



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KPS-4100-03-01/2013
P/13/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/105 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontroler Amelley Roszkowski, doradca ekonomiczny,
upoważnienie do kontroli nr 85502 z 10 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

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

(akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

Dochody w części 44 zrealizowano w wysokości 682 tys. zł, co stanowiło 78,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2012². Były one rzetelnie ewidencjonowane i 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.

Wydatki zrealizowano w kwocie 900.473 tys. zł, tj. w 99,5% planu po zmianach. NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację w 2012 r. wydatków w części 44 budżetu państwa. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 1,9% wydatków zrealizowanych w części 44, stanowiących jednocześnie 28,3% sumy wydatków na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Pracy i Polityki Społecznej i zadań, które bezpośrednio realizował dysponent III stopnia, a także w wyniku badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Ogólną, pozytywną ocenę umniejszają jednak stwierdzone nieprawidłowości, polegające na:

- przyznaniu dotacji niektórym organizacjom spoza sektora finansów publicznych na podstawie odrębnej procedury, którą podano do publicznej wiadomości po zakończeniu przyjmowania ofert, czym naruszono art. 11 ust. 2 oraz art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³;
- naruszeniu zasady jawności określonej w art. 34 ust.1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przez nieopublikowanie informacji o udzieleniu dotacji wybranym organizacjom spoza sektora finansów publicznych, których projekty nie zakwalifikowały się do dofinansowania w konkursie ofert;
- opóźnieniu do listopada 2012 r. rozpoczęcia postępowań w sprawie nabycia autorskich praw majątkowych systemów informatycznych Statystyczna Aplikacja Centralna i QuickStat oraz niestosowaniu zaleceń i rekomendacji Urzędu Zamówień Publicznych przy tych zakupach;

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

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

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- zleceniu wykonania aplikacji do obsługi sprawozdań organizacji pożytku publicznego, bez prawidłowego ustalenia wymagań technicznych pozwalających ją zainstalować na serwerach Ministerstwa;
- niezapewnieniu przez komputerowy system księgowy automatycznej kontroli kompletności zapisów księgowych oraz prawidłowej kolejności dat; podczas kontroli NIK system ten uzupełniono o funkcje automatycznej kontroli, mającej eliminować takie błędy (stwierdzone uchybienia nie podważały wiarygodności ksiąg i sprawozdań finansowych);
- przypadkach regulowania faktur po terminie, co jednak nie spowodowało naliczenia odsetek za ich nieterminową zapłatę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 44 zaplanowano w kwocie 869 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 682 tys. zł, tj. 78,5% kwoty planowanej.

Niewykonanie planu miało głównie związek z niską kwotą zwrotu dotacji przekazywanych gminom przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na zrekompensowanie 50% dochodów utraconych z powodu zwolnień podatkowych udzielanych prowadzącym zakłady pracy chronionej⁵. Dochody z tego tytułu wyniosły 32,1% planu i 14,9% wykonania w 2011 r. W pozostałych pozycjach, kwoty uzyskanych dochodów były wyższe od planowanych.

Na koniec 2012 r., w części 44 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 1.081 tys. zł, w tym zaległości 524 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. należności ogółem były wyższe o 194 tys. zł, a zaległości niższe o 113 tys. zł.

(akta kontroli str. 156-205, 316-319, 2449-2450)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części 44, ze względu na ich wysokość.

Ocena cząstkowa

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w części 44 – Zabezpieczenie społeczne wyniosły 828.448 tys. zł, czyli były o 0,8% wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2012 w wysokości 822.069 tys. zł⁶.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zwiększono o kwotę 83.241 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty dokonano 28 decyzjami⁷, z których wynikało:

- zwiększenie wydatków o kwotę 84.141 tys. zł przeniesioną z rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem m.in. na:
 - kontynuację Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich⁸ (PO FIO) – 60.000 tys. zł;
 - realizację Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2012-2013 (RP ASOS)⁹ – 20.000 tys. zł;
 - realizację programu osłonowego pn. *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* – 3.000 tys. zł;

⁵ I zakłady aktywności zawodowej.

⁶ Zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu wydatków uwzględniono: ustalenie wydatków na poziomie odpowiednim do zakresu realizowanych zadań, przy czym w związku z innymi potrzebami limit wydatków w części 44 został zmniejszony na rzecz: części 31 – Praca i 63 – Rodzina; współfinansowanie projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz zamrożenie na poziomie 2011 r. funduszu świadczeń socjalnych.

⁷ Łącznie wydano 77 decyzji, z których 49 nie zmieniało sumy planowanych wydatków.

⁸ Głównym celem PO FIO jest zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych.

⁹ Celem RP ASOS jest poprawa jakości i poziomu życia osób po 60 roku życia; służyć temu ma zwiększanie aktywności osób starszych oraz poprawa skierowanych do nich usług edukacyjnych i społecznych.

- projekt pn. *Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego*, realizowany w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – 700 tys. zł;
- b) zwiększenie wydatków o kwotę 108 tys. zł, w związku z przeniesieniem ich z części 31 na współfinansowanie projektu w ramach PO IG;
- c) zmniejszenie wydatków o kwotę 1.008 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem do części 31; środki te przeznaczono głównie na opłacenie składki w Międzynarodowej Organizacji Pracy – 600 tys. zł i działania informacyjno-promocyjne (koprodukcja serialu o pracownikach pomocy społecznej) – 402 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie dotyczącym planowania wydatków budżetowych w części 44 – Zabezpieczenie społeczne nie stwierdzono nieprawidłowości. Zgłoszone przez dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków miały związek z zapewnieniem finansowania realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 9-201, 319-342)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zrealizowane w części 44 wydatki wyniosły 900.473 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach wynoszącego 905.310 tys. zł. Kontrolą objęto wydatki w wysokości 16.918 tys. zł, tj. 1,9% wydatków części 44 i 28,3% wydatków na utrzymanie urzędu i zadań, które realizuje dysponent III stopnia.

Zrealizowane wydatki budżetowe w części 44, w relacji do kwot ujętych w planie po zmianach, obejmowały:

- | | |
|---|----------------------------|
| – dotacje | – 838.802 tys. zł (99,8%); |
| – wydatki bieżące | – 41.865 tys. zł (94,3%); |
| – wydatki majątkowe | – 18.241 tys. zł (98,7%); |
| – współfinansowanie projektów ze środków UE | – 1.353 tys. zł (82,7%); |
| – świadczenia na rzecz osób fizycznych | – 212 tys. zł (85,8%). |

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*. Wyniosły 825.973 tys. zł, co stanowiło 91,7% wydatków ogółem w części 44, z czego 747.686 tys. zł (83%) zrealizowano w rozdziale 85324 *PFRON*, a 78.287 tys. zł (8,7%) w rozdziale 85395 *Pozostała działalność*.

2. Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 760.035 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono o 10,6% do kwoty 840.533 tys. zł. Wykorzystano 838.802 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Dotacje celowe rozdysponowano w następujący sposób:

- a) w rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, wykorzystano kwotę 2.888 tys. zł na program pn. *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*; udzielono wsparcia 104 podmiotom różnych szczebli samorządu;
- b) w rozdziale 85295 *Pozostała działalność*, na cztery programy wykorzystano następujące kwoty:
 - program *Świetlica, Dzieci, Praca*, którego celem było tworzenie świetlic dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych oraz rozwijanie działalności socjoterapeutycznej w już istniejących placówkach – 793 tys. zł; dotowano 20 wybranych projektów, spośród 77 zgłoszonych;
 - program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności – 4.998 tys. zł; do konkursu zgłoszono 202 ofert, zawarto 42 umowy dotyczące udzielenia finansowego wsparcia podmiotom świadczącym usługi wobec osób bezdomnych;
 - program pn. *Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi* – 2.977 tys. zł; w trybie konkursu ofert, spośród 320 zgłoszonych podmiotów wybrano 65, którym przyznano środki na realizację projektów z zakresu organizacji i funkcjonowania sieci oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
 - program pn. *Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* – 3.504 tys. zł, w którym m.in. wsparto realizację 17 lokalnych projektów aktywizacji społeczno-zawodowej i rozpoczęto w 2012 r. 24 gminne projekty w obiektach budownictwa socjalnego;

- c) w rozdziale 85324 PFRON, wykorzystano 747.686 tys. zł, z tego:
 - na wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 724.656 tys. zł;
 - na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej¹⁰ – 23.030 tys. zł;
- d) w rozdziale 85395 *Pozostała działalność*, na dotacje dla organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego wykorzystano:
 - w ramach PO FIO – 56.635 tys. zł, z tego 14.877 tys. zł stanowiły środki przyznane w 2011 r. na projekty z dwuletnim okresem realizacji; poinformowano o przyznaniu w 2012 r. dofinansowania 549 podmiotom;
 - w ramach RP ASOS – 19.321 tys. zł; środki na RP ASOS pochodziły z przekwalifikowania części rezerwy celowej¹¹; ogłoszone wyniki obejmowały dofinansowanie 430 podmiotów, z których cztery zrezygnowały z dotacji.

Przyznawanie dotacji celowych w ramach PO FIO było przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonych w 2012 r., w tym kontroli wykonania budżetu w 2011 r. Realizując wnioski pokontrolne NIK, dokonano zmian w *Zasadach przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2013 r.*, opublikowanych w listopadzie 2012 r.¹². Ustalono, że w trybie oceny strategicznej minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji środków przeznaczonych na dotacje w danym roku. W kompetencji Ministra pozostawiono obowiązującą wcześniej możliwość dofinansowania projektu, który nie kwalifikuje się do dofinansowania według procedury akceptowanej przez Komisję Konkursową. Projekt taki musi zostać oceniony pozytywnie na etapie oceny merytorycznej, zaś decyzja musi zostać uzasadniona w formie pisemnej i udostępniona publicznie.¹³

W obu objętych kontrolą programach, po zakończeniu konkursów i ogłoszeniu ich wyników, przyznawano decyzjami Ministra dotacje na realizację ofert, które w konkursie nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Nie ogłoszono też publicznie danych o udzielonych dotacjach. Dotyczyło to:

- dotacji PO FIO przyznanych 19 organizacjom decyzjami¹⁴ podjętymi po konkursie, w którym nie uzyskały wymaganej liczby punktów; ponadto czterem organizacjom zwiększono kwoty dotacji; przyznano w ten sposób środki na lata 2012-2013 w kwocie 1.771 tys. zł;
- dotacji RP ASOS przyznanych 61 organizacjom¹⁵, które nie zakwalifikowały się w konkursie ofert, z tym że cztery oferty błędnie odrzucono na etapie oceny formalnej, a 10 ofert zweryfikowała ocena trzeciego eksperta¹⁶; łączna kwota dodatkowo przyznanych na lata 2012-2013 dotacji wyniosła 3.996 tys. zł.

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi¹⁷ jest realizowana m.in. przez upublicznienie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja. NIK nie może uwzględnić argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach:

- Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego, że decyzje Ministra przyznające dodatkowe dotacje są działaniem odrębnym od ogłoszenia wyników konkursu, które następuje nie-

¹⁰ Z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych.

¹¹ Zaplanowanej w ustawie budżetowej na sfinansowanie lokalnych centrów rozwoju kapitału społecznego.

¹² Zmiany dotyczą głównie sposobu przeprowadzenia tzw. oceny strategicznej, związanej z realizacją bieżących polityk publicznych. Wprowadzono kartę oceny strategicznej i określono przypadki, w których oferta kwalifikuje się do takiej oceny.

¹³ Stanowią o tym *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji PO FIO na lata w 2012-2013*, odpowiednio w rozdz. VII, pkt 3, ppkt 10, str. 51 oraz w rozdz. VI, pkt 3, ostatni ppkt 6.

¹⁴ Na podstawie pism z 8 czerwca, 23 lipca, 2 listopada i 16 listopada 2012 r., podpisanych z upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu w MPiPS.

¹⁵ Zmiany wprowadzono na podstawie zaakceptowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej pism z 23 października oraz 12 i 28 listopada 2012 r.

¹⁶ Skorygowano też błędy w kwotach niektórych innych dotacji.

¹⁷ Art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. O zlecaniu organizacjom zadań m.in. z zachowaniem zasady jawności stanowi art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

- zwłocznie po wyborze oferty i dlatego nie może obejmować ww. decyzji;
- Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej, że ustawa o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie nie przewiduje publikacji listy podmiotów dofinansowanych, a jedynie określa zasady ogłoszenia wyników konkursu, tj. listy rankingowej.

Zdaniem NIK, przepisy rangi ustawowej nakazują jawność udzielania dotacji ze środków publicznych, bez względu na zastosowany tryb działania. Nie ma przeszkód dla ujawniania decyzji Ministra o przyznaniu dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Konkurs na projekty dofinansowywane ze środków RP ASOS ogłoszono 5 września 2012 r., a termin składania ofert ustalono od 5 do 27 września 2012 r. W par. 8 wydanego 8 października 2012 r. zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁸ określono m.in. 9 kryteriów oceny strategicznej¹⁹ i ustalono, że Minister, stosując tę procedurę, może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji przeznaczonych na dotacje w danym roku. Przykładowo cztery pierwsze kryteria obejmowały: *realizację ważnego interesu społecznego lub ważnego interesu publicznego, podjęcie próby rozwiązania istotnych kwestii i problemów społecznych, charakteryzowanie się projektu efektywnością społeczną i ekonomiczną, realizację szczególnie istotnego tematu z punktu widzenia celów Programu*. W pismach zatwierdzających dotacje nie podano, jakie kryteria lub bieżące polityki publiczne zadecydowały o dotowaniu projektu niezakwalifikowanego w trybie konkursu. Zdaniem NIK, dla zachowania zasad jawności i uczciwej konkurencji, określonych w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niewystarczające są przywołane powyżej nadmiernie uogólnione kryteria, zwłaszcza przy niewskazywaniu merytorycznej podstawy oceny strategicznej weryfikującej wyniki konkursu ofert.

Ustalenie tych warunków po zakończeniu przyjmowania ofert naruszało przepisy art. 13 ust. 2 pkt 3 i 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którymi ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informacje o zasadach przyznawania dotacji oraz trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśniła m.in., że załącznikiem do ogłoszenia konkursu był jego Regulamin, w którym określono uprawnienia Ministra do ostatecznego rozstrzygnięcia konkursu. Poinformowała też, że Minister powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Wyjaśnienia te nie zmieniają oceny NIK, ponieważ Minister, powołując się na przepisy zarządzenia o którym jest mowa, zadecydował o przyznaniu dotacji na realizację 51 ofert na podstawie oceny strategicznej, której w Regulaminie konkursu nie przewidziano.

Szczegółową kontrolą objęto udzielenie 8 dotacji oraz sprawozdania z realizacji 10 dotacji, w ramach 15 umów podpisanych w 2012 r. z beneficjentami RP ASOS. W umowach przyjęto dwuletni okres ich realizacji, a kwota dotacji przekazanych na ich podstawie w samym 2012 r. wyniosła 1.312 tys. zł. Stanowiło to 1,4% kwoty 91.116 tys. zł²⁰ dotacji celowych przekazanych w 2012 r. beneficjentom siedmiu programów realizowanych w części 44. Stwierdzono, że przekazanie dotacji nastąpiło na podstawie umów sporządzonych zgodnie z obowiązującymi wymogami²¹, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach²².

(akta kontroli str. 220-314, 331-334, 768-1639)

3. Zrealizowane w części 44 wydatki bieżące wyniosły 41.865 tys. zł i były niższe od wykonania w 2011 r. o 2.279 tys. zł, tj. o 5,2%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 750 *Administracja publiczna* – 29.569 tys. zł, co stanowiło 3,3% wydatków ogółem w części 44, z czego 28.796 tys. zł (97,4%) zrealizowano w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*. W działach 852 *Pomoc społeczna* i 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wydatki wyniosły 9.989 tys. zł i 2.296 tys. zł, tj. 85,6% i 93,5% planu po zmianach.

¹⁸ Zarządzenie Nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2012 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w I edycji otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013.

¹⁹ Par. 8 ust. 1 zarządzenia jak wyżej

²⁰ Suma dotacji celowych, z wyłączeniem środków przekazanych PFRON.

²¹ Określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²² Oraz w art. 152 ust. 2 i 3 ustawy jak wyżej.

4. Wydatki realizowane przez Ministra jako dysponenta III stopnia i poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra ujęte w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* wyniosły w 2012 r. – 29.690 tys. zł (w tym bieżące – 28.796 tys. zł i majątkowe – 436 tys. zł). Ponadto Minister, jako dysponent III stopnia, finansował też wydatki bieżące i majątkowe w innych rozdziałach na łączną kwotę 30.312 tys. zł, w tym:

- | | |
|--|-------------------|
| – na rozwój aplikacji i wykup praw autorskich | – 17.770 tys. zł; |
| – utrzymanie sprawności oprogramowania i asystę techniczną | – 9.818 tys. zł, |
| – realizację systemu <i>Emp@tia</i> w ramach PO IG | – 853 tys. zł; |
| – zadania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i Rady Pomocy Społecznej | – 222 tys. zł; |
| – z tytułu składki do organizacji międzynarodowej EUROSOCJAL | – 137 tys. zł; |
| – wydawanie miesięcznika <i>Polityka Społeczna</i> | – 114 tys. zł. |

(akta kontroli str. 206-342)

Główną pozycją wydatków bieżących dysponenta III stopnia w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w kwocie 28.796 tys. zł (98% planu po zmianach), były wynagrodzenia ze składnikami pochodnymi w wysokości 20.903 tys. zł (49,9%) oraz zakupy towarów i usług na kwotę 15.963 tys. zł (38,1%).

W ustawie budżetowej wynagrodzenia zaplanowano w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 17.996 tys. zł. Plan po zmianach zwiększono o 114 tys. zł do 18.110 tys. zł, głównie w wyniku przekazania z rezerwy celowej 285 tys. zł na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację programów: *Emp@tia* oraz *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemoc ze względu na płeć*. Wynagrodzenia wyniosły 17.963 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. były wyższe o 226 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie²³ w 2012 r. wyniosło 244 osoby, identycznie jak w 2011 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie²⁴ w 2012 r. wynosiło 6.135 zł i w porównaniu z wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 77 zł, tj. o 1,3%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 212 tys. zł, tj. 85,8% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. były niższe o 48,5%, tj. o 200 tys. zł. Związane to było ze zmniejszeniem sumy przyznanych przez Ministra nagród za wybitne osiągnięcia w dziedzinie pomocy społecznej, z 300 tys. zł w 2011 r. do 100 tys. zł w 2012 r.²⁵

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 18.241 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 17.511 tys. zł. W rozdziale 85295 *Pozostała działalność z zakresu pomocy społecznej* na rozwój systemów informatycznych i wykup ich praw autorskich wykorzystano 17.770 tys. zł, tj. 97% wydatków majątkowych ogółem. W rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, na zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania wykorzystano natomiast 436 tys. zł, tj. 2,4% ogólnej kwoty wydatków.

Zobowiązania w części 44 na koniec 2012 r. wyniosły 1.252 tys. zł i były o 0,9% niższe od kwoty zobowiązań na koniec 2011 r. Główną pozycją, na sumę 1.231 tys. zł, były zobowiązania z tytułu wynagrodzenia rocznego i składników pochodnych od wynagrodzeń, które w relacji do 2011 r. zmniejszyły się o 2,5%.

5. W 2012 r. w części 44 zawarto 280 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na kwotę 622,4 tys. zł (razem z aneksami do umów). Ponadto 7 umów finansowano jednocześnie z części 44 i części 31 lub 63. Do wspomnianych umów przypisano kwotę 19,2 tys. zł. Poniesione koszty z tytułu wynagrodzeń bezosobowych²⁶ wyniosły 653 tys. zł i honorariów – 38 tys. zł.

Najwięcej umów (87 na kwotę 350 tys. zł) zawarto we wrześniu i październiku 2012 r. na potrzeby obsługi RP ASOS, finansowanego ze środków rezerwy budżetowej. W 2012 r. wykorzystano na związane z tym umowy zlecenia 347 tys. zł, tj. 53,1% środków na wynagrodzenia bezosobowe. Na podstawie tych umów zatrudniono w 2012 r. ekspertów do oceny ofert konkursowych. Drugą grupą były osoby prowadzące obsługę RP ASOS w utworzonym 14 września 2012 r. Departa-

²³ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁴ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁵ W pozycji tej ponoszono najwyższe wydatki z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych.

²⁶ W par.: 4170, 4172, 4173, 4175, 4177, 4179 i 4090 klasyfikacji wydatków budżetowych.

mencie Polityki Senioralnej. Zatrudniano w nim, według stanu na 31 grudnia 2012 r., dwie osoby na podstawie umów o pracę i sześć osób do stałej obsługi zadań na podstawie umów zlecenia²⁷. Kontrolą objęto 16 umów zlecenia i 9 aneksów do tych umów. Zawarto je z 10 osobami na łączną kwotę 113 tys. zł. Część osób zatrudniona była na kolejne umowy zlecenia. Ponadto niektóre umowy przedłużano aneksami. W wypadku dwóch osób może to wskazywać na nabycie prawa do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy²⁸.

(akta kontroli str. 339-341, 1709-1913)

6. Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne, w tym dwa w trybie z wolnej ręki i jedno w trybie zapytania o cenę.

a) W 2012 r. Ministerstwo nabyło w trybie z wolnej ręki²⁹ autorskie prawa majątkowe do systemów informatycznych: e-Bon, e-Wnioski, QuickStat, sFundusz i SAC za łączną kwotę 15.620 tys. zł. Do omawianego rodzaju zamówień zastosowanie miały rekomendacje UZP³⁰, zgodnie z którymi stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki jest uzależnione od jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek: istnienia szczególnych przyczyn technicznych związanych z dostawami, usługami czy robotami będącymi przedmiotem zamówienia oraz aby te szczególne przyczyny czyniły udzielenie zamówienia określonego przedsiębiorcy bezwzględnie koniecznym³¹.

Dyrektor Generalna w piśmie z 10 maja 2012 r., skierowanym do dyrektorów jednostek organizacyjnych Ministerstwa, poleciła uwzględnianie rekomendacji Prezesa UZP przy opracowaniu wniosków zamówień publicznych na systemy informatyczne.

Nabywając prawa autorskie wykorzystywanych w Ministerstwie systemów informatycznych, nie rozpatrzono możliwości zamówienia u konkurencyjnego wykonawcy oprogramowania realizującego te same funkcje. Wskazywało to na nieuwzględnienie wspomnianych wyżej rekomendacji i wytycznych UZP. NIK zauważa jednak, że projekt *Emp@tia* zakłada wykorzystanie, przy budowie nowego systemu informatycznego, istniejących aplikacji pełniących funkcje modułów sprawozdawczo-statystycznych, czyli QuickStat, SAC i sFundusz³².

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że SAC i QuickStat są aplikacjami dedykowanymi dla Ministerstwa i nie zasięgnięto od innych wykonawców informacji w sprawie kosztów zbudowania takich systemów od stycznia 2012 r. Według wewnętrznych analiz budowa realizujących te same funkcje systemów byłaby droższa od zakupu praw autorskich funkcjonujących aplikacji, ze względu na konieczność: migracji danych, wdrożenia systemów i przeprowadzenie szkoleń pracowników. Ponieważ nie przedstawiono tych analiz, NIK nie może uznać powyższej argumentacji.

Kontrolą NIK objęto dwa największe postępowania na zakup praw autorskich za łączną kwotę 13.850 tys. zł. Zapytania w sprawie ich ceny wystosowano do właścicieli praw autorskich w marcu 2010 r. Właściciel SAC nie podał wyceny, a dla QuickStat przedstawiono wycenę metodą punktów funkcyjnych na kwotę 4.270 tys. zł.

²⁷ Według stanu na 30 marca 2013 r. były to odpowiednio cztery i siedem osób.

²⁸ Na warunkach określonych w art. 22 par. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). W piśmie Nr SPS-023-23732/11 z 18 sierpnia 2011 r. Ministerstwo przyjęło stanowisko, że *wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę (...) jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.*

²⁹ Zakupy zostały dokonane w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

³⁰ Rekomendacje Prezesa UZP z 2009 r. pn. *Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych*, str. 4.

³¹ Por. też wytyczne UZP, przyjęte przez Komitet Rady Ministrów 18 listopada 2010 r. (dotyczą interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę – Urząd Zamówień Publicznych, 2010 r., pkt. I.4.ad.b. Stanowią one m.in., że w sytuacji, gdy na rynku istnieje możliwość uzyskania zamówienia od innych wykonawców, zamawiający nie może powoływać się na przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo Zamówień Publicznych. Dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, w oparciu o ten przepis, konieczne jest zatem stwierdzenie, że istnieje tylko jeden wykonawca zdolny do zrealizowania zamówienia, ze względu na ochronę uregulowanych w odrębnych przepisach praw wyłącznych.

³² Studium wykonalności projektu *Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego* z 20 sierpnia 2009 r., str. 97-98. Oceniono, że takie rozwiązanie będzie korzystniejsze, niż zaprojektowanie i wdrożenie platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego w oparciu o niezależną technologię, ponieważ niższe koszty na etapie budowy i wdrożenia takiego systemu nie zrekompensują problemów mogących się pojawić w okresie jego eksploatacji, str. 104.

W planie zakupów inwestycyjnych z 2 marca 2012 r., Departament Informatyki określił koszty wykupu praw autorskich dla QuickStat na 4.270 tys. zł i dla SAC – na 8.750 tys. zł. Przed rozpoczęciem negocjacji, w notatkach z 9 listopada 2012 r., jako podstawę własnej wyceny przyjęto sumę wartości umów na utrzymanie i modyfikację oprogramowania w latach 2008-2012, z uwzględnieniem inflacji i podwyższenia stawki podatku od towarów i usług. Tą metodą wartość QuickStat ustalono na 3.110 tys. zł. W wycenie uwzględniono m.in. całą kwotę umowy³³ obejmującej m.in. świadczenie usług konsultacji, utrzymania, serwisowania i administrowania oprogramowania do końca 2013 r. za 450 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że wskazaną kwotę uwzględniono w kalkulacji, ale później nie została ona uwzględniona w wycenie. W końcowym szacunku wartości praw autorskich aplikacji QuickStat kwotę 450 tys. zł odjęto od kwoty 3.110 tys. zł, co dało 2.660 tys. zł. Z tej kwoty oraz oferty właściciela QuickStat w wysokości 4.270 tys. zł obliczono średnią wynoszącą 3.465 tys. zł. Kwota ta, po zaokrągleniu, stanowiła ostateczną wycenę Departamentu Informatyki w wysokości 3.450 tys. zł. System zakupiono za 3.400 tys. zł na podstawie umowy³⁴ z 3 grudnia 2012 r. Łączne nakłady brutto poniesione na system QuickStat od listopada 2004 r. wyniosły 1.371 tys. zł – na rozwój i 2.008 tys. zł – na utrzymanie.

Wartość aplikacji SAC ustalono ww. metodą pięcioletnich nakładów na kwotę 11.502 tys. zł. Według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki, ostateczna propozycja wyceny została obniżona do 10.500 tys. zł, ze względu na ograniczone środki. System SAC zakupiono za 10.450 tys. zł brutto na podstawie umowy³⁵ z 3 grudnia 2012 r.

Wyjaśniając różnicę między wyceną SAC w planie z marca 2012 r. na kwotę 8.750 tys. zł, a wyższą wyceną z listopada 2012 r., Dyrektor Departamentu Informatyki podał, że kwota 8.750 tys. zł była szacowana w 2010 r.. Wartość umów uwzględnionych w szacunku wynosiła 7.725,9 tys. zł, bowiem nie obejmowała umów zawartych w latach 2011-2012³⁶. Tę kwotę uzupełniono o 1.000 tys. zł spodziewanych wydatków w 2011 r. i zaokrąglono szacowaną wartość do 8.750 tys. zł. Należy zauważyć, że pomijając w 2010 r. nakłady z lat 2011-2012 nie wprowadzono w to miejsce kosztów poniesionych w latach 2006-2007. Od 2003 r. nakłady brutto poniesione na budowę systemu SAC oraz komponentów OU Pomost wchodzących w jego skład wyniosły 6.885 tys. zł – na rozwój i 7.762 tys. zł – na utrzymanie.

W pierwszej kolejności, 26 października 2012 r.³⁷, zawarto umowy dotyczące obsługi i rozszerzenia zakresu funkcjonalnego programów QuickStat i SAC. Z tego tytułu, w 2012 r. w ciężar części 44 rozliczono 1.050 tys. zł kosztów SAC, a do rozliczenia pozostało 1.500 tys. zł kosztów SAC i 450 tys. zł kosztów QuickStat. Następnie umowami z 3 grudnia 2012 r. zakupiono prawa autorskie już zmodyfikowanych systemów, uwzględniając w ich wycenie część kosztów wcześniejszych umów na modyfikację systemów.

Przyjęte w 2009 r. kierunki rozwoju systemu informatycznego *Emp@tia* determinowały konieczność zakupu systemów SAC i QuickStat, a od początku 2012 r. dysponowano środkami na ten cel. Gdyby postępowanie przeprowadzono na początku 2012 r., wycena zakupionych systemów byłaby niższa, ponieważ nakłady poniesione na systemy w latach 2007-2011 były niższe, niż w latach 2008-2012.

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że jego zdaniem nie obniżyłoby by to ich ceny, ponieważ właściciele systemów nie mieli dostępu do szacunków kosztów przygotowanych przez Departament Informatyki, a jednocześnie wiedzieli o konieczności wykonania zmian w systemach, ponieważ wynikało to z nowelizacji powszechnie dostępnych aktów prawnych. W związku z tym należy zakładać, że właściciele praw autorskich uwzględniliby w swoich wycenach kwoty utraconych korzyści związanych z wykonaniem koniecznych modyfikacji.

Mimo wystosowania w marcu 2010 r. zapytań o cenę systemów SAC i QuickStat i posiadania od początku 2012 r. środków na ich nabycie, Departament Informatyki nie podejmował działań w celu sfinalizowania tego zakupu do listopada 2012 r. W sprawie modyfikacji ww. systemów przed ich

³³ Nr 48/DI/WR/2012 z 26 października 2012 r.

³⁴ Nr 62/DI/WR/2012.

³⁵ Nr 64/DI/WR/2012.

³⁶ W latach 2011-2012 r. zawarto umowy, które w notatce z 9 listopada 2012 r. wykazano w kwotach 1.396 tys. zł i 1.750 tys. zł.

³⁷ Nr 48/DI/WR/2012 i 47/DI/WR/2012.

zakupieniem Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że w przypadku uzyskania praw autorskich konieczne byłoby przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym, którego czas szacowano na 4 miesiące. Faktyczny czas potrzebny na uzgodnieniu zakresu zmian, wynikających z nowelizacji przepisów wyniósł cztery miesiące. (...) Od momentu rozpoczęcia procesu do podpisania umowy na realizację modyfikacji upłynęłoby 10 miesięcy. Zagroziłoby to terminowej realizacji modyfikacji systemów QuickStat i SAC do końca 2012 r.

Należy zauważyć, że konieczność zakupu praw autorskich oraz rozszerzenia funkcjonalności ww. systemów była podnoszona już w kwietniu 2011 r., przy opracowywaniu założeń do projektu budżetu na 2012 r. W związku z tym istniała możliwość wcześniejszego zakupu praw autorskich, przeprowadzenia postępowania na obsługę i rozszerzenie systemów w trybie konkurencyjnym oraz zakończenia modyfikacji w przewidzianym terminie. Nie podjęto jednak działań w tym kierunku.

W ocenie NIK, wyjaśnienia przedstawione w sprawie wyceny nie opierają się na szczegółowej analizie ekonomicznej, obejmującej rozpoznanie alternatywnych możliwości zakupu oprogramowania, co zalecają dobre praktyki rekomendowane przez UZP i polecane do stosowania przez Dyrektora Generalną.

(akta kontroli str. 369-486)

b) Na potrzeby Departamentu Pożytku Publicznego zakupiono aplikację do rejestrowania, weryfikowania i analizy sprawozdań organizacji pożytku publicznego (Baza OPP). Wyboru wykonawcy dokonano w trybie zapytania o cenę. Umowa z 10 czerwca 2011 r. przewidywała wdrożenie aplikacji do 30 grudnia 2011 r. za kwotę 50,1 tys. zł brutto. Do umowy zawarto cztery aneksy, wydłużające m.in. termin jej wykonania. Zgodnie z aneksami, pierwszy z trzech modułów aplikacji został odebrany 18 maja 2012 r., a pozostałe dwa 14 września 2012 r. Kwota wynagrodzenia nie była zmieniana.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego, przyczynami opóźnień w realizacji pierwotnego terminu było m.in. nieprzekazanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości pliku źródłowego niezbędnego do funkcjonowania aplikacji, a następnie zmiana jego struktury bez porozumienia z MPiPS. Przy wymaganiach stawianych aplikacji, niemożliwe okazało się jej zainstalowanie na serwerach Ministerstwa, ze względu na ich ograniczone zasoby. Wykonawca wprowadził zmiany w aplikacji umożliwiające zainstalowanie jej na serwerach zewnętrznych. Ponieważ nie otrzymano odpowiedzi na zapytania ofertowe w sprawie zakupu miejsca na serwerach zewnętrznych, Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego podjął decyzję obniżającą wymagania w zakresie zasobów informatycznych i dostosowaniu aplikacji do pracy na serwerach Ministerstwa. Okres sprawozdawczy użytkowników Bazy OPP i budowa zabezpieczeń systemów informatycznych dodatkowo opóźniły implementację ostatnich modułów systemu.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego, że przyczyny opóźnień we wdrożeniu aplikacji nie leżały po stronie wykonawcy, co uzasadniało niestosowanie kar (przewidzianych w par. 9 ust.1 umowy). Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że warunki pozwalające zainstalować aplikację na serwerach Ministerstwa powinny być ustalone przed zleceniem jej wykonania.

Przed wdrożeniem dwóch ostatnich modułów Bazy OPP, 12 lipca 2012 r. zawarto z jej wykonawcą umowę na wsparcie techniczne aplikacji w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2012 r., za kwotę 56 tys. zł brutto. Wyboru wykonawcy dokonano w trybie zapytania o cenę, na które odpowiedziały dwa podmioty. Według formularza wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, tylko oferta wykonawcy Bazy OPP spełniła kryteria określone w zapytaniu ofertowym.

Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego wyjaśnił, że umowa wsparcia obejmowała okres do 31 grudnia 2012 r., ze względu na brak środków w budżecie Ministerstwa, a obecnie jest przygotowywane postępowanie o zamówienie publiczne na wsparcie funkcjonowania Bazy OPP w okresie dwóch lub trzech lat.

(akta kontroli str. 487-565, 637-639)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wydatkowania środków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- naruszenie zasady jawności przy ogłaszaniu wykazów dotowanych organizacji;
- niepodanie istotnych zasad przyznawania dotacji podczas ogłaszania konkursu ofert;

- opóźnianie postępowań w sprawie nabycia praw autorskich systemów informatycznych SAC i QuickStat oraz przeprowadzenie ich z pominięciem wytycznych i rekomendacji Prezesa UZP;
- opóźnienie realizacji informatycznej Bazy OPP, m.in. w wyniku nieprawidłowego określenia wymagań dotyczących jej instalacji.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad sposobem prowadzenia zakupów oprogramowania informatycznego w trybie z wolnej ręki oraz nad przestrzeganiem zasad jawności przy udzielaniu dotacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego na podstawie konkursów ofert.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych w części 44 budżetu państwa.

Ocena cząstkowa

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Z budżetu środków europejskich z części 44 finansowane były w 2012 r. głównie zadania związane z realizacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), za którego wdrażanie odpowiadał Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego³⁸.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Projekt budżetu na 2012 r., w zakresie dotyczącym wydatków środków europejskich w części 44 – Zabezpieczenie społeczne, został opracowany zgodnie z obowiązującymi zasadami³⁹. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zmieniona 11 decyzjami Ministra Finansów i jedną Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zmiany te dotyczyły:

- zwiększenia środków na realizację projektu *Emp@tia*, o kwotę 4.080 tys. zł, przeniesioną z rezerwy celowej budżetu środków europejskich i kwotę 729 tys. zł, przeniesioną z części 31 – Praca; na realizację powyższego projektu udzielone było zapewnienie finansowania⁴⁰;
- zmniejszenia wydatków w części 44 o kwotę 6.434 tys. zł, przeniesioną do części 31 – Praca; środki te przeznaczono na:
 - finansowanie przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL) projektów systemowych w ramach PO KL – 3.400 tys. zł;
 - refundację wydatków Funduszu Pracy w ramach PO KL – 1.860 tys. zł;
 - zapewnienie środków na projekty OHP w ramach PO KL – 1.174 tys. zł.

Opis stanu faktycznego

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 – Zabezpieczenie społeczne wyniosły 30.817 tys. zł. Stanowiły 74,5% planu po zmianach i 71,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

W części 44 finansowano z budżetu środków europejskich projekty realizowane w ramach PO KL i PO IG, na które przeznaczono odpowiednio 25.984 tys. zł i 4.833 tys. zł, co stanowiło 84,3% i 15,7% ogółu wydatków. Wydatki te poniesiono w rozdziałach:

- 85324 PFRON na refundację 85% wydatków poniesionych w ramach projektów PFRON realizowanych z PO KL – 23.875 tys. zł;
- 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej na sfinansowanie ze środków PO KL projektów, w których Ministerstwo jest Instytucją Wdrażającą – 2.109 tys. zł;
- 85295 Pozostała działalność na sfinansowanie ze środków PO IG systemu informatycznego *Emp@tia* – 4.833 tys. zł.

Ustalone nieprawidłowości

Opis stanu faktycznego

³⁸ Jako dysponent części 44, Ministerstwo pełni dla PO KL rolę Instytucji Pośredniczącej w priorytecie I – *Zatrudnienie i integracja społeczna*. Jest Instytucją Wdrażającą w priorytecie V PO KL – *Dobre rządzenie* w ramach działania 5.4 – *Rozwój potencjału trzeciego sektora*. Część zadań Ministerstwo powierzyło Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, jako Instytucji Wdrażającej. Dotyczy to m.in. monitorowania, rozliczania i kontroli projektów realizowanych przez PFRON. Ministerstwo jest też beneficjentem realizującym projekt *Emp@tia* w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

³⁹ 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).

⁴⁰ Decyzją Ministra Finansów Nr 93/310/2011 z 18 kwietnia 2011 r.

Stwierdzono niskie wykonanie wydatków PO KL wynoszące 71,5% planu po zmianach. Wynikało to głównie z wykorzystania w 70,4% planowanej kwoty refundacji wydatków poniesionych w rozdziale 85324 PFRON. Według stanu na 31 grudnia 2012 r., w rozliczeniu pozostawały złożone wcześniej wnioski o płatność na kwotę około 13 mln zł, ponieważ CRZL przyjmujące te wnioski stwierdziło ich niską jakość, co opóźniło przekazanie refundacji dla beneficjentów. Wydatkowanie tych środków zostanie zarejestrowane w 2013 r. CRZL poinformował w wyjaśnieniach dla NIK o działaniach podjętych w celu zmniejszenia liczby i zakresu błędów popełnianych przez beneficjentów we wnioskach o płatność⁴¹. Dysponent części 44 dokonał blokady wydatków planowanych w rozdziale 85324 PFRON na kwotę 10.046 tys. zł.

Wydatki PO KL, w których Ministerstwo jest Instytucją Wdrażającą, zrealizowano w 45,2% kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Wynikało to z usunięcia z planu jednego projektu. Plan po zmianach zrealizowano w 87,8% na projekty *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy oraz Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*.

Badaniem objęto rozliczenie wydatków partnerów Ministerstwa realizujących ostatni ze wspomnianych projektów na kwotę 1.643 tys. zł, tj. 5,3% ogółu wydatków budżetu środków europejskich. Stwierdzono opóźnienie w realizacji przez partnerów niektórych zadań. Na koniec 2012 r. kwoty rozliczone przez partnerów stanowiły 68,6% kwoty przewidzianej w harmonogramie płatności załączonym do umowy.

W 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 31.062,4 tys. zł i w tej wysokości je zrealizowano. Kwota wykonanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego płatności była wyższa od wykazanej w sprawozdaniu RB 28-UE kwoty zrealizowanych wydatków o 245,9 tys. zł. Kwota ta stanowi sumę zwrotów dokonanych przez podmioty otrzymujące płatności w ramach PO KL i PO IG. Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności. Nie wykazano zleceń płatności złożonych w 2012 r. do zrealizowania w 2013 r.

W części 44 jedna jednostka realizująca w 2012 r. wydatki z budżetu środków europejskich dysponowała rachunkiem pomocniczym⁴². Na rachunek ten wpłynęły środki w kwocie 249,1 tys. zł. Dysponent części 44 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na rachunku, m.in. analizując sprawozdania Rb-28 UE i informacje z BGK o składanych zleceniach płatności i ich realizacji.

W 2012 r. wystąpiły sporadyczne przypadki przejściowego finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich. Zostały spowodowane krótkim terminem płatności, który przy zachowaniu terminarza płatności środków europejskich doprowadziłby do konieczności zapłaty odsetek. Kwoty te były refundowane w możliwie najszybszym terminie.

(akta kontroli str. 1914-2432)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. w części 44 przez dysponenta III stopnia⁴³, sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków⁴⁴ oraz sprawozdań finansowych za IV kwartał 2012 r.⁴⁵.

⁴¹ W 2012 r. audyt wewnętrzny Ministerstwa zrealizował w CRZL czynności doradcze dotyczące weryfikacji projektów postępowań przetargowych w ramach PO KL.

⁴² O którym jest mowa w par. 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

⁴³ Sprawozdania: RB-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

⁴⁴ Sprawozdanie Rb-28 UE.

⁴⁵ Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach⁴⁶ rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym. Wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie 30 stycznia 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 (przez dysponenta III stopnia) kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 177,8 tys. zł.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 (dysponenta III stopnia) wyniosła 60.002 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od dysponenta głównego.

(akta kontroli str. 2433-2657)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie opracowano i zatwierdzono do stosowania politykę (zasady) rachunkowości⁴⁷. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁴⁸. Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Stosownie do standardów rachunkowości określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się bieżąco.

W Ministerstwie od stycznia 2006 r. funkcjonuje system księgowości komputerowej Qwant moduł F-K Qrezus. W czasie kontroli obowiązywała wersja 6.70 [0016]⁴⁹.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał ciągłości numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji⁵⁰, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych oraz umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu⁵¹.

System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowania) sprawozdań budżetowych⁵². Przyjęte w Ministerstwie zasady rachunkowości przewidują bowiem zamykanie ksiąg rachunkowych do 25 dnia następnego miesiąca⁵³, w związku z terminami składania deklaracji podatku od towarów i usług.

Program finansowo-księgowy posiadał możliwość generowania sprawozdań budżetowych⁵⁴, jednak sporządzano je poza systemem, na podstawie danych z zestawień obrotów i sald.

⁴⁶ Określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁴⁷ Zarządzenie Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS (obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.). Podstawa prawna: art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).

⁴⁸ Zarządzenie Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁵¹ Art. 14 ust. 4 ustawy jak wyżej.

⁵² Par. 6 zarządzenia Nr 39 Dyrektora Generalnej z 30 grudnia 2010 r. w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPiPS.

⁵³ Par. 6 ust. 4 zarządzenia jak wyżej.

⁵⁴ Sprawozdań RB-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N i RB-Z.

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych, spośród wszystkich pozycji operacji księgowych (według daty księgowania)⁵⁵.

Na podstawie wybranych z systemu księgowego zapisów⁵⁶ dokonano losowania, z zastosowaniem metody monetarnej⁵⁷, próby 121 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, na kwotę 41.598,5 tys. zł. Badaniu poddano także jeden dowód księgowy na kwotę 20.163,9 tys. zł, dobrany w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 4,6% zrealizowanych wydatków w części 44.

Wybrane dokumenty sprawdzono pod względem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

Objęte kontrolą dowody księgowe były rzetelne⁵⁸. Zostały sprawdzone i zakwalifikowane do ujęcia w księgach rachunkowych⁵⁹. Operacje gospodarcze były potwierdzone przez upoważnione do tego osoby.

Ustalone
nieprawidłowości

Badanie ww. dowodów księgowych wykazało, że:

- 12 faktur komórki organizacyjnej Ministerstwa przekazały do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym 5 dni od ich otrzymania⁶⁰ (z faktur tych w części 44 rozliczono 2.602,7 tys. zł);
- sześć faktur uregulowano po terminie płatności; nie stwierdzono naliczenia z tego tytułu odsetek (z faktur tych w części 44 rozliczono 10.922,6 tys. zł).

W zbiorze 12.080 zapisów księgowych, z którego wylosowano objęte kontrolą dowody, stwierdzono:

- cztery przypadki braku wpisu daty zdarzenia gospodarczego⁶¹;
- 98 zapisów, w których wprowadzona do ewidencji *data operacji gospodarczej* była późniejsza od daty dowodu księgowego potwierdzającego zdarzenie⁶².

W dniu 27 marca 2013 r. Dyrektor Biura Budżetu i Finansów poinformował o uzupełnieniu komputerowego systemu księgowego o kontrolę kompletności dat oraz poprawności sekwencji dat, czego wcześniej system księgowości nie zapewniał.

(akta kontroli, str. 2658-2730)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpływały na wiarygodność ksiąg rachunkowych. Opóźnienia w regulowaniu płatności nie spowodowały powstania dodatkowych zobowiązań. Zdaniem NIK należy jednak zwiększyć skuteczność nadzoru nad terminowością regulowania płatności.

Najwyższa Izba Kontroli mimo stwierdzonych nieprawidłowości 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 cząstkowa

⁵⁵ Spośród pozycji operacji wyeliminowano zapisy: dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości; będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne; dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

⁵⁶ Z grup paragrafowych: 4 *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* i 6 *Wydatki majątkowe*, z wyłączeniem w grupie paragrafów: 401-408, 411-415, 418-420 i 444.

⁵⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁵⁸ Zawierały elementy wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁵⁹ Art. 21. ust. 1 pkt 6 ustawy jak wyżej.

⁶⁰ Par. 4 ust. 8 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, stanowiącej zał. do zarządzenia Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPIPS.

⁶¹ Art. 23 ust. 2 pkt.1 ustawy o rachunkowości.

⁶² Art. 24 ust. 2 ustawy jak wyżej.

Opis stanu faktycznego

6. Działania podejmowane przez dysponenta części w ramach nadzoru i kontroli

Dysponent główny części 44 wykonywał w 2012 r. obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami⁶³.

- a) Biuro Kontroli przeprowadziło w 2012 r. 62 kontrole, w tym 5 w jednostkach nadzorowanych. Spośród jednostek podległych Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, największe wydatki w części 44 realizowało Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. W 2012 r. Centrum było kontrolowane w zakresie prowadzenia w 2011 r. gospodarki finansowej. W jej wyniku zalecono przestrzeganie regulacji prawnych i procedur wewnętrznych, a także dokonywanie ich okresowego przeglądu i aktualizacji. Z jednostek nadzorowanych największe wydatki w części 44 ponosił PFRON. W u.br. w Biurze Funduszu przeprowadzono kontrolę, której przedmiotem było dofinansowanie zadań zleczanych organizacjom pozarządowym i fundacjom w latach 2008-2011. Zalecono po niej m.in. przyspieszenie rozliczenia umów o wsparcie i zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań.
- b) W 2012 r. wykonano 9 zadań audytowych, po których wydano zalecenia i opinie oraz przeprowadzono 5 czynności sprawdzających. Plan audytu wewnętrznego uwzględniał: ocenę funkcjonowania polityki bezpieczeństwa IT oraz mechanizmy kontroli finansowej w obszarze wykonywania budżetu. Poza planem audytu wykonywano w 2012 r. czynności doradcze w zakresie weryfikacji projektów postępowań przetargowych PO KL, realizowanych przez CRZL. We wstępnym sprawozdaniu wskazano, że unieważnianie i przedłużanie znacznej liczby postępowań jest istotnym zagrożeniem dla terminowego realizowania projektów systemowych PO KL.

(akta kontroli, str. 2731-2888)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli⁶⁴, wnosi o:

- 1) przestrzeganie zasady jawności przy publikowaniu wykazów dotowanych organizacji i ustalaniu zasad oceny strategicznej w konkursach ofert;
- 2) wskazywanie kryteriów oceny strategicznej, na podstawie których dotowane są oferty nieakwalifikowane w trybie konkursu ofert;
- 3) podjęcie działań w celu unikania opóźnień w realizacji zakupów oprogramowania informatycznego;
- 4) stosowanie zaleceń i rekomendacji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przy prowadzeniu postępowań przetargowych obejmujących zakupy informatyczne;
- 5) wyeliminowanie przypadków regulowania płatności po terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

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.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

⁶³ Art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

W wypadku 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 30 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg