł (93,8% planu po zmianach), z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 33 tys. zł, wydatki bieżące – 58.552 tys. zł, wydatki majątkowe – 1.902 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 10.576 tys. zł;
- 75071 – CRZL: 14.588 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 430 tys. zł, (w 2014 r. wydatkowano 74 tys. zł, tj. prawie 6 razy więcej), wydatki bieżące – 6.045 tys. zł (w 2014 r. wydatki wynosiły 6.096 tys. zł), współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 8.113 tys. zł. Niższe wykonanie wydatków w stosunku do 2014 r. wynikało z zakończenia w tym roku realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 oraz związanych z tym niższych wydatków dotyczących zakupu usług. W zakresie realizacji wydatków z budżetu państwa pozostały one na porównywalnym poziomie;
- 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”: 3.232 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 317 tys. zł (w 2014 r. wydatki wyniosły 1 tys. zł), wydatki bieżące – 2.870 tys. zł, wydatki majątkowe – 45 tys. zł. Wyższe wykonanie wydatków w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, wynika ze zwiększenia w ciągu 2015 r. planu finansowego CPS „Dialog” (o 1.331 tys. zł – do 3.290 tys. zł), z przeznaczeniem na działalność Biura Rady Dialogu Społecznego.

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

W rozdziale 15011 – Rozwój przedsiębiorczości zrealizowane wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 11.842 tys. zł, stanowiły 40,3% środków wykorzystanych

w 2014 r., a spowodowane były zakończeniem w 2014 r. realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 20.246 tys. zł, do kwoty 59.585 tys. zł. Wykonano wydatki na poziomie 97% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych wydatków w tym rozdziale wynika przede wszystkim ze zwrotu niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji celowych w roku budżetowym.

W rozdziale 15012 – PARP wydatkowano 42.879 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano w tym rozdziale wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 23.092 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono *per saldo* o 21.190 tys. zł, do kwoty 44.282 tys. zł. Wykonano wydatki na poziomie 96,8% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych wydatków wynikało m.in. z naliczania kary umownej dla wykonawcy usługi, otrzymania korzystnych ofert cenowych na realizację zaplanowanych usług oraz z mniejszej niż planowano liczby delegacji związanych z wdrażaniem PO KL. Pozostałe wydatki w łącznej kwocie 3.833 tys. zł poniesiono w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92116 – Biblioteki (3.819 tys. zł, na poziomie 98,7% ustawy budżetowej i planu po zmianach) oraz w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne (14 tys. zł), na poziomie 82,4%.

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

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.163 tys. zł (89,7% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 612 tys. zł, tj. o 111% (551 tys. zł); wzrost wydatków w 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego wynikał głównie z wypłaty odpraw, w związku ze zwolnieniami grupowymi w CRZL, wypłaty ustawowych świadczeń dla członów nowopowstałej w 2015 r. Rady Dialogu Społecznego za udział w pracach Rady oraz wypłaty zasądzonych odszkodowania w kwocie 9.164 zł dla byłego pracownika.
- wydatki bieżące wynosiły 318.548 tys. zł (98,2% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 14.581 tys. zł, tj. o 4,8% (303.967 tys. zł);
- wydatki majątkowe wyniosły 6.482 tys. zł (92,4% planu po zmianach) i były niższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 1.702 tys. zł, tj. o 20,8% (8.184 tys. zł); w 2015 r. nie zgłaszano potrzeb w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym oraz w CRZL, a wydatki majątkowe zaplanowane w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. pracy, ze względu na przedłużające się procedury administracyjne, przesunięto na 2016 r.

Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosło 83.004 tys. zł (93% planu po zmianach) i było niższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 47.479 tys. zł, tj. o 36,4% (130.483 tys. zł); niższe wykonanie wydatków w 2015 r. na współfinansowanie projektów z udziałem środków unijnych wynikało z zakończenia w 2014 r. realizacji części projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.

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

Szczegółowe dane liczbowe o wydatkach budżetowych w części 31 przedstawiono w zał. 2.

Dotacje budżetowe

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

- 15011 – Rozwój przedsiębiorczości: 11.842 tys. zł (97% planu);

- 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości: 42.879 tys. zł (96,8%);
- 75071 – CRZL: 2.902 tys. zł (83,1%);
- 85322 – Fundusz Pracy: 1.740 tys. zł (100%).

W 2015 r. w Ministerstwo podpisano jedną umowę z realizatorami projektów wyłonionych w postępowaniach konkursowych na ogólną kwotę 425 tys. zł oraz jedną umowę dotacji celowej na kwotę 44.282 tys. zł²⁴.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w kwocie 1.163 tys. zł zostały zrealizowane w następujących rozdziałach i m.in. obejmowały:

- 15001 – Drukarnie: 5 tys. zł (zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej);
- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej: 33 tys. zł (wyплаты ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej, refundacja za zakup okularów korekcyjnych, zakup odzieży ochronnej);
- 75071 – CRZL: 430 tys. zł (odprawy w związku ze zwolnieniami grupowymi);
- 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”: 317 tys. zł (zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej);
- 85336 – OHP: 367 tys. zł (odprawy pośmiertne, zasądzone lub dobrowolne odszkodowania w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy, dofinansowanie zakupu okularów dla pracowników i innych świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów bhp).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane w 2015 r. wydatki bieżące w części 31 – Praca wyniosły 318.548 tys. zł i w stosunku do planu po zmianach były niższe o 5.720 tys. zł (o 1,8%). W porównaniu z rokiem poprzednim (303.967 tys. zł) wydatki były wyższe o 14.581 tys. zł (o 4,8%). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (172.991 tys. zł), zakup materiałów i usług, składkę członkowską (14.183 tys. zł) do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz na realizację programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – III etap* (22.000 tys. zł).

Natomiast wydatki Ministerstwa, jako dysponenta III stopnia, wyniosły 96.567 tys. zł i w stosunku do planu po zmianach były niższe o 4.836 tys. zł (o 4,8%). W porównaniu z rokiem poprzednim (95.154 tys. zł) wydatki były wyższe o 1.413 tys. zł (o 1,5%).

U dysponenta części kontrolą objęto 100% tj. 282 dotacje celowe na łączną kwotę 59.363 tys. zł. W badaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 41.901,3 tys. zł, tj. 43% wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia (96.567 tys. zł).

Badaniem objęto 57 zapisów księgowych²⁵ na kwotę ogółem 39.913,9 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych trzy zapisy na kwotę 496 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 39 zapisów na kwotę 16.690,3 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1.987,4 tys. zł.

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

Kontrolą objęto również rozliczenia 15 delegacji związanych z udziałem w 104 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w Genewie, sfinansowanych w całości ze środków dysponenta III stopnia oraz

²⁴ Umowa dotacji celowej dla PARP na współfinansowanie działania 2.1. i działania 2.2. w ramach Priorytetu II oraz realizację działania 10.1. w ramach Priorytetu X PO Kapitał Ludzki na 2015 r. (nr 1/DWF/PARP/2015).

²⁵ Próbie wylosowano metodą monetarną (MUS) spośród 4.588 zapisów księgowych o łącznej wartości 57.194,7 tys. zł.

wybranych losowo 56 delegacji, co stanowiło 10,8% zrealizowanych delegacji zagranicznych²⁶. W delegacji do Genewy uczestniczyło 15 osób, w tym trzech pracowników Ministerstwa. NIK już w 2015 r.²⁷ zwracał uwagę na przewlekłość postępowania w rozliczeniu delegacji służbowych. Jak wskazują wyniki badania rozliczeń delegacji nadal występowały przypadki nieterminowego rozliczania.

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

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

Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnej²⁸, w terminie 14 dni od zakończenia podróży zagranicznej, licząc od następnego dnia po ukończeniu podróży, pracownik delegowany jest obowiązany do rozliczenia kosztów podróży na formularzu rozliczeniowym. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 7 zarządzenia, wszelkie należności na rzecz Ministerstwa powstałe w wyniku rozliczenia zagranicznej podróży służbowej, pracownik delegowany zobowiązany jest uregulować bez zbędnej zwłoki.

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

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

Badaniem objęto trzy zamówienia publiczne, przeprowadzone na podstawie art. 39 ustawy Prawo zamówień publicznych (przetarg nieograniczony), na kwotę 1.476,6 tys. zł, stanowiącą 65% kwoty finansowania (współfinansowania) z części 31 Praca (2.276,3 tys. zł). Zamówienia przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w Prawie zamówień publicznych, a wymagana dokumentacja była kompletna. Poniesione wydatki były uzasadnione, a płatności regulowane były terminowo według faktur.

W 2015 r. sfinansowano z części 31 – Praca, 91 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej o wartości 195,3 tys. zł (w 2014 r. – 136 umów na kwotę 260,8 tys. zł). Na ich realizację, ze środków części 31 wydatkowano 154,5 tys. zł, co stanowiło 68% kwoty zrealizowanej w 2014 r. Zauważalna jest tendencja do ograniczania zarówno liczby jak i wartości umów cywilnoprawnych finansowanych z części 31. Badaniem objęto 48 umów zleceń o łącznej wartości 130,3 tys. zł, na realizację których w 2015 r. wydatkowano 126,9 tys. zł (82,1% wydatków z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych).

W ramach wspomnianych umów cywilnoprawnych zlecono (osobom spoza Ministerstwa) prace m.in. w Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF), Biurze Administracyjnym (BA) i Biurze Ministra, dotyczące m.in.: sporządzenia oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z EFS w ramach PO KL, obsługi prawnej, prac administracyjno-biurowych, prac porządkowych. Łącznie zawarto 37 umowy zlecenia, na które wydatkowano 75,6 tys. zł. Należy zauważyć, że przedmiot umów pokrywał się z zakresem zadań pracowników wspomnianych Departamentów, do obowiązków których należały m.in.: ocena formalna i merytoryczna projektów systemowych i konkursowych realizowanych w ramach PO KL, obsługa prawna.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 31 – Praca, NIK zwróciła uwagę na praktykę zlecania na zewnątrz zadań w ramach tzw. „usług eksperckich”, należących do zakresu działania właściwej komórki organizacyjnej. W odpowiedzi na wystąpienie

²⁶ W 2015 r. Ministerstwo sfinansowało 520 delegacji zagranicznych. Z listy zrealizowanych delegacji do analizy wybrano co dziesiątą.

²⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK z 23 kwietnia 2015 r.

²⁸ Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w Ministerstwie.

Minister poinformował, że dołoży wszelkich starań aby usługi zlecane wykonawcom zewnętrznym nie dotyczyły zadań, które mogą być wykonane przez pracowników Ministerstwa w ramach obowiązków służbowych, z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych, nie dających się przewidzieć. W 2015 r. nadal jednak występowały przypadki zlecenia na zewnątrz zadań należących do zakresu obowiązków pracowników Ministerstwa.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2015 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 6.894 osób i było niższe w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2014 r. o 232 osób (o 3,2%). Wydatki na wynagrodzenia (wraz ze składnikami pochodnymi) dysponenta głównego wyniosły 172.991 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2014 r. o 272 tys. zł (o 0,16%). Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 2.091 zł i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 71 zł (o 3,5%).

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

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 wszystkich jednostek podległych dysponentowi części 31, w jednostkach tych nie zostały przekroczone limity środków na wynagrodzenia.

Limit wynagrodzeń bezosobowych dla części 31 wynosił 7.614 tys. zł. W ciągu roku wydatki zmniejszono o 2.072 tys. zł, do kwoty 5.541,9 tys. zł. Zrealizowano je na poziomie 5.326,5 tys. zł (96,1% planu po zmianach).

Natomiast wynagrodzenia bezosobowe łącznie z budżetu środków europejskich dla części 31 wynosiły 15.810 tys. zł. W porównaniu z 2014 r.²⁹ były wyższe o 8.358 tys. zł (o 112%). Wyższe wykonanie wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego spowodowane było finansowaniem wynagrodzeń bezosobowych z budżetu środków europejskich w projektach *Równi na rynku pracy* oraz *Pomysł na siebie* w ramach PO Wiedza, Edukacja Rozwój 2014–2020.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w części 31 zawarte są w tabeli, stanowiącej załącznik 3 do niniejszej informacji.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w kwocie 6.482 tys. zł zrealizowano w następujących rozdziałach:

- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej: 1.902 tys. zł (m.in. wykonanie termomodernizacji – 83 tys. zł, przebudowa wjazdów na teren nieruchomości – 20 tys. zł, wykonanie instalacji klimatyzacyjnej – 518 tys. zł (wszystkie prace w budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5); wykonanie opaski betonowej wokół budynku przy ul. Limanowskiego 23 w Warszawie – 14 tys. zł) oraz zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 1.233 tys. zł (m.in.: zakup dźwigu osobowego – 346 tys. zł, zakup zestawów komputerowych – 121 tys. zł, rozbudowa infrastruktury w Centrum Przetwarzania Danych – 372 tys. zł, zakup systemu zdalnego dostępu – 227 tys. zł);
- 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog: 45 tys. zł (zakup sprzętu informatycznego – 19 tys. zł, konferencyjnego – 16 tys. zł, wyposażenia – 10 tys. zł);
- 85336 – OHP: 4.336 tys. zł (termomodernizacja budynku dydaktycznego – pracowni budowlanej w Centrum Kształcenia i Wychowania OHP w Rowie-Trzcińsku – 274 tys. zł, przebudowa internatu OHP w Pleszewie – 240 tys. zł, nadbudowa, rozbudowa i przebudowa istniejącego budynku

²⁹ W latach 2012–2014 wydatki z tego tytułu systematycznie spadały: w 2012 r. – wynosiły 9.506 tys. zł, w 2013 r. – 8.324 tys. zł, a w 2014 r. – 7.451 tys. zł.

magazynowego CKiW w Tarnowie z przeznaczeniem na warsztaty szkoleniowe – 1.108 tys. zł, budowa i przebudowa budynku na potrzeby Warsztatów Ginących Zawodów w Gaci k. Przeworska – 1.128 tys. zł.;

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

Wydatki majątkowe były zgodne z zakresem rzeczowym planu finansowego po zmianach i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu środków europejskich w części 31 zaplanowano w wysokości 957.000 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – 792.467 tys. zł, Krajowych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020 – 122.533 tys. zł i Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020 – 42.000 tys. zł. Po zmianach wielkość planu wydatków uległa zwiększeniu do kwoty 1.055.738 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 1.003.524 tys. zł, tj. 104,9% planu wg ustawy budżetowej oraz 95,1% planu po zmianach.

Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał blokady planowanych wydatków środków europejskich w części 31 *Praca* na łączną kwotę 31.565 tys. zł w rozdziałach 75071 *CRZL*, 85322 *Fundusz Pracy* oraz 85336 – *OHP* m.in. ze względu na przesunięcie terminu realizacji PO KL Wiedza Edukacja Rozwój i Regionalnych Programów Operacyjnych na 2016 r.

Wydatki poniesiono w następujących rozdziałach:

- 15011 – *Rozwój przedsiębiorczości*: na finansowanie projektów konkursowych w ramach PO KL oraz PO WER. W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano wydatki w wysokości 57.666 tys. zł. Po zmianach wydatki ustalono na poziomie 62.924 tys. zł. Wykonanie wyniosło 49.025 tys. zł (85% planu wg ustawy budżetowej i 77,9% planu po zmianach). Niższe wykonanie wynikało głównie ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów płatności w danym roku w związku z zakończeniem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.
- 15012 – *PARP*: na finansowanie wydatków w ramach PO KL. W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano wydatki w wysokości 119.823 tys. zł. Po zmianach wydatki ustalono na poziomie 219.823 tys. zł. Wykonanie wyniosło 211.183 tys. zł (176,2% planu wg ustawy budżetowej i 96,1% planu po zmianach). Niższe wykonanie wynikało głównie ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów płatności w danym roku w związku z zakończeniem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.
- 75071 – *CRZL*: na finansowanie projektów w ramach PO KL. W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano w tym rozdziale wydatki w wysokości 17.312 tys. zł. Po zmianach wydatki ustalono na poziomie 27.337 tys. zł. Wykonanie wyniosło 22.665 tys. zł (130,9% planu wg ustawy budżetowej i 82,9% planu po zmianach). Niższe wykonanie wynikało głównie ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów dotacji oraz z oszczędności dotyczących wypłat wynagrodzeń dla pracowników realizujących projekty.
- 85322 – *Fundusz Pracy*: na finansowanie projektów w ramach PO KL, PO WER i RPO. W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano wydatki w wysokości 747.000 tys. zł. Po zmianach wydatki ustalono na poziomie 657.673 tys. zł. Wykonanie wyniosło 639.057 tys. zł (85,5% planu według ustawy budżetowej i 97,2% planu po zmianach).
- 85336 – *OHP*: na finansowanie projektów w ramach PO KL i PO WER. W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano wydatki w wysokości 15.199 tys. zł. Po zmianach wydatki ustalono na poziomie 87.981 tys. zł. Wykonanie wyniosło 81.594 tys. zł (536,8% planu wg ustawy budżetowej i 92,7% planu po zmianach).

Szczegółowe dane liczbowe o wydatkach budżetu środków europejskich w części 31 przedstawiono w zał. 4.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

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

- objęcie edukacją, wychowaniem i opieką w strukturach OHP 120.413 osób, przy planowanej liczbie 121.760 osób,
- objęcie kształceniem oraz przygotowaniem zawodowym i szkoleniem kursowym 60.110 osób, przy planowanej liczbie 59.160 osób. Odchylenie od wartości planowanej wynikało z bieżącego dostosowywania oferty jednostek szkoleniowych OHP do potrzeb edukacyjnych młodzieży zagrożonej wykluczeniem oraz z zapotrzebowania rynku pracy;
- wymiany międzynarodowe w projektach dwu i wielostronnych, w których udział wzięło 2.234 osób, przy planowanej liczbie 2,5 tys. osób. Niezrealizowanie zaplanowanej wartości miernika wynikało z realizacji mniejszej liczby projektów niż zakładano³⁰;
- skorzystanie z usług rynku pracy oferowanych przez OHP przez 1.025.992 osoby, przy planowanej liczbie 1.010 tys. osób. Wyższa niż zaplanowano realizacja zadań rynku pracy wynika z większego zapotrzebowania młodzieży na lokalnych rynkach pracy na oferowane usługi, m.in. z zakresu pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i aktywnego poszukiwania pracy.

3. Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 31 – Praca i sprawozdań jednostkowych Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Instytut Pracy Polityki Społecznej, Zakład Wydawniczy, Biblioteka, Centrum Dialogu i Ochotnicze Hufce Pracy:

- 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),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

³⁰ W 2015 r. jednostki organizacyjne zrealizowały 69 projektów w ramach programów: Erasmus+, Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Polsko-Litewski Fundusz Wymiany Młodzieży.

4. Wydatki poniesione w obszarze polityki Rynku pracy

W latach 2010–2015 wydatkowano w obszarze działalności państwa – rynek pracy kwotę ogółem 77.390.338 tys. zł, z tego w poszczególnych latach: 15.014.457 tys. zł, 11.020.842 tys. zł, 12.313.998 tys. zł, 13.050.669 tys. zł, 13.353.658 tys. zł i 12.636.714 tys. zł.

W związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³¹, Ministerstwo przygotowało założenia do badań statystycznych uwzględniające pozyskiwanie danych m. in. o liczbie klientów urzędów pracy objętych nowymi formami aktywizacji (m. in. w ramach bonów kierowanych do bezrobotnych do 30. roku życia, dotyczących kształcenia ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego), objętych programami specjalnymi i regionalnymi, objętych *Programem Aktywizacja i Integracja*, czy skierowanych do agencji zatrudnienia. Sprawozdawczość w 2015 r. rozszerzono także o badanie efektywności zatrudnienia.

Ministerstwo w zakresie bezrobocia rejestrowanego dysponuje danymi o stopie bezrobocia ogółem wraz z przyrostami rocznymi, bez wyodrębnienia kategorii bezrobotnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego liczona jest przez GUS w cyklu miesięcznym, w przekroju województw, podregionów i powiatów, w oparciu o szacunkową liczbę pracujących i liczbę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Liczba bezrobotnych długotrwale bezrobotnych w latach 2010–2014, według stanu w końcu grudnia, wynosiła: 906,3 tys., 996,6 tys., 1.073,4 tys., 1.158,7 tys. i 1.054,0 tys. osób.

Minister określił cele i mierniki dla obszaru rynku pracy w takich dokumentach, jak budżet zadaniowy, Plan działalności Ministra na 2015 r. oraz w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W każdym z tych dokumentów podano wartości docelowe mierników:

1. Dla obszaru rynku pracy na lata 2015–2018 wyróżniono następujące zadanie, podzadania, działania, cele i mierniki:

- zadanie wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (14.1.W); cel zmniejszenie bezrobocia, miernik liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (wartość planowana według ustawy budżetowej na 2015 r. – 535.686 osób);
- działanie planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu Pracy na zadania związane ze wspieraniem zatrudnienia i przeciwdziałaniem bezrobociu (14.1.1.5.); cel przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezrobotnych; miernik średnioroczna liczba wypłaconych zasiłków dla osób bezrobotnych (277,7 tys. osób);
- działanie analiza efektywności kosztowej i zatrudnieniowej wydatkowanych przez urzędy pracy środków FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (14.1.1.6.); miernik liczba osób objętych aktywizacją ze środków FP (630 tys. osób);
- zadanie budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy (14.2.); cele poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy oraz ochrona roszczeń pracowniczych; miernik liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP (34.346 osób);
- podzadanie elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnieniu (14.2.1.); cel ochrona roszczeń pracowniczych; miernik liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP (34.346 osób);
- działanie monitorowanie rozwiązań krajowych i wspólnotowych w obszarze ochrony roszczeń pracowniczych oraz inicjowanie nowych rozwiązań (14.2.1.1.); cel zapewnienie optymalnych rozwiązań dla ochrony roszczeń pracowniczych; miernik liczba interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych (13);
- działanie planowanie budżetu i gospodarowanie środkami FGŚP (14.2.1.2.); cel zabezpieczenie wypłaty świadczeń pracowniczych; miernik kwota wypłaconych świadczeń (433.166 tys. zł);
- działanie monitorowanie udzielania pożyczek dla osób bezrobotnych, absolwentów szkół i przedsiębiorców z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości i BGK na rzecz samozatrudnienia lub

³¹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598, ze zm.), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

tworzenia nowych miejsc pracy (14.2.1.3.); cel promocja samozatrudnienia osób bezrobotnych i absolwentów szkół; miernik liczba nowych miejsc pracy utworzonych w wyniku pożyczek udzielonych ze środków FRP i przez BGK ze środków FP (800 miejsc pracy).

Kontrolą objęto wykonanie w 2015 r. mierników w budżecie zadaniowym i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W przypadku miernika „średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla osób bezrobotnych”³² został osiągnięty na niższym niż zakładano poziomie ze względu na zmniejszenie się liczby osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych. Dla miernika „liczba osób, którym wypłacono świadczenie z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”³³ przyczyną nieosiągnięcia jego zaplanowanej wartości była mniejsza liczba wniosków o wypłatę dla mniejszej liczby osób. Przyczyną nieosiągnięcia planowanej wartości³⁴ dla miernika „liczba interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych” było rozszerzenie ustawowych³⁵ przesłanek niewypłacalności, których wcześniejszy brak był przyczyną wielu wątpliwości. Dla miernika „kwota wypłaconych świadczeń”³⁶, mającego obrazować cel zabezpieczenia wypłaty świadczeń pracowniczych, przyczyną było natomiast skorzystanie przez część pracodawców, u których przejściowo pogorszyły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej, z przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy³⁷.

Dla miernika *liczba osób objętych aktywizacją ze środków Funduszu Pracy* przekroczone jego planowaną wartość³⁸ m.in. ze względu na zmianę metodologii jego liczenia. Natomiast dla miernika *liczba nowych miejsc pracy utworzonych w wyniku pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości i przez BGK (ze środków FP)*³⁹, przekroczenie planowanej wartości nastąpiło w związku z dużym zainteresowaniem pożyczkami, które przekroczyło oczekiwania i spowodowało uruchomienie dodatkowych środków z FP, które zasiły program.

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

- cel priorytetowy zmniejszenie bezrobocia; miernik liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 516,5 tys. osób, przy planowanej wartości 564,6 tys. osób);
- cel priorytetowy zmniejszanie bezrobocia osób młodych; miernik liczba osób młodych objętych aktywizacją w ramach Gwarancji dla młodzieży (planowana wartość 360 tys. osób, informacja o wykonaniu za 2015 r. powinna być dostępna w II kwartale 2016 r.);
- cel priorytetowy poprawa działania urzędów pracy; mierniki zmniejszenie liczby osób przypadających na jednego doradcę klienta (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 172 osoby, przy planowanej wartości 250 osób) oraz liczba wojewódzkich urzędów pracy, które realizują zlecenie usług;
- cel priorytetowy ochrona roszczeń pracowniczych; miernik skuteczność ochrony roszczeń pracowniczych mierzona stosunkiem liczby osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP do liczby osób, które spełniły kryteria otrzymania pomocy z FGŚP (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 100% planowanej wartości);
- cel priorytetowy ochrona miejsc pracy; miernik liczba ochronionych miejsc pracy (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 817 miejsc pracy, przy planowanej wartości 36.550, maksymalna liczba ochronionych miejsc pracy);

³² Planowano wartość miernika na poziomie 277,7 tys. osób, a wykonano 233,7 tys. osób.

³³ Planowano wartość miernika na poziomie 34.346 osób, a wykonano 18.966 osób.

³⁴ Planowano wartość miernika na poziomie 13 interpelacji, itp., a wykonano 10.

³⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

³⁶ Planowano wartość miernika na poziomie 433.166 tys. zł, a wykonano 121.765 tys. zł.

³⁷ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 385 ze zm).

³⁸ Planowano wartość miernika na poziomie 630 tys. osób, a wykonano 975 tys. osób.

³⁹ Planowano wartość miernika na poziomie 800 miejsc pracy, uzyskano 1.803 miejsca pracy.

- cel priorytetowy wsparcie aktywności zawodowej osób po 50. roku życia; miernik liczba nowych zadań realizowanych w ramach Dokumentu implementacyjnego do Programu „Solidarność Pokoleń ...” (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 65 zadań, przy planowanej wartości 60 zadań);
- cel priorytetowy poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy; miernik średnia liczba godzin miesięcznie przeznaczonych na poradnictwo telefoniczne w zakresie prawa pracy (wykonanie na koniec 2015 r. wyniosło 100% planowanej wartości określonej 105 godzin).

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

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

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

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

5. W Krajowym Programie Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” postawiono następujące cele: zwiększenie wskaźnika zatrudnienia; zmniejszenie poziomu bezrobocia; zmniejszenie dezaktywizacji zawodowej z powodu choroby i niepełnosprawności; aktywizacja zawodowa bezrobotnych, szczególnie grup de faworyzowanych (ludzi młodych, osób 50+, kobiet); poprawa jakości usług świadczonych przez urzędy pracy; wprowadzenie nowych instrumentów rynku pracy skierowanych do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji – osób młodych poniżej 30. roku życia, starszych po 50. roku życia, osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem. W Programie przedstawiono następujące zadania: reforma polityki rynku pracy – nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; przygotowanie planu realizacji programu „Gwarancje dla młodzieży”; realizacja programu „Młodzi na rynku pracy”. W Programie zastosowano następujące mierniki, które powinny zostać osiągnięte

w 2020 r.: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat na poziomie 71%; zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej porzucających naukę oraz zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30–34 lat; obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

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

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

Na dzień zakończenia kontroli Ministerstwo nie dysponowało informacjami dotyczącymi wykonania mierników zawartych w Planie działalności Ministra na rok 2015. Wydatkowanie środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przełożyło się również na efekty mierzone wskaźnikami określonymi w ramach POKL na poziomie poszczególnych działań. Stopień wykonania wskaźników można w pełni ocenić dopiero na zakończenie realizacji Programu, a na przyrost wykonania wskaźników w 2015 r. mają wpływ także wydatki poniesione w 2014 r.

IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pracy

Dane o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pracy przedstawiono w zał. 6.

1. Przychody

1.1. Wykonanie przychodów

Zaplanowane przychody w wysokości 11.212.975 tys. zł zrealizowano w kwocie 10.888.219 tys. zł, co stanowiło 97,1% planu. W porównaniu z wykonaniem w 2014 r. były one niższe o 0,4%. Główną pozycją w strukturze przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy, które wyniosły 9.979.405 tys. zł (97,8% planu i 91,7% ogółu przychodów). Środki otrzymane z Unii Europejskiej, pochodzące głównie z refundacji z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy, stanowiły 5,9% ogółu przychodów i wyniosły 640.798 tys. zł.

Pozostałe przychody w kwocie 268.017 tys. zł (2,5% przychodów ogółem) pochodziły m.in. ze zwrotów środków Funduszu na rachunki urzędów pracy i dysponenta w ramach rozliczeń kwot z lat ubiegłych (163.039 tys. zł) oraz z odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (105.100 tys. zł).

1.2. Należności

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

2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki przekazane w 2015 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 5.620.846 tys. zł, z tego 870.846 tys. zł w zarządzanie *overnight* i 4.750.000 tys. zł w zarządzanie terminowe. W 2015 r. przychody osiągnięte z tytułu odsetek wyniosły:

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

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

3. Koszty

3.1. Wykonanie kosztów

Planowane w ustawie budżetowej koszty w wysokości 12.088.065 tys. zł, zrealizowano w kwocie 10.934.124 tys. zł (90,5% planu). W stosunku do wykonania w 2014 r. (11.080.159 tys. zł), zrealizowane koszty były niższe o 146.035 tys. zł (o 1,3%).

Głównymi pozycjami kosztów w 2015 r. były: aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (48,4%), zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne (46,6%). I tak:

a) **Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu** przeznaczono 5.293.286 tys. zł, co stanowiło 91,7% planu po zmianach. W stosunku do wykonania w 2014 r. (5.048.627 tys. zł) wydatki te były wyższe o 244.659 tys. zł (o 4,6%). W ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu największe kwoty przeznaczono na:

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

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

b) **Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia** wyniosły 5.095.958 tys. zł (46,6% ogółu kosztów). Były one niższe od poniesionych w poprzednim roku o 416.901 tys. zł (o 7,6%). Koszty w ramach poszczególnych pozycji były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie społeczne: 2.624.722 tys. zł, tj. 85,2% planu po zmianach; były one o 326.913 tys. zł (o 11,1%) niższe od wykonania w 2014 r. (2.951.635 tys. zł);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne: 2.320.993 tys. zł, tj. 93% planu po zmianach; zrealizowane wydatki były o 84.601 tys. zł (3,5%) niższe od wykonania w 2014 r. (2.405.594 tys. zł);
- dodatki aktywizacyjne: 99.360 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach; były one o 8.399 tys. zł (o 7,8%) niższe od wykonania w 2014 r. (107.759 tys. zł);
- świadczenia integracyjne: 50.702 tys. zł, tj. 92,2% planu po zmianach; były one o 2.831 tys. zł (o 5,9%) wyższe od wykonania w 2014 r. (47.871 tys. zł).

Na wynagrodzenia, składki, nagrody, dodatki do wynagrodzeń i odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalny dla pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy oraz Ochotniczych Hufców Pracy, przewidziano w ustawie budżetowej 263.699 tys. zł. Koszty w tej pozycji stanowiły 2,4% kosztów ogółem i wyniosły 257.453 tys. zł (97,6% planu po zmianach).

Na koszty inwestycyjne zaplanowano 52.000 tys. zł, a w planie po zmianach – 51.989 tys. zł. Wykonanie wyniosło 23.650 tys. zł (45,5% planu po zmianach i 0,2% kosztów ogółem).

W pozycji *Pozostałe zadania* ujęto w ustawie budżetowej na 2015 r. 259.026 tys. zł. Koszty wyniosły 251.453 tys. zł (97,1% planu i 2,3% kosztów ogółem).

3.2. Zamówienia publiczne

W 2015 r. dysponent Funduszu przeprowadził sześć postępowań o udzielenie zamówień, finansowane ze środków Funduszu na kwotę 66.873,8 tys. zł. W wyniku postępowań zawarto umowy na kwotę 33.274,11 tys. zł, a wydatki z tego tytułu w 2015 r. wyniosły 3.113,8 tys. zł. Zamówienia realizowano w ramach umów zawartych z wykonawcami, w których zastrzeżono, po zakończeniu realizacji, możliwość całościowego przeniesienia praw autorskich i kodów na Zamawiającego. Badanie wskazanych zamówień publicznych przeprowadzono pod kątem prawidłowości trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Stwierdzono, że postępowania przeprowadzono z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych.

Badanie wskazanych zamówień publicznych przeprowadzono pod kątem prawidłowości trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Stwierdzono, że postępowania przeprowadzono z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych.

3.3. Zobowiązania

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

3.4. Stan Funduszu

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

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

Wyższy od zaplanowanego stan Funduszu na początek 2015 r. wynikał z uzyskania wyższych o 490.935 tys. zł przychodów⁴⁰ oraz niższego wykonania planowanych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych o 1.062.502 tys. zł, w stosunku do planu na 2014 r.

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

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

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

W wystąpieniu nr KPS.410.001.01.2015, skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., w zakresie dotyczącym Funduszu Pracy NIK wnioskuje o: *dokonanie analizy zasadności utrzymywania wysokiego stanu środków finansowych Funduszu Pracy, z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych podczas planowania środków pieniężnych.* – dysponent Funduszu wniosek zrealizował. Stan Funduszu Pracy na koniec 2015 r. zmniejszył się minimalnie, bo o 45.905 tys. zł w porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. Zdaniem NIK, w dalszym ciągu brak jest merytorycznego uzasadnienia dla utrzymywania w ciągu roku stanu Funduszu na poziomie przekraczającym 6 mld zł, w szczególności z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych.

4. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu Pracy sprawozdań:

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

Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta Funduszu na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i jednostek wchodzących w skład publicznych służb zatrudnienia i OHP⁴¹). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę

⁴⁰ Przychody z tytułu projektów systemowych realizowanych przez PUP w ramach 6.1.3 PO Kapitał Ludzki *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych* współfinansowanych z EFS oraz pozostałych przychodów (odsetki, rozliczenia z lat ubiegłych).

⁴¹ Zob. § 9 pkt 4 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. z 2016 r. poz.472).

prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wymienione wyżej sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do dnia zakończenia kontroli dysponent Funduszu nie sporządzał i nie składał korekt do tych sprawozdań.

5. Księgi rachunkowe

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

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

6. Wykonanie zadań

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

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

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

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

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

Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, wprowadziła nowe instrumenty aktywizacyjne, które miały poszerzyć możliwości pomocy oferowanej przez PUP bezrobotnym i pracodawcom, a ich celem miało być zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia i łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych. Z nowych instrumentów aktywizacyjnych skorzystało około 51,5 tys. osób bezrobotnych, tj. 10% bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach wsparcia. I tak:

- staż w ramach bonu stażowego rozpoczęło 9,1 tys. bezrobotnych, prawie co 4 osoba do 30. roku życia podejmująca tę formę wsparcia posiadała status długotrwale bezrobotnej,
- szkolenie w ramach bonu szkoleniowego dla bezrobotnych do 30. roku życia rozpoczęło 5,9 tys. osób. Ta forma wsparcia nie cieszyła się popularnością wśród długotrwale bezrobotnych – stanowili oni 19,0% osób podejmujących tę formę wsparcia,

- pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie dla bezrobotnych do 30. roku życia rozpoczęło 6,8 tys. osób; dodatkowo w ramach bonu na zasiedlenie działalność gospodarczą rozpoczęły 123 osoby,
- pracę w ramach bonu zatrudnieniowego dla bezrobotnych do 30. roku życia podjęło 3,2 tys. bezrobotnych,
- aktywizację w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50. roku życia rozpoczęło 2,8 tys. osób,
- prace społecznie użyteczne w ramach Programu Aktywizacja i Integracja rozpoczęło 6,2 tys. osób,
- pracę w ramach świadczenia aktywizacyjnego podjęło 39 osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka, lub sprawowaniem opieki nad osobą zależną. Z kolei 44 osoby do 30. roku życia podjęły pracę pierwszy raz w życiu u pracodawcy, któremu zrefundowano składki na ubezpieczenie społeczne,
- z grantu na telepracę w tym okresie skorzystało 6 osób.

Na działania aktywizacyjne, zlecone agencjom zatrudnienia, wydatkowano 34.460,1 tys. zł (32,2% planu po zmianach). Jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków na tę formę pomocy była potrzeba przygotowania dokumentacji i przeprowadzenia procedur określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Według stanu na koniec 2015 r., w latach 2014–2015 w całym kraju podpisano z agencjami 15 umów o świadczenie działań aktywizacyjnych. Umowę w województwie śląskim podpisano dopiero 3 marca 2016 r., a opóźnienie wynikało z odwołania złożonego przez jednego z oferentów i oczekiwania na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej. W województwie zachodniopomorskim umowę zawarto 29 grudnia 2015 r. PUP skierowały do agencji zatrudnienia w ramach rekrutacji 22,7 tys. osób, z których 2,4 tys. podjęło pracę lub rozpoczęło działalność gospodarczą. Dodać należy, że 1,2 tys. osób (52%) zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, 1 tys. osób (44%) na podstawie innej umowy (np. cywilnoprawnej), a 88 osób (4%) podjęło działalność gospodarczą.

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

W zakresie instrumentów koordynowanych przez Departament Funduszy, jakimi są pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej oraz pożyczka na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego, w tym bezrobotnego skierowanego przez PUP, w 2015 r. przyznano, na podstawie art. 61e pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴²: 1.708 pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej na kwotę 1.054,0 tys. zł oraz 29 pożyczek na utworzenie stanowiska pracy na kwotę 700 tys. zł.

Dla zadania 14.1.W – *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* oraz dla podzadań 14.1.1.W – *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia* oraz 14.1.3.W – *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych*, za pośrednictwem aplikacji BUZA, na formularzu BZ-K został przekazany do Ministra Finansów Skonsolidowany plan wydatków jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych (...) zawierający informacje o planowanych wydatkach, celu i mierniku na poziomie zadania 14.1.W – *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*.

Celem zadania było zmniejszenie bezrobocia oraz zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością publicznych służb zatrudnienia i przestrzeganie standardów usług na rynku pracy. Na realizację zadania w 2015 r. zaplanowano kwotę 8.205.000 tys. zł, którą po zmianach zmniejszono do 8.124.569 tys. zł.

⁴² Skierowana jest do osób bezrobotnych, poszukujących pracy absolwentów szkół i uczelni, w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego oraz do studentów ostatniego roku studiów.

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

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

- podzadanie 14.1.1.W – *Wspieranie i modernizacja publicznych służb zatrudnienia*, miernikiem był wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego, wykonanie wyniosło 2,3%, przy planie 6,1%, w tym:
 - działanie 14.1.1.1.W – *Koordinacja i wsparcie publicznych służb zatrudnienia instytucji rynku pracy przez prowadzenie działalności informacyjnej, szkoleniowej, doradczej i inicjowanie badań w zakresie rynku pracy*, miernikiem była liczba spotkań informacyjno-szkoleniowych dla publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy, wykonanie wyniosło 19, przy planie 14;
 - działanie 14.1.1.3 – *Doskonalenie i rozpowszechnianie narzędzi i metod wspomagających pracę służb zatrudnienia*, miernikiem była liczba opracowań opublikowanych i rozpowszechnionych w PSZ, wykonanie wyniosło 25 i było zgodne z planem;
 - działanie 14.1.1.4 – *Budowa utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego publicznych służb zatrudnienia*, miernikiem była liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji oraz grup podmiotów prawnych, przez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej, wykonanie wyniosło dziewięć, przy planie dziewięć;
 - działanie 14.1.1.5 – *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu Pracy na zadania związane ze wspieraniem zatrudnienia i przeciwdziałaniem bezrobociu*, miernikiem była średniomiesięczna liczba wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych, wykonanie wyniosło 233,7 tys., przy planie 277,7 tys.;
 - działanie 14.1.1.6 – *Analiza efektywności kadrowej i zatrudnieniowej wydatkowanych przez urzędy pracy środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, miernikiem była liczba osób objęta aktywizacją ze środków Funduszu Pracy, wykonanie wyniosło 975 tys. osób, przy planie 630,0 tys. osób;
- podzadanie 14.1.3.W – *Wspieranie aktywizacji osób bezrobotnych*, miernikiem była liczba obsługiwanych połączeń przychodzących, wykonanie wyniosło 135,01 tys., przy planie 120 tys.;
- podzadanie 14.1.4 – *Zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży*, miernikiem była liczba młodocianych pracowników objętych refundacją, wykonanie wyniosło 117,2 tys. osób, przy planie 140,0 tys. osób.

Prowadzony monitoring mierników pozwalał na zidentyfikowanie przypadków, w których na skutek zmian w planie finansowym byłaby zagrożona realizacja mierników. Nie dokonywano jednak korekt planowanych wartości, ze względu na brak odpowiednich podstaw prawnych.

7. Nadzór i kontrola

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

W ramach kontroli i nadzoru dysponent Funduszu Pracy prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków i dokonywanie kwartalnej oceny wykonania planu przychodów i kosztów, realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych, realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli

sekcji kontroli wewnętrznej. Biuro Kontroli Ministerstwa, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2015 r. kontrole wykorzystania środków Funduszu Pracy w 15 powiatowych urzędach pracy.

V. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Szczegółowe dane o wykonaniu planu finansowego FGŚP przedstawiono w zał. 8.

1. Przychody

1.1. Wykonanie przychodów

Fundusz w 2015 r. osiągnął przychody w kwocie 524.492 tys. zł, co stanowiło 94,6% planu. Na przychody złożyły się: składki od pracodawców⁴³ – 407.153 tys. zł (103,7% planu) oraz pozostałe przychody – 117.283 tys. zł (72,7% planu).

Największą pozycję w *pozostałych przychodach* stanowiły odsetki w kwocie 64.957 tys. zł, na które złożyły się odsetki od przeterminowanych wierzytelności, odsetki bankowe i od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów.

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

W załączniku do planu finansowego Funduszu na 2015 r. założono, że zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń wyniosą 71.000 tys. zł. Faktycznie wyniosły 94.185 tys. zł⁴⁴, co stanowiło 132,7% planu.

1.2. Należności

Należności Funduszu w kwocie 2.252.656 tys. zł były na koniec grudnia 2015 r. niższe o 2,6% od planu. Składały się na nie, w zdecydowanej większości, należności z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych, które podlegają zwrotowi z majątku niewypłacalnego pracodawcy na rachunek Funduszu – 2.249.147 tys. zł, w tym 121.640 tys. zł z tytułu świadczeń wypłaconych w 2015 r.

Stan należności na początek 2015 r. wyniósł w kwocie głównej 706.983 tys. zł oraz odsetki 176.822 tys. zł, natomiast na koniec 2015 r. odpowiednio 673.812 tys. zł i 166.625 tys. zł. Należności objęte odpisami aktualizującymi wartość należności, to kwota główna 640.342 tys. zł oraz odsetki – 771.877 tys. zł.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁴⁵, dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części w przypadku całkowitej jej nieściągalności. W 2015 r. do dysponenta Funduszu wpłynęło 494 wnioski w sprawie umorzenia należności Funduszu na kwotę 181.448 tys. zł, z tego pozytywnie rozpatrzono 436 wniosków na kwotę 133.421 tys. zł, a negatywnie 30 na kwotę 27.811 tys. zł (do rozpatrzenia pozostały 28 wnioski).

W wyniku szczegółowego badania 25 wniosków dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy (WUP) na kwotę 74.359 tys. zł o umorzenie należności, rozpatrzonych w 2015 r. przez dysponenta Funduszu, stwierdzono, że wnioski te dotyczyły świadczeń wypłaconych nawet na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. W sześciu sprawach (24%) postępowanie, prowadzone było w sposób przewlekły – trwało od 35 do 98 dni roboczych. Tłumaczono to długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi, korzystaniem z urlopów wypoczynkowych lub wykonywaniem innych terminowych spraw przez pracowników analizujących lub opiniujących wnioski. W czterech przypadkach Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności, mimo zaistnienia ustawowych przesłanek, argumentując, że przedstawione przez dyrektorów WUP dokumenty nie potwierdzają wystąpienia wszystkich przesłanek pozwalających na umorzenie

⁴³ Art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Wysokość składki ustalana jest w ustawie budżetowej. W 2015 r., tak jak i rok wcześniej, wynosiła 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

⁴⁴ Wykonanie w 2015 r. – kwota główna i odsetki od przeterminowanych należności.

⁴⁵ Art. 23 ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

należności FGŚP. Wskazano, że przyjęty tryb rozpatrywania wniosków o umorzenie należności FGŚP ma na celu dochowanie najwyższej staranności przy ocenie kwestii ściągłości należności, zwłaszcza przy rezygnacji z jej dochodzenia. Zdaniem NIK, dochowanie najwyższej staranności nie stoi w sprzeczności z racjonalnym podejściem do rozpatrywania spraw. Podnoszony argument o potrzebie zachowania przez dysponenta Funduszu ostrożności w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących umorzenia należności nie znajduje uzasadnienia w przypadku braku realnych możliwości dochodzenia należności przez wojewódzkie urzędy pracy. Ponowne wszczynanie procedury dochodzenia należności będzie generowało dodatkowe koszty postępowania egzekucyjnego bez uzyskania efektu wynikającego z odzyskania choćby części wierzytelności.

Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴⁶ w zakresie należności FGŚP zawierało następujące wnioski:

- *opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, w celu wypracowania jednolitych zasad w tym zakresie dla wojewódzkich urzędów pracy obsługujących FGŚP* – w skierowanym do marszałków województw i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy piśmie z 5 sierpnia 2015 r. zarekomendowano dokonywanie odpisu aktualizującego wartość należność FGŚP na podstawie algorytmu funkcjonującego w Funduszu w latach 2004–2011;
- *podjęcie działań, w celu skrócenia czasu na wydanie zgody w sprawie umorzeń należności nieściągalnych z FGŚP* – rozpatrywanie wniosków WUP o umorzenie należności nie jest usankcjonowane terminami wynikającymi z Kpa; rozpatrywanie spraw w określonym terminie nie ma istotnego znaczenia wobec braku interesanta oczekującego na rozstrzygnięcie.

2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki przekazane w 2015 r. w zarządzenie Ministrowi Finansów, wyniosły według stanu na 31 grudnia 2015 r. 3.355.232 tys. zł, z tego 34.232 tys. zł w zarządzenie *overnight* i 3.321.000 tys. zł w zarządzenie terminowe. W 2015 r. przychody osiągnięte z tytułu odsetek wyniosły:

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

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

3. Koszty

3.1. Wykonanie kosztów

Koszty FGŚP ustalone w wysokości 570.571 tys. zł (plan po zmianach) zrealizowane zostały w wysokości 298.888 tys. zł, tj. 52,4% planu po zmianach oraz 197,6% w relacji do 2014 r. (151.239 tys. zł).

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

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

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

- środki na wydatki Ministra Energii (poprzednio Gospodarki) z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia – 134.142 tys. zł (100%);
- koszty inwestycyjne – 335 tys. zł (90,5%).

Niski poziom wykonania kosztów dotyczących transferów na rzecz ludności w części dotyczącej wypłat dokonanych na podstawie art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), tzw. międzynarodowe postępowania upadłościowe⁴⁷ wynikał z faktu, że o kondycji finansowej podmiotów gospodarczych decyduje stan gospodarki poszczególnych krajów, trudno więc było oszacować skalę ewentualnych wypłat świadczeń w przypadku upadłości transgranicznych. Natomiast w części dotyczącej wypłat dokonanych na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach (...), mimo podjęcia działań informacyjno-promocyjnych przez WUP, zainteresowanie ze strony przedsiębiorców było niewielkie. Wynikało to głównie z wprowadzenia ograniczenia wynikającego z limitów finansowych przewidzianych dla tej formy pomocy⁴⁸, trudnościami z uzyskaniem zgody na obniżenie wymiaru czasu pracy lub przestój ekonomiczny działających w zakładzie pracy organizacji związkowych oraz określone ustawą kryterium spadku obrotów gospodarczych, łącznie nie mniej niż 15%⁴⁹.

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

Z przekazanych przez Ministra środków w kwocie 134.142 tys. zł, na rachunek Ministerstwa Gospodarki, na finansowanie w 2015 r. jednorazowych odpraw pieniężnych, o których mowa w art. 11a ust. 1⁵⁰ ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁵¹, wykorzystano łącznie 41.250 tys. zł (30,8%), co było spowodowane zmianą liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń.

Transfery na rzecz ludności

W załączniku nr 1 do planu finansowego FGŚP na 2015 r. ujęto wydatki Funduszu z tytułu transferów na rzecz ludności, mieszczące się w należnościach, według tytułów świadczeń pracowniczych⁵², w wysokości 188.166 tys. zł dla 33.986 osób. Wydatki te zrealizowano na poziomie 121.640 tys. zł, co stanowiło 64,6% planu oraz były one niższe od realizacji w 2014 r. (159.350 tys. zł) o 23,7%.

Fundusz w 2015 r. wypłacił świadczenia na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych dla 19 tys. osób. W porównaniu z 2014 r. stanowiło to 77,1%. Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2015 r. wynosiła 6,4 tys. zł i była niższa w porównaniu z 2014 r. (6,5 tys. zł) o 1,5%. Struktura i stopień realizacji transferów były następujące:

- gwarantowane wynagrodzenie za pracę – 53.107 tys. zł (73,1% planu);
- składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych – 10.037 tys. zł (77,1% planu);

⁴⁷ Przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) rozszerzyły przesłanki niewypłacalności pracodawcy (warunkujące dokonanie wypłat z FGŚP) na niewypłacalność występującą poza granicami Polski, dotyczącą pracowników zatrudnionych w Polsce – w oddziałach lub przedstawicielstwach przedsiębiorców zagranicznych z Danii lub z państw członkowskich UE oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), tj. Islandii, Lichtensteinu i Norwegii.

⁴⁸ Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorcy nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych (Rozporządzenie Komisji Unii Europejskiej nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. art. 3 pkt 2).

⁴⁹ Obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych trzech kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po 6 sierpnia 2014 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia przez pracodawcę wniosku o przyznanie limitu na wypłatę świadczeń.

⁵⁰ W okresie likwidacji kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, nabytych po dniu 1 stycznia 2015 r., przez przedsiębiorstwo o którym mowa w art. 8 ust. 1, pracownikom nieposiadającym uprawnień emerytalnych przysługuje: urlop górniczy albo urlop dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla albo jednorazowa odprawa pieniężna.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.).

⁵² Według tytułów świadczeń, na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i ustawy z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 674), zwiększających należności Funduszu.

- ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 171 § 1 Kodeksu pracy, należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy – 5.380 tys. zł (84,4% planu);
- odszkodowania, o których mowa w art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy – 13.037 tys. zł (51,9% planu);
- odprawa pieniężna przysługująca na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – 39.990 tys. zł (57,2%);
- dodatek wyrównawczy, o którym mowa w art. 230 i 231 Kodeksu pracy – 3 tys. zł (3,7% planu);
- wypłaty świadczeń dokonane na podstawie ustawy o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z FGŚP⁵³ – 86 tys. zł (8,5% planu).

Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wypłat świadczeń ze środków FGŚP zawierało wniosek dotyczący *dokonania analizy wyroków sądowych dotyczących odmowy wypłat świadczeń ze środków FGŚP, w celu wydania stosownych zaleceń i wytycznych służących wyeliminowaniu przypadków błędnych decyzji*. Na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, całość kompetencji w tym zakresie została przypisana marszałkom województw.

3.2. Zobowiązania

Zobowiązania FGŚP na koniec 2015 r. wyniosły 19.964 tys. zł. Były wyższe o 1.434 tys. zł od zobowiązań na koniec 2014 r. (18.530 tys. zł) i wynikały z wyroków sądowych⁵⁴ (18.519 tys. zł) oraz z wpływu dokumentów finansowych z terminami płatności w styczniu 2016 r. Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

3.3. Stan Funduszu

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

- środki pieniężne – 3.092.190 tys. zł (102,8% planu według ustawy budżetowej),
- należności brutto⁵⁵ – 2.016.905 tys. zł (99,2%),
- zobowiązania – 18.530 tys. zł (111,0%).

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

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

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

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w roku poprzednim kolejny rok stan Funduszu przekracza poziom 5 mld zł, przy niskim wykorzystaniu środków m. in. na wypłaty dokonane na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy w 2015 r. wykorzystano tylko 1,6% zaplanowanej kwoty (250.000 tys. zł)

4. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu sprawozdań:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 r., planu finansowego funduszu celowego (Rb-40),

⁵³ Por. ustawę jak wyżej.

⁵⁴ Koszty zastępstwa procesowego, sądowego i egzekucyjnego.

⁵⁵ Kwota z odpisem aktualizującym wartość należności.

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

5. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta Funduszu przeprowadzono na próbie 82 zapisów księgowych o łącznej wartości 1.108,60 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵⁶. Dowody księgowe, objęte badaniem, sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

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

6. Wykonanie zadań

W budżecie zadaniowym dla FGŚP określono jedno podzadanie i dwa działania w ramach zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków pracy i warunków pracy*, którego celem była poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy oraz ochrona roszczeń pracowniczych. I tak:

- dla działania 14.2.1.1. *Monitorowanie rozwiązań krajowych i wspólnotowych w obszarze ochrony roszczeń pracowniczych oraz inicjowania nowych rozwiązań* przyjęto miernik określony liczbą interpelacji, zapytań poselskich i pytań prejudycjalnych. Wartość miernika na 2015 r. zaplanowano na 13, a wykonanie wyniosło 10. Zdaniem NIK przyjęta wartość miernika w celu monitorowania w niewielkim stopniu odnosi się do stopnia realizacji zadań wynikających z działalności Funduszu, w tym skali bezpośrednio wypłaconych świadczeń.
- Dla działania 14.2.1.2. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu*, w celu zabezpieczenia wypłaty świadczeń pracowniczych zaplanowano na 2015 r. kwotę 433.166 tys. zł, a wydatkowano 121.765 tys. zł (28,1% planu). Niższa od planowanej kwota wypłaconych świadczeń, wynika z mniejszej liczby wniosków o wypłatę świadczeń.

Z ustaleń kontroli wynika, że prawidłowo realizowane były ustawowe zadania Funduszu dotyczące ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁷, a środki finansowe wydatkowane zostały w sposób celowy i gospodarny. Na bardzo niskim poziomie realizowane były natomiast zadania związane z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Z przeznaczonych w 2015 r. środków na ten cel w kwocie 250.000 tys. zł skorzystało tylko 34 przedsiębiorców, a kwota wypłaconej pomocy dla 817 pracowników wyniosła zaledwie 3.924 tys. zł (1,6%). W ocenie NIK, wskazuje to na nieskuteczność w praktyce przyjętych w tym zakresie rozwiązań ustawowych mających na celu ochronę miejsc pracy.

⁵⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁵⁷ Określone w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

7. Nadzór i kontrola

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

Dysponent Funduszu prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez:

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

Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2015 r. dwie kontrole⁵⁸ w zakresie środków FGŚP. Objęto nimi łącznie osiem WUP. Ich działalność oceniono pozytywnie, a wydane zalecenia pokontrolne dotyczyły przestrzegania aby podmiot składający wykaz niezaspokojonych roszczeń pracowniczych dołączał do niego uwierzytelnione kopie dokumentów określone w § 3 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 4-5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykazów, wniosków i wypłat świadczeń z FGŚP⁵⁹.

⁵⁸ Kontrole pn.: *Realizacja przez marszałków województw w 2014 r. zadań wynikających z art. 12 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i Badania prawidłowości realizacji zadań marszałka województwa dotyczących wypłaty świadczeń ze środków FGŚP na rzecz ochrony miejsc pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy w 2014 r.*

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie wykazów, wniosków i wypłat świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz. U. Nr 278 poz. 1635).

VI. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 44 – Zabezpieczenie społeczne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

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

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

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

1.2. Należności

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

Szczegółowe dane liczbowe o dochodach budżetowych w części 44 przedstawiono w zał. 10.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki zrealizowane w części 44 wyniosły 960.209 tys. zł, tj. 113,5% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 98,3% planu po zmianach wynoszącym 976.444 tys. zł. Kontrolą objęto wydatki w kwocie 155.184,7 tys. zł, tj. 16,2% ww. wydatków w części 44. Najwyższą pozycję w wydatkach stanowiły dotacje, które wyniosły 89,6% wydatków budżetu państwa w tej części.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Wyniosły one 839.358 tys. zł, co stanowiło 87,4% wydatków ogółem w części 44, z czego 741.467 tys. zł (88,3%) zrealizowano w rozdziale 85324 – PFRON, a 97.891 tys. zł (11,6%) w rozdziale 85395 – Pozostała działalność. Większość wydatków miała charakter transferu środków do PFRON, natomiast we własnym zakresie Ministerstwo realizowało przede wszystkim programy dotowania wybranych zadań.

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

Szczegółowe dane liczbowe o wydatkach budżetowych w części 44 przedstawiono w zał. 11.

Dotacje

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 772.409 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono o 12%, do kwoty 868.005 tys. zł. Wykorzystano 860.003 tys. zł, co stanowiło 99,2% planu po zmianach.

Największa część dotacji została przekazana do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 741.467 tys. zł. Z pozostałych 118.536 tys. zł Ministerstwo sfinansowało 8 programów, w których środki rozdzielono w ramach konkursu ofert na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)

Kwotę 741.467 tys. zł przekazano do PFRON z przeznaczeniem na wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz zrekompensowanie gminom 50% dochodów, utraconych wskutek zastosowania ustawowych zwolnień⁶⁰ dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej.

Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO)

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

W przeprowadzonym w 2015 r. konkursie udzielono dotacji na 637 projektów, w tym 153 dwuletnich realizowanych w latach 2015–2016. Celem programu było zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne, w związku z tym projekty miały bardzo zróżnicowany zakres związany z rodzajem zgłaszanych inicjatyw. Kwoty przyznanych dotacji wyniosły 37.831,5 tys. zł na 2015 r. Ponadto na 2016 r. przyznano 11.560,3 tys. zł dotacji, których kwota zmniejszy środki do podziału w danym roku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶¹, podstawą uzyskania dotacji są konkursy, w których komisje opiniują złożone oferty. Na tej podstawie sporządzano odrębnie dla poszczególnych priorytetów listy rankingowe z liczbą przyznanych punktów. Regulamin Programu FIO pozwala Ministrowi weryfikować opinie ekspertów w trybie tzw. „oceny strategicznej”. W tym trybie Minister podwyższał liczbę punktów przyznanych wybranym projektom, przez co kwalifikowały się do uzyskania dotacji. Na tej podstawie minimalną liczbę punktów kwalifikującą do dotacji uzyskały projekty niezakwalifikowane przez ekspertów w trybie przewidzianym w ww. przepisie. Wskazano te projekty na listach rankingowych i podano punkty uzyskane po weryfikacji ocen przez Ministra. Na listach rankingowych w trybie oceny strategicznej przyznano 111 dotacji na kwotę 3.574,3 tys. zł⁶². Obejmowało to 52 dotacje na projekty dwuletnie, którym na 2016 r. przyznano 3.494,5 tys. zł⁶³. Minister nie kierował się też ocenami ekspertów, przyznając decyzjami z 9 lipca, 4 września, 14 września, 10 listopada i 19 października 2015 r. dotacje na łączną kwotę 1.349,6 tys. zł, z tego 812,6 tys. zł na 2015 r., a pozostałe 537,0 na 2016 r.

⁶⁰ Z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych.

⁶¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

⁶² Kwota po uwzględnieniu rezygnacji. Według listy rankingowej – 3.656,3 tys. zł.

⁶³ Kwota po uwzględnieniu rezygnacji.

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

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

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

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

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

mikrodotacji. W obu wypadkach obowiązują umowy z operatorami zawarte na lata 2014-2016, co ogranicza zmiany dotychczasowej formuły współpracy przed 2017 r.

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

Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014–2020 (RP ASOS)

Jego wydatki w 2015 r. wyniosły 38.850,3 tys. zł. z tego 37.553,7 tys. zł wykorzystano na dotacje przyznane w konkursie, a 1.296,6 tys. zł na wydatki związane z obsługą techniczną i kampanią informacyjno-promocyjną. Dotacje celowe zostały rozdysponowane między 484 podmioty, którym przyznano dofinansowanie.

W ogłoszeniu z 7 kwietnia 2015 r. o wynikach konkursu RP ASOS opublikowano rankingi ocen dla 4 priorytetów, w ramach których organizacje mogły składać wnioski o dofinansowanie swoich projektów. Na tej podstawie przyznano łącznie 452 dotacje na kwotę 37.995,2 tys. zł. W rankingach tych, 355 dotacji na kwotę 34.195,2 tys. zł przyznano na podstawie punktacji uzyskanej od ekspertów oceniających projekty. Na pozostałe 97 projekty przyznano 3.800,0 tys. zł dotacji na podstawie decyzji Ministra z 3 kwietnia 2015 r., podjętej w trybie tzw. „oceny strategicznej”. Procedurę taką przewiduje § 8 ust. 1 zarządzenia nr 1 Ministra⁶⁴. W trybie tym Minister może weryfikować oceny dokonane przez ekspertów kierując się względami realizacji bieżących polityk publicznych. Oferty te muszą spełniać jedno z 8 kryteriów określonych w § 8 ust. 2 zarządzenia. Projektom zakwalifikowanym na podstawie „oceny strategicznej” przyznano minimalną liczbę punktów kwalifikujących je do dofinansowania w poszczególnych priorytetach. Zgodnie § 8 ust.1 ww. zarządzenia Minister może w trybie oceny strategicznej rozdysponować 10% kwoty przeznaczonej na dotacje w danym roku. Limit ten został wyczerpany w ramach ogłoszonych list rankingowych, na których 10% kwoty dotacji przyznano w wyniku weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów.

Decyzjami z 3 września i 14 października 2015 r. Minister przyznał 22 organizacjom biorącym udział w konkursie łącznie 642,0 tys. zł dotacji. Środki te pochodziły ze zwrotów dotacji przez organizacje rezygnujące z realizacji projektów. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że mając na uwadze zalecenia NIK z kontroli wykonania budżetu za 2014 r., Departament telefonicznie informował o możliwości otrzymania dofinansowania te organizacje, które zajęły najwyższe pozycje w rankingu konkursu, a nie otrzymały dotacji w normalnym naborze. W przypadku odmowy, proponowano dofinansowanie organizacji zajmującej kolejne miejsce w rankingu. Zdaniem NIK, taki tryb postępowania oznaczałby, że dotacje zostały przyznane w normalnym trybie i nie przekroczono limitu 10% kwoty przyznanej w trybie oceny strategicznej. Z rankingu wynika, że o jeden punkt mniej od limitu kwalifikującego do otrzymania dotacji w danym priorytecie otrzymało 7 z 22 organizacji dofinansowanych na podstawie omawianych decyzji⁶⁵. Jednocześnie dofinansowano oferty znajdujące się na odległych pozycjach. Np. najgorzej ocenione oferty, którym decyzją z 3 września 2015 r. przyznano dotacje w Priorytecie 1, otrzymały od ekspertów 74, 102 i 107 punktów⁶⁶. W rankingu oferty te zajmowały miejsca odpowiednio 910, 849 i 821⁶⁷. Wcześniej po ocenie strategicznej, a przed omawianymi decyzjami w Priorytecie 1, przyznano dotacje pierwszym 142 ofertom z limitem co najmniej 177 punktów. W trakcie kontroli, aż do jej zakończenia, na stronach internetowych⁶⁸ Ministerstwa były

⁶⁴ Zarządzenie nr 1 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w edycji 2015 r. otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020.

⁶⁵ Numery ofert: 5820, 6288, 6925, 6934, 8517, 8179, 9069. Dotyczy to głównie decyzji Ministra z 14 października 2015 r.

⁶⁶ Numery ofert odpowiednio: 8996, 6475, 6011.

⁶⁷ Z tym, że od 2 do 7 ofert miało identyczną liczbę punktów.

⁶⁸ <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosc/7566/7151/1/I/priorytet-03.04.2015.pdf>
<http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosc/7566/7151/1/III/priorytet-03.04.2015.pdf>

dostępne rankingi po ocenie strategicznej. Nie wyróżniono na tych listach rankingowych, które oferty uzyskały limit punktów uprawniający do dotacji w trybie oceny strategicznej Ministra weryfikującej oceny ekspertów. Nie podano do publicznej wiadomości decyzji Ministra z 3 września i 14 października 2015 r. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że *wyniki otwartego konkursu ofert z sumą punktów uzyskanych w wyniku oceny ekspertów, a przed dokonaniem korekt punktacji przeprowadzonych w trybie oceny strategicznej, zostały ogłoszone 7 kwietnia 2015 r. na stronach internetowych: Ministerstwa oraz senior.gov.pl (...). W przypadku listy organizacji, które otrzymały dofinansowanie w szczególnym trybie, informacja taka nie była podana na skutek braku decyzji w tej sprawie ze strony kierownictwa Departamentu Polityki Senioralnej.* Zdaniem NIK, powinno być podawane do publicznej wiadomości, które dotacje zostały przyznane w szczególnych trybach. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, współpraca⁶⁹ organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach m.in. uczciwej konkurencji i jawności. Regulamin Komisji Konkursowej RP ASOS⁷⁰, w § 2 ust. 2 pkt 7 ppkt 8 stanowi, że przedstawiana Lista ofert przeznaczonych do dofinansowania zawiera m.in. informację o sumie punktów uzyskanych w wyniku oceny ekspertów.

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

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

Szczegółową analizą objęto kampanie społeczne w mediach publicznych, Radiu Dla Ciebie i TVP Kraków, na które wydatkowano łącznie 205 tys. zł (51,8% wszystkich wydatków na kampanię informacyjno-promocyjną RP ASOS). Ministerstwo nie sprawdziło możliwości uzyskania prawa do bezpłatnej emisji tych kampanii i wysłało zapytanie ofertowe z propozycją płatnego przygotowania i emisji programów, mimo że mieszczą się one w misji mediów publicznych⁷¹.

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

Ministerstwo nie posiadało innej niż wyniki oglądalności programów w telewizji analizy efektywności działań promocyjnych⁷². Brak dodatkowych badań skuteczności tych działań tłumaczyło tym, że generowałyby to dodatkowe koszty.

[http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/III priorytet - 03.04.2015.pdf](http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/III%20priorytet%20-%2003.04.2015.pdf)

[http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/IV priorytet - 03.04.2015.pdf](http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosci/7566/7151/1/IV%20priorytet%20-%2003.04.2015.pdf)

⁶⁹ Określona w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁷⁰ Regulamin Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2015 otwartego konkursu ofert w ramach *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* na lata 2014–2020, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1 wymienionego w przypisie nr 19.

⁷¹ Art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r.poz. 1531. ze zm.).

⁷² Par. 11 ust. 1 zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych wynika, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie stosuje się przepisów tej ustawy, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 (Senior-WIGOR)

Jego celem strategicznym jest wsparcie seniorów, przez dofinansowanie działań jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów Senior-WIGOR⁷³. W 2015 r. przewidziano sfinansowanie Programu Senior-WIGOR z rezerw budżetowych w kwocie 30 mln zł.

W czerwcu 2015 r. Ministerstwo opublikowało Regulamin konkursu na udzielanie dotacji ze środków Programu Senior-WIGOR w 2015 r.⁷⁴. Ze 134 ofert uczestniczących w konkursie 8 odrzucono z przyczyn formalnych. W pozostałych 126 wnioskowano o przyznanie kwoty 28.995,0 tys. zł, o 3,35% mniejszej od przewidzianej na finansowanie Programu. W wyniku oceny merytorycznej odrzucono 7 ofert, które uzyskały najniższą punktację. Pozostałe 119 ofert zakwalifikowano do dofinansowania na kwotę 25.587,9 tys. zł, przy czym w podsumowaniu wyników konkursu podano kwotę o 238,3 tys. zł niższą (25.349,6 tys. zł). Według uzyskanych wyjaśnień, jest to kwota właściwa, a różnica wynika z błędnego umieszczenia zatwierdzonej kwoty dotacji jednego z powiatów. Jednak po odjęciu tego powiatu liczba zakwalifikowanych do dotacji wynosi 118 zamiast podawanych 119 samorządów.

Minister zaakceptował wyniki konkursu z dnia 27 lipca 2015 r. i w dniu 5 sierpnia 2015 r. wystąpił o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 24.999,9 tys. zł, na co uzyskał na zgodę Ministra Finansów w dniu 27 sierpnia 2015 r. We wniosku MRPiPS poinformował, że pozostałe potrzeby w kwocie 349,7 tys. zł pokryje z rezerwy ogólnej. Między uchwaleniem programu, a zgodą Ministra Finansów na uruchomienie rezerwy celowej, upłynęło przeszło 5 miesięcy. Część samorządów terytorialnych zrezygnowała z przyznanych dotacji wskazując jako przyczynę m.in.: nierozstrzygnięcie ogłoszonych przetargów, krótki termin realizacji zadania, większą od przewidzianej we wniosku skalę robót i wyższe niż zaplanowano wydatki. W dniu 3 grudnia 2015 r. Departament Polityki Senioralnej wnioskował o zmniejszenie planu finansowego wydatków o kwotę 2.701,8 tys. zł. Natomiast na koniec 2015 r. w ramach realizacji 98 umów rozliczono 20.677,5 tys. zł, czyli o 4.322,4 tys. zł mniej niż przewidywał plan po zmianach.

W dniu 28 października 2015 r. Ministerstwo wystąpiło o zmianę przeznaczenia 13.299,1 zł, które miały otrzymać gminy lub powiaty na wydatki bieżące (par. 2020 i 2120), na inwestycje i zakupy inwestycyjne (par. 6320 i 6420). Zmianę tą Ministerstwo uzasadniało informacjami z gmin i powiatów, że realizowane przez nie zadania będą dotyczyły nie tylko wydatków remontowych, realizowanych w grupie wydatków bieżących, ale także wydatków inwestycyjnych związanych z kosztami adaptacji i wyposażenia pomieszczeń związanych z utworzeniem Dziennych Domów „Senior-WIGOR”. W ramach Programu nie zakazywano finansowania inwestycji, ale przyjęto, że dotacją na realizację zadań nie są objęte w szczególności: zakup nieruchomości i inwestycje związane z budową nowych obiektów przeznaczonych na placówki. Natomiast w Regulaminie, jako koszty niekwalifikowalne, wskazywano m.in. zakup środków trwałych⁷⁵. Inwestycje w nieruchomości zwiększają wartość tych środków trwałych⁷⁶. Należy zauważyć, że o klasyfikacji wydatków decydowały gminy i mogły różnie kwalifikować podobne roboty adaptacyjne. Np. Gmina Dąbrowa Górnicza wykazała w sprawozdaniu merytorycznym wyłącznie wydatki bieżące, w tym 224,0 tys. zł na adaptację pomieszczeń obejmującą wymianę instalacji wodno-kanalizacyjnej, modernizację ciągów komunikacyjnych wraz z doświetleniem i dostosowaniem szerokości przejść. W tej pozycji 179,2 tys. zł rozliczono z dotacji. Według § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷⁷, realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze

⁷³ Program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 34 z dnia 17 marca 2015 r., która weszła w życie z dniem 14 kwietnia 2015 r.

⁷⁴ Regulamin otwartego konkursu ofert w ramach Programu Wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015–2020. Edycja 2015 r. (dalej *Regulamin*).

⁷⁵ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości i art. 16a ust. 1, w związku z art. 16d ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.). Regulamin Programu Senior-WIGOR, str. 13, pkt 5 Koszty niekwalifikowalne.

⁷⁶ Ustawa o rachunkowości (art. 31 ust. 1) stanowi, że wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową.

⁷⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 Nr 238, poz. 1579).

środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada m.in.: uzgodniony z dysponentem części budżetowej program inwestycji, zgodny z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Program ten powinien zawierać m.in. ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności (lit. b), harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji (lit. d); analizę celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami, wskazaną w § 6 ust. 1 pkt 2.

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

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

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

Wydatek na tę kampanię był jedynym wydatkiem na promocję w ramach Programu Senior-WIGOR i został objęty szczegółową analizą. Ministerstwo nie sprawdziło możliwości uzyskania prawa do bezpłatnej emisji kampanii i wysłało zapytanie ofertowe z propozycją płatnego przygotowania i emisji programów, mimo że tematyka mieściła się w misji telewizji publicznej⁷⁸. Nie przeprowadzono też żadnych badań dotyczących efektywności działań promocyjnych⁷⁹, a Ministerstwo dysponowało jedynie zestawieniem na temat poziomu oglądalności poszczególnych odcinków programu. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że wysłano zapytanie ofertowe na przygotowanie i emisję cyklu edukacyjnych programów telewizyjnych dla seniorów do producentów z dostępem do ogólnopolskiego kanału telewizyjnego zapewniającego widownię 50+, w tym także TVP i nie otrzymano informacji o możliwości współpracy w ramach bezpłatnej emisji.

Inne programy realizowane przez Ministerstwo

- **Program Osłonowy pn. *Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie***. Udzielono wsparcia 86 podmiotom różnych szczebli samorządu terytorialnego. Wydatek 2.833 tys. zł w rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- **Świetlica, Dzieci, Praca**. Celem programu było tworzenie świetlic (klubów) dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych i rozwijanie działalności socjoterapeutycznej w już istniejących placówkach. Kwotą 795 tys. zł dotowano 20 wybranych najlepszych projektów;
- **Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności**. Środki w kwocie 4.983 tys. zł przeznaczono dla podmiotów świadczących usługi w zakresie pomocy w sytuacjach kryzysowych, prewencji bezdomności i wychodzenia z niej. Zawarto 42 umowy na udzielenie wsparcia finansowego z podmiotami wyłonionymi w konkursie. Dofinansowane zostały projekty, które spełniały cele regionalne i cel ogólnokrajowy – *Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych oraz w ich otoczeniu*;

⁷⁸ Art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

⁷⁹ Par. 11 ust. 1 zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych stanowi, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie stosuje się przepisów tej ustawy, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

- **Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi.** Celem programu jest umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. W trybie konkursu ofert wybrano 55 podmiotów, którym przekazano 2.934 tys. zł na realizację projektów;
- **Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011–2015.** Kwotę 3.424 tys. zł przekazano 44 podmiotom na rozpoczęcie 22 gminnych projektów w obiektach budownictwa socjalnego, realizację 20 lokalnych projektów aktywizacji społeczno-zawodowej, zorganizowanie targów aktywnych form pomocy oraz spotkanie Konwentu Centrów i Klubów Integracji Społecznej.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane w części 44 wydatki bieżące wyniosły 48.192 tys. zł, co stanowiło 5% wydatków ogółem. Były one niższe o 1,8% w porównaniu z ustawą budżetową i niższe o 5,8% – w relacji do planu po zmianach. Wydatki te były niższe od wykonania w 2014 r.⁸⁰ o 2.125 tys. zł, tj. o 4,2%. Największą kwotę – 32.588 tys. zł wykorzystano w dziale 750 – Administracja publiczna (67,6% wydatków bieżących ogółem), w tym 28.805 tys. zł (59,8%) zrealizowano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. W działach 852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, wydatki wyniosły odpowiednio 12.066 tys. zł i 3.521 tys. zł, tj. 93,1% i 89,8% planu po zmianach.

Wykonanie wydatków u dysponenta III stopnia

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

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Główną pozycją wydatków bieżących dysponenta III stopnia, były wynagrodzenia. Wydatki na wynagrodzenia zostały naliczone zgodnie z postanowieniami art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁸¹.

W ustawie budżetowej na rok 2015 w części 44 kwoty wynagrodzeń w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określone zostały w łącznej wysokości 20.796 tys. zł, w tym 19.333 tys. zł zaplanowano na wynagrodzenia osobowe, a 1.463 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne⁸². W ciągu roku plan wynagrodzeń w części 44 został zmniejszony o 779 tys. zł, do kwoty 20.017 tys. zł. Wynagrodzenia w 2015 r. zrealizowano w wysokości 19.351 tys. zł, tj. na poziomie 98,2% wydatków na ten cel w 2014 r.⁸³ i 96,7% planu po zmianach (według sprawozdania Rb-70).

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

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

⁸⁰ Kwota 50.317 tys. zł.

⁸¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 2030, ze zm.).

⁸² W 2014 r. na wynagrodzenia zaplanowano 18.910 tys. zł, w tym 17.470 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 1.440 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

⁸³ Wynagrodzenia w 2014 r. zrealizowano w wysokości 18.729 tys. zł.

W 2015 r. wzrosły wydatki na dodatki zadaniowe. W części 44 kwota wypłaconych dodatków wyniosła 416,5 tys. zł i była o 33,6% wyższa od kwoty wypłaconej z tego tytułu w 2014 r.⁸⁴ 98 dodatków przyznano 61 osobom, w tym m.in. 18 naczelnikom wydziałów, jednemu wicedyrektorowi departamentu oraz kierującemu Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego. Szczegółową analizą objęto dodatki zadaniowe dla 11 pracowników Ministerstwa (18%), w tym 7 osób zajmujących stanowiska kierownicze. Pracownikom przyznano dodatki zadaniowe za wykonywanie dodatkowych zadań, m.in. przy realizacji projektów w ramach PO KL, PO Pomoc Żywnościowa oraz PO IG 2007-2013. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Wyniki analizy w odniesieniu do dodatków zadaniowych dla osób zajmujących stanowiska kierownicze wskazywały natomiast, że osobie kierującej Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego, zatrudnionej na $\frac{3}{4}$ etatu, przyznano comiesięczny dodatek zadaniowy w wysokości 800 zł na czas od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. *w związku z realizacją zadań dotyczących kierowania zespołem audytu wewnętrznego*; czyli za zadania leżące w jej zakresie czynności.

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

Zdaniem NIK, takie rozwiązanie budzi jednak wątpliwości co do zgodności z art. 88 ustawy o służbie cywilnej⁸⁵, z którego wynika, że członek korpusu służby cywilnej może otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie zadań dodatkowych, czyli nie określonych w zakresie czynności, oraz na okres wykonywania tych zadań. Dodatek dla kierującego Zespołem Audytu został przyznany na półtora roku, co by znaczyło, że natężenie zadań występuje nie tylko czasowo, ale długotrwale. Jednocześnie zatrudniony on jest w niepełnym wymiarze czasu pracy ($\frac{3}{4}$ etatu).

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

Dodatki zadaniowe przyznano także np. za udział w pracach Zespołu ds. Oceny Skutków Regulacji⁸⁶, w tym wicedyrektorowi jednego z departamentów. Ministerstwo wyjaśniło, że Zespół zajmuje się aktami prawnymi dotyczącymi obszaru działania Ministra właściwego ds. pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego, a z opisu stanowiska zastępcy dyrektora wynika, że zapewnia przygotowanie i uzgadnianie projektów i założeń projektów uregulowań prawnych w zakresie właściwości swojego departamentu. Podobnie można byłoby uzasadnić przyznanie dodatków zadaniowych pozostałym członkom Zespołu. Z analizy wynika jednak, że w 2015 r. na 16 członków Zespołu, dodatki zadaniowe otrzymywało tylko sześciu z nich. Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby jednoznaczne uregulowanie zasad przyznawania dodatków zadaniowych⁸⁷.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przedstawiono w zał. nr 12.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 44 wyniosły 184 tys. zł, z tego 57,6% dotyczyło nagród Ministra za wybitne, nowatorskie rozwiązania w zakresie pomocy społecznej. W porównaniu z 2014 r. wydatki na ten cel były niższe o 210%, tj. o 203 tys. zł. W ustawie budżetowej zaplanowano na ten cel 342 tys., a w planie po zmianach 219 tys. zł.

⁸⁴ W 2014 r. kwota wypłaconych dodatków zadaniowych wyniosła 268,4 tys. zł, a w 2013 r. 247,8 tys. zł.

⁸⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.).

⁸⁶ Powołany zarządzeniem nr 11 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2013 r. Skład osobowy Zespołu wymieniony jest w zał. do tego zarządzenia.

⁸⁷ Szef Służby Cywilnej w *Analizie wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej (...)*, rekomendował jako dobrą praktykę m.in. ujednoczenie zasad przyznawania dodatku zadaniowego w urzędzie, np. w formie zarządzenia dyrektora generalnego urzędu. Takie regulacje przyjęto m.in. MON i MSZ.

Umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi

W 2015 r. wyłącznie z części 44 budżetu finansowano wypłaty z tytułu zawarcia 693 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi. W stosunku do 2014 r. liczba umów wzrosła o 84, tj. 13,8%. Kwota wydatków z tego tytułu wyniosła w 2015 r. 3.015.843 zł⁸⁸. Wydatki te były o 393.870 zł, czyli 15,0% większe niż w 2014 r. Największy kwotowo wzrost wystąpił w Departamencie Pożytku Publicznego (DPP) o 295.700 zł, tj. 16,6% oraz Departamencie Polityki Senioralnej (DAS) o 188.536 zł, tj. 30,9%. W obu wypadkach wydatki te były związane głównie z obsługą programów udzielania dotacji organizacjom pozarządowym, którymi były RP ASOS w DAS i Programu FIO w DPP. Największe wydatki z tego tytułu ponoszono na umowy z ekspertami oceniającymi wnioski organizacji pozarządowych o udzielenie dotacji. W obu departamentach w 2015 r. poniesiono z tego tytułu około 80% wydatków na umowy zlecenia. W tej pozycji nastąpił też w 2015 r. największy wzrost wydatków w stosunku do 2014 r. W przypadku DAS wzrost wypłat dla ekspertów oceniających wnioski wiązał się z podobnym zwiększeniem liczby wniosków zgłoszonych na konkursy. Natomiast w DPP wzrost kwoty wypłat w 2015 r. przekraczał o 27 punktów procentowych zwiększenie liczby wniosków na organizowany w tym roku konkurs Programu FIO⁸⁹. Wyjaśniono w tej sprawie, że z powodu wcześniejszego ogłoszenia konkursu na 2016 r., część wniosków w konkursie na ten rok była oceniana w 2015 r. Ma to przyspieszyć zakończenie konkursu i wydłużyć okres na realizację projektów dotowanych w 2016 r.

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

Wydatki majątkowe

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

- 421 tys. zł – w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Środki te przeznaczono głównie na rozbudowę infrastruktury informatycznej.
- 355 tys. zł – dział 750, rozdział 75080 – Działalność badawczo-rozwojowa. Wykup praw autorskich w związku z realizacją badania i umowy pn. Diagnoza społeczna 2015, Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych, Opracowanie i tryb przeprowadzenia monitoringu ustawy o zatrudnieniu socjalnym;
- 11.470 tys. zł – w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. W ustawie budżetowej nie zaplanowano w tym rozdziale wydatków majątkowych. Zostały one dodane dwiema decyzjami Ministra Finansów, uruchamiającymi środki rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015–2020.

Wydatki na współfinansowanie projektów unijnych

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

⁸⁸ Ponadto 7 umów na kwotę 38,9 tys. zł sfinansowano z części 44 i 31 lub 63. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2015 r. 30,2 tys. zł.

⁸⁹ Liczonych według list oceny formalnej.

a) 1.190 tys. zł w dziale 750, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej na realizację m.in. następujących projektów:

– Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 w ramach Funduszu Europejskiej Pomocy Najbardziej Potrzebującym (553 tys. zł);

– Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, którego celem jest zmniejszenie zjawiska przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w Polsce (wynagrodzenia i pochodne pracowników) (282 tys. zł);

– Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jako realizatorami zadań publicznych w ramach PO Kapitał Ludzki, którego głównym celem było opracowanie i upowszechnienie wśród gmin i powiatów oraz organizacji pozarządowych praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej, przez zastosowanie takich instrumentów jak regranting, pożyczki, poręczenia i gwarancje, inicjatywa lokalna, dotacje inwestycyjne czy tryb małych zleceń (227 tys. zł);

– Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce w ramach PO Kapitał Ludzki, którego celem było wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce oraz stworzenie modelu świadczenia bezpłatnego poradnictwa (109 tys. zł).

b) 470 tys. zł, tj. 13% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 69% planu po zmianach w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. Poniesione wydatki dotyczyły realizacji Programu pn. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

c) 272 tys. zł w rozdziale 75095 – Pozostała działalność, które zostały przeznaczone na realizację projektu pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi* w ramach programu wspólnotowego PROGRESS, w tym na: wykonanie ekspertyzy badawczej dotyczącej oceny istniejącego systemu tej opieki w Polsce – 203 tys. zł, wizytę studyjną w Niemczech – 33 tys. zł, organizację wizyty studyjnej dla ekspertów w Polsce – 15 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora projektu wraz z pochodnymi – 14 tys. zł, pozostałe wydatki – 7 tys. zł.

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

Departament Polityki Senioralnej w ramach realizacji projektu pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi*, współfinansowanego w ramach programu PROGRESS⁹⁰, miał za zadanie zlecenie międzynarodowej organizacji opracowania ekspertyzy badawczej nt. opieki długoterminowej w Polsce koniecznej do realizacji kolejnych zadań wynikających z projektu. Po rozpoznaniu rynku, Ministerstwo stwierdziło, że jedyną organizacją międzynarodową, która mogłaby się podjąć przeprowadzenia badań i opracowania takiego raportu jest Bank Światowy (BŚ). Wartość zamówienia określono na 50 tys. dolarów. Zamówienie przeprowadzono bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, a umowę zastąpił list intencyjny Ministerstwa w języku angielskim, co było zgodne z przepisami ustawy⁹¹.

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

⁹⁰ Projekt realizowany na podstawie umowy z Komisją Europejską nr VS/2014/0172 z 26 sierpnia 2014 r.

⁹¹ Wyłączenie od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 4 dotyczący m.in. organizacji międzynarodowych).

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

Z Opisu tej ekspertyzy przekazanej w zamówieniu do BŚ wynikało, że powinna ona zawierać oprócz diagnozy sytuacji opieki długoterminowej nad osobami starszymi w krajach UE i w Polsce: Szanse rozwoju zawodów opiekuńczych na rynku pracy dla młodych osób oraz dla osób 50+ i Rekomendacje wprowadzenia reform w opiece długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce.

Z ustaleń kontroli wynika, że dokument zawiera informacje porównawcze głównych elementów opieki długoterminowej w Polsce i innych krajach UE. Nie zostały w nim jednak wskazane *zalecane działania w celu opracowania wydajnego systemu opieki długoterminowej* ani konkretne rekomendacje. Ponadto Ministerstwo nie posiada umowy nabycia praw autorskich do tego dokumentu. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła, że prawa autorskie nie są zapisane w formie pisemnej, ponieważ taka procedura wymagałaby sporządzenia stosownej umowy z Bankiem Światowym, co wydłużyłoby proces pozyskania ekspertyzy, ale zapewniła, że Bank przekazał Ministerstwu prawa autorskie bezpłatnie. Wyjaśniła także, że raport ma posłużyć m.in. do opracowania broszur i materiałów do prowadzenia działań promocyjnych podczas spotkań w szkołach ponadgimnazjalnych, targów seniora oraz targów edukacyjnych, w ramach których będą promowane tzw. „białe zawody”. Powyższe spotkania dotychczas nie odbyły się, ze względu na zmiany w harmonogramie Projektu (ma się on zakończyć w czerwcu 2016 r.). Ministerstwo nie wskazało konkretnej „wartości dodanej”, którą wniósłby ten dokument, ani jego praktycznego wykorzystania, uzasadniającego wydatek 203 tys. zł⁹².

Zamówienia publiczne

W 2015 r. w Ministerstwie zawarto z kontrahentami zewnętrznymi 440 umów⁹³, których łączna wartość wynosiła 49.985 tys. zł, na podstawie których w części 44 wydatkowano w roku budżetowym 12.278,5 tys. zł. Na kwoty przekraczające równowartość 30 tys. euro⁹⁴ zawarto 24 umowy, przy czym w 13 wypadkach zawarcie umów poprzedzono postępowaniem w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. W 11 przeprowadzono postępowania bez zastosowania tej ustawy.

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

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

Czwarte zamówienie – w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 3.278,7 tys. zł brutto – dotyczyło przeprowadzenia szkoleń dla członków zespołów interdyscyplinarnych (zostało omówione w części Informacji dotyczącej wydatków ze środków europejskich).

⁹² Par 11 ust. 1 zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 18 grudnia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych stanowi, że przy udzielaniu zamówienia, do którego zgodnie z art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie stosuje się przepisów tej ustawy, należy przestrzegać zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich wydatkowania w sposób celowy, efektywny i oszczędny.

⁹³ Bez umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi.

⁹⁴ Kwota 128.845 zł – według kursu z 31 grudnia 2015 r.

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

Zrealizowane wydatki finansowane z cz. 44 obejmowały:

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

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

a) 30 września 2015 r. zawarto umowę z firmą Sygnity SA na utrzymanie w sprawności Oprogramowania POMOST Std. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiotem było wykonywanie usług obejmujących m.in.: Utrzymywanie w sprawności Oprogramowania; wykonywanie zmian funkcjonalnych; dostosowywanie Oprogramowania do zmian prawnych oraz obowiązującej wersji Opisu systemu. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy z tą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania POMOST, ustalono wartość zamówienia na 18.478,2 tys. zł (równowartość 4.373,6 tys. euro). Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. Sygnity zaproponowała cenę 24.271,7 tys. zł. W wyniku negocjacji obniżono ją do 22.700,0 tys. zł brutto. Wydatki w 2015 r. z tytułu umowy wyniosły 1.821,0 tys. zł.

b) 26 października 2015 r. zawarto umowę z firmą Top-TEAM TT sp. z o.o. na utrzymanie w sprawności Oprogramowania TT Pomoc. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiot określono dokładnie tak, jak w umowie opisanej wyżej. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy z tą samą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania POMOC, ustalono wartość zamówienia na kwotę 3.677,3 tys. zł (równowartość 870,4 tys. euro). Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. Top-TEAM TT sp. z o.o. zaproponowała cenę: 4.772,6 tys. zł. W wyniku negocjacji obniżono ją do kwoty 4.490 tys. zł brutto. Wydatki w 2015 r. z tytułu umowy wyniosły 355,6 tys. zł.

c) 23 października 2015 r. zawarto umowę z firmą INFO-R Spółka Jawna na utrzymanie w sprawności Oprogramowania Helios-Pomoc Społeczna. Umowę zawarto na trzy lata, a jej przedmiot określono dokładnie tak, jak w umowach opisanych wyżej. Na podstawie wcześniej realizowanej umowy z tą samą firmą na utrzymanie sprawności Oprogramowania Helios-Pomoc Społeczna ustalono wartość zamówienia na kwotę 1.942,0 tys. zł, co stanowiło równowartość 459,7 tys. euro. Negocjacje prowadzono tylko z jedną firmą. INFO-R zaproponowała cenę: 2.233,0 tys. zł brutto. Uznano ją za satysfakcjonującą i podpisano umowę na taką właśnie kwotę. Wydatki w 2015 r. z tytułu tej umowy wyniosły 179,7 tys. zł.

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

Dyrektor Departamentu Informatyki MRPiPS wyjaśnił, że zgodnie art. 23 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej⁹⁵ minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego ma obowiązek nieodpłatnie udostępnić podmiotom obowiązującym do przekazywania informacji na podstawie tej ustawy oprogramowanie, które jest zgodne z wymaganiami określonymi przez ministra. W odpowiedzi na ogłoszenie z 29 grudnia 2014 r. Opisu Systemu Pomoc Społeczna do wersji 1.04, swoje oprogramowanie zgłosiło czterech producentów: Sygnity SA, TOP-TEAM TT sp. z o.o., Zakład Elektronicznej Techniki Obliczeniowej sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie oraz INFO-R sp. j. z siedzibą w Skoczowie. Po przeprowadzonej

⁹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

procedurze zgodności oprogramowania tych producentów otrzymały świadectwa zgodności⁹⁶. Zdaniem Dyrektora Departamentu Informatyki, zawarcie umowy na rozwój i utrzymanie systemu teleinformatycznego z producentami, którzy uzyskali świadectwa zgodności, w trybie zamówienia z wolnej ręki było zasadne z uwagi na zasadę ochrony nabytych praw majątkowych oraz zapewnienie wsparcia dla użytkowników tego systemu.

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

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

Bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych zawarto 11 umów, z których badaniu poddano trzy⁹⁷ na łączną kwotę 3.538,4 tys. zł. Dotyczyły one: umowy z Bankiem Światowym na analizę porównawczą dotyczącą opieki długoterminowej nad osobami starszymi na kwotę 50 tys. dolarów czyli równowartość 203 tys. zł (por. pkt 2.1.2.7., ppkt b), umowy z Polskim Towarzystwem Statystycznym – Rada Główna na opracowanie Diagnozy Społecznej 2015 na kwotę 3.035,3 tys. zł oraz umowy z Telewizją Polską SA na wyemitowanie 10 felietonów w audycji *Pytanie na śniadanie*, na antenie TVP 2 oraz 5 rozmów w studiu promujących domy dziennego pobytu dla seniorów na kwotę 300 tys. zł. (por. pkt 2.1.2.1., ppkt b). Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze trybu postępowania. Postępowanie bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych było dopuszczalne, na podstawie art. 4, który wymienia przesłanki inne niż wartość zamówienia, wyłączające procedury określone w tej ustawie⁹⁸.

Realizacja wniosków pokontrolnych

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

6.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

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

⁹⁶ Procedura zgodności przeprowadzana jest na wniosek producenta.

⁹⁷ Umowy nr 127/06/2015/DAS, 5/GS/DAE/IV/P/2015 i 143/11/2015/DAS.

⁹⁸ Są wśród nich m.in.: zamówienia udzielone na podstawie szczególnej procedury organizacji międzynarodowej odmiennej od określonej w ustawie, zamówienia, których przedmiotem są usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, zamówienia, których przedmiotem jest nabycie, przygotowanie, produkcja lub koprodukcja materiałów programowych przeznaczonych do emisji w radiu, telewizji lub Internecie oraz zamówienia, których przedmiotem jest zakup czasu antenowego.

finansowane były w 2015 r. głównie zadania związane z realizacją projektów w ramach PO Pomoc Żywnościowa, PO Kapitał Ludzki⁹⁹ i Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 44 zawarte są w tabeli, stanowiącej załącznik 13 do niniejszej informacji.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa (PO PŻ)¹⁰⁰

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

W 2015 r. PO PŻ realizowany był w dwóch podprogramach: w Podprogramie 2014 (od grudnia 2014 r. do lutego 2015 r.) oraz Podprogramie 2015 (od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.). Podprogramy w ramach PO PŻ nie pokrywają się z latami budżetowymi¹⁰¹.

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

Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących jest określana corocznie w wytycznych Instytucji Zarządzającej. Pomocą objęte miały być osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które spełniały przesłanki uzyskania pomocy społecznej wskazane w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej (OPS) miały wydawać osobom potrzebującym skierowania do pomocy żywnościowej lub przekazywać organizacjom partnerskim listy osób zakwalifikowanych do pomocy z tego programu, pod warunkiem uzyskania ich zgody.

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

Operacje polegające na Zakupie żywności przez ARR w procedurze zamówień publicznych oraz dystrybucji żywności z Podprogramu 2014 r. zakończono w 2015 r. i wtedy też zostały poniesione z tego tytułu wydatki (w całości w I połowie 2015 r.). ARR dokonała zakupu 14,6 tys. ton żywności, która trafiła do magazynów organizacji partnerskich regionalnych (OPR), odpowiedzialnych za dystrybucję żywności w poszczególnych województwach. Ze sprawozdania końcowego z realizacji Operacji I i Operacji II

⁹⁹ Ministerstwo pełni dla PO KL rolę Instytucji Pośredniczącej w priorytecie I *Zatrudnienie i integracja społeczna*. Jest Instytucją Wdrażającą w priorytecie V PO KL *Dobre rządzenie* w ramach działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*. Część zadań Ministerstwo powierzyło CRZL, jako Instytucji Wdrażającej (m.in. monitorowanie, rozliczanie i kontrolę projektów realizowanych przez PFRON).

¹⁰⁰ PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 jest krajowym programem operacyjnym, realizowanym w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014 r. str. 1). PO PŻ jest finansowany ze środków Unii Europejskiej (FEAD) i ze środków krajowych (budżet państwa) w proporcji 85% i 15%. Alokacja Funduszu dla Polski na okres realizacji w latach 2014–2020 wynosi około 473 mln euro. Wkład środków krajowych wynosić będzie około 83 mln euro. Pomoc w ramach PO PŻ kierowana jest do tych osób i rodzin, które z powodu niskich dochodów nie mogą zapewnić sobie (rodzinie) odpowiednich produktów żywnościowych (posiłków).

¹⁰¹ Zgodnie z art. 2 pkt 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, *rok obrachunkowy* oznacza okres od 1 lipca do 30 czerwca, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego okresu programowania, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do 30 czerwca 2015 r. Ostatnim rokiem obrachunkowym jest okres od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.

w ramach PO PŻ 2014-2020 Podprogram 2014 r. wynikało, że ARR wydała na ten cel 37.034,6 tys. zł. Pomocą finansowaną z PO PŻ objęto 994,2 tys. osób, którym rozdano 1.995,5 tys. paczek z żywnością o łącznej wadze ponad 27,7 tys. ton.

Ze sprawozdania rocznego za 2015 r. od ARR¹⁰² wynikało, że w 2015 r. (Podprogram 2014 i 2015) kupiła ona ponad 83 tony żywności ze środków w ramach PO PŻ. Organizacje partnerskie rozdysponowały łącznie 6.303,9 tys. paczek i 336,7 tys. posiłków 1.678,4 tys. osób. Pomoc trafiała m.in. do kobiet (49,8%), dzieci (32,3%), bezrobotnych (25,3%), osób starszych (5,8%), bezdomnych (2,1%), migrantów (1,8%) i innych osób z grup wykluczonych (54,8%).

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

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

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

Z funduszu finansowane są trzy tzw. operacje: zakup żywności w procedurze zamówień publicznych przez ARR; dystrybucja żywności wraz ze środkami towarzyszącymi¹⁰³ dla organizacji partnerskich oraz pomoc techniczną¹⁰⁴.

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

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)

Wydatki wykonane w kwocie 49.500 tys. zł, tj. 102,3% ustawy budżetowej i 96,1% planu po zmianach. Dotyczyły one realizacji następujących projektów w dziale 750 – Administracja publiczna:

- 531 tys. zł na projekt pn. *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* w ramach PO KL, którego głównym celem było wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz stworzenie modelu świadczenia bezpłatnego poradnictwa.

¹⁰² Sprawozdanie roczne, sporządzane jest za dany rok budżetowy (styczeń-grudzień) przez ARR na podstawie danych uzyskanych od organizacji partnerskich.

¹⁰³ Środki towarzyszące to środki przewidziane w wytycznych Instytucji Zarządzającej na dodatkowe – oprócz dystrybucji paczek i posiłków – działania polegające m.in. na zajęciach aktywizujących w celu wyjścia z ubóstwa, organizacji grup wsparcia, pomocy w utrzymaniu higieny osobom bezdomnym, wsparciu psychologicznemu dla osób wykluczonych itp.

¹⁰⁴ W programie przewidziano podział środków na: koszty zakupu artykułów spożywczych i dostarczanie ich przez producentów do magazynów OP; koszty administracyjne, magazynowania i transportu ponoszone przez OP w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty działań na rzecz włączenia społecznego podejmowanych i zadeklarowanych przez OP świadczące pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty pomocy technicznej w wysokości kosztów rzeczy-wiście poniesionych do wysokości 4% rocznej alokacji PO PŻ.

- 68 tys. zł na projekt pn. *Synergia – program współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2020* w ramach PO KL, którego celem był efektywny udział obywateli i organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych oraz partycypacyjnym tworzeniu dokumentów publicznych i rozwiązań prawnych w Ministerstwie.
- 986 tys. zł na projekt pn. *Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych* w ramach PO KL, którego głównym celem było opracowanie i upowszechnienie wśród gmin, powiatów i organizacji pozarządowych praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej, przez zastosowanie takich instrumentów jak *regranting*¹⁰⁵, pożyczki, poręczenia i gwarancje, inicjatywa lokalna, dotacje inwestycyjne czy tryb małych zleceń.

Oraz w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej

- 47.915 tys. zł na refundację 85% wydatków poniesionych przez PFRON w ramach realizacji projektów PO KL¹⁰⁶. Wydatki te stanowiły 102,2% ustawy budżetowej i 99,6% planu po zmianach.

Norweski Mechanizm Finansowy (NMF)

Wydatki poniesione w kwocie 2.882 tys. zł, co stanowiło 113,7% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 88,6% planu po zmianach. Wydatki poniesione z NMF obejmowały w szczególności:

- przeprowadzenie szkoleń o tematyce przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć oraz opracowanie *Informatora dla profesjonalistów – wybrane interpretacje przepisów prawa z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* – 1.960 tys. zł. W odpowiedzi na zapytanie ofertowe, dotyczące wykonania składu, korekty technicznej, druku i dystrybucji tej publikacji, wpłynęło 16 ofert. W 2015 r. w części 44 budżetu, Ministerstwo w trybie przetargu nieograniczonego nabyło usługę *Szkolenie dla członków zespołów interdyscyplinarnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* za kwotę 3.278,7 tys. zł brutto (wydatek w 2015 r. z tytułu tej umowy wyniósł 2.294,7 tys. zł). Zamówienie było współfinansowane ze środków europejskich (ich udział w wartości zamówienia – 85%); Projekt Predefiniowany pn. *Rodzina polska – wolna od przemocy* w ramach PO PL14 *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć*, współfinansowanego z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014. Przetarg wygrało konsorcjum czterech podmiotów, którego liderem była firma WYG PSDB Sp. z o.o. (pozostałe podmioty to: WYG Consulting Sp. z o.o., Małopolskie Centrum Profilaktyki i Centrum Rozwiązywania Problemów Społecznych). Na podstawie umowy¹⁰⁷ zawartej 31 lipca 2015 r. konsorcjum zobowiązało się do przeprowadzenia ogólnopolskich szkoleń dla 4.395 uczestników, członków Zespołów Interdyscyplinarnych we wszystkich województwach, wraz ze szkoleniem dla trenerów, wyżywieniem i noclegami dla uczestników, ubezpieczeniem, działaniami informacyjno-promocyjnymi, zgodnymi z wytycznymi dla Funduszy Norweskich, raportami i sprawozdaniami. Pojedyncze szkolenie miało obejmować maksymalnie 50 uczestników i trwać 3 dni (16 godzin), co dawało łącznie 70.320 osobogodzin. Wartość zamówienia oszacowano pierwotnie na 4.905,5 tys. zł netto, co stanowiło równowartość 1.161.095 euro. Wpłynęły jednak dwie tańsze oferty. Ostatecznie umowę podpisano na 3.278,7 tys. zł brutto. Kwota wydatków w 2015 r. wyniosła 2.294,7 tys. zł. (całość wydatków w części 44). Zgodnie z umową przeszkolono 3.076 członków ZI, pozostali mieli być przeszkoleni w 2016 r. Koszt szkolenia jednego uczestnika określono na 746 zł.
- dofinansowanie projektów wyłonionych w konkursie ofert w ramach Funduszu Małych Grantów dla Programu: „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” – 647 tys. zł. Nabór prowadzono w okresie od 28 czerwca do 16 września 2013 r. Wpłynęły 364 wnioski, z których

¹⁰⁵ Brak odpowiednika w języku polskim. Termin opisuje mechanizm, w ramach którego środki otrzymane w formie dotacji (grantu) przez jeden podmiot są – także w formie grantów – przekazywane innym podmiotom.

¹⁰⁶ Monitorowanie, rozliczanie i kontrole projektów wykonywanych przez PFRON prowadziło Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (od stycznia 2016 r. w likwidacji), jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia.

¹⁰⁷ Nr 12/DPS/PN/2015.

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

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

Koszty zarządzania NMF¹⁰⁸ w 2015 r. wyniosły 285,6 tys. zł, co stanowiło 9,9% wydatków ogółem zrealizowanych z tych funduszy i nie przekroczyło granicy 10% przewidzianej w Regulacjach w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014¹⁰⁹. W Ministerstwie zatrudnione były trzy osoby do obsługi NMF, a wydatki na ich wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2015 r. wyniosły 282,2 tys. zł, czyli 98,8% kosztów zarządzania ogółem.

6.2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

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

- a) *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych* (nr 14.1.5.1). Na to działanie wykorzystano 66,2% kwoty wydatków w części 44. Za pośrednictwem PFRON przekazano te środki jako dotacje dla pracodawców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz dla gmin, jako rekompensata ulg podatkowych, udzielanych zakładom pracy chronionej i zakładom aktywności zawodowej. Celem działania było *zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w szczególności na otwartym rynku pracy, a miernikiem realizacji tego celu udział zatrudnienia na otwartym rynku pracy w ramach zatrudnienia subsydiowanego*. Oznacza to stosunek liczby pracowników z otwartego rynku pracy zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON do ogólnej liczby pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w tym systemie. Na 2015 r. przyjęto wartość wskaźnika na poziomie 42,0%, a osiągnięto 49,3%.
- b) *Realizacja Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym* (nr 13.1.1.13). W 2015 r. na to działanie przeznaczono 18,2% wydatków w części 44. Celem działania było *przyczynienie się do ograniczenia ubóstwa i liczby osób ubogich w Polsce, a miernikiem liczba osób objętych pomocą żywnościową*. Na 2015 r. zaplanowano wsparcie dla 2,5 mln osób, a udzielono 1.678.367 osobom, co stanowiło 67,1% planowanej wartości. Natomiast wydatki wyniosły 225,84% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej i 98,8% planu po zmianach. W sprawie tej wyjaśniono m.in., że na etapie przygotowania budżetu zadaniowego szacowano pomoc dla 2,5 mln osób w oparciu o liczbę osób objętą wcześniejszym programem dystrybucji nadwyżek żywnościowych¹¹⁰. Na etapie negocjacji, Komisja Europejska nie wyraziła zgody na taki zakres kryteriów kwalifikowania. W ostatecznej wersji obecnego programu liczba osób potencjalnie kwalifikujących się do pomocy została zmniejszona. Nastąpiła też korekta zasad, zgodnie z którą osoby kwalifikujące się do pomocy zgłaszają się po nią samodzielnie. Według wyjaśnienia zmniejszenie liczby osób pozwoliło dystrybuować bardziej wartościowe paczki żywnościowe (szczegóły realizacji programu omówiono w pkt 2.2.2, ppkt. a). Omówione tam rozszerzenie w 2015 r. liczby i asortymentu produktów przekazywanych w paczkach żywnościowych świadczy, że posługiwanie się miernikiem liczby osób otrzymujących pomoc może niewystarczająco opisywać wyniki realizacji celu działania.
- c) *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*. (nr 13.1.4.1) Na sfinansowanie działania przeznaczono 5,03% kwoty wydatków w części 44. Celem było wspieranie partycypacji

¹⁰⁸ Dotyczy wydatków budżetu państwa a nie budżetu środków europejskich.

¹⁰⁹ Art. 7.10 ust. 2 regulacji przyjętej przez norweskie MSZ, zgodnie z art. 8.8 Umowy między Królestwem Norwegii i UE w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014 w dniu 11 lutego 2011 r., zmienione 15 grudnia 2011 r. i 14 marca 2013 r.

¹¹⁰ Europejski Program Pomocy Żywnościowej PEAD.

społecznej osób starszych. Miernikiem była liczba podjętych inicjatyw zwiększających udział tych osób w życiu społecznym. Jako planowaną i wykonaną wartość miernika podano 3 inicjatywy. Inicjatywami tymi były: *Program Senior-WIGOR, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* i projekt pn. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi*, realizowany w ramach programu PROGRESS. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie wydatków oraz zadań wraz z opisem celów tych zadań (...) i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Zastosowany w działaniu 13.1.4.1. miernik dotyczy tylko liczby podjętych działań, a nie efektów tych działań. Liczba działań nie świadczy o ich efektach, zwłaszcza, że różnice wysokości wydatków na poszczególne działania sięgają 140 razy. W związku z tym, nie była realizowana dyspozycja przywołanego powyżej przepisu, wymagająca porównania efektów z poniesionymi na nie nakładami. Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej poinformował, że ze względu na niewystarczające porównanie efektów z poniesionymi na nie nakładami, mierniki i cele zostaną poddane modyfikacji w budżecie zadaniowym na 2017 r.

- d) *Realizacja Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014-2020* (nr 13.5.2.2). W 2015 r. na działanie wykorzystano 4,97% kwoty wydatków w części 44. Celem było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk. Miernikiem był odsetek dofinansowanych projektów realizowanych w formule partnerskiej (partnerstwo formalne)¹¹¹ w stosunku do wszystkich dofinansowanych projektów. Na 2015 r. zaplanowano wskaźnik w wysokości 59%, a jego wykonanie wyniosło 58%. W budżecie zadaniowym cel i miernik omawianego działania był w 2015 r. analogiczny jak w 2013 r. W międzyczasie zmieniły się jednak cele własne Programu FIO. W Programie FIO na lata 2009–2013 celem głównym było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych, podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego, w realizacji zadań publicznych¹¹². Natomiast głównym celem własnym Programu FIO na lata 2014–2020 jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne¹¹³. Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego wyjaśniła, że zdecydowano się na wybór w 2015 r. miernika z 2013 r., ponieważ odnosi się on także do niektórych aspektów celu Programu na lata 2014–2020 i chociaż nie opisuje w pełni realizacji celu nowego Programu, to pozwala na dokonywanie porównań z latami poprzednimi.
- e) *Budowa, utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej* (nr 16.7.4.2). W ramach ww. działania poniesiono 1,04% wydatków w części 44. Celem było usprawnienie wymiany informacji z jednostkami administracji publicznej oraz grupami podmiotów prawnych. Jako miernik przyjęto liczbę interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej oraz grup podmiotów prawnych, przez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej. W sprawozdaniu za 2015 r. wykazano realizację zaplanowanej liczby 8 interfejsów. Departament Informatyki podał, że w 2015 r. miernik dotyczył ośmiu systemów: CEDIG (MG), KRS (MS), PESEL (MSW), ePUAP (MSW), EKSMOoN (powiatowe zespoły

¹¹¹ W projektach tych, umowa Ministra z beneficjentami przewiduje uczestnictwo innych podmiotów, które wnoszą swój wkład w realizację dotowanych zadań.

¹¹² Wskaźnikami realizacji celu głównego były: odsetek organów administracji publicznej, które prowadzą współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami kościelnymi i związkami wyznaniowymi oraz odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹³ Dla tego celu wskaźnikami rezultatu są: liczba umów zawieranych przez organy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w ramach otwartych konkursów ofert oraz innych trybów oraz odsetek organizacji pozarządowych, deklarujących współpracę z administracją publiczną; liczba organizacji pozarządowych w Polsce według Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego; d) Odsetek jednostek administracji publicznej, które tworzyły i konsultowały akty normatywne przy udziale organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.

ds. orzekania o niepełnosprawności), AC RP (aplikacja z obszaru rynku pracy), ePUE (ZUS) i ePodatki (MF). Wykaz ten obejmuje dwa systemy nadzorowane i utrzymywane przez Ministerstwo tj. AC RP i EKSMOoN. Omawiany miernik nie określa systemów zewnętrznych i ich nazw, tylko liczbę interfejsów. W związku z tym istnieje możliwość zmiany interfejsów wykazywanych na etapie planu i jego wykonania. Wszystkie wymienione w wykazie interfejsy zostały wykonane w 2013 r., z tego 6 udostępniono przed 2015 r. W 2015 r., z opóźnieniem, spowodowanym nieprzygotowaniem drugiej strony, udostępniono interfejsy systemów ePodatki i ePUE. Znaczące koszty poniesiono w 2013 r. W związku z tym nie ma istotnego związku między nakładami ponoszonymi w 2015 r., a efektami wykazywanymi przez miernik.

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

- a) *Zharmonizowanie celów i mierników RP ASOS i dotyczących go działań budżetu zadaniowego.* Odpowiedzialny za formułowanie ww. celów i mierników Departament Polityki Senioralnej zmodyfikował cel i zmienił jego miernik, jednak nadal nie spełniają one standardów wymaganych przepisami. Ponadto zwiększyła się liczba programów realizowanych w ramach działania nr 13.1.4.1, a tym samym zmienił się zakres ewentualnej realizacji wniosku pokontrolnego.
- b) *Rozważenie uwzględnienia rzeczowych efektów pomocy udostępnianej na podstawie Karty Dużej Rodziny w miernikach działań budżetu zadaniowego.* Ministerstwo zajmuje stanowisko, że ustalenie miernika uwzględniającego rzeczowe efekty przyznawanej pomocy jest uzależnione od wyników badania, których przeprowadzenie zleciło. Od 2015 r. działanie 13.4.1.6 W pn. *Rządowy program dla rodzin wielodzietnych Karta Dużej Rodziny* przeniesiono do budżetu w części 63 – Rodzina.

2. Efekty rzeczowe finansowania działań w ramach cz. 44 wystąpiły przede wszystkim w wyniku realizacji:

- a) PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020 w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (por. pkt 2.2.2 ppkt a). Pomocy żywnościowej udzielono 1.678.367 osobom za kwotę 221.445.9 tys. zł. Z tego 92% wykorzystano na żywność dla potrzebujących, a 8% na obsługę rozdziału pomocy (głównie koszty administracyjne, transport i magazynowanie).
- b) Programu Senior-WIGOR (por. pkt 2.1.2.1 ppkt b), w ramach którego dotowano (kwota 11.469.9 tys. zł) wydatki inwestycyjne samorządów związane z adaptowaniem istniejących lokali na ośrodki dziennego pobytu dla osób starszych lub podnoszeniem standardu placówek już istniejących. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono szczegółowego zestawienia osiągniętych efektów.

3. Do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego należy m.in.: analiza skuteczności pomocy społecznej oraz tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej¹¹⁴. Wskazaniem przez MRPiPS dla tego obszaru strategicznym dokumentem programowym był *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*¹¹⁵. Celem głównym programu jest trwale zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej. Ma on być osiągnięty do końca 2020 r., przez realizację pięciu celów operacyjnych obejmujących: zapewnienie rodzinom z dziećmi dostępu do wysokiej jakości usług społecznych; stworzenie spójnego systemu działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych, rozwój systemu aktywnej integracji, zapewnienie dostępu do niedrogich mieszkań na wynajem, zapewnienie przyjaznych form opieki osobom starszym i niepełnosprawnym. W tym samym czasie Ministerstwo Finansów rozpoczęło działania związane z wdrożeniem do polskiego systemu budżetowego przeglądów wydatków publicznych. Pierwszym tego efektem było opracowanie pn. *Przeгляд wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich*

¹¹⁴ Stanowi o tym art. 23 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

¹¹⁵ Przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 12 sierpnia 2014 r. dokument operacyjno-wdrożeniowy, opracowany w celu realizacji średnio-okresowej strategii rozwoju kraju – Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

dochodach. *Wnioski i rekomendacje* (dalej Przegląd). Przegląd stanowi streszczenie projektu zrealizowanego przez grupę roboczą złożoną z ekspertów Banku Światowego, przedstawicieli MRPiPS i Ministerstwa Finansów. Podano tam następujące rekomendacje:

- Należy dokonać analiz w celu wyjaśnienia niskiego wśród świadczeniobiorców *udziału osób potencjalnie uprawnionych do świadczeń pomocy społecznej, a następnie podjąć działania w celu dotarcia ze wsparciem do większej liczby potrzebujących rodzin.*
- *Pomimo, że pomoc jest dobrze adresowana, to relatywnie niski poziom świadczeń nie pozwala na redukcję ubóstwa. Rozważenia wymaga ewentualne podniesienie wysokości świadczeń. Należy jednak podkreślić, że w ramach przeglądu nie był badany wpływ poziomu świadczeń na aktywność na rynku pracy.*
- *Pomoc powinna być kierowana w większym stopniu także do osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa. Dotychczasowe działania skupiają się głównie na osobach, których dochody są poniżej lub nieco powyżej absolutnej granicy ubóstwa.*
- *Dotychczasowe rozwiązania mają na celu redukcję ubóstwa. Należałoby rozważyć wprowadzenie działań w celu zmniejszenia ryzyka ubóstwa, czyli programów szybciej docierających do potrzebujących rodzin.*

W opinii MRPiPS przeprowadzone analizy nie dają podstaw do jednoznacznego formułowania wniosków w zakresie potrzeby dotarcia ze świadczeniami do szerszej liczby potrzebujących rodzin oraz zwiększenia kręgu osób korzystających ze świadczeń, gdy jednocześnie, według drugiej rekomendacji, relatywnie niski poziom świadczeń nie pozwala na redukcję ubóstwa. Zwiększanie kręgu osób korzystających ze świadczeń ma sens, jeżeli poziom świadczeń pozwala na istotną redukcję ubóstwa. W tym sensie rekomendacje przedstawione w przeglądzie wydatków nie stanowią w opinii MRPiPS spójnej, uporządkowanej propozycji działań, które pozwolą zwiększyć efektywność wsparcia rodzin o niskich dochodach. Kolejną niespójnością jest wskazanie, że pozytywną cechą systemu wsparcia rodzin o niskich dochodach jest dobre adresowanie pomocy, a jednocześnie sugerowanie rozszerzenia kręgu osób, którym oferowane byłoby wsparcie do osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa, co musi pogorszyć ten wskaźnik. MRPiPS wskazał też szereg wad metodologicznych¹¹⁶. W szczegółowych ocenach rekomendacji MRPiPS podał m.in., że trzecia z nich nie powinna sugerować powiązania systemu świadczeń z relatywną miarą ubóstwa, gdyż ta jest przede wszystkim obrazem nierówności dochodowych. Ponadto rekomendacja nie bierze pod uwagę ewentualnych kosztów dla budżetu państwa. Przyjmując do wiadomości propozycje Banku Światowego, MRPiPS nie zgodził się z tezami Przeglądu dotyczącymi wskazania obszarów, z których możliwa jest realokacja środków na zwiększenie świadczeń. Według Przeglądu:

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

Zdaniem NIK, należy zauważyć, że w samym Przeglądzie podano, że pierwsza teza nie wynika z analizy kosztów funkcjonowania systemu. Ponadto środki z tego tytułu nie byłyby wystarczające,

¹¹⁶ W tym m.in.: oparcie się na danych z 2012 r., przez co nie uwzględniono wielu zmian wprowadzonych później w systemie wspierania rodzin; zastosowanie niereprezentatywnych danych pochodzących z badania budżetów gospodarstw domowych; niebranie pod uwagę, że w systemie świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej, sytuacja rolników jest ustalana na podstawie liczby hektarów przeliczeniowych posiadanego gospodarstwa, a nie faktycznych dochodów i wydatków, co ma znaczenie z powodu relatywnie dużego znaczenia rolnictwa w Polsce; niewzięcie pod uwagę dostępnych danych o dochodach gospodarstw domowych, ale wykorzystanie informacji o poziomie konsumpcji; nieuwzględnienie świadczeń niepieniężnych, istotnych w polskim systemie pomocy społecznej.

biorąc pod uwagę koszty obsługi w stosunku do świadczeń. W związku z tym generalna teza Przeglądu ogranicza się do podniesienia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, w celu zwiększenia świadczeń społecznych. Przy tym wątpliwa jest propozycja kierowania zwiększonych świadczeń do szerszej grupy społecznej. Według danych statystycznych, w latach 2010–2014 udział osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) zwiększył się z 5,8% do 7,4%. Natomiast dla relatywnej granicy ubóstwa wskaźnik ten zmniejszył się z 17,4% do 16,2%. Wskazywałoby to na potrzebę wspierania przede wszystkim osób najuboższych, a nie poszerzanie grupy świadczeniobiorców. Ponownego przeanalizowania wymagają, zatwierdzone przez Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, zalecenia wynikające z opracowania pn. Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien w tej sprawie nawiązać współpracę z Ministrem Finansów.

6.3. Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. w części 44 przez dysponenta III stopnia, sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.¹¹⁷.

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

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

Ministerstwo sporządzało sprawozdania na podstawie zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów¹¹⁸ i nie posiadało dodatkowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

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

6.4. Księgi rachunkowe

Organizacja systemu rachunkowości

Minister powierzył głównemu księgowemu obowiązki i odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości¹¹⁹ oraz upoważnił go do sporządzania i podpisywania sprawozdania finansowego MRPiPS. Księgi rachunkowe MRPiPS obejmują osobno dane dysponenta części. dysponenta III stopnia oraz dysponenta Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) i Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (FWOPP). Przyjęte zarządzeniem Ministra zasady polityki rachunkowości¹²⁰ dotyczą całości ksiąg Ministerstwa. Załącznikami do tego zarządzenia są: opis systemu przetwarzania i ochrony danych oraz wykaz obowiązujących w Ministerstwie kont syntetycznych. Zapisy tej dokumentacji były zgodne z wymaganiami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Wykaz oraz struktura kont analitycznych dysponentów: części budżetowej,

¹¹⁷ Sprawozdania: RB-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy, sprawozdanie Rb-28 UE, sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

¹¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹¹⁹ W zakresie przewidzianym w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. prowadzenia rachunkowości jednostki; wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

¹²⁰ Zarządzenie Nr 18 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 kwietnia 2014 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS; zmienione rozporządzeniami Nr 33 z 16 września 2015 r. i Nr 41 z 3 listopada 2015 r.

Ministerstwa (III stopnia), FP, FGŚP i FWOPP są określane i na bieżąco uaktualniane przez właściwych głównych księgowych.

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

System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji i sumowania zapisów¹²¹ w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji¹²². Zapisy w dzienniku obrotów pozwalają na identyfikację dowodów księgowych. Możliwa jest identyfikacja daty operacji oraz osoby, która dokonała wprowadzenia oraz zatwierdzenia dokumentu¹²³.

Szczegółowe zasady: sporządzania i rejestrowania wewnętrznych i zastępczych dowodów księgowych, korygowania błędów w dokumentach, dokonywania operacji wewnętrznych, archiwizacji dokumentów księgowych regulowała zatwierdzona instrukcja obiegu i kontroli dokumentów¹²⁴.

Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

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

Badanie ww. dowodów księgowych objęło m.in. 4 wylosowane do kontroli rozliczenia. Pracownik delegowany jest obowiązany do rozliczenia kosztów podróży zagranicznej na formularzu rozliczeniowym w terminie 14 dni od zakończenia podróży zagranicznej, licząc od następnego dnia po ukończeniu podróży¹²⁵. Nie przekroczono tych terminów. Wszelkie należności na rzecz Ministerstwa, powstałe w wyniku rozliczenia zagranicznej podróży służbowej, pracownik delegowany zobowiązany jest uregulować bez zbędnej zwłoki¹²⁶. Między złożeniem rozliczenia a terminem zwrotu niewykorzystanych środków do kasy upłynęło od 11 do 22 dni. Czas ten świadczy o długotrwałości procesu rozliczania delegacji i braku wystarczającego nadzoru w tym zakresie.

¹²¹ Art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

¹²² Jak wyżej – art. 23 ust. 1.

¹²³ Jak wyżej – art. 14 ust. 4.

¹²⁴ Zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w Ministerstwie, a następnie zarządzenie Nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPIPS.

¹²⁵ Zob. § 4 ust. 1 zarządzenia Nr 15 Dyrektora Generalnej z 25 czerwca 2013 r. w sprawie zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w Ministerstwie.

¹²⁶ Jak wyżej – § 4 ust. 7.

VII. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 63 – Rodzina

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 63 – Rodzina została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 170 tys. zł, tj. o 167 tys. zł wyższe niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 208 tys. zł i były wyższe o 22,4% od kwoty planowanej, a w porównaniu z 2014 r. były wyższe o 642,9%. Główną przyczyną wyższej realizacji planu dochodów był zwrot w dziale 852 – Pomoc społeczna niewykorzystanych części dotacji celowych udzielonych na realizację zadań w ramach *Resortowego Programu wspierania rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej* wraz z odsetkami bankowymi (163 tys. zł) oraz nieplanowane wpływy z tytułu kar naliczonych w związku z nienależytym wykonaniem warunków umowy na dostawę sprzętu komputerowego (24 tys. zł).

1.2. Należności

Należności w części 63 wyniosły, według stanu na koniec 2015 r., 8,4 tys. zł i w porównaniu ze stanem na koniec grudnia 2014 r. były wyższe o 3,2 tys. zł (68,0%). Były to należności z tytułu niezapłaconych kar umownych oraz należności z tytułu niewywiązania się beneficjenta z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektu wraz z odsetkami. Zaległości na koniec 2015 r. wyniosły 2,9 tys. zł, tj. 34,5 % ogółem należności i dotyczyły niezapłaconych kar z odsetkami.

Szczegółowe dane liczbowe o dochodach budżetowych w części 63 przedstawiono w zał. 15.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 63 zaplanowano w kwocie 7.558 tys. zł. W wyniku zmian dokonanych w ciągu roku budżetowego, wydatki zwiększono o 11.702 tys. zł, z tego 3.615 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa oraz 8.087 tys. zł z przeniesienia środków finansowych z części 44 – Zabezpieczenie społeczne. Zwiększenie planu spowodowane było przede wszystkim realizacją zadań określonych w art. 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (produkcja, personalizacja i dystrybucja przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych blankietów Karty Dużej Rodziny).

W części 63 zrealizowano wydatki w kwocie 16.765 tys. zł, tj. na poziomie 87,0% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. (13.928 tys. zł) były one wyższe o 2.837 tys. zł (o 20,4%). Zrealizowane wydatki (według grup ekonomicznych) poniesiono na:

- 1) wydatki bieżące – zrealizowane w kwocie 12.886 tys. zł (76,9% wydatków w części 63), co stanowiło 84,6% planu po zmianach (15.240 tys. zł). Wydatki bieżące były wyższe od wykonania w 2014 r. o 6.316 tys. zł (96,1%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły zakupy towarów i usług (8.757 tys. zł) oraz wynagrodzenia osobowe pracowników, dodatkowe wynagrodzenie roczne, pochodne od wynagrodzeń (3.756 tys. zł);
- 2) dotacje – zrealizowane w kwocie 286 tys. zł (1,7% wydatków w części), co stanowiło 95,3% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2014 r. o 7.062 tys. zł, tj. o 96,1%;
- 3) wydatki majątkowe – zrealizowane w kwocie 58,0 tys. zł (0,4% wydatków części), tj. na poziomie 93,5% planu po zmianach (62 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. były one wyższe o 50 tys. zł (625%).

Zgodnie z planem finansowym dokonano m.in. zakupu systemu zdalnego dostępu za 19 tys. zł oraz dwóch komputerów przenośnych za 7 tys. zł, a także rozbudowano infrastrukturę w Centrum Przetwarzania Danych – Serwerownia za 31 tys. zł (zakupiono m.in. 67 szt. licencji oprogramowania i dwie licencje SQL);

- 4) świadczenia na rzecz osób fizycznych – zrealizowane w kwocie 13 tys. zł (0,1% wydatków w części 63), tj. 59,1% planu po zmianach;
- 5) współfinansowanie projektów z Unii Europejskiej – zrealizowane w kwocie 3.522 tys. zł (21% wydatków w części), tj. 96,9% planu po zmianach.

Najwyższe wydatki zrealizowano w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność w kwocie 11.178 tys. zł, tj. 83,9% planu po zmianach, w ramach którego zrealizowano 66,7% wydatków ogółem. Wydatki poniesiono głównie na wydruk blankietów Karty Dużej Rodziny (6.735 tys. zł), utrzymanie i wdrożenie modyfikacji systemu *Statystyczna Aplikacja Centralna*, w tym modułów *Adopcji i Rejestracji Żłobków* (1.260 tys. zł) oraz na współfinansowanie projektów UE, wynikających z realizacji *Systemu ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny*, w tym m.in.: zakup sprzętu komputerowego (1.642 tys. zł), przeprowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnej (240 tys. zł), wykonanie systemu teleinformatycznego Karty Dużej Rodziny (144 tys. zł), wynagrodzenie wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu (90 tys. zł). Na współfinansowanie projektów z UE wydatkowano 3.522 tys. zł.

Zrealizowane wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna wyniosły 5.587 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach i w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyły się o 49 tys. zł (0,9%). Poniesiono je na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra w zakresie części 63 (rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) – 4.866 tys. zł (29% wydatków ogółem) oraz na dotacje dla organizacji pozarządowych realizujących projekty z obszaru wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i wydatki na współfinansowanie projektu UE w ramach programu PROGRESS (rozdział 75095 – Pozostała działalność) – 721 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 8.280,5 tys. zł, tj. 50,5% wydatków dysponenta III stopnia (16.394 tys. zł). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego 27 zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 371 zapisów księgowych o łącznej wartości 9.143,2 tys. zł. Doborem celowym objęto 3 zamówienia publiczne na kwotę 4.679,8 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, a wynikające z nich zobowiązania były regulowane, zgodnie z zawartymi umowami, w wyznaczonych terminach.

W próbie wydatków, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz wyłączenia stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zobowiązania, na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 243,3 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2014 r. o 13,8 tys. zł (o 5,8%). Były to głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składników pochodnych od wynagrodzeń (237,2 tys. zł). Na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W badanej próbie wydatków nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz dokonywania nieuzasadnionych zmian w planie. Wydatków dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami z przeznaczeniem na realizację zadań.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetowych w części 63 zawarte są w tabeli, stanowiącej załącznik 16 do niniejszej informacji.

Rezerwy celowe

Z rezerwy celowej w kwocie 3.615 tys. zł wykorzystano 2.350 tys. zł, tj. 65,0%. Zmiany w planie finansowym wprowadzono po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu wydatków. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na:

- realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny (produkcja, personalizacja i dystrybucja przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych blankietów Karty Dużej Rodziny) z kwoty 3.000 tys. zł wykorzystano 1.735,0 tys. zł (57,8%). Z tego powodu, w dniu 25 listopada 2015 r. dysponent części 63 (dział 852, rozdział 85295), zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dokonał blokady planowanych wydatków w układzie zadaniowym na kwotę 1.000 tys. przeznaczonych na realizację zadań wynikających z wprowadzenia ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Niepełne wykorzystanie środków finansowych wynikało z mniejszej niż planowano liczby wniosków złożonych przez rodziny, które postanowiły skorzystać z Karty Dużej Rodziny;
- realizację projektu pn. *System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny* w ramach PO Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 – w pełni wykorzystano kwotę 332 tys. zł;
- współfinansowanie projektu *Równość kobiet i mężczyzn w procesach podejmowania decyzji ekonomicznych – narzędziem zmiany społecznej*, w ramach Programu Wspólnotowego PRO-GRESS – w pełni wykorzystano planowaną kwotę 282,6 tys. zł.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

W ustawie budżetowej na 2015 r. w części 63, wynagrodzenia określono w kwocie 3.087 tys. zł, w tym: osobowe (2.856 tys. zł) i dodatkowe wynagrodzenie roczne (231 tys. zł). W ciągu roku dokonano przeniesienia środków finansowych z części 44 – Zabezpieczenie społeczne w kwocie 742 tys. zł, w tym decyzją Ministra Finansów na kwotę 618 tys. zł, z przeznaczeniem na wynagrodzenia w ramach PO Innowacyjna Gospodarka oraz decyzją Ministra Finansów na kwotę 124 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia wynikające z realizacji ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Przeciętne zatrudnienie¹²⁷ w 2015 r. w części 63 wyniosło 43 osoby i odpowiadało wykonaniu w 2014 r. Przeciętne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 7.180 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 764 zł (o 11,9%). Limity wysokości wynagrodzeń bezosobowych¹²⁸ nie zostały przekroczone.

W 2015 r. zawarto 17 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na łączną kwotę 288,4 tys. zł. W wyniku badania losowo wybranych 5 umów, na realizację których wydatkowano 18,3 tys. zł, nie stwierdzono zawierania ich z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze, co wykonywane przez nich w ramach stosunku pracy. Nie stwierdzono też przypadków zlecenia i opłacania prac, które nie zostały wykorzystane w działalności Ministerstwa. Zawarte umowy dotyczyły głównie obsługi i koordynacji realizacji projektu *Równość kobiet i mężczyzn (...)*, obsługi infolinii Karty Dużej Rodziny oraz opracowania analiz z zakresu polityki rodzinnej.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia w części 63 zawarte są w tabeli, stanowiącej załącznik 17 do niniejszej informacji.

Dotacje celowe

Dotacje celowe w części 63 zaplanowano w ustawie budżetowej w dziale 750 – Administracja publiczna na poziomie 300 tys. zł. W ramach tej kwoty zostało przyznane dofinansowanie 11 organizacjom pozarządowym¹²⁹. Wykorzystane 286,2 tys. zł, tj. 95,4% planu.

Zleceniobiorców, z którymi podpisano umowy, wyłoniono w wyniku otwartego konkursu ofert organizacji pozarządowych na najlepsze projekty z obszaru wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku

¹²⁷ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹²⁸ Art. 16 ust. 4 ustawy z 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1877).

¹²⁹ Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.).

pracy, w którym za priorytetowe uznano działanie *Więcej kobiet w zawodach zdominowanych przez mężczyzn*, realizowane przez działania uświadamiające, m.in.: kampanie, szkolenia, spotkania, treningi dla kobiet długotrwale bezrobotnych, matek w rodzinach wielodzietnych, matek samotnie wychowujących dzieci, kobiet wychodzących z nałogów, byłych więźniarek, itp. Sprawozdania końcowe z wykorzystania dotacji złożono terminowo, tj. w ciągu 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Analiza dokumentacji wykonania powierzonych zadań wykazała, że zadania te zrealizowano zgodnie z zawartą umową, kosztorysem i harmonogramem działań. Ośmiu beneficjentów, którzy nie wykorzystali całości dotacji dokonało zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 13,8 tys. zł, z zachowaniem ustawowego terminu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i podpisanymi umowami¹³⁰. Niewykorzystane kwoty dotacji dotyczyły głównie wydatków niekwalifikowalnych oraz uzyskanych oszczędności w realizacji projektów.

Zamówienia publiczne

W 2015 r. Ministerstwo (dysponent III stopnia) zawarło 32 umowy na realizację usług, dostaw i robót budowlanych z wykonawcami wyłonionymi na podstawie przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 110.696,7 tys. zł (brutto). Z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp (art. 4 pkt 3 lit. e, g, h) przeprowadzono dziewięć postępowań w przedmiocie: usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych (4 zamówienia) nabycia, przygotowania, produkcji lub koprodukcji materiałów programowych, przeznaczonych do emisji (3 zamówienia), a także na zakup czasu antenowego (2 zamówienia). Łączna wartość tych zamówień wyniosła 3.444,6 tys. zł.

Wartość udzielonych zamówień w części 63 dotyczyła finansowania (współfinansowania) 15 zawartych umów, na które wydatkowano ogółem 19.750,6 tys. zł. Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy Prawo zamówień publicznych) na łączną kwotę 4.679,8 tys. zł, stanowiącą 23,7% wartości zamówień w części 63.

Objęte badaniem postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych i wewnętrznymi procedurami Ministerstwa. Poniesione na nie wydatki były uzasadnione, tj. celowe i gospodarne, a prowadzona dokumentacja z ich przebiegu była rzetelna i kompletna. Rozliczenia finansowo-księgowo i zapisy ewidencyjne zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu środków europejskich w części 63 – Rodzina nie były planowane. Decyzją Ministra Finansów dokonano przeniesienia 18.731 tys. zł z części 44 – Zabezpieczenie społeczne do części 63 – Rodzina z przeznaczeniem na wydatki Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem (Rb-28 UE), zrealizowane wydatki wyniosły 17.901 tys. zł (95,6% planu). Dotyczyły one realizacji projektu *System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny*. Dominującą część wydatków przeznaczono na:

- zakup sprzętu komputerowego wraz z dostarczeniem go do jednostek administracji publicznej (9.305 tys. zł), tj. 52,0 % wydatków ogółem. W ramach realizacji projektu jednostkom samorządowym przekazano sprzęt informatyczny (2565 sztuk komputerów NTT Business WA 800W, urządzeń wielofunkcyjnych Samsung SL-M2875ND i zasilaczy awaryjnych ActiveJet UPS 850VA LCD);
- rozbudowę platformy sprzętowo-systemowej, wraz z dostarczeniem licencji, wdrożenie systemu teleinformatycznego, zakup sprzętu komputerowego i multimedialnego (5.466 tys. zł), tj. 30,5% wydatków

¹³⁰ Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

ogółem. Realizując wydatki dokonano m.in. rozbudowy platformy sprzętowo-systemowej Exadata (3.324,0 tys. zł), wykonano i wdrożono System Informatyczny Karta Dużej Rodziny (1.881,9 tys. zł);

Pozostałe wydatki dotyczyły przeprowadzenia kampanii promocyjno-informacyjnej wraz z emisją spotu telewizyjnego promującego projekt Karty Dużej Rodziny (1.360,0 tys. zł), wykonania systemu teleinformatycznego Karty Dużej Rodziny (815 tys. zł), zakupu licencji oprogramowania (258 tys. zł), dodatków zadaniowych wraz z pochodnymi pracowników zaangażowanych w realizację projektu¹³¹ (510 tys. zł), podróży służbowych, szkoleń pracowników, zakupu materiałów i wyposażenia (187 tys. zł). Szczegółowe dane liczbowe o wydatkach budżetu środków europejskich w części 63 przedstawiono w zał. 18.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2015 r. budżet w układzie zadaniowym w części 63 był realizowany w czterech funkcjach: 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*; 14 *Rynek pracy*; 15 *Polityka zagraniczna*; 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Szczegółowym badaniem objęto próbę pięciu działań.

Działanie 13.1.2.3 *Budowa, utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego jednostek organizacyjnych pomocy społecznej*, dla którego miernikiem była liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej oraz grup podmiotów prawnych, przez które realizowana jest wymiana danych w postaci elektronicznej. Poniesione nakłady (1.259,9 tys. zł) były niższe w stosunku do planu według ustawy budżetowej (2.060,0 tys. zł) oraz planu po zmianach (2.036,1 tys. zł). Zaplanowana i wykonana wartość miernika wynosiła 8 (liczba interfejsów komunikacyjnych do jednostek administracji publicznej).

Działanie 13.4.1.1.W *Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego*, dla którego miernikiem był procentowy udział osób pobierających świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, w ogólnej liczbie dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia. Plan wydatków według ustawy budżetowej wynosił 728,0 tys. zł, plan po zmianach – 715,8 tys. zł, a wykonanie – 711,2 tys. zł. Miernik wykonany został zgodnie z planem w 24%. Do wyliczenia wartości miernika wykorzystywane były dane ze sprawozdań rzeczowo-finansowych o zadaniach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, przekazywanych co kwartał przez wojewodów ministrowi właściwemu ds. rodziny oraz dane o liczbie dzieci w Polsce w wieku do ukończenia 24 roku życia z publikacji GUS: *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym*, przekazywane co pół roku.

Działanie 13.4.1.2.W *Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3*, dla którego miernikiem był odsetek dzieci w tym wieku, objętych opieką instytucjonalną. Plan wydatków według ustawy budżetowej wynosił 488,0 tys. zł, plan po zmianach – 497,5 tys. zł, a wykonanie – 491,5 tys. zł. Wartość miernika została zaplanowana na poziomie 8% (w I półroczu 2015 r. osiągnięto wartość na poziomie 7,9%). Do wyliczenia wartości miernika wykorzystano dane ze sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów wojewodów w zakresie finansowego wsparcia gmin na rzecz rozwoju form opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz dane z informacji ZUS przekazywanej ministrowi właściwemu ds. rodziny w zakresie wydatków na składki z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego dla zatrudnionej opiekunki, opłacane ze środków budżetu państwa za pośrednictwem ZUS, przekazywane co pół roku.

Działanie 13.4.2.1. *Wspieranie działalności na rzecz rozwoju rodzicielstwa zastępczego*, dla którego miernikiem była liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Plan wydatków według ustawy budżetowej w części 63 wynosił 435,0 tys. zł, plan po zmianach – 283,5 tys. zł, a wykonanie – 278,8 tys. zł. Wartość miernika wynosiła 1.100 nowych stanowisk koordynatora, a wykonanie wyniosło 1.586. Do wyliczenia wartości miernika wykorzystano dane przekazywane co pół roku przez wojewodów ministrowi właściwemu ds. rodziny w zakresie dofinansowania zadań własnych gminy i powiatu

¹³¹ Art. 88 ustawy o służbie cywilnej.

w obszarze realizacji zadań wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Szacując wartość miernika uwzględniono głównie wydatki budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego.

Działanie 14.1.6.1. *Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie wyrównywania szans*, dla którego miernikiem była liczba organizacji pozarządowych objętych wsparciem finansowym. Plan wydatków według ustawy budżetowej wynosił 305,0 tys. zł, plan po zmianach – 300,0 tys. zł, a wykonanie – 286,2 tys. zł. Zaplanowana wartość miernika przewidywała wyłonienie w drodze konkursu 12 organizacji, a podpisanych zostało 11 umów.

Ministerstwo sporządzało półroczne sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. W odniesieniu do planu działalności nie istniał osobny monitoring.

3. Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. przez dysponenta III stopnia oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV kw. 2015 r. (Rb-N, Rb-Z). Stwierdzono, że zostały one sporządzone prawidłowo i przekazane w terminach określonych w zał. nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i w zał. nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z zapisami wynikającymi z ewidencji księgowej ujętych na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych. Kwoty w nich wykazane przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań za 2015 r.

Sprawozdania budżetowe za 2015 r., sporządzone dla części 63 – Rodzina, przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2015 r.

Dane wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

VIII. Informacje dodatkowe

Wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w części 31 – Praca oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, skierowano do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 20 kwietnia 2016 r., natomiast po kontroli części 63 – Rodzina w dniu 19 kwietnia 2016 r. oraz po kontroli części 44 – Zabezpieczenie społeczne w dniu 25 kwietnia 2016 r. Do wystąpień pokontrolnych nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. W części 31 Minister sformułował uwagi do treści wystąpienia, wskazując na oczywiste omyłki pisarskie (w dniu 6 maja 2016 r. zostały one skorygowane).

Wystąpienia pokontrolne zawierały wnioski i uwagi dotyczące m.in.:

Części 44 – Zabezpieczenie społeczne:

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

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych:

- przyjęcie, w porozumieniu z dyrektorami Wojewódzkich Urzędów Pracy, rozwiązań prowadzących do zweryfikowania stanu należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na podstawie procedur stosowanych wobec należności nieściągalnych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne Minister poinformował o przyjęciu do realizacji powyższych wniosków.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 31 – Praca

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2014 r.	2015 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa ¹³⁶	Wykonanie		
		w tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 31, w tym:	98 892	56 472	46 999	47,5	83,2
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	2 172	3 958	4 159	191,5	105,1
1.1.	Rozdział 15001 – Drukarnie	340	66	75	22,1	113,6
1.2.	Rozdział 15011 – Rozwój przedsiębiorczości	605	287	379	62,6	132,1
1.3.	Rozdział 15012 – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1 227	3 605	3 705	302,0	102,8
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	58 878	5 977	5 615	9,5	93,9
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	55 550	5 233	4 801	8,6	91,7
2.2.	Rozdział 75071 – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich	2 272	289	344	15,1	119,0
2.3.	Rozdział 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog"	358	302	316	88,3	104,6
2.4.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	698	153	154	22,1	100,7
3.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	37 841	46 535	37 222	98,4	80,0
3.1.	Rozdział 85336 – Ochotnicze Hufce Pracy	9 538	46 535	37 222	390,2	80,0
3.2.	Rozdział 85393 – Dochody państwowej jednostki budżetowej	95	0	0	-	-
3.3.	Rozdział 85394 – Dochody państwowej jednostki budżetowej	28 208	0	0	-	-
4.	Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1	2	3	300,0	150,0
4.1.	Rozdział 92116 – Biblioteki	1	2	3	300,0	150,0

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹³⁶ Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. 153, ze zm.)

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 31 – Praca

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2014 r.	2015 r.		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach				Wykonanie
		w tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 31, w tym:	443 174	395 265	421 673	409 197	92,3	103,5	97,0
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	83 945	39 339	59 585	57 816	68,9	147,0	97,0
1.1.	Rozdział 15001 – Drukarnie	3 756	3 095	3 095	3 095	82,4	100,0	100,0
1.2.	Rozdział 15011 – Rozwój przedsiębiorczości	29 374	13 152	12 208	11 842	40,3	90,0	97,0
1.3.	Rozdział 15012 – PARP	50 815	23 092	44 282	42 879	84,4	185,7	96,8
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	129 929	120 570	121 305	114 374	88,0	94,9	94,3
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	70 506	74 567	75 719	71 063	100,8	95,3	93,9
2.2.	Rozdział 75071 – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich	32 803	15 678	16 628	14 588	44,5	93,0	87,7
2.3.	Rozdział 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog"	1 989	1 959	3 290	3 232	162,5	165,0	98,2
2.4.	Rozdział 75080 – Działalność badawczo-rozwojowa	501	750	673	661	131,9	88,1	98,2
2.5.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	24 130	27 616	24 995	24 830	102,9	89,9	99,3
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	17	17	17	14	82,4	82,4	82,4
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	17	17	17	14	82,4	82,4	82,4
4.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	225 556	231 467	236 894	233 174	103,4	100,7	98,4
4.1.	Rozdział 85322 – Fundusz Pracy	1 495	0	1 740	1 740	116,4	-	100,0
4.2.	Rozdział 85336 – OHP	224 061	231 467	235 154	231 434	103,3	100,0	98,4
5.	Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3 727	3 872	3 872	3 819	102,5	98,6	98,6
5.1.	Rozdział 92116 – Biblioteki	3 727	3 872	3 872	3 819	102,5	98,6	98,6

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 31 – Praca

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.			Wykonanie w 2015 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne wynagrodzenie ²	
		Osoby ¹⁾	w tys. zł	w zł	osoby	w tys. zł	w zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, według statusu zatrudnienia¹³⁷, w tym:		7 126	172 719	2 020	6 894	172 991	2 091	103,5
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	26	1 427	4 574	24	1 355	4 705	102,9
1.1.	Rozdział 15001 – Drukarnie	26	1 427	4 574	24	1 355	4 705	102,9
1.1.1.	01	26	1 427	4 574	24	1 355	4 705	102,9
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	571	43 828	6 396	544	41 171	6 307	98,60
2.1.	Rozdział 75001	447	34 509	6 433	448	34 024	6 329	98,37
2.1.1.	01	53	2 861	4 498	53	2 892	4 547	101,1
2.1.2.	02	3	453	12 583	3	439	12 194	96,91
2.1.3.	03	391	31 195	6 649	392	30 693	6 525	98,14
2.2.	Rozdział 75071 – CRZL	110	8 583	6 502	83	6 384	6 410	98,58
2.2.1.	01	110	8 583	6 502	83	6 384	6 410	98,58
2.3.	Rozdział 75072 – Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog"	14	736	4 381	13	763	4 891	111,64
2.3.1.	01	14	736	4 381	13	763	4 891	111,64
3.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	6 496	125 862	1 615	6 289	128 857	1 707	105,75
3.1.	Rozdział 85336 – OHP	6 496	125 862	1 615	6 289	128 857	1 707	105,75
3.1.1.	01	3 429	121 910	2 963	3 352	124 326	3 091	104,32
3.1.2.	01	3 067	3 952	107	2 937	4 531	129	119,73
4.	Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	33	1 602	4 045	37	1 608	3 622	89,52
4.1.	Rozdział 92116 – Biblioteki	33	1 602	4 045	37	1 608	3 622	89,52
4.1.1.	01	33	1 602	4 045	37	1 608	3 622	89,52

¹ w przeliczeniu na pełnozatrudnionych

¹³⁷ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 31 – Praca

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	1 679 086	957 000	1 055 738	1 003 524	59,8	104,9	95,1
1.	Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, z tego:	473 122	177 489	282 747	260 208	55,0	146,6	92,0
	PO Kapitał Ludzki	473 122	165 122	282 747	260 208	55,0	157,6	92,0
	PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	0	12 367	12 367	0	-	-	-
1.1.	Rozdział 15011 – Rozwój przedsiębiorczości	189 452	57 666	62 924	49 025	25,9	85,0	77,9
1.2.	Rozdział 15012 – PARP	283 670	119 823	219 823	211 183	74,4	176,2	96,1
	PO Kapitał Ludzki	283 670	119 823	219 823	211 183	74,4	176,2	96,1
2.	Dział 750 – Administracja publiczna, z tego:	134 000	17 312	27 337	22 665	16,9	130,9	82,9
	PO Kapitał Ludzki	134 000	17 312	27 337	22 665	16,9	130,9	82,9
2.1.	Rozdział 75071 – CRZL	134 000	17 312	27 337	22 665	16,9	130,9	82,9
3.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, z tego:	1 071 964	762 199	745 654	720 651	67,2	94,5	96,6
	PO Kapitał Ludzki	1 048 852	610 033	641 411	641 055	61,1	105,1	99,9
	PO WER 2014–2020	0	110 166	93 600	0	-	-	-
	RPO na lata 2014–2020	0	42 000	9 997	0	-	-	-
	PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	0	0	646	646	-	-	100,0
3.1.	Rozdział 85322 – Fundusz Pracy, z tego:	1 048 852	747 000	657 673	639 057	60,9	85,5	97,2
	PO Kapitał Ludzki	1 048 852	609 000	639 058	639 057	60,9	104,9	100,0
	PO WER 2014–2020	0	96 000	8 618	0	-	-	-
	RPO na lata 2014–2020	0	42 000	9 997	0	-	-	-
3.2.	Rozdział 85336 – OHP, z tego:	23 112	15 199	87 981	81 594	353,0	536,8	92,7
	PO Kapitał Ludzki	23 112	1 033	2 353	1 998	8,6	193,4	84,9
	PO WER 2014–2020	0	14 166	84 982	78 950	-	557,3	92,9
	PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	0	0	646	646	-	-	100,0

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części¹³⁸ 31 – Praca

Oceny wykonania budżetu w części 31 – Praca dokonano stosując kryteria¹³⁹ oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.¹⁴⁰.

Wydatki budżetu państwa: 409 197 tys. zł

Wydatki budżetu środków europejskich: 1 003 524 tys. zł

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 1 412 721 tys. zł

Łączna kwota G : 1 412 721 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 1$

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 1 = 5$

Ocena ogólna: pozytywna

¹³⁸ Do kalkulacji oceny ogólnej wykonania planu finansowego przyjęto wielkość przychodów i kosztów.

¹³⁹ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

¹⁴⁰ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 6. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.	Plan wg ustawy budżetowej na 2015 r.	Plan po zmianach	Wykonanie w 2015 r.	6:3	6:4	6:5
w tys. zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Stan funduszu na początek roku, z tego:	6 415 429	5 067 464	5 067 464	6 259 305	97,6	1.191.841	123,5
1.	Środki pieniężne	6 302 892	4 987 464	4 987 464	6 172 603	97,9	1 185 139	123,8
2.	Należności	202 139	180 000	180 000	163 627	80,9	-16 373	90,9
2.1.	- w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	18 502	18 000	18 000	17 362	93,8	-638	96,5
3.	Zobowiązania, z tego:	-89 602	-100 000	-100 000	-76 925	85,9	23 075	76,9
3.1.	pozostałe	-89 602	-100 000	-100 000	-76 925	85,9	23 075	76,9
II.	Przychody	10 924 035	11 212 975	11 212 975	10 888 219	99,7	-324 756	97,1
1.	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	1 050 348	747 000	747 000	640 798	61,0	-106 202	85,8
2.	Składki 2,45%	9 569 383	10 205 975	10 205 975	9 979 405	104,3	-226 570	97,8
3.	Pozostałe przychody, w tym:	304 304	260 000	260 000	268 017	88,1	8 017	103,1
3.1.	- odsetki	143 067	100 000	100 000	105 100	73,5	5 100	105,1
3.2.	- różne przychody	165 163	160 000	160 000	163 039	98,7	3 039	101,9
3.3.	Inne zwiększenia	-3 926			-122	3,1	-122	
III.	Koszty realizacji zadań	11 080 159	12 088 065	12 088 065	10 934 124	98,7	-1 153 941	90,5
1.	Środki stanowiące dochód powiatu, przeznaczone na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowych urzędów pracy	205 315	210 000	210 000	209 626	102,1	-374	99,8
2.	Transfery na rzecz ludności	5 397 375	6 148 678	5 681 786	5 217 531	96,7	-931 147	84,9
2.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	5 220 036	6 005 423	5 595 731	5 167 275	99,0	-838 148	86,0
2.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	177 339	143 255	86 055	50 256	28,3	-92 999	35,1
3.	Środki z Unii Europejskiej	1 659 842	1 192 169	1 307 328	1 153 150	69,5	-39 019	96,7
4.	Koszty własne	3 553 204	4 185 218	4 496 318	3 981 400	112,1	-203 818	95,1
4.1.	- refundacja wynagrodzeń oraz dodatków do wynagrodzeń	538 546	617 850	685 399	678 476	126,0	60 626	109,8
4.1.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	530 817	592 032	680 581	674 605	127,1	82 573	113,9
4.1.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	7 729	25 818	4 818	3 871	50,1	-21 947	15,0
4.2.	- pochodne od refundowanych wynagrodzeń	99 633	92 050	122 165	121 052	121,5	29 002	131,5
4.2.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	98 412	87 454	121 269	120 214	122,2	32 760	137,5
4.2.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	1 221	4 596	896	838	68,6	-3 758	18,2
4.3.	- składki na ubezpieczenia społeczne od zasiłków dla bezrobotnych	633 717	650 821	642 436	562 290	88,7	-88 531	86,4
4.4.	- składki na ubezpieczenia społeczne od stypendiów	144 337	216 815	199 761	192 964	133,7	-23 851	89,0
4.4.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	94 962	188 028	185 206	178 492	188,0	-9 536	94,9
4.4.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	49 375	28 787	14 555	14 472	29,3	-14 315	50,3
4.5.	- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych	835 329	835 329	835 329	835 329	100,0	0	100,0
4.6.	- pozostałe, z tego:	1 301 642	1 772 353	2 011 228	1 591 289	122,3	-181 064	89,8
4.6.1.	- koszty poboru składki	47 849	51 030	51 030	50 312	105,1	-718	98,6
4.6.2.	- umorzenia	4 377	5 000	6 600	4 859	111,0	-141	97,2
4.6.3.	- refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy	116 620	167 500	159 516	158 115	135,6	-9 385	94,4
4.6.3.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	90 943	154 591	152 107	151 827	166,9	-2 764	98,2

4.6.3.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	25 677	12 909	7 409	6 288	24,5	-6 621	48,7
4.6.4.	- jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej	388 641	326 655	667 806	459 435	118,2	132 780	140,6
4.6.4.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	184 801	252 261	594 939	387 167	209,5	134 906	153,5
4.6.4.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	203 840	74 394	72 867	72 268	35,5	-2 126	97,1
4.6.5.	- koszty szkolenia	66 262	44 496	89 283	86 866	131,1	42 370	195,2
4.6.5.1.	- zadania realizowane bez prefinansowania i współfinansowania programów i projektów	50 866	26 424	83 211	81 590	160,4	55 166	308,8
4.6.5.2.	- współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	15 396	18 072	6 072	5 276	34,3	-12 796	29,2
4.6.6.	- koszty przygotowania zawodowego dorosłych	1 775	12 232	17 732	15 276	860,6	3 044	124,9
4.6.7.	- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników	227 885	336 279	292 897	252 339	110,7	-83 940	75,0
4.6.8.	- koszty wysyłki, druki, prowizje bankowe, komunikowanie się	54 750	29 088	55 242	54 182	99,0	25 094	186,3
4.6.9.	- koszty przejazdów, zakwaterowania i wyżywienia	13 535	45 000	27 336	15 697	116,0	-29 303	34,9
4.6.10.	- badania lekarskie bezrobotnych	6 561	11 000	11 000	7 052	107,5	-3 948	64,1
4.6.11.	- koszty szkolenia kadr publicznych służb zatrudnienia oraz OHP	23 195	13 000	25 876	25 288	109,0	12 288	194,5
4.6.12.	- poradnictwo zawodowe, badania i ekspertyzy dotyczące rynku pracy, kluby pracy	14 950	8 000	15 948	14 962	100,1	6 962	187,0
4.6.13.	- koszty rozwoju i eksploatacji systemu informatycznego	88 982	104 207	92 838	91 928	103,3	-12 279	88,2
4.6.14.	- koszty partnerstwa lokalnego, zadania EURES (1 etat), konferencje MPiPS	3 335	3 000	1 998	1 739	52,1	-1 261	58,0
4.6.15.	- koszty audytu zewnętrznego (w tym: projektów realizowanych w ramach EFS)	118	1 500	500	95	80,5	-1 405	6,3
4.6.16.	- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	152	300	300	131	86,2	-169	43,7
4.6.17.	- koszty postępowania sądowego, egzekucyjne, odsetki	996	1 000	1 094	1 046	105,0	46	104,6
4.6.18.	- przejazdy członków rad rynku pracy	11	210	109	23	209,1	-187	11,0
4.6.19.	- koszty kwalifikowalne środków EFS	10	35 500	3 900	1 471	14710,0	-34 029	4,1
4.6.20.	- koszty związane z udziałem publicznych służb zatrudnienia w działaniach współfinansowanych z budżetu UE	10	3 000	2 891	269	2690,0	-2 731	9,0
4.6.21.	- koszty obsługi zasiłków i świadczeń przedemerytalnych	28 477	40 500	29 945	27 539	96,7	-12 961	68,0
4.6.22.	- koszty umów zawartych z agencją zatrudnienia (zlecenie usług)	30	160 000	107 000	36 005	120016,7	-123 995	22,5
4.6.23.	- restrukturyzacja zatrudnienia	0	1 000	1 000	107		-893	10,7
4.6.24.	- projekty pilotażowe	2 432	25 000	1 000	88	3,6	-24 912	0,4
4.6.25.	- elementy specyficzne programów specjalnych	9 979	40 000	15 000	10 029	100,5	-29 971	25,1
4.6.26.	- Krajowy Fundusz Szkoleniowy	19 956	179 096	179 096	154 079	772,1	-25 017	86,0
4.6.27.	- środki na zadania realizowane przez BGK	120 000	22 896	58 356	58 356	48,6	35 460	254,9
4.6.28.	- grant na telepracę	20	10 000	1 000	57	285,0	-9 943	0,6
4.6.29.	- świadczenie aktywizacyjne	101	10 000	1 000	433	428,7	-9 567	4,3
4.6.30.	- bon zatrudnieniowy		60 000	37 050	25 024		-34 976	41,7
4.6.31.	- bon na zasiedlenie		15 864	53 885	36 151		20 287	227,9
4.6.32.	- zadania zlecone przez Ministra: badania, opracowania, prognozy, ekspertyzy itp.	639	10 000	3 000	2 336	365,6	-7 664	23,4
	- dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie osoby długotrwale bezrobotnej z grupy 50+	2 791	0	0	0			
	- aktywizacja młodych (bon szkoleniowy, stażowy, zatrudnieniowy, na przesiedlenie)	57 126	0	0	0			
	- ustawa anty kryzysowa	77	0	0	0			
5.	Koszty inwestycyjne, w tym:	256 488	352 000	392 633	359 894	140,3	7 894	102,2
5.1.	- koszty inwestycyjne i koszty zakupów inwestycyjnych	23 358	52 000	51 989	23 524	100,7	-28 476	45,2

5.2.	- refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy	233 130	300 000	340 644	336 370	144,3	36 370	112,1
6.	Inne zmniejszenia	7 935			12 523	157,8	12 523	
IV.	Stan funduszu na koniec roku (I+II-III), z tego:	6 259 305	4 192 374	4 192 374	6 213 400	99,3	2 021 026	148,2
1.	Środki pieniężne	6 172 603	4 112 374	4 112 374	6 086 294	98,6	1 973 920	148,0
2.	Należności	163 627	180 000	180 000	204 138	124,8	24 138	113,4
2.1.	w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	17 362	17 500	17 500	16 155	93,0	-1 345	92,3
3.	Zobowiązania, z tego:	-76 925	-100 000	-100 000	-77 032	100,1	22 968	77,0
3.1.	pozostałe	-76 925	-100 000	-100 000	-77 032	100,1	22 968	77,0

Załącznik 7. Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Pracy

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pracy dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

Przychody: 10.888.219 tys. zł

Koszty: 10.934.124 tys. zł

Koszty budżetu środków europejskich: 0 zł

Łączna kwota G : 21.822.343 tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wp = 0,4989$

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (5)

Waga kosztów w łącznej kwocie: $Ww = 0,5010$

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,4989 + 5 \times 0,5010 = 4,9995$

Ocena ogólna: pozytywna

Załącznik 8. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Część A

w tys. zł

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.	Ustawa budżetowa na 2015 r.	Budżet po zmianach	Wykonanie w 2015 r.	6:5 (%)	6:3 (%)	6:4 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	151 239	186 429	570 571	298 888	52,4	197,6	160,3
1.	Transfery na rzecz ludności	13 015	5 000	255 000	4 240	1,7	32,6	84,8
2.	Koszty własne	137 894	181 059	315 201	294 106	93,3	213,3	162,4
2.1.	- pozostałe, z tego:	113 818	151 964	151 964	135 447	89,1	119,0	89,1
2.1.1.	- koszty poboru składki	1 942	1 964	2 030	2 026	99,8	104,3	103,2
2.1.2.	- umorzenia należności	111 876	150 000	149 934	133 421	89,0	119,3	88,9
2.2.	- wpłaty do budżetu Państwa	4 602	4 895	4 895	4 484	91,6	97,4	91,6
2.3.	- różne przelewy	19 474	24 200	24 200	20 033	82,8	102,9	82,8
2.4.	- środki na wydatki Ministra Gospodarki z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia			134 142	134 142	100,0		
3.	Koszty inwestycyjne	219	370	370	335	90,5	153,0	90,5
4.	Inne zmniejszenia	111			207		186,5	
Część B Plan finansowy w układzie memoriałowym								
Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.	Ustawa budżetowa na 2015 r.	Budżet po zmianach	Wykonanie w 2015 r.	6:5 (%)	6:3 (%)	6:4 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Stan funduszu na początek roku	4 676 030	5 024 286	5 024 286	5 090 565	101,3	108,9	101,3
	z tego:							
1.	Środki pieniężne	2 739 281	3 006 823	3 006 823	3 092 190	102,8	112,9	102,8
2.	Należności	1 954 017	2 034 163	2 034 163	2 016 905	99,2	103,2	99,2
2.1.	- w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	1 950 616	2 030 763	2 030 763	2 015 069	99,2	103,3	99,2
3.	Zobowiązania, z tego:	-17 268	-16 700	-16 700	-18 530	111,0	107,3	111,0
3.1.	Pozostałe	-17 268	-16 700	-16 700	-18 530	111,0	107,3	111,0
II.	Przychody	565 774	554 133	554 133	797 205	143,9	140,9	143,9
1.	Składki i opłaty	390 424	392 710	392 710	407 153	103,7	104,3	103,7
2.	Pozostałe przychody, w tym:	175 350	161 423	161 423	117 283	72,7	66,9	72,7
2.1.	- odsetki bankowe (bieżące i od wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów)	68 721	59 210	59 210	49 901	84,3	72,6	84,3
2.2.	- pozostałe odsetki	104 568	100 620	100 620	64 957	64,6	62,1	64,6
2.3.	- pozostałe przychody z innych tytułów	2 061	1 593	1 593	2 425	152,2	117,7	152,2
3.	Inne zwiększenia*				272 769			
III.	Koszty realizacji zadań	151 239	186 429	570 571	298 888	52,4	197,6	160,3
1.	Transfery na rzecz ludności	13 015	5 000	255 000	4 240	1,7	32,6	84,8
2.	Koszty własne	137 894	181 059	315 201	294 106	93,3	213,3	162,4
2.1.	- pozostałe, z tego:	113 818	151 964	151 964	135 447	89,1	119,0	89,1
2.1.1.	- koszty poboru składki	1 942	1 964	2 030	2 026	99,8	104,3	103,2
2.1.2.	- umorzenia należności	111 876	150 000	149 934	133 421	89,0	119,3	88,9
2.2.	- wpłaty do budżetu Państwa	4 602	4 895	4 895	4 484	91,6	97,4	91,6
2.3.	- różne przelewy	19 474	24 200	24 200	20 033	82,8	102,9	82,8
2.4.	- środki na wydatki Ministra Gospodarki z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia			134 142	134 142	100,0		
3.	Koszty inwestycyjne	219	370	370	335	90,5	153,0	90,5
4.	Inne zmniejszenia	111			207		186,5	
IV.	Stan funduszu na koniec roku (I+II-III)	5 090 565	5 391 990	5 007 848	5 588 882	111,6	109,8	103,7
	z tego:							
1.	Środki pieniężne	3 092 190	3 096 706	2 712 564	3 356 190	123,7	108,5	108,4
2.	Należności	2 016 905	2 312 884	2 312 884	2 252 656	97,4	111,7	97,4
2.1.	- w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	2 015 069	2 309 484	2 309 484	2 249 147	97,4	111,6	97,4
3.	Zobowiązania, z tego:	-18 530	-17 600	-17 600	-19 964	113,4	107,7	113,4
3.1.	Pozostałe	-18 530	-17 600	-17 600	-19 964	113,4	107,7	113,4

* w tym: korekta odpisu aktualizującego należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lata 2002 - 2003 w kwocie 272.713 tys. zł

Załącznik 9. Kalkulacja oceny ogólnej w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Oceny wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego – Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

Przychody: 797.205 tys. zł

Koszty: 298.888 tys. zł

Koszty budżetu środków europejskich: 0 zł

Łączna kwota G : 1.096.093 tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wp = 0,7273$

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (5)

Waga kosztów w łącznej kwocie: $Ww = 0,2726$

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,7273 + 5 \times 0,2726 = 4,9995$

Ocena ogólna: pozytywna

Załącznik 10. Dochody budżetowe w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2014 r.	2015 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem* część 44 – Zabezpieczenie społeczne, w tym:	845	847	934	110,5	110,3
1.	Dział 500 – Handel	0	182	237	-	130,2
1.1.	Rozdział 50002 – Agencja Rynku Rolnego	0	182	237	-	130,2
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	256	175	168	65,6	61,1
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	132	125	139	105,3	111,2
2.2.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	124	150	29	23,4	19,3
3.	Dział 852 – Pomoc społeczna	67	84	245	365,7	291,7
3.1.	Rozdział 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	5	3	4	80,0	133,3
3.2.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność	62	81	241	388,7	297,5
4.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	522	306	284	54,4	92,8
4.1.	Rozdział 85324 – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	265	55	57	21,5	103,6
4.2.	Rozdział 85395 – Pozostała działalność	257	251	227	88,3	90,4

1) Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 11. Wydatki budżetu państwa w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Lp.	Wyszczególnienie ¹	2014 r. Wykonanie	2015 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
			tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem¹ część 44, w tym:	905 722	845 723	976 444	960 209	106,0	113,5	98,3
1.	Dział 500 – Handel	0	17 942	39 454	37 648	-	209,8	95,4
1.1.	Rozdział 50002 – Agencja Rynku Rolnego	0	17 942	39 454	37 648	-	209,8	95,4
1.1.1.	§ 200 – Dotacja celowa	0	17 612	38 120	36 608	-	207,9	96,0
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	31 286	33 868	38 085	35 003	111,9	103,4	91,9
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	29 880	32 496	32 862	30 430	101,8	93,6	92,6
2.1.1.	§ 200 – Dotacja celowa	326	179	512	301	92,3	168,2	58,8
2.2.	Rozdział 75079 – Pomoc zagraniczna	218	0	211	193	88,5	-	91,5
2.3.	Rozdział Działalność badawczo-rozwojowa	92	141	3 304	3 304	3 591,3	2343,3	100,0
2.4.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	1 096	1.231	1 708	1.076	98,1	87,4	63,0
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	16	28	28	17	106,3	60,7	60,7
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	16	28	28	17	106,3	60,7	60,7
4.	Dział 852 – Pomoc społeczna	33 291	33 525	53 988	48 183	144,7	143,7	89,2
4.1.	Rozdział 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	2 948	0	3 000	2 833	96,0	-	94,4
4.1.1.	§ 201–283 – Dotacje celowe	2 948	0	3 000	2 833	96,0	-	94,4
4.2.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność	30 343	33 525	50 988	45 350	149,5	135,3	88,9
4.2.1.	§ 201–283 – Dotacje celowe	12 223	12 349	24 050	21 344	174,6	172,8	88,7
5.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	841 129	760 360	844 889	839 358	99,8	110,4	99,3
5.1.	Rozdział 85324 – PFRON	742 939	745 360	745 360	741 467	99,8	99,5	99,5
5.1.1.	§ 243 – Dotacja z budżetu dla funduszu celowego	742 939	745 360	745 360	741 467	99,8	99,5	99,5
5.2.	Rozdział 85395 – Pozostała działalność	98 190	15 000	99 529	97 891	99,7	652,6	98,4
5.2.1.	§ 281–283 – Dotacja celowa	94 990	14 700	95 595	94 359	99,3	641,9	98,7

¹ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

Załącznik 12. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.			Wykonanie w 2015 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ¹⁾	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ¹⁾	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób ²⁾	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, według statusu zatrudnienia w tym:	250	18 729	6 243	264	19 351	6 108	97,8
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	250	18 729	6 243	264	19 351	6 108	97,8
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	250	18 729	6 243	264	19 351	6 108	97,8
1.1.1.	01	27	1 368	4 222	29	1 501	4 313	102,2
1.1.2.	02	3	438	12 167	3	491	13 639	112,1
1.1.3.	03	220	16 923	6 410	232	17 359	6 235	97,3

¹⁾ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego.

Załącznik 13. Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 44, w tym:	64 265	146 505	238 146	235 627	366,6	160,8	98,9
1.	Dział 500 – Handel	-	79 017	183 376	183 245	-	231,9	99,9
1.1.	Rozdział 50002 – Agencja Rynku Rolnego	-	79 017	183 376	183 245	-	231,9	99,9
1.1.1.	PO Pomoc Żywnościowa 2014–2020	-	79 017	183 376	183 245	-	231,9	99,9
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	2 123	1 482	3 389	1 585	74,7	107,0	46,8
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	2 123	1 482	3 389	1 585	74,7	107,0	46,8
3.	Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej	59 475	46 900	48 128	47 915	80,6	102,2	99,6
3.1.	Rozdział 85324 – PFRON	59 475	46 900	48 128	47 915	80,6	102,2	99,6
	PO Kapitał Ludzki 2007–2013	59 475 ¹⁴¹	48 382	51 517	49 500	76,5	102,3	96,1
4.	Dział 852 – Pomoc Społeczna	2 998	19 106	0	0	-	0,0	-
4.1.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność	2 667	19.106	0	0	-	0,0	-
4.1.1.	PO Innowacyjna Gospodarka 2007–2013	0	16.572	0	0	0,0	0,0	-
4.1.2.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	2 667	2 534	3 253	2 882	108,0	113,7	88,6

¹⁴¹ W 2014 r. w ramach PO Kapitał Ludzki zrealizowano ponadto wydatki w kwocie 2.123 tys. zł w dziale 750 – Administracja publiczna.

Załącznik 14. Kalkulacja oceny ogólnej w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

Oceny wykonania budżetu w części 44 – Zabezpieczenie społeczne dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

Dochody: 934 tys. zł – w części 44 kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej.

Wydatki budżetu państwa: 960.209 tys. zł

Wydatki budżetu środków europejskich: 235.627 tys. zł

Wydatki (łącznie): 1.195.836 tys. zł

Łączna kwota G : 1.195.836 tys. zł (kwota wydatków, bowiem nie badano dochodów).

Waga wydatków w łącznej kwocie: 1

Nieprawidłowości w wydatkach: 11.231 tys. zł co stanowiło 0,94% kwoty wydatków ogółem.

Nieprawidłowości wymierne finansowo dotyczyły przede wszystkim: niewykorzystania środków przeznaczonych na Program Senior-WIGOR spowodowanego jego niewłaściwym przygotowaniem; przekroczenia limitu 10% środków Programu FIO, które Minister mógł rozdysponować na podstawie weryfikacji ocen ekspertów; naruszenia zasady jawności przez nieopublikowanie pełnej informacji o dotacjach przyznanych w trybie weryfikacji ocen ekspertów w Rządowym Programie ASOS; ponoszenia w ramach Programu Senior-WIGOR i Rządowego Programu ASOS wydatków na promocję bez sprawdzenia możliwości bezpłatnych emisji. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości o małym lub nieokreślonym wymiarze finansowym, w tym: nieobjęcie pomocą z Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej osób w 26,7% gmin w kraju; niewłaściwe formułowanie niektórych mierników budżetu zadaniowego, przyznanie dodatku zadaniowego za czynności ujęte w opisie zakresu zadań pracownika.

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (4). Nie wystąpiły wydatki ocenione jako niecelowe lub niegospodarne, a udział wydatków dokonanych z naruszeniem prawa wyniósł poniżej 0,15%. Niemniej obniżono ocenę o 1 punkt, ze względu na liczbę i zakres finansowy nieprawidłowości, w tym niepełne wykonanie zadań na które przyznano środki z rezerwy celowej i niezrealizowanie części wniosków pokontrolnych.

Wynik końcowy Wk: $4 \times 1 = 4$

Ocena ogólna: pozytywna.

Załącznik 15. Dochody budżetowe w części 63 – Rodzina

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2014 r. Wykonanie	2015 r.		5:3	5:4
			Ustawa budżetowa	Wykonanie		
1	2	3	w tys. zł		%	
			4	5	6	7
	Ogółem, w tym:	28	170	208	742,9	122,4
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	12	19	21	175,0	110,5
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	12	18	20	166,7	111,1
1.2.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	0	1	1	-	100,0
2.	Dział 852 – Pomoc społeczna	16	151	187	1 168,8	123,8
2.1.	Rozdział 85204 – Rodziny zastępcze	16	151	163	1 018,8	107,9
2.2.	Rozdział 85295 - Pozostała działalność	0	0	24	-	-

1) Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 16. Wydatki budżetu państwa w części 63 – Rodzina

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2014 r.	2015 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	13 928	7 558	19 260	16 765	120,4	221,8	87,0
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	5 636	5 498	5 931	5 587	99,1	101,6	94,2
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	4 878	4 948	5 149	4 866	99,8	98,3	94,5
1.2.	Rozdział 75095 – Pozostała działalność	758	550	782	721	95,1	131,1	92,2
2.	Dział 852 – Pomoc społeczna	8 292	2 060	13 329	11 178	134,8	542,6	83,9
2.1.	Rozdział 85204 – Rodziny zastępcze	7 096	0	0	0	0,0	-	-
2.2.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność	1 196	2 060	13 329	11 178	934,6	542,6	83,9

¹ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

Załącznik 17. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 63 – Rodzina

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2014 r.			Wykonanie w 2015 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ¹⁾	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie ¹⁾	
		osób	w tys. zł	w zł	osób	w tys. zł	w zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, wg statusu zatrudnienia³⁾, w tym:		40	3 080	6 417	43	3 705	7 180	111,90
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	40	3 080	6 417	40	3 198	6 663	103,83
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	40	3 080	6 417	40	3 198	6 663	103,83
1.1.1.	01	3	140	3 889	2	137	5 708	146,79
1.1.2.	02	1	134	11 167	1	146	12 167	108,96
1.1.3.	03	36	2 806	6 495	37	2 915	6 565	101,08
2.	Dział 852 – Pomoc społeczna	0	0	-	3	507	14 083	-
2.1.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność	0	0	-	3	507	14 083	-
2.1.1.	01	0	0	-	3	377	10 472	-
2.1.2.	02	0	0	-	0	0	-	-
2.1.3.	03	0	0	-	0	130	-	-

^{1/} Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego.

Załącznik 18. Wydatki budżetu środków europejskich w części 63 – Rodzina

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r. Wykonanie	2015 r.			6:3	6:4	6:5
			Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
			w tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, z tego:	0	0	18 731	17 901	-	-	95,6
1.	Dział 852 – Pomoc społeczna, z tego:	0	0	18 731	17 901	-	-	95,6
	PO Innowacyjna Gospodarka	0	0	18 731	17 901	-	-	95,6
1.1.	Rozdział 85295 – Pozostała działalność, w tym:	0	0	18 731	17 901	-	-	95,6
1.1.1	§ 4017 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	0	0	361	320	-	-	88,6
1.1.2	§ 4027 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	0	0	155	110	-	-	71,0
1.1.3	§ 4217 – Zakup materiałów i wyposażenia	0	0	9 476	9 321	-	-	98,4
1.1.4	§ 4307 – Zakup usług pozostałych	0	0	2 793	2 466	-	-	88,3
1.1.5	§ 6067 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0	0	5 617	5 466	-	-	97,3

Załącznik 19. Kalkulacja oceny ogólnej w części 63 – Rodzina

Oceny wykonania budżetu w części 63 – Rodzina dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 r.

Dochody: 208 tys. zł – w części 63 kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej.

Wydatki budżetu państwa: 16.765 tys. zł

Wydatki budżetu środków europejskich: 17.901 tys. zł

Łączna kwota G : 34.666 tys. zł tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: 1

Wynik końcowy Wk: $5 \times 1 = 5$

Ocena ogólna: pozytywna

Załącznik 20. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
8. Minister Finansów
9. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej