



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH MISIĄG

KPS-4100-02-01/2013

P/13/104

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer  
i tytuł kontroli

P/13/104 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 31 – Praca oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

- Paweł Adamowicz, główny specjalista kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 82589 z 4 stycznia 2013 r.;  
- Radosław Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 82592 z 4 stycznia 2013 r.;  
- Jadwiga Raczyńska, specjalista kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 82591 z 4 stycznia 2013 r.;  
- Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 82590 z 4 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 5)

## II. Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 31 – Praca

### 1. Ocena kontrolowanej działalności

#### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 31 – Praca.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012<sup>2</sup> dochody w części 31 – Praca zostały zrealizowane w 82,4%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., nie dokonywano oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w tej części.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w kwocie 428.629 tys. zł oraz wydatki środków europejskich w kwocie 1.174.829 tys. zł. Stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i występowały sporadycznie.

Ocenę sformułowano na podstawie wyników kontroli 11,6% kwoty wydatków budżetowych, 2,8% kwoty wydatków budżetu środków europejskich oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Księgi prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania sporządzono rzetelnie i terminowo. Pozytywną ocenę uzasadnia także skuteczność systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej prawidłowo i skutecznie wykonywał obowiązki<sup>3</sup> z zakresu nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu.

Ujawnione podczas kontroli uchybienia, niemające istotnego wpływu na realizację budżetu, polegały na:

- błędach formalnych na etapie podpisywania umów z beneficjentami korzystającymi ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;
- jednostkowym błędzie przy zatwierdzeniu dowodu księgowego do wypłaty;
- niezapewnienie przez system komputerowy automatycznej kontroli kompletności zapisów oraz prawidłowej sekwencji dat.

<sup>1</sup> NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

<sup>2</sup> Ustawa budżetowa na 2012 rok z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273). Obowiązywała do 31 grudnia 2012 r.

<sup>3</sup> Art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

## 2. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 2.1. Dochody budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 31 – Praca zaplanowano w kwocie 58.992 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 48.635 tys. zł, tj. w 82,4% kwoty planowanej. Około 60% kwoty dochodów uzyskano z tytułu przejętych zadań od gospodarstw pomocniczych Ochotniczych Hufców Pracy (OHP).

Na niższe o 17,6% wykonanie dochodów wpływ miało niższe o 5.847 tys. zł wykonanie dochodów przez OHP w rozdziale 85394. Ponadto mniejsze o 1.405 tys. zł, tj. o 23,9%, były zwroty wydatków poniesionych na obsługę Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w rozdziale 75001. W porównaniu z 2011 r. dochody zrealizowano w 107,3%, co miało głównie związek z przejściem od 1 stycznia 2012 r. obsługi wspomnianego Funduszu<sup>4</sup>.

W dniu 31 grudnia 2012 r. w części 31 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 7.633 tys. zł, w tym zaległości na kwotę 3.377 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. należności ogółem były niższe o 2.774 tys. zł, tj. o 27%, a zaległości niższe o 3.852 tys. zł, tj. o 53,3%. Należności w kwocie 6.409 tys. zł powstały głównie wskutek niewywiązania się przez beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

(akta kontroli str. 927, 928, 1539-1558, 1607-1613, 3131-3127, 4185)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części 31 budżetu państwa.

Ocena cząstkowa

### 2.2. Wydatki budżetowe

#### 2.2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 31 – Praca zostały zaplanowane w wysokości 379.084 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone do projektu budżetu wyniosły 269.817 tys. zł, tj. 71,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej<sup>5</sup>. Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 71.154 tys. zł. Zmiany wynikały ze:

- 1) zwiększenia budżetu z rezerw celowych o kwotę 69.847 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:
  - sfinansowanie skutków zmian systemowych z tytułu przejętych przez jednostki budżetowe OHP z dniem 1 stycznia 2011 r. zadań poprzednio realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze – 30.970 tys. zł;
  - współfinansowanie działania 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* oraz 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr* w ramach PO KL przez PARP – 13.928 tys. zł;
  - opłacenie części składki do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), a także działalność bieżącą Ochotniczych Hufców Pracy oraz Głównej Biblioteki Pracy i Zabezpieczenia Społecznego – 10.150 tys. zł;
  - finansowanie projektów konkursowych w ramach działań PO KL: 1.3 *Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji społecznej*; 1.5 *Wsparanie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*; 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* i 5.5 *Rozwój dialogu społecznego* – 7.894 tys. zł;
  - realizację przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL) projektów współfinansowanych ze środków PO KL – 4.111 tys. zł;
  - modernizację Ośrodka Szkolenia i Wychowania w Jaciążku w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Woj. Mazowieckiego na lata 2007-2013 – 1.552 tys. zł;
  - wykonanie prac pielęgnacyjno-konserwatorskich w parku zabytkowym w Dobieszku – 157 tys. zł;
- 2) zwiększenia wydatków o kwotę 1.415 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z przeznaczeniem m.in. na:

<sup>4</sup> Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241 ze zm.). W 2012 r. refundowano wydatki związane z obsługą Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

<sup>5</sup> Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń do planowania budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

- opłacenie części składki do MOP – 1.007 tys. zł;
  - działania informacyjno-promocyjne – koprodukcję z TVP serialu o pracownikach pomocy społecznej pn. *Głęboka Woda* – 402 tys. zł;
- 3) zmniejszenia wydatków o kwotę 108 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem do części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

(akta kontroli str. 382-386, 387-454, 504-628, 629-713, 4283)

W 2012 r. plan finansowy w części 31 zmieniony został 146 razy: 98 decyzjami wewnętrznymi, 43 zmianami wprowadzonymi przez Ministra Finansów oraz pięcioma przesunięciami środków między częściami budżetowymi, których dysponentem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej. Plan dysponenta głównego został zwiększony w trakcie 2012 r. z 379.084 tys. zł do 450.237,9 tys. zł, tj. o 71.153,9 tys. zł (o 18,8%). Korekty planu spowodowane zostały głównie potrzebą sfinansowania zmian systemowych OHP<sup>6</sup> oraz zapewnieniem środków na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach PO KL<sup>7</sup>.

Szczegółowym badaniem objęto zmiany wprowadzone na podstawie 15 decyzji, tj. 10,3% ogólnej ich liczby i ustalono, że zostały one dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>8</sup>, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 714-718, 725-926)

Szczegółowym badaniem objęto też wszystkie decyzje Ministra Finansów z grudnia 2012 r. na finansowanie lub dofinansowanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektów z udziałem środków z budżetu UE. Łączna wartość udzielonego zapewnienia finansowania ze środków budżetu państwa wyniosła 1.062 tys. zł, z tego uruchomiono 1.059 tys. zł, natomiast z budżetu środków europejskich, z kwoty udzielonych zapewnień finansowania w wysokości 6.020 tys. zł, uruchomiono środki w kwocie 5.999 tys. zł. Stwierdzono, że wnioski w tej sprawie składane były terminowo, zgodnie z procedurą zatwierdzoną przez Minister Rozwoju Regionalnego. Niewielkie zmiany, polegające na zmniejszeniu kwoty zapewnienia lub przeniesienia jej na lata następne, spowodowane były powstaniem oszczędności, wynikających z rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także zmianą wniosku o dofinansowanie projektu.

(akta kontroli str. 4194-4282)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 69.847 tys. zł wykorzystano 54.457 tys. zł, tj. 78%. Relatywnie niskie wykorzystanie środków dotyczyło głównie projektów UE<sup>9</sup>. Wskaźnik wykorzystania rezerw celowych w 2012 r. obniżył się w stosunku do roku poprzedniego o siedem punktów procentowych. Oznacza to, że wniosek pokontrolny NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.<sup>10</sup>, dotyczący zapewnienia pełnego wykorzystania środków, jest nadal aktualny.

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśnił m.in., że zgodnie z obowiązującą procedurą<sup>11</sup>, ostateczny termin składania wniosków o uruchomienie rezerwy celowej upływał w dniu 5 listopada, a dla projektów, dla których wydano decyzje o zapewnieniu finansowania na 2012 r. – 9 listopada 2012 r. Stąd określone ustawowo lub w obowiązujących procedurach terminy wnioskowania o zmianę przeznaczenia środków, zmianę klasyfikacji wydatków lub zmniejszenia ich wielkości, ograniczyły możliwość dokonania stosownych zmian w budżecie.

Najniższe wskaźniki wykorzystania rezerwy celowej dotyczyły środków przyznanych na realizację:

- projektu pn. *Wyrównanie szans na rynku pracy dla osób 50+* w ramach Priorytetu I PO KL; z przyznanej kwoty 273 tys. zł wykorzystano 44 tys. zł, tj. 16%, co wynikało z uzależnienia

<sup>6</sup> Na sfinansowanie zmian systemowych OHP zaplanowano środki w rezerwie celowej budżetu państwa na 2012 r., w części 83, poz. 57. Podstawą prawną jej utworzenia był art. 94 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Środki na ten cel zaplanowano w rezerwie celowej budżetu państwa na 2012 r., w części 83, poz. 8.

<sup>8</sup> Art. 194 ustawy o finansach publicznych.

<sup>9</sup> Ustalenia kontroli z tego zakresu przedstawiono w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia.

<sup>10</sup> Wystąpienie pokontrolne z 26 kwietnia 2012 r. Nr KPS-4100-02-01/2012.

<sup>11</sup> Dotyczy procedury uruchamiania środków europejskich z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz na pokrycie korekty systemowej w ramach Funduszu Spójności 2004-2006 na 2012 r. Procedura została zatwierdzona przez Minister Rozwoju Regionalnego.

- wypłaty kolejnej transzy środków od akceptacji wniosku beneficjenta o płatność za okres od 1 do 30 kwietnia 2012 r., co po wielokrotnych korektach nastąpiło dopiero 31 grudnia 2012 r.;
- projektów konkursowych w ramach działań 1.3, 5.4 i 5.5 PO KL; z kwoty 7.894 tys. zł wykorzystano 2.968 tys. zł, tj. 37,6%; na poziom wydatkowania wpływ miała zmiana harmonogramów płatności oraz przesunięcie rozpoczęcia realizacji projektów na początek 2013 r.;
  - projektów wyłonionych w procedurze konkursowej w Działaniach PO KL 1.1 *Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy* i 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy integracji społecznej*; z kwoty 643 tys. zł wykorzystano 257 tys. zł, tj. 40% – przyczyną było wnioskowanie przez beneficjentów niższych kwot do wypłaty, mimo iż wysokość środków w rezerwie celowej określono na poziomie przedstawionych przez nich harmonogramów płatności.

(akta kontroli str. 933, 934, 1559-1563, 4176-4179)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie dotyczącym planowania wydatków budżetowych w części 31 – Praca nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagę zwraca duża liczba zmian wprowadzonych do planu finansowego w części 31 – zmieniony został on w 2012 r. 146 razy, w tym m.in. 98 decyzjami wewnętrznymi i pięcioma przesunięciami środków między częściami będącymi w dyspozycji Ministra. Zmiany te w 30% ich liczby dotyczyły uruchomienia środków z rezerw celowych.

Zgłoszone przez dysponenta części 31 – Praca wydatki zostały zaplanowane zgodnie z limitami określonymi przez Ministra Finansów, a dokonane w ciągu roku zmiany w planie wydatków miały związek z zapewnieniem finansowania realizowanych zadań.

#### Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

### 2.2.2. Realizacja wydatków budżetowych

1. Zrealizowane w części 31 – Praca wydatki wyniosły 428.629 tys. zł, tj. 95,2% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. były wyższe o 22.169 tys. zł, tj. o 5,5%. Szczegółowym badaniem objęto wydatki poniesione w związku z zamówieniami publicznymi, zawartymi umowami cywilnoprawnymi, a także koszty delegacji krajowych i zagranicznych w łącznej kwocie 49.856 tys. zł, tj. 11,6% wydatków w części 31.

W dniu 31 grudnia 2012 r. zobowiązania w części 31 wyniosły 13.078 tys. zł i były wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 648 tys. zł, tj. o 5,2%. Główną pozycją były zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składników pochodnych od wynagrodzeń (12.720 tys. zł), które w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 2,6%. Na ich wzrost wpływ miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników przejętych z Biura Krajowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i z tytułu wzrostu od 1 stycznia 2012 r. wynagrodzeń w Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Pozostałe zobowiązania dotyczyły wydatków w Ministerstwie i CRZL. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1551, 1641-1644)

2. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* (49,8% wydatków ogółem) i wyniosły 213.647 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. Zostały zrealizowane w rozdziale 85336 *Ochotnicze Hufce Pracy*.

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* (31,3% wydatków ogółem) wyniosły 134.093 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach. Zrealizowano je w rozdziałach:

- 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 76.448 tys. zł;
- 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich* – 27.634 tys. zł;
- 75072 *Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog* – 1.948 tys. zł;
- 75076 *Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE* – 138 tys. zł;
- 75095 *Pozostała działalność*<sup>12</sup> – 27.925 tys. zł.

W dziale 750, rozdział 75071 CRZL, par. 2009 *Dotacje celowe w ramach programów z udziałem środków europejskich*, wydatki zrealizowano w kwocie 10.092 tys. zł, tj. 82,1% planu po zmianach. W stosunku do ustawy budżetowej zostały zwiększone do kwoty 12.293 tys. zł, tj. o 55,1%. Zwiększenie to miało głównie związek z realizacją projektu pn. *Tworzenie i rozwijanie usług pomocy i integracji społecznej*. Na poziom wykonania planu wydatków wpłynęły m.in. zwroty niewy-

<sup>12</sup> W zakresie dotyczącym zadań ministra właściwego ds. pracy.

korzystanych dotacji celowych w kwocie 1.524 tys. zł, a także niepełne wykorzystanie przez beneficjentów środków w ramach działań PO KL 1.1 *Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy* i 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy integracji społecznej*.

Nie wykorzystano też w pełni środków w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*. Poniesione wydatki (18,4% łącznej ich kwoty) wyniosły 79.094 tys. zł, tj. 88,2% planu po zmianach. Zrealizowano je w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- 15001 *Drukarnie* - 3.545 tys. zł;
- 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* - 18.643 tys. zł;
- 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* - 56.906 tys. zł.

Pozostałe wydatki poniesiono w działach 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* i 752 *Obrona narodowa*.

(akta kontroli str. 1543-1550, 1614-1628, 3129-3147, 4170, 4172)

W 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej dwukrotnie zablokował wydatki<sup>13</sup> w części 31 na łączną kwotę 2.935 tys. zł. Decyzją z 11 grudnia 2012 r. na kwotę 164 tys. zł zablokował w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdział 85336 *OHP* niewykorzystane środki i oszczędności powstałe przy realizacji przez OHP projektów w ramach PO KL, natomiast decyzją z 21 grudnia 2012 r. na kwotę 2.770 tys. zł w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* zablokował niewykorzystane środki na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach PO KL.

(akta kontroli str. 722, 724)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwocie 69.775 tys. zł (16,3% ogółu wydatków w części 31) poniesiono na: sfinansowanie wynagrodzeń wraz ze składnikami pochodnymi (40.827 tys. zł), opłacenie składki do Międzynarodowej Organizacji Pracy (13.747 tys. zł), obsługę działalności Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (3.991 tys. zł). Pozostałą kwotę wydatkowano m.in. na inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne oraz bieżące utrzymanie urzędu.

(akta kontroli str. 1543-1550, 4285, 4289)

**3.** Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 301.372 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 21.827 tys. zł, tj. o 7,8%. Głównymi pozycjami w tej grupie były: wynagrodzenia ze składnikami pochodnymi w kwocie 172.563 tys. zł (57,2%) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w kwocie 89.007 tys. zł (29,5%).

(akta kontroli str. 1543-1550, 1614-1628, 4287)

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w części 31, wynoszące w 2012 r., w przeliczeniu na pełne etaty, 7.084 osób, było wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 85 osób, tj. o 1,2%.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz ze składnikami pochodnymi) dysponenta głównego w kwocie 166.726 tys. zł wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 5.650 tys. zł, tj. o 3,5%. Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał przede wszystkim z przejęcia od 1 stycznia 2012 r. przez Ministerstwo 40 pracowników FGŚP<sup>14</sup> oraz realizacji programu pn. *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.*

Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

W 2012 r. przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w części 31 wyniosło 449 osób i było wyższe w porównaniu z 2011 r. o 43 osoby, tj. o 10,6%<sup>15</sup>.

Wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia w 2012 r. wyniosły 34.864 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych w 2011 r. o 3.548 tys. zł, tj. o 11,3%. Zaplanowane wydatki na 2012 r. w kwocie 35.222 tys. zł były wyższe od planu na 2011 r. (31.728 tys. zł) o 3.494 tys. zł, tj. o 11%<sup>16</sup>, a ich limit nie został przekroczony.

(akta kontroli str. 1568, 1569, 4287, 4366, 4367-4389)

<sup>13</sup> Art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>14</sup> Por. art. 70 i 91 pkt 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>15</sup> Wzrost spowodowany był głównie przejęciem pracowników byłego Biura Krajowego FGŚP.

<sup>16</sup> Jak wyżej – z tytułu ich zatrudnienia w Ministerstwie wydatkowano 2.757 tys. zł.

4. W 2012 r. z części 31 wydatkowano 410,3 tys. zł na sfinansowanie 190 umów cywilnoprawnych, z tego 16 na kwotę 38,2 tys. zł zawartych z własnymi pracownikami na przygotowanie artykułów do czasopisma *Służba Pracownicza* oraz osiem na przeprowadzenie wykładów i szkoleń finansowanych także z części 44 i 63, na realizację których z części 31 wydatkowano 11,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1521- 1533, 2483-2611, 3841-3853, 3854-3866, 3979)

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów cywilnoprawnych (10,5%) na łączną kwotę 142,7 tys. zł (34,8% wydatków). W wypadku czterech umów o dzieło na kwotę 34,3 tys. zł (24%): na przygotowanie prezentacji projektu ustawy wydłużającej urlop macierzyński, zmian w Kodeksie Pracy oraz czterech projektów ustaw prorodzinnych za kwotę 12 tys. zł<sup>17</sup>, wykonanie ekspertyzy prawnej za kwotę 3,3 tys. zł<sup>18</sup> oraz dwóch umów na wykonanie opracowania za kwotę 19 tys. zł<sup>19</sup>, stwierdzono, co następuje:

1) Wykonanie pierwszej z umów wymagało przygotowania prezentacji w programie Power Point. Praca wymagała podstawowej znajomości programu i koncentrowała się na graficznym ujęciu opracowanych materiałów i mogła być – zdaniem NIK – wykonana w ramach obowiązków służbowych (ponad 50 osób przeszkolono w zakresie tego programu, o różnym stopniu zaawansowania). W tej sytuacji wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz, wskazujące na konieczność zlecenia jej wykonania na zewnątrz z uwagi na stopień skomplikowania, nie są przekonujące.

(akta kontroli str. 2812-2856, 2877-2878, 2880-2889, 2895, 2904)

2) W odniesieniu do umowy na wykonanie ekspertyzy prawnej (o celowości i możliwości powołania organu nadzorczo-zarządczego Rady FP, postulowanego przez partnerów społecznych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w opracowaniu pn. *Proponowane zmiany z zakresu wydatkowania środków z Funduszu Pracy*) ustalono, że mimo wymogu jej osobistego wykonania (par. 2 pkt 1 umowy) została zrealizowana wspólnie z inną osobą, a jej część stanowił (bez podania źródła) fragment artykułu tej osoby pt. *O potrzebie badań nad skutecznością prawa zatrudnienia* opublikowanego półtora roku wcześniej (w Monitorze Prawa Pracy Nr 4/11 z 1 kwietnia 2011 r.).

Wyjaśniając okoliczności przyjęcia wspomnianego dzieła bez zastrzeżeń, Dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego powołał się m.in. na *nienaruszalność autonomii badawczej wykonawcy dzieła*. Przyjmując dzieło kierowano się merytoryczną zawartością. Fakt, iż ekspertyza musi być wykonana przez niezależnego eksperta, nie dawał uprawnienia do wkraczania w zagwarantowaną ekspertowi autonomię badawczą. Ponadto wybór metod badania nie leżał w sferze decyzyjnej Departamentu, a biorąc pod uwagę inicjatora ekspertyzy oraz jej walor niezależności, mogłoby to być odebrane jako próba ingerencji w tę niezależność. Podał również, że nie ma możliwości weryfikowania tekstów, a tym samym fakt, iż część opracowania może stanowić kopię fragmentu opracowania już opublikowanego nie był brany pod uwagę – dzieło zostało przyjęte w dobrej wierze, jako spełniające wymogi. Z faktu autonomii badawczej, jak i niezależności ekspertyzy wynika, że każde tego typu dzieło w zależności od swojej specyfiki, może być obarczone prawdopodobieństwem wystąpienia błędu.

Mając na uwadze niezgodność wykonania dzieła z umownym warunkiem osobistego jego wykonania, NIK wyjaśnień tych nie może zaakceptować.

(akta kontroli str. 2722-2810, 2897-2902)

3) Przed podpisaniem dwóch pozostałych umów o dzieło, na wykonanie współautorskiego opracowania nt. rozwiązań sprzyjających zwiększeniu zatrudnienia osób młodych w Polsce (przeгляд dobrych praktyk w krajach UE wraz z propozycją ich implementacji w polskim prawie oraz rekomendacje zmian legislacyjnych i organizacyjnych), nie została dokonana kalkulacja wartości zamówienia. Wyjaśnienia wskazujące na pilność zawarcia umowy (bez wskazania okoliczności), nie mogą być uznane za wystarczające z uwagi na obowiązującą wewnętrzną regu-

<sup>17</sup> Umowa Nr ZL/2012/11/00161/31 z 14 listopada 2012 r. Wniosek Dyrektora Dep. Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

<sup>18</sup> Umowa Nr 11/DDP/EKS/2012 z 29 października 2012 r. Wniosek Dyrektora Dep. Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

<sup>19</sup> Umowy nr: ZL/2012/03/00048/31 i ZL/2012/03/00049/31 z 16 stycznia 2012 r. zawarte z dwoma osobami na kwotę po 9,5 tys. zł. Wniosek Dyrektora Dep. Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

lację, jednoznacznie wskazującą, że udzielenie zamówienia powinno być poprzedzone rozeznaniem rynku<sup>20</sup>.

W odniesieniu do pozostałych objętych badaniem umów, prace zostały wykonane oraz prawidłowo odebrane i sfinansowane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Nie stwierdzono przypadków zawierania umów zleceń z pracownikami na realizację zadań o tym samym charakterze, co zadania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę<sup>21</sup>. Żadna z tych umów nie dotyczyła zlecenia i opłacenia zadań niepotrzebnych, które w rzeczywistości nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 2812, 2878, 2879, 2905-3117)

5. W 2012 r. pracownicy Ministerstwa odbyli 464 delegacji krajowych i 240 zagranicznych, na które wydatkowano z części 31 odpowiednio 213,5 tys. zł i 571,7 tys. zł. W wyniku badania prawidłowości rozliczenia kosztów połowy odbytych delegacji krajowych i zagranicznych (na łączną kwotę 270 tys. zł) stwierdzono, że były przestrzegane wewnętrzne uregulowania w tym zakresie wydane przez Dyrektora Generalną<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 1572-1574, 1686-1844)

6. Wydatki majątkowe w 2012 r. wyniosły 12.099 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 4.349 tys. zł. I tak:

- dział 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 6.071 tys. zł, co stanowiło 50,2% wydatków ogółem oraz 99,4% planu po zmianach; na inwestycje budowlane wydatkowano 5.025 tys. zł, a na zakupy inwestycyjne – 1.046 tys. zł;
- dział 750 *Administracja publiczna* – 5.959 tys. zł, tj. 49,3% wydatków ogółem i 99,4% planu po zmianach; na inwestycje budowlane wydatkowano 4.948 tys. zł, a na zakupy inwestycyjne – 1.011 tys. zł;

Pozostałe wydatki majątkowe w kwocie 69 tys. zł zrealizowano w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* i 921 *Biblioteki*.

Wydatki pokrywały rzeczowy plan wydatków na 2012 r. i były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Obejmowały przebudowę pomieszczeń (w budynkach przy ul. Nowogrodzkiej i ul. Limanowskiego w Warszawie) – 4.948 tys. zł, przebudowę zespołu obiektów szkolnych (przy ul. Zamenhofska w Zielonej Górze) – 1.649 tys. zł oraz roboty budowlane w innych obiektach (zajmowanych przez ośrodki szkolenia i wychowania oraz centra kształcenia i wychowania). W ramach zakupów inwestycyjnych zakupiono głównie wyposażenie nowo oddawanych obiektów OHP, wymieniono wyeksploatowane urządzenia i środki transportu, zakupiono infrastrukturę teleinformatyczną oraz sprzęt komputerowy z oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 4288, 1543-1550, 1845-1873)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 614 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach i w porównaniu z 2011 r. były wyższe o 176 tys. zł, tj. o 40%. Wyższa realizacja wydatków była wynikiem wypłat odpraw dla pracowników byłego Biura Krajowego FGŚP (183 tys. zł).

(akta kontroli str. 4287)

7. W 2012 r. w Ministerstwie podpisano z podmiotami wyłonionymi w postępowaniach o zamówienie publiczne 47 umów na kwotę 88.305,2 tys. zł brutto. Na ich realizację w 2012 r. wydatkowano 33.675,9 tys. zł. Z części 31 sfinansowano 24 umowy na kwotę 4.247,4 tys. zł (12,6%).

Szczegółowym badaniem objęto siedem postępowań na kwotę 6.529 tys. zł, z tego cztery w trybie z wolnej ręki na kwotę 3.635 tys. zł i trzy w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 2.894 tys. zł. W 2012 r. wydatkowano łącznie 3.215,3 tys. zł, w tym 2.726,3 tys. zł z części 31.

7.1. Na objęte badaniem postępowania dotyczące realizacji zamówień udzielonych w trybie z wolnej ręki wydatkowano 1.780,4 tys. zł. Wartość szacunkową zamówień przyjęto na podstawie kosztorysów inwestorskich zamawiającego. Trzy z nich udzielono jako zamówienia uzupełniają-

<sup>20</sup> Par. 7 zarządzenia Nr 1 Dyrektora Generalnej z 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych.

<sup>21</sup> Art. 22 par. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>22</sup> Zarządzenia Dyrektora Generalnej Nr 24 z 10 sierpnia 2010 r. w sprawie zasad i trybu organizacji podróży służbowej na obszarze kraju i Nr 7 z 24 maja 2012 r. w sprawie zasad organizacji i rozliczania podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych w MPiPS (wcześniej – zarządzenie Nr 12 z 24 czerwca 2009 r., zmienione zarządzeniem Nr 30 z 18 listopada 2009 r.).



ce<sup>23</sup>, natomiast jedno na roboty dodatkowe<sup>24</sup> (wszystkie dotyczyły robót w budynku przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie). W wypadku zamówień uzupełniających wydatkowano 1.309,8 tys. zł, a ich wartość wynosiła 2,1%, 16,7% i 3,2% wartości zamówień podstawowych. Na realizację zamówienia na roboty dodatkowe wydatkowano 470,6 tys. zł, a jego wartość wyniosła 6,7% wartości zamówienia podstawowego.

**7.2.** Na realizację, w trybie przetargu nieograniczonego, trzech postępowań na: dostawę sprzętu komputerowego, utrzymanie w stałej sprawności technicznej instalacji i systemów serwerowni oraz rozbudowę zasobów infrastruktury sieciowej, zawarto umowy na kwotę 2.894 tys. zł, z czego w 2012 r. wydatkowano 1.434,9 tys. zł, w tym 945,9 tys. zł z części 31.

Dla wskazanych postępowań przeprowadzono kalkulację kosztów, w celu określenia szacunkowej wartości zamówienia. Przygotowano ją na podstawie analizy dotychczas zawieranych umów oraz rozeznania rynku drogą elektroniczną. Badaniem objęto postępowania dotyczące:

- dostawy sprzętu komputerowego<sup>25</sup>; wartość zamówienia ustalono na kwotę netto 392,5 tys. zł; zgłosił się jeden oferent z ofertą o wartości 398,8 tys. zł i na taką kwotę zawarto umowę; dokumentacja przyjęcia zakupionego sprzętu oraz potwierdzająca jego wprowadzenie na stan środków trwałych była zgodna ze specyfikacją określoną w umowie z dostawcą;
- utrzymania w stałej sprawności technicznej instalacji i systemów serwerowni w ciągu 4 lat (po 70 tys. złotych rocznie); do postępowania przystąpił jeden oferent z ceną 396,8 tys. zł; Dyrektor Generalna wyraziła zgodę na zwiększenie jego wartości o 52,8 tys. zł do 396,8 tys. zł i na taką kwotę zawarto umowę<sup>26</sup>; w 2012 r. na realizację umowy wydatkowano 83,3 tys. zł, z tego 50 tys. zł z części 31;
- rozbudowy zasobów infrastruktury sieciowej oraz wsparcia i pomocy technicznej<sup>27</sup>; do postępowania przystąpił jeden oferent oferując usługę w cenie 2.140 tys. zł, z którym zawarto umowę na kwotę 2.098,4 tys. zł brutto; w 2012 r. na jej realizację wydatkowano 952,9 tys. zł, z tego 629,4 tys. zł z części 31.

Objęte badaniem postępowania przeprowadzono zgodnie z prawem zamówień publicznych i wewnętrznymi procedurami<sup>28</sup>. Rzetelnie prowadzono ich dokumentację, a rozliczenia prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Poniesione wydatki były celowe – ujęto je w planie rzeczowo-finansowym wydatków inwestycyjnych na 2012 r.

(akta kontroli str. 1845-1873, 1918-2309, 2337-2482, 3969-3977, 4111)

**8.** Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej, w ramach wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków UE w ramach PO KL, kwotę 68.393 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 98.429 tys. zł, tj. o 43,9%. Wydatkowano 85.642 tys. zł<sup>29</sup> w rozdziałach: 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*, 15012 *PARP* i 75071 *CRZL*, z tego:

- 18.643 tys. zł na projekty realizowane przez Departament Wdrażania EFS;
- 56.907 tys. zł przekazano dla *PARP*;
- 10.092 tys. zł przekazano dla *CRZL*.

Umowy z beneficjentami na realizację zadań w ramach PO KL były zawierane przez kierownictwa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (*PARP*) i *CRZL* samodzielnie, z wyjątkiem własnych projektów systemowych<sup>30</sup>. Dotacje w rozdziale 15011 stanowiły wkład krajowy, jako uzupełnienie płatności realizowanych w ramach budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 4287, 4300, 1543-1550, 1614-1628)

<sup>23</sup> Art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Zamówienia Nr 7/BA/WR/2012, 24/BA/WR/2012 i 57/BA/WR/2012.

<sup>24</sup> Art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy jak wyżej (zamówienie Nr 13/BA/WR/2012).

<sup>25</sup> Zamówienie Nr 65/DI/PN/2012.

<sup>26</sup> Art. 93 ust 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

<sup>27</sup> Zamówienie Nr 46/DI/PN/2012.

<sup>28</sup> Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Generalnej z 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych.

<sup>29</sup> Por. podrozdział 2.3.2. pn. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich.

<sup>30</sup> Jak wyżej, pkt 5.1.

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w zakresie dotyczącym wydatkowania środków z części 31 budżetu państwa, nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych w części 31 – Praca.

### 2.3. Wydatki budżetu środków europejskich

Z budżetu środków europejskich z części 31 finansowane były w 2012 r. głównie zadania związane z realizacją PO KL, za którego wdrażanie odpowiadał Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

(akta kontroli str. 1629-1636, 4291-4300, 4392)

#### 2.3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r., w zakresie dotyczącym wydatków środków europejskich w części 31, przygotowano zgodnie z obowiązującymi zasadami<sup>31</sup>. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zwiększona o 428.312 tys. zł, tj. do kwoty 1.212.872 tys. zł na podstawie łącznie 53 decyzji, z tego 21 przeprowadzonych w wyniku decyzji wewnętrznych oraz 24 zmian dokonanych przez Ministra Finansów.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonanych korekt planu budżetu środków europejskich, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków były celowe.

(akta kontroli str. 719-721, 726, 727, 867-926)

#### 2.3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

1. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 1.174.829 tys. zł i stanowiły 96,9% planu po zmianach i 149,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Ze środków tych finansowano głównie projekty realizowane w ramach PO KL, na które przeznaczono 1.172.448 tys. zł, tj. 99,8% ogółu wydatków. Pozostałą kwotę 2.381 tys. zł (0,2%) wydatkowano na projekty w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych realizowanych przez OHP.

2. W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w ramach PO KL realizowano wydatki, które w ustawie budżetowej na 2012 r. określono na poziomie 272.696 tys. zł; w planie po zmianach kwota wydatków wzrosła do 426.355 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 400.400 tys. zł, tj. w 146,8% ustawy budżetowej i 93,9% planu po zmianach.

W rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*, z tytułu płatności dla beneficjentów konkursowych w poddziałaniach 5.4.2, 5.5.2 i 1.3.2 PO KL wydatkowano w 2012 r. 88.267 tys. zł (98,2% planu) na realizację 236 umów. Na poziom realizacji wydatków wpłynęły opóźnienia w zawieraniu umów o dofinansowanie projektów, zmiany harmonogramów płatności i wysokości transz dofinansowania oraz zwroty z tytułu nieprawidłowo wydatkowanych środków. W ramach działania 1.4. *Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej* wydatkowano ponadto 25.160 tys. zł (100% planu)

Ze środków w rozdziale 15012 *PARP* finansowano projekty realizowane w działaniach 2.1 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* i 2.2 *Wsparcie dla systemu adaptacyjności kadr* PO KL. Na dotację celową dla PARP, w ramach działań 2.1, 2.2 oraz 10.1 (pomoc techniczna) PO KL, wydatkowano w 2012 r. 286.973 tys. zł, czyli 136,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 92,2% w planie po zmianach. Na poziom wykonania miały wpływ zwroty z tytułu końcowych rozliczeń projektów, wycofanie się projektodawców z podpisania umów, przedłużający się proces negocjacji i podpisywania umów oraz różnice między zapotrzebowaniem zgłaszanym przez beneficjentów w harmonogramach płatności, a rzeczywistym zapotrzebowaniem wynikającym z wniosków o płatność. Dodatkowym czynnikiem były mniejsze niż założono wydatki partnerów i podmiotów wsparcia.

3. Pozostałe kwoty w ramach budżetu środków europejskich w części 31 realizowane były:

- w dziale 750 *Administracja publiczna* – 104.691 tys. zł (zadania wykonywane przez CRZL, jako Instytucję Wdrażającą);
- w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 669.738 tys. zł (w rozdziałach 85322, jako zwrot kosztów ponoszonych przez powiatowe urzędy pracy oraz 85336, na realizację przez OHP czterech projektów systemowych i konkursowych).

(akta kontroli str. 1629-1636, 3148-3155)

<sup>31</sup> Określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

W 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 1.184.357 tys. zł, które zrealizowano w wysokości 1.184.317 tys. zł. Różnica 40 tys. zł wynikała z anulowanych zleceń płatności.

W 2012 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji zleceń płatności. Zlecenia wykonywane były w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>32</sup>, a w wypadku konieczności realizacji płatności w innym terminie, zgodnie z wnioskiem złożonym w Ministerstwie Finansów. Zlecenia płatności złożone w 2012 r. do zrealizowania w 2013 r. wyniosły 1.454 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1552, 3963, 4123)

**4.** W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich, prowadziły 28 rachunków pomocniczych<sup>33</sup> w NBP, na które wpłynęły środki w wysokości 18.052 tys. zł (zostały one w pełni wykorzystane). Monitorując prawidłowość rozliczeń środków gromadzonych na rachunkach kierowano do jednostek podległych wystąpienia o przekazanie okresowych informacji o stanie środków oraz o przyczynach występowania salda na koniec okresu (saldo na koniec miesiąca wynikały z potrzeby uregulowania płatności pierwszego dnia miesiąca). Nie stwierdzono przypadków finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 3892)

W dniu 31 grudnia 2012 r. zwrócono na rachunek budżetu państwa odsetki od środków europejskich<sup>34</sup> w kwocie 277 tys. zł. Dotyczyły one projektów realizowanych przez Departament Wdrażania EFS (rozdział 15011) i koordynowanych przez PARP (rozdział 15012) oraz działań realizowanych przez CRZL (rozdział 75071)..

(akta kontroli str. 4301-4302)

Minister Pracy i Polityki Społecznej, w związku z niewykorzystaniem środków na projekty realizowane w działaniach PO KL 1.3, 1.5, 5.4 i 5.5 (dział 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*, par. 2007), decyzją z 21 grudnia 2012 r. zablokował<sup>35</sup> planowane wydatki budżetu środków europejskich w części 31 w kwocie 1.565 tys. zł.

(akta kontroli str. 723)

**5.** Badaniem objęto wydatki w dziale 150, rozdział 15011 (dotacje celowe udzielane i rozliczane przez Ministerstwo) w kwocie 33.034 tys. zł, tj. 2,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich. Badanie dotyczyło: prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji, stosowania wymogów formalnych na etapie negocjacji z beneficjentami i podpisywania umów oraz realizacji wskaźników ustalonych we wnioskach o dofinansowanie.

**5.1.** W wyniku badania prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji, którym objęto 42 transze dla sześciu podmiotów na kwotę 1.800,1 tys. zł, tj. 8,4% sumy dotacji w ramach PO KL wynoszącej 21.542,7 tys. zł, stwierdzono, że ich przekazanie nastąpiło na podstawie prawidłowo sporządzonych umów. Dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a płatności realizowano zgodnie z harmonogramem. Wydatki przeznaczono na sfinansowanie zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne. Wypłata i rozliczenie dotacji nastąpiły zgodnie z umowami o dofinansowanie projektów i harmonogramami płatności, które podlegały aktualizacji. Rozliczenia dotacji dokonano zgodnie z procedurami określonymi w *Zasadach Finansowania PO KL* oraz *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO KL*. Nie stwierdzono przypadków ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(akta kontroli, str. 3174-3401)

**5.2.** W wyniku badania stosowania wymogów formalnych na etapie negocjacji z beneficjentami i podpisywania umów, którym objęto dokumentację związaną z rozpatrywaniem wniosków konkursowych i podpisaniem 16 ze 124 umów (12,9%) stwierdzono, że we wszystkich postępowaniach dochowany został termin na wysłanie pism informujących o sposobie rozpatrzenia wniosku konkursowego oraz na przedstawienie stanowiska na etapie negocjacji. W 10 przypadkach (62,5%) nie został natomiast dotrzymany dziesięciodniowy termin na weryfikację i przesłanie do

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>33</sup> Par. 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

<sup>34</sup> Par. 4 ust. 7 rozporządzenia jak wyżej.

<sup>35</sup> Art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

projektodawcy dwóch egzemplarzy umowy, czym naruszono pkt. 6.13.6 *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL* (przekroczenie od jednego do 14 dni).

(akta kontroli str. 3163-3165, 3169-3173, 3408-3447)

**5.3.** W wyniku badania poziomu realizacji wskaźników ustalonych we wnioskach o dofinansowanie (objęto nim 11 wniosków na kwotę 12.982,2 tys. zł, spośród zrealizowanych w 2012 r. 49 wniosków na kwotę 51.846,4 tys. zł), na podstawie danych zawartych w zatwierdzonych wnioskach o płatność stwierdzono, że we wszystkich wypadkach osiągnięto ustalone cele. Na poziomie działania monitorowano realizację wskaźników głównych, natomiast wskaźniki szczegółowe, dotyczące dodatkowych efektów udzielonego wsparcia finansowego, monitorowano na poziomie projektów (na podstawie wniosków o płatność).

Nie stwierdzono nieosiągnięcia kryterium strategicznego, bądź niezrealizowania celu projektu. W dwóch przypadkach stwierdzono natomiast niezrealizowanie zakładanych wartości wskaźników szczegółowych:

- projekt *Razem znaczy lepiej – rozwój sieci NGO w Borach Tucholskich* realizowany przez Lokalną Grupę Działania *Bory Tucholskie* za kwotę 714,8 tys. zł (poddziałanie 5.4.2. PO KL), wskaźniki dotyczące liczby uczestników forów i szkoleń były niższe od zaplanowanego poziomu o 40% i 11,7%;
- projekt *Wdrożenie strategii rozwoju PKPP Lewiatan* realizowany przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych *Lewiatan* za kwotę 1.863,8 tys. zł (poddziałanie 5.5.2. PO KL), wskaźnik osób deklarujących (dzięki przeprowadzonym szkoleniom) wzrost kompetencji osobistych, komunikacyjnych i eksperckich wyniósł 93,5% wartości zaplanowanej.

(akta kontroli str. 2320-2336)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono natomiast uchybienia formalne na etapie podpisywania umów z beneficjentami, polegające na przekroczeniu terminu przesłania do projektodawcy dwóch egzemplarzy umowy o dofinansowanie projektu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

Ocena częściowa

### **3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych**

#### **3.1. Sprawozdawczość dysponenta głównego**

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. dysponenta głównego<sup>36</sup> oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2012 r.<sup>37</sup>.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach<sup>38</sup>.

(akta kontroli str. 1604-1651, 3980-4110, 4120-4122)

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Prawidłowo funkcjonowały mechanizmy zapewniające kontrolę rzetelności sporządzania sprawozdań. Sprawozdania jednostkowe poddawane były kontroli pod względem formalnorachunkowym, tj. sprawdzano, czy nie doszło do przekroczeń w paragrafach kwot dotyczących wykonania wydatków, w porównaniu z kwotami zaplanowanymi, sprawdzano proporcjonalność poniesionych przez jednostkę wydatków w stosunku do upływu czasu, dokonywano weryfikacji sprawozdań pod względem powiązań danych<sup>39</sup>. Ocena ta odnosi się również do sprawozdawczości FP i FGŚP.

<sup>36</sup> Sprawozdania: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-Programy, Rb-28UE i Rb-UN.

<sup>37</sup> Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

<sup>38</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

<sup>39</sup> Np. Rb-27 i Rb-N oraz Rb-28 i Rb-28 Programy.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 48.635,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazane wydatki w kwocie 428.628,7 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 48.635,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1606-1613,1648-1651)

Wykazana w sprawozdaniu Rb-28 kwota wydatków ogółem w 2012 r. wyniosła 428.628,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu UE, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 11.834,9 tys. zł, z tego należności wymagalne 5.118,4 tys. zł i pozostałe należności 6.716,5 tys. zł. Powyższe kwoty wynikały z ewidencji analitycznej do kont 221 i 240<sup>40</sup>.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(akta kontroli, str.1614-1646)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)<sup>41</sup> były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo.

(akta kontroli str. 1570-1603, 2612-2631, 3980-4110, 4120-4122)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponenta głównego, w zakresie dotyczącym sporządzania rocznych sprawozdań i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową w 2012 r.

### 3.2. Sprawozdawczość dysponenta III stopnia

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem także objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako dysponenta trzeciego stopnia<sup>42</sup>, a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r.<sup>43</sup>.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach<sup>44</sup>. Przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 3964-3968)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 4.700,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 104.522,5 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 30 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1570-1603)

<sup>40</sup> Bez OHP, z uwagi na późniejszy termin sporządzania sprawozdania finansowego (do 15 kwietnia).

<sup>41</sup> Zgodnie z przyjętymi przez NIK założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania Rb-BZ1 ograniczono do sprawdzenia zgodności kwot wydatków w nim ujętych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości jego sporządzenia.

<sup>42</sup> Sprawozdania: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

<sup>43</sup> Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

<sup>44</sup> Por. przypis 36.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wyniosła 4.700,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1571, 1586-1588)

Kwota wydatków ogółem w 2012 r. w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 104.522,5 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów.

Kwota należności ogółem w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 5.552,6 tys. zł, z tego należności wymagalne 1,4 tys. zł i pozostałe – 5.551,2 tys. zł. Kwoty te wynikały z ewidencji analitycznej do kont 221 i 240.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(akta kontroli, str. 1572-1574, 1578-1581, 1589-1603)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej jako dysponenta III stopnia w zakresie dotyczącym sporządzania rocznych sprawozdań i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową w 2012 r.

Ocena częściowa

#### 4. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

W Ministerstwie opracowano i zatwierdzono do stosowania politykę (zasady) rachunkowości<sup>45</sup>. Ustanowiono również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów<sup>46</sup>. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się bieżąco.

(akta kontroli, str. 178-178, 199, 366-381)

W Ministerstwie od stycznia 2006 r. funkcjonuje program Qwant (moduł finansowo-księgowy), będący składnikiem systemu Qrezus<sup>47</sup>.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu<sup>48</sup>, a także trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji<sup>49</sup>.

System umożliwiał generowanie sprawozdań budżetowych, jednak były one sporządzane pośrednio przez tworzenie wykazów obrotów i sald, na podstawie których, po weryfikacji i akceptacji, dane sprawozdawcze były zamieszczane w poszczególnych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 1654-1669, 1677-1685, 2692-2705, 4318-4325, 4393)

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (według daty księgowania) i odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych, spośród przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji

<sup>45</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330) oraz zarządzenie Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPIPS, obowiązujące od 1 stycznia 2012 r.

<sup>46</sup> Zarządzenie Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPIPS.

<sup>47</sup> Program wdrożony w I kw. 2006 r. przez firmę QNT Systemy Informatyczne sp. z o.o. System był modyfikowany w okresie ostatnich trzech lat. Stosownie do przyjętych przez NIK założeń do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. przeprowadzono jego kontrolę. Badanie dotyczyło wersji 6.70 [0016]QWANT, moduł F-K Qrezus, podsystem MS Windows.

<sup>48</sup> Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

<sup>49</sup> Art. 23 ust. 1 ustawy jak wyżej.

księgowych<sup>50</sup>. Na podstawie zapisów wyselekcjonowanych z systemu księgowego<sup>51</sup> wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej<sup>52</sup> 114 dowodów na kwotę 49.443,4 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 47,3% zrealizowanych wydatków w części 31 (104.522,5 tys. zł).

Wybrane faktury i rachunki sprawdzono pod kątem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych i wiarygodności: zapisów księgowych, pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą i zgodność faktury z umową, zamówieniem) i ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne (ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych).

Stwierdzono, że zbadane dowody księgowe ujęto we właściwych okresach sprawozdawczych do ksiąg rachunkowych<sup>53</sup>. Z wyjątkiem opisanego poniżej przypadku, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

Jeden ze 114 dokumentów finansowych na kwotę 7.333,3 tys. zł<sup>54</sup> na etapie kontroli merytorycznej nie został opatrzony datą i podpisem, czym naruszono postanowienia pkt 6, par. 5, rozdział 4 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych.

(akta kontroli, str. 366-380, 1653, 1674-1676, 4141-4146, 4303-4315, 4321-4325, 4355-4365)

Ponadto stwierdzono, że funkcjonujący w Ministerstwie system księgowości komputerowej nie zapewniał kontroli kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat. Spośród 15.282 zapisów w dzienniku obrotów stwierdzono 371 (2,5%) przypadków błędnej sekwencji dat, polegającej na wprowadzeniu daty operacji gospodarczych niezgodnej ze stanem faktycznym (wprowadzona data operacji gospodarczej jest późniejsza od daty wystawienia dowodu księgowego). Zauważyć należy, że pkt 3 par. 6 Polityki rachunkowości stanowi, że ewidencję operacji gospodarczych prowadzi się (...) w porządku chronologicznym i systematycznym, tj. bieżąco, w kolejności dat ich dokonania, z podziałem na (...) okresy sprawozdawcze, w sposób wiarygodny i kompletny.

Nie stwierdzono by powyższa nieprawidłowość miała wpływ na sprawozdawczość budżetową.

Z dniem 19 marca 2013 r. wprowadzono modyfikacje umożliwiające kontrolę daty operacji gospodarczej i daty wystawienia z bieżącym rokiem księgowym; kontrolę zgodności numeru dokumentu z miesiącem daty dokumentu księgowego; wymagalność dat operacji gospodarczej i wystawienia dokumentu księgowego oraz kontrolę daty wystawienia dokumentu księgowego względem daty operacji gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 1670-1673, 4141-4146, 4304, 4388-4391)

Ustalone  
nieprawidłowości

Jeden dokument finansowy na etapie kontroli merytorycznej nie zawierał daty i podpisu na dowód akceptacji merytorycznej. Ponadto system księgowości komputerowej, przed jego modyfikacją wprowadzoną w czasie kontroli NIK, nie zapewniał kontroli kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. NIK wniosowała m.in. o wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych zasad w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Stwierdzono wówczas nieprawidłowości w 19,3% zbadanych dokumentach księgowych. Wyniki niniejszej kontroli wskazują na znaczącą poprawę w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo opisanych uchybień formalnych, ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ocena częściowa

## 5. Działania podejmowane przez dysponenta części w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej podlegały: Centrum Partnerstwa Społecznego *Dialog* im. A. Bączkowskiego, CRZL, Zakład Wydawniczo-Poligraficzny i Urząd ds. Kombatantów

<sup>50</sup> Spośród pozycji operacji wyeliminowano zapisy: dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości), będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe (zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne) oraz dotyczące transakcji o wartości poniżej 50 zł.

<sup>51</sup> Grupy: 4 *Wydatki bieżące jednostek budż.* i 6 *Wydatki majątkowe*, z wyłączeniem par.: 401-408, 411-415, 418-420 i 444.

<sup>52</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>53</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

<sup>54</sup> Nr 31-FA/2012/02/227.

i Osób Represjonowanych. Jednostkami nadzorowanymi były: Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, OHP, PFRON i ZUS.

Nadzór i kontrola nad całością gospodarki finansowej podległych jednostek były bieżąco sprawowane przez Ministra w następujących formach:

1) analiz kwartalnych sporządzanych przez Biuro Budżetu i Finansów i zatwierdzanych przez Dyrektora Generalną Informacji o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w częściach 31, 44 i 63; ich przedmiotem były zagadnienia określone w art. 175 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a na podstawie wyników analiz formułowano wnioski i zalecenia dla podległych dysponentów, dotyczące m.in. wykonania dochodów, poziomu wykorzystania środków i zapotrzebowania na nie, a także oczekiwanych efektów realizowanych zadań, m.in. przez weryfikowanie danych w sprawozdaniach, pod kątem wykonania planu;

2) kontroli przeprowadzonych przez Biuro Kontroli<sup>55</sup>; łącznie zrealizowano 62 kontrole, z tego 53 planowe i 9 doraźnych, które przeprowadzono u 49 beneficjentów, w 9 komórkach organizacyjnych Ministerstwa, 5 jednostkach nadzorowanych oraz jedną we Władzy Wdrażającej Programy Europejskie; przeprowadzono też 9 kontroli w ramach systemu kontroli zarządczej (dotyczyły one m.in.: wykorzystania przez beneficjentów środków w ramach *Programu wspierania jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu Lokalnego Systemu Opieki nad Dzieckiem i Rodziną*, Konkursu Inicjatyw Organizacji Pozarządowych, PO FIO, realizację przez PFRON dofinansowania zadań zleconych organizacjom pozarządowym w latach 2008-2011); w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia pokontrolne, których realizacja była monitorowana;

3) realizację planu audytu wewnętrznego<sup>56</sup>, w którym uwzględniono m.in.: trzy zadania zapewniające (ocena funkcjonowania mechanizmów kontrolnych dotyczących kontroli finansowej oraz polityki bezpieczeństwa IT oraz tworzenia prawa), pięć doradczych (zarządzanie ryzykiem, opracowania i wdrożenie ramowych zasad analizy ryzyka w obrębie resortu, przeprowadzenie procesu samooceny, nadzór nad realizacją audytu zewnętrznego PT PO KL i założenia zasad wdrożenia EFS w nowym okresie programowania) i jedno sprawdzające (realizacja projektów systemowych w ramach PO KL); w wyniku analizy ryzyka określono 10 obszarów działalności z określeniem jego poziomu (wysoki poziom określono dla: wykonywania budżetu, systemu kontroli zarządczej i zamówień publicznych – we wspomagającym obszarze działalności oraz w systemie wdrażania programów finansowanych ze środków UE – w podstawowym obszarze); w 2012 r. zrealizowano 9 zadań, w wyniku których wydano zalecenia i opinie oraz przeprowadzono 5 czynności sprawdzających (dotyczyły one oceny procesu kontroli w ramach PO KL, funkcjonowania sieci EURES, sprawowania nadzoru nad inwestycjami, efektywności funkcjonowania ZWP oraz Departamentu Wdrażania EFS).

(akta kontroli, str. 1304-1465, 1495-1518, 1900-1903, 3448-3840, 3867-3882, 4112-4119)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w zakresie dotyczącym sprawowania nadzoru i kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca kolejny raz uwagę, że mimo wykonywania działań nadzorczych, podczas realizacji budżetu państwa w 2012 r. w części 31, tak jak i w roku poprzednim, w niepełnym stopniu zrealizowano wydatki, głównie ze środków rezerw celowych<sup>57</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części 31 budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

### III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy w 2012 r.

#### 1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>58</sup> wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Ocena cząstkowa

Ocena ogólna

<sup>55</sup> Biuro Kontroli realizowało zadania kontrolne w Ministerstwie na podstawie zarządzenia Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w MPiPS, a w jednostkach podległych – przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

<sup>56</sup> Badania audytowe przeprowadzało Samodzielne Stanowisko ds. Audytu.

<sup>57</sup> Por. podrozdział 2.2.1. pn. *Planowanie wydatków budżetowych*.

<sup>58</sup> Por. przypis 1.



Pozytywną ocenę uzasadnia zrealizowanie przychodów Funduszu Pracy na poziomie wyższym niż zaplanowany w ustawie budżetowej oraz realizacja, w ramach przyjętego planu finansowego, ustawowych zadań Funduszu<sup>59</sup>.

Uwaga NIK dotyczy natomiast bardzo wysokiego stanu Funduszu Pracy na koniec 2012 r. Wynosił on ponad 7,3 mld zł i był wyższy od analogicznego stanu na koniec 2011 r. o 27,9%. Zaplanowanie przez dysponenta stanu Funduszu na poziomie ponad 5 mld zł, przy pierwotnie ustalonych wydatkach w kwocie około 11 mld zł, nie znajdowało uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* (łącznie 269,7 mln zł).

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej nie spowodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań, a także nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

## 2. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Projekt planu finansowego Funduszu Pracy na 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów w dniu 20 kwietnia 2011 r., czyli w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012.

Przychody Funduszu zaplanowano w kwocie 10.670.826 tys. zł, a wydatki w kwocie 10.981.556 tys. zł, w tym na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – w kwocie 5.553.782 tys. zł.

Stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2012 r. zaplanowano w kwocie 5.055.410 tys. zł.

Projekt planu finansowego Funduszu opracowano przy założeniu następujących wskaźników:

- składka na Funduszu Pracy w 2012 r. wynosić będzie 2,45% podstawy wymiaru;
- przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wyniesie 3.624 tys. zł;
- stopa bezrobocia na koniec 2012 r. wyniesie 10%;
- liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2012 r. wyniesie 1.600 tys. osób.

Minister Finansów we wstępnym projekcie ustawy budżetowej, przesłanym na posiedzenie Rady Ministrów 2 maja 2011 r., pozostawił na niezmiennym poziomie przychody Funduszu. Dokonano natomiast zmian w planie wydatków, ustalając je na poziomie 8.862.854 tys. zł, a ich zmniejszenie (o kwotę 2.118.702 tys. zł) dotyczyło w całości wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, które zmniejszono z 5.553.782 tys. zł do 3.435.080 tys. zł.

Stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2012 r. zaplanowano w kwocie 7.174.112 tys. zł. Przychody w kwocie 10.670.826 tys. zł zaplanowano zatem na poziomie wyższym o 399.626 tys. zł (tj. o 3,9%) od planowanego wykonania w 2011 r., natomiast wydatki w kwocie 8.862.854 tys. zł – na poziomie niższym o 31.826 tys. zł (tj. o 0,4%). Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 3.435.080 tys. zł zaplanowano na poziomie wyższym o 200 tys. zł (tj. o 6,2%) od planowanego wykonania w 2011 r.

Ówczesna Minister Pracy i Polityki Społecznej Pani Jolanta Fedak zgłosiła uwagi do wspomnianego projektu, podnosząc m.in., iż zmniejszenie w kolejnym roku budżetowym wydatków Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych wpłynie na brak możliwości nie tylko zmniejszenia, ale nawet utrzymania stopy bezrobocia na dotychczasowym poziomie. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione.

(akta kontroli str. 4977-5079)

Kolejne projekty planu finansowego Funduszu Pracy w ramach projektów ustawy budżetowej na 2012 r., obejmujące niezmienione kwoty przychodów i wydatków Funduszu, przedkładane były przez Ministra Finansów na posiedzenia Rady Ministrów (pisma z 23 września 2011 r. i 1 grudnia 2011 r., przy czym w ostatnim projekcie zmiany uległy również założenia makroekonomiczne).

Dysponent Funduszu, w związku z korektą wskaźników makroekonomicznych, wystąpił do Sekretarza Rady Ministrów o dokonanie zmian w planie, przez zmniejszenie przychodów o 359.846 tys.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz.415 ze zm.).

zł oraz zwiększenie wydatków o 1.445.031 tys. zł (w tym o 650.000 tys. zł na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu). Wniosek ten nie został przyjęty.

Plan finansowy Funduszu na 2012 r. według zadań i organów finansujących, zgodny z ustawą budżetową na rok 2012, Minister Pracy i Polityki Społecznej zatwierdził, stosownie do par. 4 ust. 3 i 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy<sup>60</sup>, w dniu 16 marca 2012 r.

(akta kontroli str. 5080-5143)

Dysponent Funduszu dokonał łącznie 16 zmian w planie finansowym. Decyzje o zmianie planu zostały podjęte na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym może on dokonywać przesunięć kwot przewidzianych w planie na finansowanie poszczególnych zadań oraz na finansowanie nowych, nieprzewidzianych zadań w przypadku ich wprowadzenia ustawą, z tym że łączna kwota środków na finansowanie zadań na rzecz przeciwdziałania bezrobociu nie powinna zostać zmniejszona w celu jej przeznaczenia na inne zadania.

W dwóch przypadkach zmiany dotyczyły kwot przychodów i kosztów. Zostały one poprzedzone, wyrażonymi na podstawie art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, pozytywnymi opiniami Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP oraz zgodą Ministra Finansów.

Plan finansowy Funduszu Pracy na 2012 r. po zmianach był następujący:

- stan na początek roku - 5.366.140 tys. zł;
- przychody - 11.627.826 tys. zł (wzrost o 957.000 tys. zł, tj. o 8,2%);
- wydatki - 9.819.854 tys. zł (wzrost o 957.000 tys. zł, tj. o 10,8%);
- stan na koniec roku - 7.174.112 tys. zł.

Środki przeznaczone na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zostały zwiększone w planie po zmianach o 547.224 tys. zł do 3.982.304 tys. zł (o 15,9%), natomiast zmniejszeniu uległy środki na pozostałe zadania i inwestycje – o 52.158 tys. zł do 292.482 tys. zł oraz wynagrodzenia – o 1.066 tys. zł (do 173.334 tys. zł).

Przebieg wykonania planu finansowego Funduszu Pracy był monitorowany, głównie z wykorzystaniem danych zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez dysponenta<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 5144-5337)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zbadanym zakresie.

## 2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

### 2.2.1. Stan Funduszu Pracy na początek roku

W dniu 1 stycznia 2012 r. stan Funduszu wyniósł 5.732.245 tys. zł, tj. 106,8% planu według ustawy budżetowej na rok 2012 oraz 143,7% wykonania w 2011 r., w tym:

- stan środków pieniężnych - 5.663.201 tys. zł (106,9% planu);
- należności - 169.966 tys. zł (85% planu); w tym z tytułu udzielonych pożyczek - 26.218 tys. zł;
- zobowiązania - 100.922 tys. zł (77,6% planu).

### 2.2.2. Wykonanie przychodów

Przychody Funduszu Pracy zrealizowano w kwocie 11.233.648 tys. zł, co stanowiło 105,3% planu według ustawy budżetowej (10.670.826 tys. zł), 96,6% planu po zmianach (11.627.826 tys. zł) oraz 107,1% wykonania w 2011 r. (10.486.845 tys. zł).

Głównym źródłem przychodów były wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy, które wyniosły 9.196.484 tys. zł, tj. 92,1% planu po zmianach i stanowiły 81,9% ogółu przychodów. Dotacja celowa z budżetu, stanowiąca refundację wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy (podzadanie 6.1.3. PO KL *Poprawa zdolno-*

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 221, poz. 1317.

<sup>61</sup> Sprawozdania: Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z oraz MPiPS-02.

ści do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych), wyniosła 645.621 tys. zł (166,6% planu po zmianach). Pozostałe przychody wyniosły 1.391.543 tys. zł (110,7% planu po zmianach), co stanowiło 12,4% ogółu przychodów; największy udział w tej kwocie miały środki zwrócone przez FGŚP (952.120,3 tys. zł).

Wolne środki Funduszu Pracy były przekazywane w zarządzanie terminowe lub zarządzanie *overnight*, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>62</sup>. Przychody osiągnięte w 2012 r. z tytułu odsetek od zarządzania terminowego wyniosły 250.567,6 tys. zł, natomiast z tytułu zarządzania *overnight* – 19.141,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5441-5448, 5453, 5454, 5457-5473, 5480-5484, 5644, 5647)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Opis stanu  
faktycznego

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.2.3. Wykonanie wydatków

Wydatki Funduszu Pracy w 2012 r. wyniosły ogółem 9.633.520 tys. zł, tj. 108,7% kwoty określonych w ustawie budżetowej, 98,1% planu po zmianach oraz 110,2% wykonania w 2011 r. Podstawowe grupy wydatków Funduszu oraz stopień realizacji planu po zmianach były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych – 3.403.479 tys. zł (98,8%);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 1.788.335 tys. zł (99,8%);
- dodatki aktywizacyjne – 108.188 tys. zł (98%);
- świadczenia integracyjne – 24.607 tys. zł (91,2%);
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 3.874.557 tys. zł (97,3%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń<sup>63</sup> – 166.724 tys. zł (96,2%);
- pozostałe zadania – 227.467 tys. zł (93,1%);
- wydatki inwestycyjne – 31.314 tys. zł (65%);
- w pozycji *Inne zmniejszenia* – 8.849 tys. zł.

W sprawie niskiego poziomu wykonania planu wydatków inwestycyjnych, Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśnił m.in., że ze środków Funduszu Pracy finansowane są koszty wprowadzania, rozwijania i eksploatacji systemu informatycznego i technologii cyfrowych w jednostkach publicznych służb zatrudnienia i OHP, a decyzje w tym zakresie podejmują samodzielnie ww. podmioty.

Struktura wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (główne pozycje) była następująca:

- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.089.521 tys. zł (tj. 97,7% planu po zmianach i 28,1% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 859.061 tys. zł (tj. 99,3% planu po zmianach i 22,2% wydatków na aktywne formy);
- koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych – 754.617 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach i 19,5% wydatków na aktywne formy)<sup>64</sup>;
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 302.779 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach i 7,8% wydatków na aktywne formy);
- refundacja wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 220.298 tys. zł (tj. 97,5% planu po zmianach i 5,7% wydatków na aktywne formy).

(akta kontroli str. 4947, 5441-5446, 5449-5452, 5454, 5475-5501, 5644-5651)

### 2.2.4. Wykorzystanie rezerwy celowej Funduszu Pracy

W planie Funduszu Pracy na 2012 r. według zadań oraz organów finansujących te zadania, zostały ujęte rezerwy dysponenta Funduszu w następującej wysokości:

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 81, poz. 443.

<sup>63</sup> Oraz odpisy na zakładowy funduszu świadczeń socjalnych (wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy oraz OHP).

<sup>64</sup> Zadanie realizowane na podstawie art. 108 ust. 1d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

- 170.423,2 tys. zł – na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 13.427 tys. zł – na pozostałe wydatki fakultatywne powiatowych urzędów pracy;
- 887,1 tys. zł – na pozostałe wydatki fakultatywne wojewódzkich urzędów pracy.

Rezerwę na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w trakcie roku zwiększono o 500.000 tys. zł – do kwoty 670.423,2 tys. zł i wykorzystano w kwocie 668.127,2 tys. zł (niewykorzystane środki – 2.296 tys. zł).

Rezerwa na pozostałe wydatki fakultatywne powiatowych urzędów pracy została zmniejszona do kwoty 169 tys. zł (o 13.258 tys. zł) i wykorzystana w wysokości 88 tys. zł (pozostało 81 tys. zł). Środki, o które została zmniejszona rezerwa, przeznaczono na finansowanie staży lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych oraz na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

Rezerwa na pozostałe wydatki fakultatywne wojewódzkich urzędów pracy została zmniejszona o 800 tys. zł, które zostały przeznaczone na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Pozostała w rezerwie kwota 87,1 tys. zł nie została wykorzystana.

(akta kontroli str. 5494-5582)

### 2.2.5. Stan Funduszu Pracy na koniec roku

W dniu 31 grudnia 2012 r. stan Funduszu Pracy wyniósł 7.332.373 tys. zł, tj. 102,2% planu po zmianach oraz 127,9% wykonania w 2011 r., w tym:

- stan środków pieniężnych – 7.256.971 tys. zł (102,3% planu);
- należności – 170.011 tys. zł (94,5% planu), w tym pożyczki – 21.361 tys. zł;
- zobowiązania – 94.609 tys. zł (94,6% planu).

Należności przeterminowanych lub wynikających z niepełnej egzekucji przychodów oraz zobowiązań wymagalnych nie było.

(akta kontroli str. 5445-5446, 5474, 5484, 5650)

Ustalono  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagę zwracał bardzo wysoki stan Funduszu Pracy na koniec 2012 r. wynoszący ponad 7,3 mld zł, wyższy od stanu na koniec poprzedniego roku o 27,9%. Zdaniem NIK, przyjęcie przez dysponenta stanu Funduszu na poziomie ponad 5 mld zł, przy pierwotnie ustalonych wydatkach na poziomie prawie 11 mld zł, nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* wynoszących łącznie 269,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność dysponenta Funduszu w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

### 2.2.6. Zamówienia publiczne

W 2012 r. dysponent Funduszu przeprowadził trzy wskazane niżej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, finansowane (w całości lub części) ze środków Funduszu<sup>65</sup>:

- rozbudowa zasobów infrastruktury sieciowej oraz usług wsparcia i pomocy technicznej; brutto – 2.098,4 tys. zł;
- rozbudowa zasobów sprzętowo-programowych serwerowni; brutto – 2.495,4 tys. zł;
- usługi serwisowe, zapewnienie utrzymania oraz rozwój *Podsystemu Wydatków Informatycznych – PWI*; brutto – 152,5 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto umowy na kwotę ogółem 4.746,4 tys. zł, a na ich realizację wydatkowano w 2012 r. łącznie 3.246,4 tys. zł.

Badanie zamówień przeprowadzono pod kątem prawidłowości wyboru trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania o udzielenia zamówienia. Stwierdzono, że postępowania

<sup>65</sup> Zamówienie Nr 46/DI/PN/2012, 44/DI/PN/2012 i 4/DI/PN/2012.

przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 4907-4946)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

### 3. Rzetelność sprawozdań

Opis stanu  
faktycznego

Dysponent Funduszu Pracy w terminie sporządzał i przedstawiał sprawozdania (łącznie i jednostkowe)<sup>66</sup>. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta oraz informacji składanych przez marszałków województw, starostów (prezydentów miast), komendanta OHP oraz wojewodów, stosownie do par. 9 pkt 4 oraz par. 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy. W dniu 27 lutego 2013 r. dokonano korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2012 r., w wyniku której wykazane w sprawozdaniu należności z tytułu składki na Fundusz Pracy zostały zmniejszone o 213,8 tys. zł. Stosownych zmian dokonano również w ewidencji księgowej (konto 229 *Pozostałe rozrachunki publiczno-prawne*).

(akta kontroli str. 5632-5766)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

### 4. Wykonanie zadań

Opis stanu  
faktycznego

#### 4.1. Realizacja zadań ustawowych

W 2012 r. z Funduszu Pracy wypłacono 323,5 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 14,5 tys. (o 4,7%) więcej niż w 2011 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 1.847,4 tys., tj. więcej o 60,2 tys. (o 3,4%)<sup>67</sup>.

Aktywizacją zawodową w 2012 r., m.in. w ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz w porównaniu z 2011 r. objęto łącznie 440,8 tys. osób, tj. o 117,4 tys. osób (o 36,6%) więcej, niż w 2011 r.:

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| – szkolenia                       | – 79,6 tys. osób, tj. więcej o 26,2 tys. (o 49,2%);  |
| – staże                           | – 174,7 tys. osób, tj. więcej o 65,5 tys. (o 60,0%); |
| – podejmowanie działalności gosp. | – 40,1 tys. osób, tj. więcej o 13,2 tys. (o 49,0%);  |
| – prace interwencyjne             | – 31,4 tys. osób, tj. więcej o 3,2 tys. (o 11,2%);   |
| – roboty publiczne                | – 30,4 tys. osób, tj. więcej o 7,6 tys. (o 33,5%);   |
| – doposażenie stanowisk pracy     | – 34,1 tys. osób, tj. więcej o 4,0 tys. (o 13,2%);   |
| – prace społecznie użyteczne      | – 46,9 tys. osób, tj. więcej o 2,8 tys. (o 5,6%).    |

Mimo zwiększenia liczby osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu, liczba bezrobotnych pozostających w ewidencji urzędów pracy wzrosła, według stanu na 31 grudnia 2012 r., do 2.136,8 tys. osób, tj. o 154,1 tys. (o 7,8%).

W 2012 r. w publicznych służbach zatrudnienia, z poradnictwa indywidualnego skorzystało 662,9 tys. osób, tj. o 10,4% mniej niż w 2011 r. (739,9 tys. osoby), natomiast z poradnictwa grupowego skorzystało 83 tys. osób w ramach 10,5 tys. grup, tj. o 4,6% więcej niż w 2011 r. (79,3 tys. osób w 10,4 tys. grup).

Doradcy zawodowi udzielili w 2012 r. prawie 2 tys. porad w ramach pomocy pracodawcom i przedsiębiorcom w zakresie określenia wymagań dotyczących stanowisk pracy oraz pomocy w doborze kandydatów do pracy, tj. o 27,6% więcej niż w 2011 r. (1,6 tys. porad). W grupie pra-

<sup>66</sup> Sprawozdania: Rb-33 i Rb-40 (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej); Rb-N i Rb-Z (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych) oraz Rb-BZ2 (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości finansowej w układzie zadaniowym).

<sup>67</sup> Dane według sprawozdań: MPIPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

codawców korzystających z obu form pomocy większość, tj. 78,3% stanowili pracodawcy prywatni (w 2011 r. – 69,9%).

Z pomocy w formie trzytygodniowych szkoleń z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (realizowanych w oparciu o standaryzowany program szkolenia) oraz zajęć aktywizacyjnych (ukierunkowanych na wybrane zagadnienia potrzebne bezrobotnym), skorzystało w 2012 r. 175,8 tys. osób, tj. o 5 tys. więcej, niż w 2011 r., w tym 17,5 tys. osób uczestniczyło w szkoleniach z zakresu aktywnego poszukiwania pracy, tj. 10% (w 2011 r. – 16,3 tys. osób, tj. 9,5%), a 158,3 tys. w zajęciach aktywizacyjnych, tj. 90% (w 2011 r. – 154,5 tys. osób, tj. 90,5%).

(akta kontroli str. 5494-5501, 5589, 5598-5604, 5613-5631, 5771)

Ustalono  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawnym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zauważa, że zwiększenie liczby osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu nie skutkowało spadkiem liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy, lecz przeciwnie – liczba bezrobotnych wzrosła według stanu na 31 grudnia 2012 r. o 7,8%.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., NIK wniosowała o monitorowanie efektywności, po zakończeniu dofinansowania ze środków publicznych, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (wniosek w trakcie realizacji). Stwierdzono, że oprócz corocznie sporządzanego sprawozdania w zakresie efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej, opracowano w formie podręcznika metodologię badania efektywności podstawowych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz podjęto prace w celu cyklicznego badania efektywności netto aktywnych programów rynku pracy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

Ocena częściowa

#### 4.2. Budżet zadaniowy

W ramach budżetu zadaniowego, ze środków Funduszu Pracy realizowano zadanie 14.1 *Wsparanie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*. W ustawie budżetowej na zadanie to zaplanowano kwotę 8.862.854 tys. zł, natomiast po zmianach kwota ta wzrosła do 9.819.854 tys. zł.

Celem zadania było zmniejszenie bezrobocia m.in. przez: doskonalenie usług rynku pracy – pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, m.in. przez opracowywanie i rozpowszechnianie materiałów i specjalistycznych wydawnictw dla pośredników pracy, doradców zawodowych, liderów klubów pracy oraz rozwijanie zasobów informacyjnych; działania na rzecz doskonalenia i rozwijania narzędzi i zasobów informacyjnych; działania na rzecz rozwoju sieci EURES, świadczącej usługi międzynarodowego pośrednictwa pracy oraz doradztwa z zakresu warunków życia i pracy w krajach UE; gospodarowanie środkami Funduszu na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu oraz aktywizację zawodową osób bezrobotnych; działalność OHP.

(akta kontroli str. 2632-2665, 4904-4906)

Wykonanie planu wydatków na zadanie 14.1 wyniosło 9.633.520,2 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu. Miernik zaplanowany dla przedmiotowego zadania – stopa bezrobocia rejestrowanego na poziomie 10% nie został osiągnięty – wykonanie wyniosło 13,4%. Jako przyczynę nieosiągnięcia wskaźnika w uwagach Ministerstwa do sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz planów finansowych państwowych funduszu celowych za 2012 r. podano znaczne spowolnienie gospodarcze.

W ramach ww. zadania realizowano dwa podzadania: 14.1.1. *Kształtowanie i realizacja rozwiązań na rzecz rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy* oraz 14.1.2. *Tworzenie pracodawcom korzystnych warunków do zatrudnienia młodocianych pracowników*. Oba podzadania tylko w części realizowane były ze środków Funduszu Pracy.

Dla podzadania 14.1.1. dotyczyło to działań: 14.1.1.2 *Tworzenie oraz realizacja programów i projektów na rzecz rynku pracy*; 14.1.1.3 *Koordinacja i wsparcie publicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy przez prowadzenie działalności informacyjnej, szkoleniowej, doradczej i inicjowanie badań w zakresie rynku pracy*; 14.1.1.4 *Doskonalenie usług i instrumentów rynku pracy skierowanych do klientów urzędów pracy w publicznych służbach zatrudnienia*; 14.1.1.5 *Doskonalenie i rozpowszechnianie narzędzi i metod wspomagających pracę służb zatrudnienia*.

Dla podzadania 14.1.2. ze środków Funduszu realizowano działanie 14.1.2.4. *Tworzenie pracodawcom korzystnych warunków do zatrudnienia młodocianych pracowników*.

Wykonanie wydatków w podzadaniu 14.1.1. wyniosło 9.110.443 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach (9.291.003 tys. zł), zaś w podzadaniu 14.1.2. – 523.077,2 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach (528.851 tys. zł).

Mierniki dla obu podzadań i wykonanie ich wartości były następujące:

- dla podzadania 14.1.1. miernikiem był wskaźnik wzrostu liczby osób zaktywizowanych w stosunku do roku poprzedniego, a jego wykonanie wyniosło 36,3%, przy planie 100%;
- dla podzadania 14.1.2. miernikiem była liczba osób korzystających z usług rynku pracy oferowanych przez OHP; wykonanie wyniosło 859 tys., tj. 103,5% planu (830 tys.).

Odnosząc się do wykonania w 2012 r. wartości miernika w podzadaniu 14.1.1., należy mieć na uwadze, że w 2011 r. została ona zaplanowana na poziomie – (minus) 60%, w relacji do wartości bazowej ustalonej w 2010 r. na poziomie 15,4%<sup>68</sup>. Ponadto, mimo dokonanego przez dysponenta Funduszu założenia wzrostu wielkości środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na etapie sporządzania wstępnego projektu planu finansowego Funduszu na 2012 r., środki na finansowanie aktywnych form w ub.r. nie wróciły do poziomu z 2010 r., lecz były jedynie nieznacznie wyższe niż w 2011 r.<sup>69</sup>.

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wyjaśniła, że wpływ na wysokość wskaźnika miała także wybrana forma aktywizacji. W wypadku bardziej kosztownych form, jak np. przyznanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej, liczba osób korzystających z tej formy wsparcia jest automatycznie mniejsza, przy czym decyzję co do wyboru formy aktywizacji podejmuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia.

(akta kontroli str. 4331-4348, 4893-4901, 5456)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem NIK, dysponent Funduszu powinien rozważyć, w porozumieniu z Ministrem Finansów, potrzebę modyfikacji wartości miernika w podzadaniu 14.1.1. *Kształtowanie i realizacja rozwiązań na rzecz rynku pracy w zakresie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy*, ze względu na trudności w interpretacji osiągniętych wyników.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

## 5. Działania podejmowane przez dysponenta Funduszu w ramach nadzoru i kontroli

Biuro Kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w 2012 r. jedną kontrolę dotyczącą wykorzystania środków Funduszu Pracy pn. *Rozdysponowanie środków Funduszu Pracy przez gminy na kształcenie młodocianych pracowników w latach 2009-2011 – VIP*.

Kontrolą objęto 5 jednostek samorządu terytorialnego dofinansowujących kształcenie młodocianych pracowników ze środków Funduszu Pracy<sup>70</sup>. Uchybienia stwierdzono w 2 jednostkach, jednak nie stanowiły one powodu odmowy przyznania wnioskodawcom dofinansowania. Zaleceń pokontrolnych nie wystosowano.

W 2012 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrolę w Komendzie Głównej OHP w zakresie dotyczącym jej funkcjonowania w 2011 r. i w I półroczu 2012 r. W sprawozdaniu z kontroli sformułowano zalecenia dotyczące przeglądu i aktualizacji wewnętrznych procedur (w tym struktury organizacyjnej) obowiązujących w Komendzie Głównej OHP oraz opracowania i wydania nowego aktu określającego tryb i metody przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych OHP oraz komórkach organizacyjnych Komendy Głównej.

(akta kontroli str. 4948-4955)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>68</sup> W projekcie budżetu zadaniowego na 2013 r. dla podzadania 14.1.1. ustalono wartość miernika na poziomie 8%.

<sup>69</sup> Uwagi MPiPS do sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych za 2012 r.

<sup>70</sup> Urzędy Miast: Września, Krotoszyn, Wolsztyn, Poznań i Gniezno.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

## 6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

### 6.1. Organizacja systemu rachunkowości

Organizację systemu rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej opisano w niniejszym wystąpieniu we fragmencie dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2012 r. w części 31.

### 6.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Kontrolą objęto wydatki poniesione ze środków Funduszu Pracy w 2012 r. na podstawie faktur lub dokumentów równoważnych fakturom, stanowiące podstawę płatności<sup>71</sup>. Z uwagi na niewielką liczbę dowodów księgowych (80) badaniem objęto całą populację – na kwotę 19.530,8 tys. zł.

Badanie przeprowadzono pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

- 1) W ewidencji finansowej nie była ujmowana data operacji gospodarczej dotyczącej zapłaty zobowiązania na podstawie wyciągu bankowego, lecz data operacji wynikającej z faktury<sup>72</sup>. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że operacja dotycząca spłaty zobowiązania jest ewidencjonowana na podstawie wyciągu generowanego codziennie, zatem data operacji jest tożsama z datą wyciągu. Z tego powodu w ewidencji, w miejsce daty operacji dokumentowanej wyciągiem, ujmuje się datę operacji wynikającą z faktury.
- 2) W 15 przypadkach (na kwotę 4.892,7 tys. zł) data operacji ujęta w ewidencji była niezgodna z datą operacji wykazaną w fakturze, natomiast w 6 przypadkach (łącznie 79 tys. zł) data operacji w ogóle nie została wykazana. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że nieścisłości w datach wynikały z pomyłki operatorskiej.
- 3) Zobowiązania powstałe w wyniku przyjęcia siedmiu faktur na kwotę 41,4 tys. zł nie zostały zaewidencjonowane na kontach Zespołu 2 *Rozrachunki i rozliczenia*, czym naruszono wewnętrzne uregulowania<sup>73</sup>. Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że przypadki zarejestrowania faktur bez pośrednictwa kont Zespołu 2, tj. wprost obciążające Fundusz, dotyczyły faktur, które wpłynęły do Biura Budżetu i Finansów w początkowym okresie wprowadzania zmian<sup>74</sup>, polegających na ewidencjonowaniu rozrachunków z wykorzystaniem kont Zespołu 2 *Rozrachunki i rozliczenia*.
- 4) Dwóch płatności dokonano odpowiednio 12 i jeden dzień po terminie<sup>75</sup>. Dysponent Funduszu nie poniósł kosztów odsetek od nieterminowych płatności. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów wyjaśnił, że pierwsze zobowiązanie uregulowano w terminie wynikającym z zasad określonych w Krajowych Wytycznych Finansowych EURES, tj. 21 dni od daty wpływu dokumentu (zakup dotyczył usługi cateringowej związanej z działaniami w sieci EURES), natomiast w wypadku drugiego płatność po terminie była wynikiem błędu.

Zdaniem NIK, w wypadku pierwszej faktury, której zapłata została opóźniona o 12 dni, zasady określone w Krajowych Wytycznych Finansowych EURES nie miały zastosowania.

(akta kontroli str. 5349-5440, 5767-5770)

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu

<sup>71</sup> Z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi oraz wydatków mniejszych niż 50 zł. Określenia populacji dokonano na podstawie kont Zespołu 1 (136), Zespołu 2 (240) oraz Zespołu 8 (853).

<sup>72</sup> Stosownie do art. 20 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym, a zapis powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji, datę dowodu księgowego, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji i datę zapisu.

<sup>73</sup> Par. 10 pkt 17 zarządzenia Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 marca 2012 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS.

<sup>74</sup> Par. 10 pkt 17 zarządzenia jak wyżej.

<sup>75</sup> Faktury Nr FV H58/2012/2/P i FV 0354/T/2012 z 3 lutego i 13 kwietnia 2012 r. na kwoty 1.208,30 zł i 918 zł.



rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

### 7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Stan realizacji wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>76</sup> w zakresie dotyczącym Funduszu Pracy był następujący:

1) *Monitorowanie efektywności, po zakończeniu dofinansowania, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.*

Departament Funduszu zgłosił do Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego wniosek o uwzględnienie w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 interwencji pt. *Monitorowanie efektywności instrumentów rynku pracy*. Ponadto, oprócz corocznie sporządzanego sprawozdania w zakresie efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej, zrealizowano w Ministerstwie m.in. zadanie pn. *Monitorowanie efektywności polityki rynku pracy – opracowanie metodologii badania efektywności podstawowych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*. Efektem projektu jest podręcznik nt. metod określania skuteczności aktywnych programów rynku pracy, wraz z opisem wykorzystanych metod, określeniem sposobu doboru próby do badania ankietowego oraz przykładową ankietą. Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz podjął prace w celu cyklicznego badania efektywności netto aktywnych programów rynku pracy.

2) *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.*

Departament Informatyki MPiPS zaplanował na 2013 r. środki finansowe na wykup autorskich praw majątkowych do aplikacji Rejestr Instytucji Szkoleniowych. Ponadto zlecił w ramach postępowania przetargowego (w toku) opracowanie m.in. porównawczej analizy techniczno-finansowej (dotyczącej zasadności budowy systemu centralnego PSZ w kontekście utrzymania oprogramowania dziedzinowego w istniejącej architekturze), która posłuży podjęciu decyzji odnośnie dalszych działań w celu przejścia autorskich praw majątkowych do aplikacji wchodzących w skład Systemu PSZ<sup>77</sup>.

3) *Zobowiązanie komórek organizacyjnych Ministerstwa, aby przy opracowywaniu wniosków o udzielenie zamówień publicznych dotyczących systemów informatycznych wykorzystywane były rekomendacje Prezesa UZP.*

Dyrektor Generalna, pismem z 10 maja 2012 r., poleciła kierującym komórkami organizacyjnymi Ministerstwa uwzględnianie rekomendacji Prezesa UZP przy opracowywaniu wniosków o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie systemów informatycznych.

4) *Kontynuowanie bieżącego monitoringu wydatków OHP przeznaczonych na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, w szczególności skutkujących zaciąganiem zobowiązań na przyszłe lata.*

Ministerstwo wdrożyło i bieżąco realizuje monitoring wydatków OHP na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników. Informacje w tym zakresie są aktualizowane przez Departamenty Rynku Pracy i Funduszy.

(akta kontroli str. 929-937,968-1303, 4902-4903)

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosków pokontrolnych, zwracając jednocześnie uwagę, że mają one charakter długofalowy, w związku z czym ich dalsza realizacja powinna być w Ministerstwie monitorowana.

<sup>76</sup> Wystąpienie pokontrolne Nr KPS-4100-02-01/2012 z 26 kwietnia 2012 r.

<sup>77</sup> W skład PSZ wchodzi: *Syriusz Std*, *Monitoring Zawodów*, *Rejestr Instytucji Szkoleniowych*, *Słowniki Centralne i Zatrudnienie Cudzoziemców*.

## Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

### IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2012 r.

#### 1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>78</sup> wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ocenę tę uzasadnia zrealizowanie przychodów Funduszu na poziomie wyższym o 30,6% od założonego w ustawie budżetowej na rok 2012, a także wykonywanie ustawowych zadań w zakresie ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>79</sup>.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo i rzetelnie.

Pozytywną ocenę wykonania planu umniejszają jednak stwierdzone nieprawidłowości: dokonywanie wydatków przed zmianą planu finansowego Funduszu, a także nieuwzględnienie w planie finansowym zwrotu na rachunek Funduszu Pracy niewykorzystanych środków na zadania z zakresu łagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców<sup>80</sup>.

NIK zwraca także uwagę na:

- wysokie stany Funduszu w 2012 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku (odpowiednio 4,8 mld zł i 4,3 mld zł); nie znajdują one uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych (przy wydatkach na poziomie około 1 mld zł); uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* (łącznie 114.779 tys. zł).
- uzyskanie przez FGŚP w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 25 kwietnia 2012 r., w związku z przekazaniem przez Fundusz Pracy kwoty 960 mln zł na świadczenia związane z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, odsetki od tych środków w kwocie około 97 mln zł, które zostały do dyspozycji dysponenta Funduszu; powyższa kwota znacząco przekracza wartość udzielonej pomocy w okresie obowiązywania wskazanej ustawy.

#### 2. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych realizując zadania ustawowe dokonywał obligatoryjnych wypłat świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy<sup>81</sup> oraz dochodził zwrotu wypłaconych świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych.

Fundusz z dniem 1 stycznia 2012 r. utracił osobowość prawną<sup>82</sup>. Z tym dniem likwidacji uległy dotychczasowe struktury Funduszu, tj. Biuro Krajowe oraz biura terenowe, a zadania przejął Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz marszałkowie województw<sup>83</sup>. Mienie Funduszu zostało przekazane dysponentowi Funduszu i marszałkom województw<sup>84</sup>.

2. Ministerstwo z dniem 1 stycznia 2012 r. przejęło w Gdańsku budynek administracyjno-biurowy, który został zaewidencjonowany w księgach rachunkowych Ministerstwa (wartość nieruchomości, według stanu na 31 grudnia 2012 r. – 5.145,3 tys. zł netto). Do końca 2011 r. budynek wykorzystywany był na potrzeby Biura Terenowego Funduszu w Gdańsku. Po przejęciu budynek wykorzystywano w celu świadczenia usług najmu. Przychody z najmu w 2012 r. wyniosły 436,1 tys. zł, w tym 109,4 tys. zł uzyskane z tytułu umowy najmu zawartej z Wojewódzkim Urzędem Pracy

<sup>78</sup> Por. przypis 1.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2006 r. Nr 158, poz. 1121).

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035 ze zm.). Weszła w życie z dniem 22 sierpnia 2009 r. i obowiązywała do 31 grudnia 2011 r.

<sup>81</sup> Katalog świadczeń, które podlegają zaspokojeniu ze środków FGŚP, określa art. 12 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

<sup>82</sup> W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

<sup>83</sup> Dyrektor Biura Krajowego został zobligowany przez dysponenta (Ministra Pracy i Polityki Społecznej) do zbycia posiadanych nieruchomości, przed dniem zmiany formy prawnej i reorganizacją jego dotychczasowych struktur.

<sup>84</sup> Por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie przekazania mienia Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez dyrektora Krajowego Biura Funduszu oraz przez kierowników biur terenowych (Dz. U. Nr 256, poz. 1535).

w Gdańsku. Na utrzymanie budynku wydatkowano natomiast 376,4 tys. zł (w kwocie tej uwzględniono m.in. wydatki z tytułu: dostawy energii i wody, ochrony, przeglądów okresowych budynku i instalacji, wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi (szacunkowo) pracowników zaangażowanych w obsługę budynku).

(akta kontroli str. 4554-4555)

Dyrektor Biura Budżetu i Finansów na temat celowości utrzymywania przez Ministerstwo wspomnianej nieruchomości wyjaśnił m.in., że w 2011 r. ogłoszone dwa przetargi na jej sprzedaż. Ze względu na brak zainteresowania budynek nie został sprzedany. Stwierdził też, że przygotowywana jest ocena uzyskiwanych efektów, z uwzględnieniem ponoszonych nakładów i osiąganych przychodów, a także problemów związanych z zarządzaniem nieruchomością, celem sporządzenia opinii i wniosku w sprawie zasadności lub jej braku wystawienia nieruchomości do sprzedaży. Opinia i ewentualne wnioski uwzględniać będą również ocenę sytuacji na rynku nieruchomości biurowych.

(akta kontroli str. 4807-4809)

Dodać należy, że dysponent Funduszu zawarł z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Gdańsku dwie umowy: w jednej z nich ustalono kwotę 41 zł netto za m<sup>2</sup> powierzchni wynajmowanej w budynku, a w drugiej – 60 zł netto za m<sup>2</sup>, przy czym niższa stawka dotyczyła powierzchni wynajmowanej na potrzeby Urzędu, a wyższa na potrzeby Funduszu<sup>85</sup>. W trakcie kontroli NIK, Sekretarz Stanu w MPiPS skierował 18 marca 2013 r. pismo do Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku z propozycją zmiany stawki czynszu za najem na potrzeby urzędu.

(akta kontroli str. 4554-4804, 4886)

*Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zdaniem NIK, w związku z osiągnięciem w 2012 r. niewielkiej nadwyżki przychodów z najmu nad kosztami utrzymania budynku administracyjno-biurowego w Gdańsku, dysponent Funduszu powinien w sposób konsekwentny realizować zamierzone działania w odniesieniu do tej nieruchomości, mające na celu jej zbycie na korzystnych warunkach.

## **2.1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków**

*Opis stanu  
faktycznego*

1. Projekt planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na 2012 r. został przekazany Ministrowi Finansów w obowiązującym terminie<sup>86</sup>, tj. w dniu 20 kwietnia 2011 r. Przychody Funduszu zostały zaplanowane w kwocie 459.375 tys. zł, a wydatki w kwocie 252.620 tys. zł. Przedmiotowy projekt opracowano przy założeniu, że liczba osób, którym zostaną wypłacone świadczenia z Funduszu, wyniesie 42,8 tys., a wydatki na ten cel wyniosą 163,2 tys. tys. zł.

W dniu 26 sierpnia 2011 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał Ministrowi Finansów korektę do tego planu, w związku z doprecyzowaniem zapisów dotyczących sposobu finansowania od 1 stycznia 2012 r. kosztów obsługi Funduszu oraz wydatków związanych z przejściem pracowników Krajowego Biura do urzędu obsługującego ministra właściwego ds. pracy, zaś pracowników biur terenowych – do właściwych wojewódzkich urzędów pracy, a także ich dalszego zatrudnienia w tych urzędach.

(akta kontroli str.4400-4415)

W ustawie budżetowej na rok 2012 w planie finansowym Funduszu założono:

- stan Funduszu na początek roku w kwocie 4.960.492 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 2.868.301 tys. zł i należności – 2.099.491 tys. zł;
- stan Funduszu na koniec roku w kwocie 5.167.247 tys. zł, w tym: środki pieniężne – 3.078.606 tys. zł, należności – 2.095.441 tys. zł;
- przychody w kwocie 459.375 tys. zł, w tym składki od pracodawców – 381.500 tys. zł;
- koszty realizacji zadań (wydatki) w kwocie 252.620 tys. zł, w tym wydatki bieżące własne – 246.920 tys. zł.

<sup>85</sup> Wynikało to z różnych okresów, w których umowy zostały zawarte.

<sup>86</sup> Określonym przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012.

Zakładając w planie finansowym wydatkowanie kwoty 252.620 tys. zł, przewidziano równocześnie pozostawienie wolnych środków pieniężnych w dyspozycji Funduszu w kwocie 3.078.606 tys. zł, na wypłatę świadczeń wynikających z modyfikacji stanu prawnego.

(akta kontroli str. 4817-4818)

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2012 r. wynosił 4.779.238 tys. zł i był niższy od ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2012 o 4% oraz niższy o 5.987 tys. zł (o 0,1%) od stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., który wynosił 4.785.225 tys. zł. Różnica wynikała z ujęcia z dniem 1 stycznia 2012 r. składników majątkowych Funduszu w ewidencji księgowej Ministerstwa, jako urzędu obsługującego Ministra Pracy i Polityki Społecznej, będącego dysponentem FGŚP.

(akta kontroli str. 4453, 4502-4503)

Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2012 r. wynosił 4.302.360 tys. zł i był niższy o 10% od stanu na początku 2012 r. oraz o 16,7% niższy od przyjętego w ustawie budżetowej.

Transfery na rzecz ludności<sup>87</sup>, mieszczące się w należnościach, wyniosły 163.170 tys. zł, wykonanie planu – 206.334 tys. zł, co stanowiło 126,5%, a w porównaniu z wykonaniem w 2011 r. – 125,8%. Struktura transferów była następująca:

- gwarantowane wynagrodzenia za pracę – 91.520 tys. zł (tj. 145,4% planu i 142,1% w porównaniu z 2011 r.);
- składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych – 16.427 tys. zł (tj. 159,5% planu i 156,9% w porównaniu z 2011 r.);
- ekwiwalent za urlop wypoczynkowy należny (art. 171 par. 1 Kodeksu pracy) za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy – 5.909 tys. zł (tj. 227,3% planu i 146,7% w porównaniu z 2011 r.);
- odszkodowania (o których mowa w art. 36 par. 1 Kodeksu pracy) – 23.933 tys. zł (tj. 117,9% planu i 104% w porównaniu z 2011 r.);
- odprawy pieniężne przysługująca na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – 67.667 tys. zł (tj. 103,9% planu i 112,3% w porównaniu z 2011 r.);
- dodatek wyrównawczy (art. 230 i 231 Kodeksu pracy) – 8 tys. zł (tj. 11,4% planu i 17,8% w porównaniu z 2011 r.).

(akta kontroli str. 4502-4503, 4513-4516)

**2.** Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (obowiązująca do 31 grudnia 2011 r.) wprowadziła rozwiązania mające na celu ochronę pracowników przed utratą miejsca pracy, polegającą na udzieleniu ze środków publicznych pomocy finansowej na częściowe zrekompensowanie wynagrodzeń w okresie przestoju ekonomicznego oraz obniżonego wymiaru czasu pracy.

Według szacunków zawartych w uzasadnieniu do ustawy, z pomocy skorzystać miało 200 tys. pracowników, co przy kwocie pomocy 800 zł miesięcznie na jednego zatrudnionego (obejmującej zasiłek dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy) oraz sześciomiesięcznym okresem pomocy spowodować miało, że kwota środków niezbędnych na tę pomoc wyniesie maksymalnie 960 mln zł. Przewidziano ponadto środki w wysokości 500 mln zł na dofinansowanie kosztów szkoleń i studiów podyplomowych. W sumie, w uzasadnieniu do ustawy, określono skutki finansowe dla Funduszu Pracy na łączną kwotę 1.460 mln zł, w tym z tytułu subsydiowanego zatrudnienia – 960 mln zł, a na koszty z tytułu szkoleń i studiów podyplomowych – 500 mln zł.

Zarówno formy pomocy przewidziane ustawą, jak i warunki jej udzielania oraz wielkość środków przewidziana na tę pomoc, były przedmiotem uzgodnień w ramach prac Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w dniu 1 grudnia 2009 r. przekazał FGŚP jednorazowo środki z Funduszu Pracy w kwocie 960 mln zł, z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń, o których mowa we wskazanej ustawie<sup>88</sup>. Ogółem wypłacono pomoc dla 119 przedsiębiorców na kwotę 7.898,9

<sup>87</sup> Wypłaty na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

<sup>88</sup> Art. 31 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.

tys. zł dla 7.241 pracowników. W styczniu 2012 r. Fundusz wypłacił ostatnie świadczenia związane z realizacją ustawy w kwocie 21 tys. zł na podstawie umów zawartych w 2011 r.

Niskie wykorzystanie środków wynikało z wysokich warunków progowych: spadku obrotów gospodarczych i uciążliwych procedur ubiegania się o pomoc (potrzeba sporządzenia programu naprawczego, uzyskania zaświadczenia o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy). Ustawę notyfikowała Komisja Europejska, określając warunki, na jakich mogła być udzielana pomoc, tak więc przedsiębiorca musiał udowodnić, przez przedłożenie odpowiedniej, wymaganej ustawą dokumentacji, że osiągnięty spadek obrotów gospodarczych był wynikiem kryzysu gospodarczego.

W związku z przekazaniem przez Fundusz Pracy kwoty 960 mln zł na świadczenia związane z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 25 kwietnia 2012 r. FGŚP uzyskał odsetki od tych środków w szacunkowej kwocie 97.441 tys. zł (w 2009 r. – 2.761 tys. zł, w 2010 r. – 38.828 tys. zł, w 2011 r. – 41.996 tys. zł i w 2012 r. – 13.856 tys. zł), które zostały do dyspozycji dysponenta Funduszu. Zauważyć należy, że kwota odsetek znacznie przekracza wartość udzielonej pomocy w okresie obowiązywania ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, a kwestia odsetek nie została w niej w żaden sposób uregulowana.

(akta kontroli str. 4517-4553, 4845-4885)

W dniu 25 kwietnia 2012 r., na podstawie decyzji z 18 kwietnia 2012 r., dysponent FGŚP zwrócił<sup>89</sup> na rachunek Funduszu Pracy niewykorzystane środki w kwocie 952.120,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 4449,4821)

Minister Pracy i Polityki Społecznej dopiero w dniu 19 lipca 2012 r.<sup>90</sup> wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę planu finansowego FGŚP<sup>91</sup>, polegającą na ujęciu w nim, m.in. po stronie wydatków (kosztów), kwoty 952.120,3 tys. zł, którą Dysponent Funduszu już wcześniej, tj. 25 kwietnia 2012 r., zwrócił na rachunek Funduszu Pracy.

Kwota niewykorzystanych środków ujęta była w planie finansowym Funduszu na 2012 r. jedynie w *Stanie funduszu na początku roku*. Nie była ona natomiast ujęta w pozycji *wydatków*<sup>92</sup>. W dniu 30 grudnia 2011 r. założono depozyt<sup>93</sup> na kwotę 950 mln zł na okres do 25 kwietnia 2012 r.

(akta kontroli str. 4449, 4509, 4813-4817, 4821, 4891)

Opracowywanie wniosków w sprawie zmiany planów finansowych w trakcie roku budżetowego należy do zakresu Departamentu Funduszy, we współpracy z Biurem Budżetu i Finansów<sup>94</sup>.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Funduszy, pozycja ta nie mogła być ujęta po stronie wydatków na etapie opracowywania planu finansowego FGŚP na 2012 r., ponieważ nie była znana wysokość kwoty podlegającej zwrotowi. Ustawa „antykryzysowa” obowiązywała do końca 2011 r., z możliwością wypłaty zobowiązań wynikających z zawartych umów w 2012 r.

W ocenie Dyrektora Biura Budżetu i Finansów, obowiązek zwrotu kwoty niewykorzystanych środków na wypłatę świadczeń, określony w art. 7 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, nie był uwarunkowany uzyskaniem zgody, o której mowa w art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych. Art. 29 ustawy stanowi o kosztach państwowego funduszu celowego, natomiast przekazanie środków do Funduszu Pracy nie było kosztem, lecz rozliczeniem między dwoma funduszami celowymi wynikającymi z zapisów ustawowych, niepowodującym zmiany stanu środków w sektorze finansów publicznych. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, koszty ponoszone są na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Wystąpienia do Ministra Finansów i Komisji Finansów Publicznych<sup>95</sup> miały więc jedynie formalny charakter.

(akta kontroli str.4807- 4808)

<sup>89</sup> Podstawa prawna: art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz niektórych innych ustaw.

<sup>90</sup> Podstawa prawna: art. 29, 44 i 52 ustawy o finansach publicznych.

<sup>91</sup> Por. art. 29 pkt 12 ustawy jak wyżej.

<sup>92</sup> Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest jego roczny plan finansowy, a koszty funduszu mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Por. art. 29 ust. 6 i 8 ustawy jak wyżej.

<sup>93</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

<sup>94</sup> Par. 19 pkt 2 ppkt 3 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>95</sup> Nr DF.II-073-5-AW/12 i DF.II-073-4-IW/12.

Minister Finansów w piśmie z 6 sierpnia 2012 r., podpisanym z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Pana Macieja Grabowskiego, wyraził zgodę na zmianę planu finansowego Funduszu, przy czym w ocenie ministra, możliwe było dokonanie w planie finansowym Funduszu stosownych zmian już na etapie procedowania nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r. (lub ujęcia w nim szacowanej kwoty zwrotu). Minister Finansów wyraził jednocześnie pogląd, że istnieje prawdopodobieństwo naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...) *bo naruszeniem tym jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.*

W dniu 14 sierpnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wystąpił do Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie zmiany planu finansowego Funduszu, a Komisja w dniu 29 sierpnia 2012 r. pozytywnie zaopiniowała propozycję zmiany. Minister Pracy i Polityki Społecznej, decyzją z 31 sierpnia 2012 r., dokonał zmian w planie finansowym Funduszu w części A, B i D. Zmiana dotyczyła zwiększenia kosztów o 952.121 tys. zł, zmniejszenia stanu środków pieniężnych o 952.121 tys. zł oraz zmniejszenia wolnych środków przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów powyżej trzech dni o 600.000 tys. zł.

(akta kontroli str. 4400-4448)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu wydatków przed zmianą planu finansowego Funduszu oraz nieuwzględnieniu w planie zwrotu na rachunek Funduszu Pracy niewykorzystanych środków na zadania związane z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Złożenie w depozyt (do 25 kwietnia 2012 r.) kwoty 950 mln zł wskazuje, że dysponent Funduszu posiadał wiedzę o wielkości środków przypadających do zwrotu w 2012 r.

(akta kontroli str. 4416-4446, 4821, 4891)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy wysokich stanów Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2012 r., zarówno na początku, jak i na koniec roku (odpowiednio 4,8 mld zł i 4,3 mld zł). Tak wysokie stany nie znajdują uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z obsługi finansowej realizowanych zadań ustawowych (przy zrealizowanych wydatkach na poziomie około 1 mld zł). Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i *overnight* (łącznie 114.779 tys. zł).

NIK zwraca także uwagę, że w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 25 kwietnia 2012 r., w związku z przekazaniem przez Fundusz Pracy kwoty 960 mln zł na świadczenia związane z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, FGŚP uzyskał odsetki od tych środków w szacunkowej kwocie około 97 mln zł, które zostały do dyspozycji dysponenta Funduszu. Powyższa kwota znacznie przekracza wartość udzielonej pomocy w okresie obowiązywania wskazanej ustawy.

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność dysponenta Funduszu w zakresie planowania i zmian w planie przychodów i wydatków.

Ocena cząstkowa

## 2.2. Wykonanie przychodów i wydatków

Opis stanu  
faktycznego

1. FGŚP w 2012 r. osiągnął przychody w kwocie 600.142 tys. zł, czyli wyższe od planowanych o 140.767 tys. zł, co stanowiło 130,6% planu oraz wyższe od osiągniętych w roku poprzednim o 24.269 tys. zł (104,2%). Na przychody Funduszu złożyły się:

- składki od pracodawców<sup>96</sup> – zrealizowane w kwocie 375.210 tys. zł (98,4% planu);
- pozostałe przychody – zrealizowane w kwocie 224.932 tys. zł (288,8% planu).

Największą pozycję pod względem wielkości pozostałych przychodów stanowiły odsetki bankowe w kwocie 114.779 tys. zł, głównie od środków przekazanych w zarządzanie do Ministra Finansów<sup>97</sup>. Uzyskane z tego tytułu odsetki w 2012 r. kształtowały się następująco:

<sup>96</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, wysokość składki ustalana jest w ustawie budżetowej. W 2012 r. wynosiła, tak jak i w roku poprzednim, 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

<sup>97</sup> W związku z wejściem w życie (od 1 maja 2011 r.) rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, dysponent Funduszu był zobligowany do lokowania wolnych środków w BGK w formie depozytu na rachunku Ministra Finansów.

- 747 tys. zł od środków oddanych w zarządzanie overnight;
- 113.995 tys. zł od środków oddanych w zarządzanie terminowe.

Kolejną pozycję stanowiły pozostałe odsetki w kwocie 107.884 tys. zł, na które złożyły się przede wszystkim przypisane odsetki ustawowe od przeterminowanych wierzytelności.

(akta kontroli str. 4450, 4887-4889)

Zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń pracowniczych w 2012 r. wyniosły 84.262 tys. zł (z tego kwota główna – 75.750 tys. zł i odsetki od przeterminowanych wierzytelności – 8.512 tys. zł), co stanowiło 103,6% w porównaniu z 2011 r. oraz 274,5% planu według ustawy budżetowej. Wysokość świadczenia przypadająca w 2012 r. średnio na jedną osobę wyniosła 5.930 zł, a tym samym wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 4%.

Realizacja planu windykacji w 2012 r. wynosiła 84.262 tys. zł, co stanowiło 274% w porównaniu z planem oraz 104% – w porównaniu z 2011 r.

(akta kontroli str. 4513-4516)

**2. Wydatki Funduszu w 2012 r. zrealizowano w kwocie 1.077.020 tys. zł, co stanowiło 426,3% planu z ustawy budżetowej oraz 89,4% – planu po zmianach. I tak:**

- wydatki bieżące stanowiły 436% (1.076.770 tys. zł), w tym pozostałe 46,5% (100.185 tys. zł), na które składały się m.in.: koszty poboru składki – 1.867 tys. zł oraz umorzenia nieściągalnych należności z tytułu wypłaconych świadczeń – 98.318 tys. zł;
- wpłaty do budżetu państwa będące refundacją kosztów związanych z przejściem pracowników i zadań dotychczasowego Krajowego Biura przez dysponenta Funduszu wyniosły 4.645 tys. zł (78,9% planu);
- różne przelewy będące refundacją kosztów związanych z przejściem pracowników i zadań dotychczasowych biur terenowych Funduszu przez marszałków województw zrealizowano w kwocie 19.820 tys. zł (77,7% planu);
- zwrot niewykorzystanych przez FGŚP środków do Funduszu Pracy w kwocie 952.120,3 tys. zł stanowił zwiększenie wykonania wydatków do 426,3% w stosunku do ustawy budżetowej;
- dokonano odpisu aktualizującego należności na poziomie 49.619 tys. zł;
- wydatki na inwestycje zrealizowano w kwocie 226 tys. zł, tj. w 32,3% planu (700 tys. zł); wykonanie planu na niskim poziomie miało głównie związek ze złożeniem przez wojewódzkie urzędy pracy wniosków o przyznanie środków na łączną kwotę 179 tys. tys. zł.

(akta kontroli str. 4449, 4817)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu przychodów i wydatków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ocena cząstkowa

### **3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej**

Organizację systemu rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przedstawiona w niniejszym wystąpieniu we fragmencie dotyczącym wykonania budżetu państwa w części 31.

(akta kontroli str. 1654-1669, 1677-1685, 2692-2705, 4318-4325)

#### **3.1. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych**

Kontrolą objęto wydatki ze środków FGŚP w 2012 r. na podstawie faktur lub dokumentów równoważnych fakturom, stanowiące podstawę płatności<sup>98</sup>. Doboru próby dokonano z zastosowaniem metody monetarnej<sup>99</sup>. W sumie badaniem objęto 148 dowodów księgowych na kwotę 1.460,3 tys. zł wylosowanych spośród 420 dowodów na kwotę 1.638,5 tys. zł.

Badanie przeprowadzono pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływają-

Opis stanu  
faktycznego

<sup>98</sup> Z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz ze składnikami pochodnymi, wydatków mniejszych niż 50 zł oraz niewykorzystanych środków zwróconych do Funduszu Pracy.

<sup>99</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS). Doboru próby dokonano na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów z grup paragrafowych 4 *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i 6 *Wydatki majątkowe* z wyłączeniem w grupie 4 paragrafów: 401-408, 411-415, 418-420 i 444.

cych na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zbadano także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK opiniuje pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych.

(akta kontroli str. 4829-4844)

### **3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych**

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych kwartalnych za 2012 r. z wykonania planu finansowego Funduszu<sup>100</sup>. Stwierdzono, że sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej dysponenta Funduszu.

NIK opiniuje pozytywnie wskazane sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu z ewidencją księgową. Zostały one opracowane terminowo.

(akta kontroli str. 4475-4506)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

**Ocena cząstkowa**

### **4. Wykonanie zadań**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.** W budżecie zadaniowym wyszczególniono dla FGŚP jedno podzadanie i działanie w ramach zadania 14.2 – *Budowa nowoczesnych stosunków pracy*.

W ramach podzadania 14.2.1 *Elastyczność i bezpieczeństwo w zatrudnianiu* jako miernik przyjęto liczbę osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu. W 2012 r. zaplanowana wypłacać świadczeń dla 42,8 tys. osób, a faktycznie wypłacono je 34,8 tys. osobom. Przyczyną nieosiągnięcia zaplanowanej wartości miernika był wpływ wniosków dla mniejszej liczby osób;

W ramach działania 14.2.1.2. *Planowanie budżetu i gospodarowanie środkami Funduszu* w celu zabezpieczenia wypłaty świadczeń pracowniczych, zaplanowano na 2012 r. kwotę 163.170 tys. zł, a wydatkowano 206,334 tys. zł; wyższa od planowanej kwota wypłaconych świadczeń, przy jednocześnie mniejszej niż planowano liczbie osób, którym wypłacono świadczenia, wynika m.in. ze wzrostu średniej kwoty wypłaconego świadczenia.

(akta kontroli str. 4334)

**4.2.** W 2012 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrolę pn. *Prawidłowość dochodzenia należności na rzecz FGŚP w 2011 r. z tytułu wypłaconych świadczeń*. Objęto nią pięć wojewódzkich urzędów pracy<sup>101</sup>. Nieprawidłowości nie stwierdzono; oceniono, że podejmowane działania i wykonywane czynności w badanym obszarze były prawidłowe, zarówno w aspekcie formalnoprawnym, jak i merytorycznym. Wobec powyższego nie wystosowano zaleceń pokontrolnych.

### **5. Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK**

Wniosek przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>102</sup> po kontroli Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, dotyczący zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych FGŚP z Funduszu Pracy w 2009 r., został zrealizowany. Minister poinformował, że w dniu 25 kwietnia 2012 r. przelano na konto Funduszu Pracy niewykorzystaną kwotę w wysokości 952.120,3 tys. zł.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w badanym obszarze.

**Ocena cząstkowa**

<sup>100</sup> Sprawozdania: RB-40, Rb-33, Rb-N i Rb-Z.

<sup>101</sup> W: Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Opolu i Szczecinie.

<sup>102</sup> Wystąpienie pokontrolne Nr KPS-4100-02-02/2012 z 26 kwietnia 2012 r.



Wnioski  
pokontrolne

## V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>103</sup>, wnosi o:

- w zakresie części 31 budżetu państwa – Praca:

- 1) niezawieranie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na wykonanie prac, które są możliwe do wykonania przez pracowników Ministerstwa;
- 2) wyeliminowanie błędów formalnych w procedurze konkursowej na etapie podpisywania umów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz uchybień przy zatwierdzaniu dowodów księgowych do wypłaty;

- w zakresie Funduszu Pracy:

- 3) zapewnienie prawidłowego ujmowania daty operacji gospodarczej w księgach rachunkowych;
- 4) zapewnienie terminowego dokonywania płatności;

- w zakresie Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych:

- 5) wyeliminowanie przypadków nieujmowania w planie finansowym wszystkich wydatków;
- 6) niedokonywanie wydatków w sytuacji wymagającej zmiany planu finansowego, przed zrealizowaniem procedury zmiany planu, umożliwiającej wydatkowanie środków.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 2 maja 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg

<sup>103</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.