

**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 Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2011 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej budżetu państwa w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*. Zastrzeżenia dotyczyły realizacji wydatków w tej części.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację dochodów w części 44 budżetu państwa.

Ustalony w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.² plan dochodów dla części 44 w wysokości 318 tys. zł, czyli na poziomie 49,6% wykonania roku poprzedniego, zrealizowany został w 658,8% (2.095 tys. zł). W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział (1.962 tys. zł, tj. 93,7%) miały dochody w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*. Źródłami tych dochodów były głównie – przekazane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – zwroty wynikające z rozliczenia przez gminy dotacji na zrekompensowanie im utraconych dochodów na skutek zastosowania dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej ustawowych zwolnień podatkowych (1.468 tys. zł) oraz z tytułu niewykorzystanych dotacji w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (490 tys. zł).

Uzyskane w 2011 r. dochody zostały w terminie odprowadzone na centralny rachunek budżetu państwa, a kontrola dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych nie wykazała nieprawidłowości.

Według stanu na koniec grudnia 2011 r. wystąpiły w części 44 budżetu państwa należności wymagalne w wysokości 637 tys. zł, z tytułu niewywiązywania się przez beneficjentów z warunków umów o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Stwierdzono, że w wypadkach niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków przez beneficjentów, Ministerstwo wydawało decyzje nakazujące ich zwrot, a gdy wezwanie okazało się nieskuteczne, podejmowało działania windykacyjne. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia te działania.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. Nr 29, poz. 150.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację wydatków w części 44 budżetu państwa.

Dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponenta głównego części 44, zaplanowano wydatki na poziomie 806.217 tys. zł. Zostały one zrealizowane w wysokości 838.535 tys. zł, czyli w 104% kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2011 oraz 99,4% – w relacji do planu po zmianach (843.367 tys. zł).

Zrealizowane w 2011 r. wydatki były o 2,7% niższe od wykonania w 2010 r. Wyniki analizy wprowadzanych w ciągu roku zmian w planie wydatków, na podstawie wewnętrznych decyzji dysponenta części budżetowej wskazują, że dokonano ich z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Nie stwierdzono też przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zgłaszane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Ministra Finansów zapotrzebowania na zasilenie rachunku bankowego wynikało z potrzeb finansowych i z ustalonego harmonogramu realizacji wydatków budżetu państwa w 2011 r. Zasilenie rachunków bankowych dysponenta III stopnia przez dysponenta głównego przebiegało zgodnie z ustalonym harmonogramem i w terminach zapewniających bieżące finansowanie zadań.

- 2.1. W strukturze wydatków zaplanowanych w części 44 największą pozycję stanowiły wydatki w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (747.686 tys. zł). W trakcie roku zostały one zwiększone decyzjami Ministra Finansów o 60.000 tys. zł z rezerwy celowej na realizację Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Wydatki w tym dziale zrealizowano na poziomie 776.344 tys. zł, co stanowiło 103,8% w relacji do ustawy budżetowej na rok 2011 oraz 99,8% – do planu po zmianach. Głównymi pozycjami wydatków były dotacja celowa dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (717.618 tys. zł) oraz środki na realizację Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (58.726 tys. zł), dla którego jako instytucję wdrażającą ustanowiono Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (jednostkę podległą Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej).
- 2.2. Środki dotacji celowej dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wydatkowano na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴, związanych z wypłatą uprawnionym pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz zrekompensowaniem gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej, ustawowych zwolnień z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych. Zasilanie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w środki finansowe przebiegało w 2011 r. zgodnie z harmonogramem i zgłaszanym zapotrzebowaniem.
- 2.3. Na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich wydatkowano 58.726 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Program realizowano w związku z uchwałą Rady Ministrów z 4 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia krajowego Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013. W wyniku ogłoszonego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich konkursu zarejestrowano 4.067 wniosków (187 oceniono negatywnie, a 3.880 pozytywnie). Dofinansowaniem w wysokości 56.825 tys. zł objęto 559 podmiotów.

Dla postępowania konkursowego opracowano *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2011 r.* W rozdziale VII.3. pkt 12 zasad, w

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

odniesieniu do kształtowania list rankingowych dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, zastrzeżono prawo weryfikacji ocen ekspertów oraz możliwość wprowadzania korekt do projektów w zakresie planowanych działań oraz wysokości i struktury budżetu. W sporządzonej przez dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego notatce dotyczącej rozstrzygnięcia konkursu, w przypadku 94 organizacji pożytku publicznego, które nie uzyskały 193-195 punktów, czyli minimalnego poziomu gwarantującego uzyskanie dofinansowania, wskazano na potrzebę korekty punktacji w górę. Np. dla Stowarzyszenie [REDAKTOWANE] zaproponowano podniesienie liczby punktów otrzymanych od ekspertów ze 118 do 195, Europejskiego Centrum Etyki i Bioetyki im. Dobrego Pasterza – ze 125 do 195, a dla Klubu Motorowego CROSS w Lublinie – ze 144 do 193. Wspomnianą notatkę z 6 maja 2011 r. zaakceptował Sekretarz Stanu Pan Jarosław Duda, w związku z czym wskazane w notatce organizacje pożytku publicznego uzyskały dofinansowanie w łącznej wysokości 12.918,9 tys. zł, z tego 10.288,3 tys. zł dotyczyło 2011 r., a 2.630,6 tys. zł – 2012 r. (projekty na okres dwóch lat).

Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego w trakcie kontroli nie był w stanie przedstawić dokumentów określających zasady i kryteria, jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji o korekcie punktacji dla 94 beneficjentów, a tym samym uzyskaniu przez nich dofinansowania. W wyjaśnieniach podał m.in. że *...Informacje o organizacjach potrzebujących dofinansowania pochodziły z licznych spotkań Ministra. Są one efektem jego aktywności na różnych forach w ramach partnerstwa publiczno-społecznego. Decyzja Ministra wynikała z ogólnej oceny danego przedsięwzięcia.*

Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert nie spełniało warunków określonych w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Powinno ono zawierać informację o trybie i kryteriach w odniesieniu do przysługującego ministrowi prawa weryfikacji ocen ekspertów oraz możliwość wprowadzania korekt do projektów w zakresie planowanych działań oraz wysokości i struktury ich budżetu. Zdaniem NIK, w sprawie tej nie dotrzymano zasad uczciwej konkurencji i jawności postępowania, określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którymi współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pożytku publicznego, określona w art. 5 ust. 1, powinna odbywać się z poszanowaniem tych zasad.

2.4. Wydatki w dziale 852 – Pomoc społeczna zrealizowano w wysokości 29.403 tys. zł, tj. na poziomie o 20,8% wyższym od ustalonych w ustawie budżetowej i niższym o 2,8% od przyjętych w planie po zmianach. Obejmowały one dotacje na realizację programów z zakresu pomocy społecznej, takich jak:

- program *Świetlica, dzieci, praca*, na który przewidziano 800 tys. zł, a wydatkowano 795 tys. zł (do dofinansowania wybrano 20 projektów spośród 285 zgłoszonych ofert);
- *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*, na realizację którego przewidziano 5.000 tys. zł a wydatkowano 4.999 tys. zł (do dofinansowania wybrano 52 projekty spośród 215 zgłoszonych ofert);
- program *Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi*, na który przewidziano 3.000 tys. zł, a wydatkowano 2.982 tys. zł; dotację na wsparcie realizacji projektów kierowanych do osób z zaburzeniami psychicznymi otrzymały 73 podmioty wyłonione w drodze konkursu spośród 314 aplikujących;
- program *Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, na który przewidziano 3.549 tys. zł, a wykorzystano 3.505 tys. zł; udzielono m.in. wsparcia w realizacji 20 projektów aktywizacji społeczno-

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

zawodowej z udziałem klubów integracji społecznej oraz na rozpoczęcie 19 gminnych projektów budownictwa socjalnego;

- program osłonowy *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, na który przewidziano 3.000 tys. zł; udzielono wsparcia 91 podmiotom wszystkich szczebli samorządu w wysokości 2.763 tys. zł.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń co do sposobu planowania i prawidłowości przyznawania dotacji w tym dziale.

- 2.5.** Ujęte w ustawie budżetowej wydatki w dziale 750 – *Administracja publiczna* (34.185 tys. zł), zwiększone w ciągu roku do 35.404 tys. zł, zrealizowano w wysokości 32.774 tys. zł (92,6%). Na wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi wykorzystano 20.277 tys. zł Środki na wydatki majątkowe wykorzystano na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (720 tys. zł).

Ministerstwo wywiązywało się w 2011 r. z obowiązku regulowania abonamentu radiowo-telewizyjnego. W części 44 za zarejestrowane odbiorniki poniesiono wydatki w wysokości 5,4 tys. zł.

Wyniki badania, którym objęto 5 postępowań o wartości 1.910 tys. zł spośród 27 zakończonych zawarciem umów na kwotę 5.340 tys. zł i sfinansowanych ze środków części 44 wskazują, że przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ oraz wewnętrzne uregulowania⁷ były w tym zakresie przestrzegane.

Badanie realizacji umów zawartych w związku z postępowaniami o zamówienia publiczne wykazało, że w rozliczeniu umowy nr 62/DPS/WR/2011 z 30 sierpnia 2011 r. z **Qubus Hotel System** sp. z o.o. (122 tys. zł netto), z terminem realizacji w dniach od 16 do 18 października 2011 r., ujęto koszty noclegów z 15 i 19 października 2011 r. (6.160 zł). W rozliczeniu realizowanej w tym samym terminie umowy nr 61/DPS/WR/2011 z **Orbis** SA ujęto natomiast nocleg z 15 października 2011 r. (338 zł).

- 2.6.** Mimo zwiększenia w ciągu roku (z 40.249 tys. zł do 42.617 tys. zł, tj. o 5,9%) wydatków w budżecie środków europejskich, zostały one zrealizowane w wysokości 33.755 tys. zł, czyli na poziomie niższym o 16,1% od określonego w ustawie budżetowej i o 20,8% w planie po zmianach. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło głównie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (30.712 tys. zł) oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (3.043 tys. zł), a miało ono, jak wskazano w rozliczeniu przedłożonym przez PFRON, związek z niezatwierdzeniem w 2011 r. wszystkich wniosków o płatność, ze względu na konieczność ich zweryfikowania.

- 3.** Przeciętne zatrudnienie w części 44 wynosiło 244 osoby i w porównaniu z 2010 r. było wyższe o 3 osoby (o 1,2%). Wzrost przeciętnego zatrudnienia (o 4 osoby) wystąpił w korpusie członków służby cywilnej, natomiast w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń zmniejszył się o jedną osobę. Wydatki na wynagrodzenia (17.737 tys. zł) były wyższe od zrealizowanych w 2010 r. (17.553 tys. zł) o 1%.

- 4.** Badanie sprawozdań budżetowych dotyczących dochodów i wydatków nie wykazały nieprawidłowości, a zawarte w nich dane były zgodne z ewidencją księgową.

Badania analityczne zgodności zapisów księgowych w odniesieniu do 131 faktur o wartości 16.242 tys. zł u dysponenta III stopnia wykazały uchybienia w 19 przypadkach (14,5%). Stwierdzono, że 12 dokumentów

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁷ 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.

finansowych przekazano do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym pięć dni. 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 zatwierdzonego pod względem merytorycznym dokumentu, powinno nastąpić w ciągu pięciu dni licząc od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną, jednakże nie później niż trzy dni przed upływem terminu płatności. W przypadku czterech dokumentów nie można było stwierdzić, w jakim terminie zostały one przekazane, ponieważ ich wpływ do komórki organizacyjnej nie został zaewidencjonowany. Zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 3 § 4 ust. 3 i 4 załącznika do wspomnianego zarządzenia nr 32, na dokumencie finansowym należy zamieścić datę jego wpływu do jednostki a następnie do komórki organizacyjnej. Stwierdzono też, że trzy dokumenty, zatwierdzone przez dyrektorów komórek organizacyjnych lub upoważnionych przez nich pracowników, nie zawierały daty zatwierdzenia. Zgodnie z rozdziałem 4 § 5 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 32, potwierdzeniem na okoliczność dokonania sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym jest złożenie na nim podpisu pod imienną pieczęcią oraz wpisanie daty.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wiarygodność pod względem formalnym dowodów i zapisów księgowych. Pozytywnie ocenia natomiast, w odniesieniu do części 44 budżetu państwa, funkcjonujący w Ministerstwie system rachunkowości, skuteczność systemu kontroli zarządczej, wewnętrznej i finansowej.

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

- 1) prowadzenie postępowań konkursowych mających na celu wyłonienie organizacji pożytku publicznego do dofinansowania w ramach zadań realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na podstawie jasno określonych zasad i kryteriów, z poszanowaniem zasad określonych w art. 5 ust. 1 i 3 oraz art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie;
- 2) wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania przez komórki organizacyjne Ministerstwa wewnętrznych zasad określonych w zarządzeniu nr 32 Dyrektora Generalnego z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych;
- 3) zapewnienie skutecznego nadzoru nad dokonywaniem płatności, w związku z umowami zawartymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

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.