

**Pan  
Władysław Kosiniak-Kamysz  
Minister Pracy i Polityki  
Społecznej**

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 31 – *Praca* oraz planu finansowego Funduszu Pracy.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

### **I. Część 31 – *Praca***

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 31 – *Praca* pozytywnie z zastrzeżeniami odnoszącymi się do wykonania planu wydatków.**

1. Ujęte w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.<sup>2</sup> dochody w części 31 (53.306 tys. zł), zrealizowane w wysokości 45.314 tys. zł, były niższe – w stosunku do określonych w ustawie – o 7.992 tys. zł<sup>3</sup>.

W 2011 r. nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności u dysponenta głównego i III stopnia. Mimo podejmowanych działań windykacyjnych kwota zaległości netto na koniec 2011 r. wynosiła 7.229 tys. zł i wzrosła o 7,8% w porównaniu z 2010 r., w tym w Ministerstwie o 647,3 tys. zł (o 417%). Wynikało to głównie z niewywiązywania się przez beneficjentów z umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

Nie stwierdzono dokonywania umorzeń należności; nie odnotowano też przypadków zaniechania poboru lub odroczenia spłaty należności.

2. Wydatki budżetu państwa w części 31 zostały zaplanowane na podstawie założeń, przekazanych przez Ministra Finansów. Limit wydatków, wynoszący według ustawy budżetowej na 2011 r. 365.495 tys. zł, został zwiększony do wysokości 422.085 tys. zł (o 15,5%), z tego środkami rezerw celowych o 54,4 tys. zł. Wykonano wydatki w wysokości 406.460 tys. zł (96,3% planu po zmianach). Zrealizowane w 2011 r. wydatki były o 7,7% wyższe niż w 2010 r.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 29, poz. 150.

<sup>3</sup> NIK nie kontrolowała prawidłowości planowania i realizacji dochodów w częściach budżetu państwa, w których zrealizowane dochody były niższe od 200 mln zł (analizą objęto dane ujęte w sprawozdaniu budżetowym Rb-27).

Według stanu na koniec grudnia 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne; nie stwierdzono też przypadków naliczenia odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań. Zobowiązania na koniec 2011 r. wyniosły 12.430 tys. zł i były wyższe niż w 2010 r. o 7,7%, głównie z tytułu naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r. (12.403 tys. zł).

Wydatki w budżecie środków europejskich, ustalone w wysokości 898.806 tys. zł (na poziomie 40,7% wykonania w 2010 r.), zwiększono do 1.650.427 tys. zł, czyli o 751.621 tys. zł (o 83,6%). Zrealizowano je w wysokości 1.609.934 tys. zł, co stanowiło 179,1% planu z ustawy budżetowej i 97,5% planu po zmianach.

Nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz dokonywania nieuzasadnionych zmian w planie. W niektórych obszarach nie wykorzystano jednak w pełni środków. Uwaga ta dotyczy w szczególności projektów realizowanych przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, w tym m.in. pn. *Godzenie ról rodzinnych i zawodowych kobiet i mężczyzn oraz Aktywizacja społeczno-ekonomiczna kobiet na poziomie lokalnym i regionalnym*. Mimo zmniejszenia ze 143.886 tys. zł do 112.061 tys. zł (o 22,1%) wydatków w dziale 750, rozdział 75071, zostały one wykorzystane w 78,4%.

W związku z niepełnym wykorzystaniem środków, Minister Pracy i Polityki Społecznej podjął decyzję o przeprowadzeniu pozaplanowego zadania audytowego pn. *Ocena funkcjonowania Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym realizacja czynności o charakterze nadzorczym w Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich*. Zalecenia audytowe wskazywały na potrzebę usprawnienia mechanizmów kontrolnych, m.in. przez przeniesienie obowiązków z tego zakresu w stosunku do wniosków o płatność z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich do Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz konieczność skorelowania prac nad planem finansowym Centrum z przygotowaniem i zatwierdzeniem planu działania na kolejny rok.

Aby usprawnić proces wydatkowania środków, organizowano spotkania z zespołami projektowymi, z udziałem pracowników departamentów inicjujących projekty i audytorów wewnętrznych. Zdaniem NIK działania te przyczyniły się do poprawy stanu zaawansowania projektów, jakkolwiek nie doprowadziły do pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na ich sfinansowanie.

Stwierdzono też niepełne wykorzystanie środków w wysokości 54.438,1 tys. zł, pozyskanych w 2011 r. z rezerw celowych budżetu państwa (wykorzystano 46.296 tys. zł, tj. 85% przyznanej kwoty). Podkreślić należy niskie wykorzystanie środków na projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (poddziałania 1.3.2 oraz 5.4.2 i 5.5.2). Z przeznaczonych na ten cel 4.350 tys. zł wydatkowano 1.632,7 tys. zł (37,5%).

W 2011 r., w ramach ww. poddziałań, podpisano 69 umów. Badania dokumentacji wytworzonej w odniesieniu do 28 umów wskazywały, niezależnie od uwarunkowań obiektywnych, na okoliczności wydłużające proces rozpatrywania wniosków, leżące po stronie dysponenta środków. Zgodnie z *Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 1 stycznia 2010 r.*, w odniesieniu do harmonogramie konkursu zamkniętego ustalono, że wysłanie do projektodawcy pisma informującego go o możliwości przyjęcia wniosku do realizacji (lub o możliwości podjęcia negocjacji, pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, ale nieprzyjęciu go do dofinansowania z powodu braku środków lub o jego odrzuceniu), powinno nastąpić w ciągu 40 dni roboczych, licząc od daty zarejestrowania wniosku w Krajowym Systemie Informatycznym<sup>4</sup>. W konkursie otwartym informacja taka powinna zostać wysłana do

---

<sup>4</sup> Od 1 stycznia 2011 r. termin jest liczony od daty zarejestrowania w systemie ostatniego wniosku poprawnego formalnie.

wnioskodawcy w ciągu 10 dni roboczych od daty zakończenia prac Komisji Oceny Projektów. Termin ten przekroczone w wypadku 10 projektodawców (od 3 do 17 dni). Ponadto w odniesieniu do 5 beneficjentów przekroczone (od jednego do 7 dni) pięciodniowy okres weryfikacji wymaganych dokumentów w procesie negocjacyjnym. W wypadku 26 beneficjentów nie został ponadto dotrzymany, również pięciodniowy, termin na przesłanie projektodawcy dwóch egzemplarzy umowy (przekroczenia od jednego do 22 dni).

Nie kwestionując powyższych faktów, niepełne wykorzystanie środków wyjaśniano trudnościami w uzyskaniu od potencjalnych beneficjentów wniosków o dofinansowanie opracowanych w sposób spełniający wszystkie wymogi określone w dokumentacji konkursowej. Wydłużyło to proces zawieraniu umów i miało wpływ na wysokość wypłaconych środków. Niepełne wydatkowanie środków wyjaśniano także koniecznością zwrotu, niewykorzystanej do końca 2011 r., części dotacji przez beneficjentów, ze względu na brak możliwości zgłoszenia tych środków do wykazu wydatków niewygasających.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając złożoność wieloetapowego procesu rozpatrywania i akceptacji wniosków o dofinansowanie projektów, zwraca uwagę, że priorytetem w działalności Ministerstwa powinno być poszukiwanie rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią dochowanie obowiązujących terminów, m.in. przez wprowadzenie mechanizmów zwiększających skuteczność nadzoru nad jednostkami i komórkami odpowiedzialnymi za nabór, ocenę i przyjmowanie przedmiotowych projektów.

- 2.1.** W ustawie budżetowej na rok 2011 dla części 31 ustalono wynagrodzenia w wysokości 146.101 tys. zł, z tego 135.469 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 10.632 tys. zł – dodatkowe wynagrodzenie roczne. Wydatki na wynagrodzenia po zmianach wyniosły 162.459 tys. zł (wynagrodzenia osobowe – 152.680 tys. zł i dodatkowe wynagrodzenie roczne – 9.779 tys. zł). Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w części 31 wynosiło 3.370 osób i było wyższe w porównaniu z 2010 r. o 111 osób (o 3,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 3.565 zł i było wyższe o 9 zł (o 0,3%). Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych naliczono zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>5</sup>.

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w części 31 wynosiło w 2011 r., w przeliczeniu na pełne etaty, 406 osób i było wyższe niż w 2010 r. o 2 osoby (wzrost o 0,5%). Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wyniosły 31.316,5 tys. zł i były wyższe od wykonania w 2010 r. (31.201,4 tys. zł) o 3,7%. Wydatki na wynagrodzenia naliczono w Ministerstwie, w odniesieniu do części 31, zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>6</sup>. W 2011 r. nie przekroczonego planu wydatków na uposażenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne.

- 3.** NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację planu finansowego dysponenta III stopnia.

Założone w planie wydatki w wysokości 87.549 tys. zł zwiększono (o 3.354 tys. zł) do 90.903 tys. zł (o 3,8%). W ciągu roku plan finansowy zmieniano 37 razy, po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Finansów. Korekty planu nie budziły uwag. Wydatki zrealizowano w wysokości 88.464 tys. zł, co stanowiło 97,3% kwoty ujętej w planie po zmianach. Nie przekroczonego planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej, nie stwierdzono też przypadków dokonywania nieuzasadnionych zmian w planie finansowym.

Ministerstwo wywiązywało się w 2011 r. z obowiązku regulowania abonamentu radiowo-telewizyjnego. W części 31 za zarejestrowane odbiorniki poniesiono wydatki w wysokości 11 tys. zł (wydatki z tego tytułu

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

<sup>6</sup> Por. art. 6 ustawy jak wyżej.

poniesione we wszystkich częściach, których dysponentem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, wyniosły 16,9 tys. zł).

W części 31 (dział 750, rozdział 75076) ujęto wydatki w wysokości 883 tys. zł, które w ciągu roku zwiększono do 1.962,8 tys. zł, w tym m.in. z rezerw celowych uruchomionych w związku z przyznaniem przez Komisję Europejską grantów na realizację projektów związanych z przewodnictwem Polski w Radzie Unii Europejskiej w II półroczu 2011 r. Wykorzystano 1.236,4 tys. zł, czyli 140% limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej oraz 63% planu po zmianach.

Przyczynami niepełnego wykorzystania środków były, jak wyjaśniano, nieposiadanie przy planowaniu budżetu szczegółowych danych o zadaniach przewidzianych do dofinansowania, organizowanych w ramach polskiej prezydencji oraz o wysokości kwot przeznaczonych na ten cel przez Komisję Europejską. Również faktycznie niższe koszty organizacji poszczególnych przedsięwzięć na ostatnim etapie przygotowań miały wpływ na wysokość wykorzystanego limitu.

Wydatki w dziale 752, rozdział 75212 – *Pozostałe wydatki obronne* w 2011 r. wykorzystywane były, stosownie do uzgodnień z MON, na finansowanie *Programów pozamilitarnych przygotowań obronnych działów administracji rządowej Praca i Zabezpieczenie Społeczne w latach 2009-2018*. Zmniejszenie w 2011 r. limitu wydatków podyktowane było (niezależnymi od Ministerstwa) ogólnymi zaleceniami dotyczącymi ograniczenia wydatków oraz decyzją MON dotyczącą zmniejszenia zaplanowanych i uzgodnionych (w 2008 r.) środków na inwestycje w wysokości 56 tys. zł. Decyzja MON spowodowała konieczność weryfikowania przedsięwzięć realizowanych w ramach procesu szkolenia obronnego. Z zaplanowanych (w częściach 31 i 44 po 15 tys. zł) środków na realizację zadań obronnych wykorzystano 21,5 tys. zł (72%).

Plan finansowy Ministerstwa w zakresie budżetu środków europejskich przewidywał wydatki w wysokości 3.264 tys. zł. W wyniku zmian wydatki te przekazano dysponentowi głównemu części 31 na dofinansowanie projektów konkursowych (3.168,8 tys. zł) i części 44 na realizację dwóch projektów systemowych (95,2 tys. zł).

- 3.1.** Badanie wywiązywania się przez Ministerstwo z obowiązku wnoszenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wykazało, że system obliczania udziału poszczególnych części w odprowadzanych corocznie wpłatach jest nieczytelny. W 2011 r. w ani jednej z trzech części budżetowych (31, 44 i 63) nie został osiągnięty 6% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, co powinno skutkować obciążeniem z tytułu wpłat na PFRON poszczególnych części w takim stopniu, w jakim w danej części nie został wykonany wskaźnik zatrudnienia. Stwierdzono, że ze środków części 31 wydatkowano w 2011 r. z tego tytułu 226,7 tys. zł, czyli 88,1% łącznej kwoty 257,4 tys. zł przekazanych przez Ministerstwo z tytułu tych wpłat dla wszystkich części. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy wyliczono natomiast dla części 31 innym wskaźnikiem (59,11% – 59,53%). Główny Księgowy Ministerstwa wyjaśnił, że w sytuacji, kiedy następowało przekroczenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednej części budżetowej, równocześnie zmniejszeniu ulega wpłata na PFRON w pozostałych częściach budżetowych. W takich sytuacjach rozliczanie wpłat, odrębnie dla każdej części, nie daje kwoty wpłat na PFRON wynikającej z deklaracji.

Zdaniem NIK, z uwagi na wykonywanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej funkcji dysponenta trzech części budżetu państwa, niezbędne jest wprowadzenie przejrzystych uregulowań wewnętrznych

dotyczących ustalania wysokości składek na PFRON w odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, odrębnie dla każdej części budżetowej.

- 3.2.** W ustawie budżetowej na rok 2011 zaplanowano w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów państwa* wydatki majątkowe w wysokości 3.435 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je do 5.063 tys. zł (o 47,4%). Faktyczne wykonanie wyniosło 4.976 tys. zł, co stanowiło 144,9% wydatków według ustawy budżetowej oraz 98,3% planu po zmianach.

W 2011 r. w Ministerstwie przeprowadzono 53 zakończone podpisaniem umów postępowania o zamówienie publiczne. Na ich sfinansowanie w części 31 przeznaczono 4.520,2 tys. zł, z tego na zakup robót budowlanych – 1.954,9 tys. zł, usług – 1.625,9 tys. zł oraz dostawy – 939,4 tys. zł. Wyniki badania 9 wybranych postępowań obejmujących 63% poniesionych wydatków (2.852 tys. zł) wskazywały, że przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup> oraz wewnętrzne uregulowania<sup>8</sup> były w tym zakresie przestrzegane.

W wyniku badania stanu realizacji planowanych zakupów stwierdzono, że w planie finansowym na 2011 r. ujęto potrzeby w zakresie zakupu dwóch nowych samochodów, przeznaczonych dla członków Kierownictwa Ministerstwa (wysokość wydatku określono na 200 tys. zł). Realizując plan Ministerstwo zakupiło w minionym roku jeden samochód Skoda Superb o podwyższonych parametrach techniczno-eksploatacyjnych, wydatkując 159,8 tys. zł. Stwierdzono też, że w minionym roku Ministerstwo przejęło jeden samochód osobowy Skoda Superb po likwidowanych strukturach organizacyjnych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W wyjaśnieniach wskazywano m.in., że zakupując auto o podwyższonych parametrach kierowano się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa przewożonych pasażerów oraz potrzebami związanymi z okresem polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej (w 2012 r. nie jest planowany zakup nowych samochodów).

- 4.** Badania dotyczące przenoszenia danych ze sprawozdań jednostkowych do rocznych łącznych sprawozdań (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 UE, Rb-28 Programy), a także rzetelności sprawozdań łącznych Rb-N i Rb-Z, nie wykazała nieprawidłowości. Zawarte w tych dokumentach dane były zgodne z ewidencją księgową.

NIK pozytywnie ocenia rzetelność sprawozdawczości budżetowej dla części 31. Pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia natomiast wiarygodność, pod względem formalnym, dowodów i zapisów księgowych.

W wyniku badań analitycznych zgodności zapisów księgowych w odniesieniu do 109 dokumentów o wartości 39.990,2 tys. zł u dysponenta III stopnia wykazało uchybienia w 21 przypadkach (19,3%). W odniesieniu do 5 dokumentów stwierdzono, że zostały one przekazane do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym 5 dni<sup>9</sup>. W jednym przypadku nie można było ustalić, w jakim terminie dokument został przekazany, ponieważ jego wpływ do komórki organizacyjnej nie został zaewidencjonowany na tym dokumencie<sup>10</sup>. Stwierdzono też, że 5 dokumentów finansowo-księgowych, zatwierdzonych przez dyrektorów

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 14 Dyrektora Generalnego z dnia 1 czerwca 2010 r., zmienione zarządzeniami nr 30 z dnia 1 października 2010 r. i nr 7 z dnia 21 marca 2011 r.

<sup>9</sup> Stosownie do rozdziału 3 § 4 ust. 8 załącznika do zarządzenia nr 32 Dyrektora Generalnego z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, przekazanie komórce właściwej ds. finansowych opisanego i zatwierzonego pod względem merytorycznym dokumentu, powinno nastąpić w ciągu 5 dni licząc od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną, jednakże nie później niż 3 dni przed upływem terminu płatności.

<sup>10</sup> Zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 3 § 4 ust. 3 i 4 załącznika do zarządzenia jak wyżej, na dokumencie finansowym należy zamieścić datę jego wpływu do jednostki, a następnie do komórki organizacyjnej.

komórek organizacyjnych, nie zawierało daty ich zatwierdzenia<sup>11</sup>. Ponadto 10 spośród 109 dokumentów finansowo-księgowych zapłacono po terminie, czym naruszono art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (Ministerstwo w 2011 r. nie zostało obciążone odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań).

NIK ocenia pozytywnie funkcjonujący w Ministerstwie system rachunkowości, natomiast ze względu na wykazane powyżej uchybienia i nieprawidłowości, pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność systemu kontroli zarządczej, wewnętrznej i finansowej.

5. Badanie sposobu wykonania znowelizowanego przepisu art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>13</sup>, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i nałożył na ministrów obowiązek sporządzania rocznych i wieloletnich planów współpracy międzynarodowej, podlegających następnie zaopiniowaniu przez Ministra Spraw Zagranicznych, wykazało że jakkolwiek w Ministerstwie przygotowano plan współpracy międzynarodowej na 2011 r., to nadal nie zrealizowano obowiązku przygotowania planu wieloletniego, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje w wyniku ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

## II. Fundusz Pracy

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. planu finansowego Funduszu Pracy.** Zastrzeżenia dotyczą m.in.: nie monitorowania efektywności, po zakończeniu dofinansowania, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu; wstrzymania zawierania z pracodawcami umów dotyczących refundowania wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom; uzależnienia się od jednego dostawcy (dotychczasowego wykonawcy *Systemu PSZ*), któremu zlecono utrzymanie i rozwój tego *Systemu*, wsparcie użytkowników oraz usuwanie błędów i awarii, a tym samym konieczność powierzenia mu wykonawstwa kolejnych zamówień na rozbudowę i utrzymanie Systemu.

1. W 2011 r. Fundusz zrealizował przychody w kwocie 10.486.845 tys. zł. W porównaniu do kwoty przychodów określonej w ustawie budżetowej były one wyższe o 215.645 tys. zł (o 2,1%). W porównaniu z wykonaniem w 2010 r. były natomiast niższe o 475.723 tys. zł (o 4,3%). Głównym źródłem przychodów (96,8%) były składki i dotacje z budżetu państwa. Uzyskane przychody z dotacji stanowiły refundację dla Funduszu, z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy ze środków unijnych.
2. Ustalone w ustawie budżetowej na 2011 r. wydatki w kwocie 8.720.617 tys. zł były niższe o 3.513.869 tys. zł (o 28,7%) od wykonania 2010 r. (12.234.486 tys. zł) i wyniosły 8.744.220 tys. zł, tj. 100,3% planu według ustawy budżetowej i 98,5% planu po zmianach (8.873.717 tys. zł). Kwotę 8.397.202 tys. zł (96%) wydatkowano na ponad 30 rodzajów kosztów i świadczeń realizowanych przez samorządy województw i powiatów, Ochotnicze Hufce Pracy, wojewodów i inne podmioty. Z kolei 347.018 tys. zł (4%) wydatkowano na zadania realizowane przez Ministerstwo. Środki Funduszu Pracy przekazywane były przez Ministerstwo

---

<sup>11</sup> Por. 4 § 5 ust. 6 załącznika do wyżej wymienionego zarządzenia, potwierdzeniem na okoliczność dokonania sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym jest złożenie na nim podpisu pod imienną pieczęcią i wpisanie daty.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

na rachunki bankowe jednostek realizujących zadania w kwotach i terminach określonych przepisami prawa<sup>14</sup>.

3. NIK pozytywnie opiniuje wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzania sprawozdań bieżących i rocznych, a także w zakresie skuteczności funkcjonowania systemu księgowości, kontroli finansowej i poprawności formalnej dowodów księgowych. Ponadto pozytywnie opiniuje sprawozdania – zostały one opracowane terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Badania próby 30 dowodów księgowych, o łącznej wartości 20.219,4 tys. zł, wybranych metodą monetarną oraz w sposób celowy, nie wykazały nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Ministerstwo sporządziło sprawozdania Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy w I półroczu 2011 r. i przekazało je 29 lipca 2011 r. do Ministerstwa Finansów, z kolei roczne sprawozdania Rb-33 i Rb-40 przekazane zostały 14 marca 2012 r. Kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z przekazane zostały do Ministerstwa Finansów odpowiednio 4 kwietnia, 5 lipca i 3 października 2011 r.

Ministerstwo wywiązało się z obowiązku sporządzenia budżetu Funduszu Pracy w układzie zadaniowym. Opis planowanych na 2011 r. zadań, realizowanych przez Ministerstwo, jako jednostkę sprawującą nadzór nad Funduszem, przekazany został 24 sierpnia 2010 r. Ministerstwu Finansów. W ciągu roku realizowano jedno zadanie – 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*, 4 podzadania i 8 działań. Na realizację zadania w 2011 r. przeznaczono 8.744.220 tys. zł z planowanych 8.873.717 tys. zł (98,5% planu). Dysponent wyznaczył wydatki na realizację zadania przez rozdysponowanie wydatków zaplanowanych w układzie tradycyjnym między poszczególne szczeble klasyfikacji zadaniowej.

Do monitorowania stopnia realizacji celów zadania wykorzystano jako miernik stopę bezrobocia rejestrowanego. Jej wartość zaplanowano na 2011 r. na poziomie 9,9%. Osiągnięcie wyższego wskaźnika (12,5%) wyjaśniano sytuacją na rynku pracy, która nie poprawiała się tak dynamicznie, jak prognozowano w założeniach makroekonomicznych do projektu budżetu państwa. Również spadek liczby ofert pracy, przede wszystkim subsydiowanej, spowodował, że sytuacja na rynku pracy pozostała zbliżona do tej, która miała miejsce w 2010 r. Zauważyć jednak należy, że urzędowym źródłem informacji o wykonaniu wartości wskaźnika jest Główny Urząd Statystyczny<sup>15</sup>.

W dniu 16 marca 2012 r. Ministerstwo przekazało do Ministerstwa Finansów sprawozdanie z wykonania planów finansowych funduszy celowych, których dysponentem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, w tym sprawozdanie z wykonania wydatków Funduszu Pracy w układzie zadaniowym.

4. Przeznaczenie mniejszych, o około 50% w porównaniu z wykonaniem w 2010 r., środków na finansowanie aktywnych formy przeciwdziałania bezrobociu spowodowało, iż urzędy pracy w 2011 r. objęły aktywizacją zawodową mniejszą liczbę osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Ze wstępnych danych Ministerstwa wynika, że z tej formy wsparcia skorzystało 323,3 tys. osób, a w 2010 r. – 804,6 tys. osób, tj. ponad dwukrotnie mniej (o 481,3 tys. osób). Zmniejszenie wydatków dotyczyło w szczególności<sup>16</sup> kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy – 172.200 tys. zł (tj. 21% w porównaniu z 2010 r., w którym

---

<sup>14</sup> M.in. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 123, poz. 1019 ze zm.).

<sup>15</sup> Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2010 r. po korekcie wyniosła 12,4%.

<sup>16</sup> Według danych ze sprawozdania o symbolu MPiPS-02 w ujęciu kasowym.

wydatkowano 819.800 tys. zł), szkoleń – 83.000 tys. zł (27%, w 2010 r. – 306.900 tys. zł), podjęcia działalności gospodarczej – 419.900 tys. zł (30,2%, w 2010 r. – 1.389.100 tys. zł), robót publicznych – 147.900 tys. zł (31,2%, w 2010 r. – 474.300 tys. zł), stypendiów – 928.400 tys. zł (44,6%, w 2010 r. – 2.082.100 tys. zł).

Ograniczenie środków na aktywizację zawodową spowodowało, iż urzędy pracy kierowały na szkolenia mniejszą liczbę osób. W 2011 r. skierowano 53,8 tys. osób, czyli o 128,6 tys. mniej, niż w 2010 r. (182,4 tys. osób – zmniejszenie o 70,5%). W 2011 r. szkoleniami objęto 2,7% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (1.968.660 przeszkolonych osób – średnia z 12 miesięcy); w porównaniu z 2010 r. (9,2%) oznacza to spadek o 6,5 pkt procentowego.

Także w przypadku popularnego instrumentu rynku pracy, jakim jest staż wykonywany w miejscu pracy, odnotowano spadek tej formy wsparcia – w 2011 r. urzędy pracy skierowały 110,5 tys. osób, tj. o 63,1% mniej niż w 2010 r. Podobna sytuacja miała miejsce w wypadku przygotowania zawodowego dorosłych – w 2011 r. skierowano 336 bezrobotnych, tj. o 69,6% mniej niż w roku poprzednim.

Mimo zmniejszenia środków Funduszu na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu odnotowano także pozytywne zjawisko, jakim jest wzrost efektywności form udzielanego wsparcia. Np. efektywność szkoleń indywidualnych w 2011 r. (44,2%) zwiększyła się o 9,4 pkt procentowego, w porównaniu do 2010 r., a efektywność szkoleń grupowych (42,8%) zwiększyła się o 8,8 pkt procentowego. Zatrudnienie, w trakcie trwania lub w okresie do 3 miesięcy po ukończeniu stażu, w 2011 r. podjęło 91,5 tys. osób, tj. 53,2% osób, które ukończyły staż; wzrost w porównaniu z 2010 r. o 10,7 pkt procentowego.

5. Wydatki na refundację pracodawcom wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników przygotowujących się do zawodu w wysokości 170.000 tys. zł zwiększono do 323.100 tys. zł, tj. o 153.100 tys. zł (o 90,1%), po uprzednim uzyskaniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zgody Ministra Finansów oraz pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP na podstawie art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych. Zwiększenia planu wydatków dokonano ze środków pieniężnych Funduszu oraz w ramach przesunięć w ciągu roku środków między zadaniami. Wydatki z tego tytułu wyniosły 287.118 tys. zł, tj. 88,9% planu po zmianach (168,9% planu według ustawy budżetowej) i były o 57.118 tys. zł (o 24,8%) wyższe od wykonania w 2010 r. (230.000 tys. zł).

Szczegółowe warunki i tryb udzielania refundacji określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom<sup>17</sup>. Nowelizacja rozporządzenia, wprowadzona od 1 stycznia 2009 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom<sup>18</sup>, uściśliła, iż umowy o refundację należy zawierać na cały dwu lub trzyletni okres przygotowania zawodowego.

Zmiana dotychczasowych umów jednorocznych na dwu lub trzyletnie spowodowała trudności w oszacowaniu i planowaniu kosztów refundacji na następne okresy. Zawarte uprzednio umowy stworzyły zobowiązania na kolejne dwa lub trzy lata, przy jednoczesnym zawieraniu na bieżąco umów. Ponadto wzrost zapotrzebowania na środki z Funduszu wynikał m.in. z większego niż zakładano zainteresowania tą formą wsparcia ze strony pracodawców oraz wzrostu wysokości stawek wynagrodzeń młodocianych pracowników.

---

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 518 ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 235, poz. 1601.



Brak wystarczających środków finansowych spowodował, iż Komendant Główny OHP w 2011 r. wstrzymał zawieranie umów z pracodawcami. Zaplanowana do rozdysponowania w 2011 r. kwota prawie w całości została przeznaczana na finansowanie umów zawartych w latach poprzednich (2009-2010), skutkujących finansowo w 2011 r. Zobowiązania z tytułu zawartych w 2010 r. umów wynosiły w 2011 r. 111.158 tys. zł i dotyczyły 55,5 tys. młodocianych pracowników. Ministerstwo prowadziło, co należy ocenić pozytywnie, bieżącą kontrolę wydatków OHP, w szczególności w zakresie zaciągania zobowiązań na kolejne lata.

6. Z tytułu refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, jednej z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, w 2011 r. wydatkowano 623.448 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach oraz 101,6% w relacji do planu według ustawy budżetowej); wydatki z tego tytułu były o 1.570.387 tys. zł (o 71,6%) niższe od wykonania w 2010 r. (2.193.835 tys. zł).

Dostępne w Ministerstwie dane nie pozwalają na dokonanie oceny efektów przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej w okresie dłuższym niż rok. Stwierdzono, że urzędy pracy nie są zobowiązane do prowadzenia monitoringu dalszych losów osób zakładających działalność gospodarczą dofinansowywaną ze środków Funduszu, po upływie, wymaganego przepisami art. 46 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>19</sup>, dwunastomiesięcznego okresu prowadzenia działalności.

W 2011 r. na wniosek dyrektora Departamentu Funduszy zlecono EU-CONSULT sp. z o.o. (w trybie przetargu nieograniczonego) przeprowadzenie badania ogólnopolskiego nt. *Stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych – przyznawania środków Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej*. Badanie to (jego koszt wyniósł 40 tys. zł) potwierdziło m.in. zasadność stosowania tej formy aktywizacji zawodowej.

Dyrektor Departamentu Funduszy wyjaśnił, że względu na dużą ilość instrumentów rynku pracy i koszty związane z pozyskiwaniem danych, Minister Pracy i Polityki Społecznej nie wymaga prowadzenia badań związanych z wydatkowaniem środków Funduszu w dłuższych okresach. NIK nie podziela tej argumentacji. Wypłacanie z Funduszu Pracy znacznych publicznych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, a także obowiązek przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi, o której mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uzasadnia celowość monitorowania efektywności wykorzystania środków przyznawanych na poszczególne formy aktywizacji w perspektywie kilku lat od udzielenia wsparcia.

7. Wyniki badania dotyczącego przestrzegania przy udzielaniu zamówień publicznych trybu i zasad określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych, którym objęto wszystkie postępowania (4 w trybie z wolnej ręki oraz jedno w trybie przetargu nieograniczonego) przeprowadzone w 2011 r. i finansowane ze środków Funduszu Pracy (wydatki 7.069,4 tys. zł), uzasadniały zgłoszenie uwag do postępowania w sprawie zamówienia na utrzymanie i rozwój *Publicznych Służb Zatrudnienia* (nr 53/DI/WR/2011).

Wniosek o udzielenie zamówienia został zatwierdzony 20 czerwca 2011 r. Przy wyborze oferenta zastosowano tryb z wolnej ręki, wskazując jako podstawę prawną art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo zamówień publicznych, z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów. Z kolei, jako faktyczne uzasadnienie wyboru trybu podano posiadanie tylko przez system informatyczny *Syriusz std* od 27 maja 2011 r. świadectwa zgodności oprogramowania z *Opisem Systemu*

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

teleinformatycznego PSZ wersja 2.0, opublikowanym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 19 kwietnia 2011 r., do którego wykonawca – Sygnity SA posiada autorskie prawa majątkowe. Decyzja nr 1/2.0/PSZ/PUP/2011 z 27 maja 2011 r. w tej sprawie wydana została (na 14 dni przed zatwierdzeniem wniosku o udzielenie zamówienia) przez Dyrektora Generalnego z upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej – na podstawie § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia<sup>20</sup> oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup>, na wniosek Sygnity SA z 27 kwietnia 2011 r.

W dniu 15 lipca 2011 r. została zawarta umowa z Sygnity SA, na podstawie której dyrektor Biura Informatyki zlecił wykonanie usługi polegającej na utrzymaniu i rozwoju *Systemu Publicznych Służb Zatrudnienia*, wsparciu użytkowników oraz usuwaniu błędów i awarii w *Systemie PSZ*. Na *System PSZ* składają się aplikacje: *Syriusz std*, *Monitoring Zawodów*, *Rejestr Instytucji Szkoleniowych*, *Słowniki Centralne*, *Zatrudnienie Cudzoziemców*, a także nowe aplikacje, które zostaną wykonane w ramach umowy. Umowa obowiązuje do 30 czerwca 2013 r., a wartość zamówienia ustalono na 30.598,4 tys. zł brutto (w 2011 r. wydatkowano 6.057,1 tys. zł).

W umowie nie zawarto postanowień odnośnie przeniesienia na nabywcę praw do kodów źródłowych do nowych wersji aplikacji *Systemu PSZ* i ich swobodnej modyfikacji, po zakończeniu okresu, na który umowa została zawarta. Przyjęto natomiast zapis (§ 8 pkt 6), że Ministerstwo, jako zamawiający, posiada prawo do podjęcia zawartości depozytu (kodów źródłowych) bądź skopiowania jego zawartości na dowolny nośnik, a także do bezterminowego korzystania z kodu źródłowego wyłącznie w wypadku wypowiedzenia przez zamawiającego umowy z winy wykonawcy, wypowiedzenia umowy przez wykonawcę, nieprzystąpienia przez wykonawcę do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dalsze świadczenie dowolnej z usług stanowiących przedmiot umowy po zakończeniu jej realizacji, ogłoszenia upadłości wykonawcy i zaprzestania prowadzenia przez niego działalności gospodarczej.

Ustalono, że na etapie przygotowywania zamówienia przez Departament Informatyki, we wniosku o jego udzielenie (w opisie przedmiotu zamówienia, wraz z warunkami realizacji oraz w załączonym projekcie umowy – § 7), nie zakładano przejęcia na własność lub posiadania przez Ministerstwo bezterminowego prawa do korzystania z kodów źródłowych do każdej z nowych wersji aplikacji *Systemu PSZ*. Również przeprowadzona przez Departament Informatyki kalkulacja wartości netto umowy na rozwój i utrzymanie *Systemu PSZ* nie obejmowała praw własności do kodów źródłowych. Zakup kodów mógłby wprowadzić zwiększyć wartość umowy, jednak w dłuższej perspektywie miałby korzystny wpływ na wysokość wydatków związanych z późniejszymi modyfikacjami.

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, iż przypadki określone w § 8 ust. 6 umowy uwzględniają wszystkie sytuacje, w których publiczne służby zatrudnienia mogłyby być pozbawione możliwości korzystania z usługi utrzymania i rozwoju aplikacji *Systemu PSZ*, a także ze wsparcia dla użytkowników końcowych na dotychczasowym poziomie. Ponadto przypadki te zostały zdefiniowane, zgodnie z zapisami istniejącymi w § 10 ust. 6 umowy nr U/5/ZP/2009 z 22 stycznia 2009 r., zawartej między Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich a Sygnity SA, poprzedzającej niniejszą umowę, w ramach której m.in. wykonano Oprogramowanie *Syriusz std*.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 212, poz. 1566 (uchylone z dniem 7 lipca 2011 r.).

<sup>21</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Nieposiadanie kodów źródłowych skutkuje – zdaniem NIK – uzależnieniem się od dostawcy (dotychczasowego wykonawcy *Systemu PSZ*), a tym samym koniecznością powierzenia mu wykonawstwa kolejnych zamówień na rozbudowę i utrzymanie Systemu. Takie działanie może w przyszłości ograniczyć dostęp do zamówienia innym wykonawcom, którzy mogliby się o nie ubiegać w jednym z trybów konkurencyjnych, a tym samym ograniczy konkurencję w wyborze wykonawcy usług.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, w rekomendacjach pn. *Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych*, opublikowanych na stronie internetowej Urzędu w 2010 r., informuje iż przy udzielaniu zamówień na systemy informatyczne, w celu uniknięcia uzależnienia się od jednego wykonawcy po wykonaniu usługi, a także chcąc uzyskać prawo do swobodnej rozbudowy i modyfikacji tego systemu, zamawiający w umowie powinien ująć postanowienia dotyczące m.in. przeniesienia autorskich praw majątkowych do zakupywanego systemu oraz przeniesienia praw do kodów źródłowych do nowo utworzonego systemu.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

#### **Część 31 budżetu państwa:**

- 1) wprowadzenie rozwiązań umożliwiających dochowanie obowiązujących terminów w procesie rozpatrywania i akceptacji wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, m.in. przez zapewnienie skutecznego nadzoru nad jednostkami i komórkami odpowiedzialnymi za nabór, ocenę i przyjmowanie projektów;
- 2) wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych zasad w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz zapewnienie pełnej realizacji postanowień art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, m.in. przez wzmocnienie mechanizmów kontroli finansowej;
- 3) skuteczne stosowanie w ciągu roku budżetowego posiadanych przez dysponenta środków uprawnień, w celu pełnego wykorzystania środków zaplanowanych oraz przyznanych z rezerw celowych;
- 4) ustalenie wewnętrznych zasad obliczania partycypacji poszczególnych części budżetu państwa, których dysponentem głównym jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, w odprowadzanej corocznie składce na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 5) opracowanie wieloletniego planu współpracy międzynarodowej Ministerstwa.

#### **Fundusz Pracy:**

- 6) monitorowanie efektywności, po zakończeniu dofinansowania, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu;
- 7) podjęcie działań zmierzających do zapewnienia pełnego korzystania przez Fundusz Pracy z kodów źródłowych do nowych wersji aplikacji *Systemu Publicznych Służb Zatrudnienia*, wytworzonych przy realizacji umowy z 15 lipca 2011 r. zawartej z **Sygnity SA**;
- 8) zobowiązanie komórek organizacyjnych Ministerstwa, aby przy opracowywaniu wniosków o udzielenie zamówień publicznych dotyczących systemów informatycznych wykorzystywane były rekomendacje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;

9) kontynuowanie bieżącego monitoringu wydatków Ochotniczych Hufców Pracy przeznaczonych na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, w szczególności skutkujących zaciąganiem zobowiązań na przyszłe lata.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.