



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KPS-4100-04-01/2013

P/13/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/13/106 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 63 – Rodzina. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. |
| Kontroler | Joanna Celińska, starszy inspektor kontroli państwowej; upoważnienie do kontroli nr 82588 z 4 stycznia 2013 r. (akta kontroli str. 1-3) |
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej. (akta kontroli str. 4-6) |

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 63 – Rodzina.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 dochody w części 63 – Rodzina w wysokości 3 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 38 tys. zł. Były one rzetelnie ewidencjonowane i terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa².

Zaplanowane wydatki budżetu państwa w kwocie 14.302 tys. zł zrealizowane zostały w 96,6%. NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację w 2012 r. wydatków w części 63 budżetu państwa. Ocenę tę sformułowano na podstawie wyników kontroli 14,9% kwoty zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Księgi rachunkowe Ministerstwa prowadzono prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Pozytywnie oceniono także funkcjonowanie systemu rachunkowości i skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych.

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

- niepodejmowaniu, w okresie od stycznia do listopada 2012 r., działań dla pozyskania majątkowych praw autorskich do oprogramowania i dokumentacji systemu teleinformatycznego Statystyczna Aplikacja Centralna (SAC) i aplikacji QuickStat, co miało na celu ominięcie konieczności przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym na rozszerzenie funkcjonalności tych programów i w rezultacie zlecenie tych usług w trybie z wolnej ręki;
- nieposiadaniu, mimo wymogu określonego w wewnętrznych procedurach, dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu rozeznania rynku, przed podpisaniem części umów o dzieło;
- niewyegzekwowaniu od część pracowników Ministerstwa, odbywających w 2012 r. zagraniczne podróże służbowe terminowego rozliczenia się z kosztów tych podróży;
- dopuszczeniu do funkcjonowania w 2012 r. systemu księgowości komputerowej niezapewniającego kontroli kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat; funkcję tę wprowadzono dopiero w czasie kontroli NIK; nie stwierdzono wpływu tego uchybienia na wiarygodność sprawozdań budżetowych i sprawozdań z zakresu operacji finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012³ dochody budżetu państwa w części 63 – Rodzina zaplanowano w kwocie 3 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 38 tys. zł. Wyższa od planowanej realizacja dochodów wynikała głównie ze zwrotów odsetek od dotacji celowych przeznaczonych na zadania

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

² Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., NIK nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części 63.

³ Ustawa budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273). Obowiązywała do 31 grudnia 2012 r.

z zakresu opieki nad dzieckiem i rodziną oraz zwrotów dotacji udzielonych w 2011 r. na zadania z zakresu wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

W dniu 31 grudnia 2012 r. w części 63 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 5.845 zł. Nie wystąpiły zaległości ani należności przedawnione. W roku objętym kontrolą należności pozostałe do zapłaty stanowiły 15,8% dochodów; w porównaniu z 2011 r. były niższe o 10 tys. zł, tj. o 55,6%. W 2011 r. należności pozostałe do zapłaty stanowiły 88,9% dochodów (dochody – 18 tys. zł, należności – 16 tys. zł). Zmniejszenie stanu należności miało związek ze spłatą wraz z odsetkami części datacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem przez Stowarzyszenie Klub *Pro Publico Bono* z siedzibą w Szczytnie.

(akta kontroli str. 193-197, 202-316, 325-337, 1877-1880)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych w części 63, ze względu na ich wysokość.

2. Wydatki budżetowe⁴

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 63 – Rodzina zaplanowano w kwocie 14.302 tys. zł, co stanowiło 100,2% w relacji do wydatków zgłoszonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do projektu budżetu (14.278 tys. zł)⁵.

Przy planowaniu uwzględniono finansowanie wydatków w tej części na poziomie zapewniającym realizację zadań przez ministra właściwego ds. rodziny. Ponadto skorygowano limit wydatków w związku z zamrożeniem funduszu świadczeń socjalnych na poziomie 2011 r. oraz zwiększono wydatki z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz ze składnikami pochodnymi.

(akta kontroli str. 79-158)

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej zmniejszono w ciągu roku per saldo o 94 tys. zł, przez:

- zwiększenie środków z rezerwy celowej o 313 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy* oraz sfinansowanie dodatku służby cywilnej wraz z pochodnymi dla urzędnika służby cywilnej;
- zmniejszenie wydatków o 407 tys. zł, w związku z ich przeniesieniem do części 31, z przeznaczeniem na opłacenie składki do Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 99,9%, zgodnie z ich przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 159-189, 325-337, 391)

W 2012 r. w planie wydatków części 63 wprowadzono 33 zmiany. Szczegółowe badania 6 z nich wykazały, że dysponent części budżetowej dokonał ich z zachowaniem obowiązujących zasad⁶.

(akta kontroli str. 159-189, 286-292)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

1. W części 63 – Rodzina zrealizowano wydatki w kwocie 13.731 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. (12.945 tys. zł) były one wyższe o 786 tys. zł, tj. o 6,1%. Kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 2.043,2 tys. zł, co stanowiło 14,9% wydatków ogółem.

Zobowiązania w dniu 31 grudnia 2012 r. wyniosły 181 tys. zł i były niższe od zobowiązań na koniec 2011 r. o 15 tys. zł. Były to zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składników pochodnych od wynagrodzeń. Niższy stan zobowiązań miał związek z mniejszymi w 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, wypłatami z tytułu wynagrodzeń, a tym samym mniejszymi zobowiązaniami z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W dniu 31 grudnia 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 320, 325-337, 1881-1885)

2. Najwyższe wydatki zrealizowano w dziale 852 – Pomoc społeczna (61,9% wydatków ogółem). Wyniosły one 8.506 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach.

⁴ W części 63 – Rodzina nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

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

⁶ Określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W rozdziale 85204 – Rodziny zastępcze wydatkowano 7.506 tys. zł, a w rozdziale 85295 – Pozostała działalność – 1.000 tys. zł. Wydatki te poniesiono na dotacje dla powiatów w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej* oraz zakup rozszerzeń funkcjonalności *Statystycznej Aplikacji Centralnej* i QuickStat, serwis i utrzymanie systemów.

3. Wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna wyniosły 5.225 tys. zł i stanowiły 95% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 96,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. wydatki w tym dziale uległy zmniejszeniu o 221 tys. zł, tj. o 4,2%. Poniesiono je na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Pracy i Polityki Społecznej, które wyniosły 4.491 tys. zł (rozdział 75001).

3.1. Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych łącznie z wydatkami na realizację projektu *Gender mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy* oraz wydatkami na rzecz osób fizycznych wyniosły 5.899 tys. zł (97,1% planu po zmianach) i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 1.031 tys. zł (o 21,2%). Wydatki na zakup towarów i usług⁷ wyniosły 1.923 tys. zł, a na wynagrodzenia⁸ – 2.828 tys. zł i w porównaniu z 2011 r. były niższe o 23 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2012 r. w części 63 wyniosło 39 osób i w porównaniu z 2011 r. nie uległo zmianie.

3.2. Zrealizowane wydatki majątkowe wyniosły 29 tys. zł, tj. 2,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (1.034 tys. zł) i 85,3% planu po zmianach (34 tys. zł) i były one niższe od wykonania w 2011 r. o 251 tys. zł. Wydatki te dotyczyły m.in. zakupu sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 184-189, 317-323, 387-390)

Nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zgłaszane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Ministra Finansów zapotrzebowanie na zasilenie rachunku bankowego wynikało z potrzeb finansowych i z ustalonego harmonogramu realizacji wydatków budżetu państwa w 2012 r. Zasilenie rachunków bankowych dysponenta III stopnia przez dysponenta głównego przebiegało równomiernie w ciągu roku, zgodnie z ustalonym harmonogramem i w terminach zapewniających bieżące finansowanie zadań.

4. Dotacje celowe w części 63 – Rodzina zaplanowano w ustawie budżetowej na poziomie 8.100 tys. zł, z tego w dziale 852 – Pomoc społeczna 7.800 tys. zł i w dziale 750 – Administracja publiczna 300 tys. zł. W trakcie roku wielkość dotacji nie uległa zmianie.

4.1. W dziale 852 – Pomoc społeczna (rozdział 85204 – Rodziny zastępcze) przyznano jednostkom samorządu terytorialnego szczebla powiatowego dotacje na podstawie 426 umów¹⁰. Rozdysponowano 7.796.9 tys. zł, tj. 99,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Przyznane dofinansowanie wydatkowane zostało przez powiaty w kwocie 7.505,7 tys. zł, tj. w 96,3%. Niewykorzystane środki z dotacji w kwocie 291,2 tys. zł zostały zwrócone przez beneficjentów.

Beneficjenci, z którymi podpisano umowy, wyłonieni zostali w wyniku trzech otwartych konkursów ofert ogłoszonych¹¹ w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 r.*, tj. dwóch edycji konkursu *Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej* i konkursu *Wsparcie dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka*.

(akta kontroli str. 1520-1556)

We wszystkich ogłoszeniach o konkursach podano: zasady dofinansowania, kryteria przyznawania dotacji, terminy składania i rozpatrywania ofert. Tym samym został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK przedstawiony w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczący ustalenia katalogu działań i kosztów możliwych do sfinansowania z przyznawanych dotacji celowych oraz limitowania ich w umowach zawieranych z beneficjentami.

W konkursach *Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej* określono limit dofinansowania kosztów zatrudnienia koordinatorów. W I edycji konkursu maksymalna kwota dofinansowania mogła wy-

⁷ Realizowane w par. 421-438 klasyfikacji budżetowej.

⁸ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁰ Podstawa prawna: ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135).

¹¹ Na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 247 ustawy jak wyżej.

nosić 70% wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę (lub równoważnej umowy zlecenie), nie więcej jednak niż 70% kwoty 1.812 zł¹². W II edycji konkursu kwota ta została zwiększona do 2.500 zł¹³.

Wyjaśniając przyczyny podwyższenia maksymalnej kwoty wynagrodzenia koordynatora, Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej podała, że pod uwagę wzięto wysokość środków pozostałych po rozstrzygnięciu I edycji konkursu¹⁴, liczbę koordynatorów, których miało dotyczyć uzupełnienie dofinansowania oraz szacunkowe zapotrzebowanie na zatrudnienie kolejnych koordynatorów. Uwzględniono też informacje przekazywane przez przedstawicieli powiatów, wskazujące na potrzebę podwyższenia dotacji na wynagrodzenia.

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej przez Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej, w części dotyczącej jednej ze wskazanych przyczyn, uzasadniających podwyższenie wynagrodzenia koordynatora, którą była wysokość środków pozostałych po rozstrzygnięciu I edycji konkursu, NIK zwraca uwagę, że środki publiczne powinny być rozdysponowane zgodnie z faktycznym na nie zapotrzebowaniem, popartym wynikami przeprowadzonych analiz, a nie ze względu na konieczność wydatkowania kwot niewykorzystanych.

(akta kontroli str. 1181-1228, 1294-1340)

W trzecim konkursie ogłoszonym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁵ w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2012 Wsparcie dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka* określono katalog świadczeń podlegających dofinansowaniu¹⁶ oraz maksymalny limit dofinansowania, który ustalono na 95% poniesionych wydatków lub kosztów zaplanowanych do 31 grudnia 2012 r. Nie określono natomiast limitów dofinansowania poszczególnych działań. Jednostki samorządu terytorialnego nie posiadając wcześniej wiedzy o możliwości pozyskania środków z dotacji nie mogły ich włączyć do planu wydatków, zatem zminimalizowane zostało ryzyko nieoszczędnego wydatkowania środków publicznych, ze względu na przyjęty tryb postępowania (polegający na refundacji kosztów poniesionych przez powiaty).

(akta kontroli str. 1393-1432)

Kontrolą objęto sześć spośród 426 umów zawartych w ramach wspomnianych wyżej konkursów na łączną kwotę 718,8 tys. zł, co stanowiło 9,2% kwoty dotacji udzielonych w 2012 r.

Stwierdzono, że dotacje przekazywano na podstawie zawartych umów¹⁷, a przekazanie środków nastąpiło w terminie 30 dni od dnia ich podpisania. Sprawozdania z wykorzystania dotacji były składane terminowo, tj. w czasie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Do sprawozdań beneficjenci nie dołączali jednak kopii dokumentów źródłowych potwierdzających wykonanie zadania i poniesienie wydatków (np. sprawozdań merytorycznych, list płac), ograniczając się jedynie do zestawień z numerami list, faktur lub rachunków. Zaznaczyć należy, że w wypadku I i II edycji konkursu *Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej*, Minister Pracy i Polityki Społecznej posiadał informacje wynikające z merytorycznej części sprawozdania dotyczące jedynie liczby zatrudnionych koordynatorów, wymiaru czasu ich pracy i okresu zatrudnienia, przeciętnej miesięcznej wysokości ich wynagrodzenia oraz łącznej liczby rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka objętych pracą poszczególnych koordynatorów. Nie posiadał natomiast informacji o kwalifikacjach koordynatorów i wywiązywaniu się przez nich z obowiązków ustawowych¹⁸, czyli danych

¹² Kwotę tę ustalono na podstawie minimalnego wynagrodzenia określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2012 r.

¹³ Gdy powiat otrzymał dotację na dofinansowanie kosztów zatrudnienia koordynatorów w I edycji, mógł się ubiegać w II edycji o dotację uzupełniającą do kwoty nieprzekraczającej 70% z 2.500 zł miesięcznie na etat koordynatora (lub równoważną umowę zlecenia). Łączna kwota dotacji w przeliczeniu na jeden etat w I i II edycji Programu nie mogła być wyższa, niż 1.750 zł miesięcznie.

¹⁴ W I edycji konkursu udzielono dofinansowania w kwocie 3.087,6 tys. zł, a w II edycji – 2.593,7 tys. zł.

¹⁵ Art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Konkurs ogłoszono 17 października 2012 r., a wyniki podano do wiadomości 28 listopada 2012 r.

¹⁶ Dofinansowaniu mogły podlegać wydatki określone w art. 192 pkt. 3, 4, 5, 5a, 7, 8, 9 ustawy jak wyżej (w pkt 9 tylko wynagrodzenia osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka lub zajmującym się opieką i wychowaniem w rodzinnym domu dziecka).

¹⁷ Art. 150 i 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach *Resortowego programu wspierania pieczy zastępczej na rok 2012* z 18 kwietnia 2012 r. (I edycja) i z 2 sierpnia 2012 r. (II edycja). Zadaniem, które podlegało dofinansowaniu w formie dotacji, było zatrudnienie w 2012 r. koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, których kwalifikacje i zakres obowiązków określają przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

będących podstawą dofinansowania. Przedmiotem nadzoru i kontroli dysponenta części budżetowych jest m.in. prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji, a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa¹⁹, zaś zatwierdzając sprawozdania z wykorzystania dotacji celowych nie dysponowano takimi informacjami.

W 2012 r. wystąpiono do czterech beneficjentów o przedstawienie dokumentacji finansowej w celu potwierdzenia wykonania zadania, zaś w wielu wypadkach – według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej – proszono o wyjaśnienia w trybie roboczym, tj. telefonicznie lub drogą elektroniczną²⁰. Niewykorzystane kwoty dotacji z objętych kontrolą umów w kwocie 24 tys. zł zostały zwrócone²¹ do 31 stycznia 2013 r.

W związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego zapewnienia skutecznego nadzoru nad komórkami odpowiedzialnymi za przyznawanie i rozliczanie dotacji celowych, Biuro Kontroli przeprowadziło w 2012 r. kontrole w departamentach Ministerstwa²², których przedmiotem był tryb rozliczania dotacji przyznanych w 2011 r. na realizację zadań zleconych organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego, po których wydano zalecenia zobowiązujące dyrektorów tych departamentów do ścisłego przestrzegania przepisów prawa w zakresie rozliczania dotacji. Opisane ustalenia kontroli wskazują, że zalecenia w zakresie rozliczania dotacji nie były ściśle przestrzegane.

W 2012 r. Biuro Kontroli przeprowadziło ponadto, w omawianym zakresie, kontrole w 6 jednostkach samorządu terytorialnego, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Dyrektorka Departamentu Polityki Rodzinnej wystąpiła do Biura Kontroli z wnioskiem o skontrolowanie w 2013 r. dziewięciu spośród 426 umów podpisanych w 2012 r., czyli 2,1% ogólnej ich liczby.

(akta kontroli str. 1229-1293, 1341-1392, 1433-1509, 2728-2731)

4.2. W dziale 750 – Administracja publiczna udzielono dofinansowania dwunastu organizacjom pozarządowym²³. Rozdysponowane środki dotacji celowych wyniosły 300 tys. zł, tj. 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Wydatki zrealizowano w kwocie 297,3 tys. zł, tj. w 99,1%. Niewykorzystane środki z dotacji w kwocie 2,7 tys. zł sześciu beneficjentów zwróciło z zachowaniem ustawowego terminu²⁴.

Zleceniobiorców, z którymi podpisano umowy, wyłoniono w wyniku otwartego konkursu ofert pn. *Konkurs Inicjatyw Organizacji Pozarządowych na najlepsze projekty z obszaru wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy*, w którym za priorytetowe działanie uznano aktywizację społeczno-ekonomiczną osób w wieku 45+²⁵.

Wyniki szczegółowego badania jednej z zawartych umów na kwotę 44.724 zł wykazały, że zadanie zrealizowano zgodnie z zawartą umową, kosztorysem i harmonogramem działań. Beneficjent udokumentował wykonanie projektu na podstawie dołączonych kopii faktur, rachunków i umów.

Badając terminowość zatwierdzenia wszystkich sprawozdań końcowych z wykonania zadań, stwierdzono, że jedno z nich²⁶ zostało zatwierdzone z dwudniowym opóźnieniem²⁷, w związku z koniecznością sprostowania pomyłek w obliczeniach.

W 2013 r. Dyrektorka Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz nie występowała do Biura Kontroli z wnioskiem o skontrolowanie rozliczenia umów podpisanych w 2012 r.

(akta kontroli str. 1100-1180)

¹⁹ Art. 175 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Do obowiązującego od 10 grudnia 2012 r. zarządzenia Dyrektorki Generalnej w sprawie procedury kontroli i rozliczeń dotacji celowych nie wprowadzono zapisów uszczegółwiających obowiązki w zakresie zatwierdzenia sprawozdania z wykorzystania środków w ramach udzielonej dotacji, które istniały w zarządzeniu Nr 9 Dyrektorki Generalnej z 19 kwietnia 2010 r. Skontrolowanie rezultatu nowelizacji zarządzenia będzie możliwe podczas kontroli wykonania budżetu w 2013 r.

²¹ Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²² M.in. w Departamentach Polityki Rodzinnej oraz Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

²³ Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

²⁴ Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁵ W ogłoszeniu o konkursie zawarto wszystkie elementy wskazane w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁶ Sprawozdanie Caritas Archidiecezji Łódzkiej.

²⁷ Art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

5. W 2012 r. zawarto 47 umów, o wartości 88.305,2 tys. zł brutto, na realizację usług, dostaw i robót budowlanych z wykonawcami wyłonionymi podczas postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁸. Na ich realizację wydatkowano w 2012 r. 33.675,9 tys. zł, w tym z części 63 – Rodzina sfinansowano lub współfinansowano 16 umów na kwotę 1.214,3 tys. zł (3,6%).

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania na kwotę 1.084 tys. zł²⁹, w tym dwa udzielone w trybie z wolnej ręki na kwotę 1.000 tys. zł oraz jedno w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 84 tys. zł.

(akta kontroli str. 317-324, 577-598)

5.1. W dniu 26 października 2012 r., Dyrektor Generalna i Dyrektor Departamentu Informatyki, działając w imieniu Ministerstwa, zawarli w trybie z wolnej ręki:

- umowę³⁰ z firmą Sygnity SA na łączną kwotę 3.250 tys. zł, obejmującą rozszerzenie *Statystycznej Aplikacji Centralnej (SAC)* o funkcje pozwalające realizować wymagania ustawowe³¹ oraz serwis i jej utrzymanie. Realizację umowy podzielono na dwa etapy. Etap I, zrealizowany w 2012 r. za kwotę 1.750 tys. zł, z tego 700 tys. zł z części 63 – Rodzina i 1.050 tys. zł z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, obejmował analizę wymagań i wykonanie zmian w oprogramowaniu oraz dostarczenie Ministerstwu oprogramowania. Etap II, przewidziany do realizacji w 2013 r. za kwotę 1.500 tys. zł, obejmować ma świadczenie przez wykonawcę usług serwisowych oraz administrowanie oprogramowaniem, przeprowadzenie konsultacji, a także świadczenie do końca grudnia 2013 r. usługi utrzymania oprogramowania w stanie zgodnym z aktualnym stanem prawnym.
- umowę³² z firmą QuickSoft Roman Wnuk-Lipiński na łączną kwotę 750 tys. zł na rozszerzenie zakresu aplikacji QuickStat o funkcje pozwalające realizować wymagania ustawowe³³. Realizację umowy również podzielono na dwa etapy, etap I zrealizowany w 2012 r. za kwotę 300 tys. zł z części 63 – Rodzina, obejmował analizę wymagań i wykonanie zmian w oprogramowaniu oraz dostarczenie Ministerstwu oprogramowania, etap II przewidziany do realizacji w 2013 r. za kwotę 450 tys. zł, obejmować ma świadczenie przez wykonawcę do końca grudnia 2013 r. usług serwisowych oraz administrowanie oprogramowaniem, przeprowadzenie konsultacji a także świadczenie utrzymania oprogramowania w stanie zgodnym z aktualnym stanem prawnym.

(akta kontroli str. 929-936)

Od przeprowadzenia przetargu odstąpiono i wybrano tryb z wolnej ręki³⁴, ponieważ wyłącznymi właścicielami majątkowych praw autorskich do oprogramowania i dokumentacji tych funkcjonalności były Sygnity SA i QuickSoft Roman Wnuk-Lipiński, czyli firmy, z którymi podpisano umowy.

Realizując wnioski przedstawione Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej po przeprowadzonej przez NIK kontroli w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r., 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. Zgodnie ze wspomnianymi rekomendacjami zamówienia w trybie z wolnej ręki można udzielić wykonawcy ze względu na posiadanie przez niego praw wyłącznych, m.in. wynikających z prawa autorskiego. W tym przypadku zamawiający jest zobowiązany wykazać dodatkowo, że na rynku nie istnieją rozwiązania równoważne, które odpowiadałyby potrzebom zamawiającego. W przeciwnym wypadku, niemożliwe jest skorzystanie z trybu zamówienia z wolnej ręki, ponieważ prowadziłoby to do nierównego traktowania wykonawców i preferencji na rzecz rozwiązań objętych prawami wyłącznymi³⁵.

²⁸ W 2012 r. podpisano 3 umowy z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych w 2011 r.

²⁹ Łącznie kwota badanych postępowań przetargowych wyniosła 4.084 tys. zł, z czego 1.084 tys. zł wydatkowano w 2012 r. z części 63 – Rodzina. Pozostała kwota 3.000 tys. zł dotyczy części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z której w 2012 r. wydatkowano 1.050 tys. zł, a wydatkowanie dalszych 1.950 tys. zł zaplanowano na 2013 r.

³⁰ Nr 47/DI/WR/2012.

³¹ Określone w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³² Nr 48/DI/WR/2012.

³³ Określone w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235).

³⁴ Art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 1213, poz. 759 ze zm.).

³⁵ Rekomendacje Prezesa UZP z 2009 r. pn. *Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych*, str. 4.

Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że Statystyczna Aplikacja Centralna i aplikacja QuickStat są aplikacjami dedykowanymi dla Ministerstwa i nie istnieją na rynku rozwiązania równoważne. Kontrolerom NIK nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających rozeznanie rynku odnośnie rozwiązań równoważnych.

Mimo zabezpieczenia w ustawie budżetowej na 2012 r. środków na wykupienie praw autorskich, Dyrektor Departamentu Informatyki, który był odpowiedzialny za planowanie i realizację działań związanych z rozwojem i utrzymaniem systemów teleinformatycznych³⁶, zwlekał z zakupem praw majątkowych w celu uniknięcia konieczności przeprowadzania postępowań przetargowych w trybie konkurencyjnym, do czego Ministerstwo byłoby zobowiązane jako właściciel oprogramowania i dokumentacji z nim związanej³⁷. Przeniesienie na Ministerstwo autorskich praw majątkowych³⁸, sfinansowanych z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, nastąpiło 37 dni po podpisaniu umów obejmujących rozszerzenie systemu SAC i zakresu funkcjonalnego aplikacji QuickStat. Pierwsze dokumenty przygotowane w celu przeprowadzenia postępowania na zakup praw majątkowych posiadają datę 9 listopada 2012 r.³⁹, co oznacza, że w okresie od stycznia do listopada 2012 r. nie podejmowało żadnych działań mających na celu sfinalizowanie tych zakupów.

Dyrektor Departamentu Informatyki wskazując przyczyny niepodjęcia takich działań wyjaśnił, że uzgodnienie z departamentami merytorycznymi zakresu zmian wynikających z nowelizacji przepisów trwało 4 miesiące, tj. od lutego do czerwca 2012 r., po których – w wypadku posiadania majątkowych praw autorskich – zachodziłaby potrzeba przygotowania dokumentacji niezbędnej przy postępowaniu w trybie konkurencyjnym, a następnie przeprowadzenie samego przetargu, co zazwyczaj trwa kolejne 4 miesiące. Z tego też względu, w obawie przed niedochowaniem ustawowego terminu na modyfikację systemów QuickStat i SAC, tj. do 31 grudnia 2012 r., starania o wykupienie praw autorskich podjęto dopiero w listopadzie 2012 r. czyli tuż po zawarciu umów, których przedmiotem było rozszerzenie funkcjonalności wskazanych systemów.

Ustosunkowując się do stwierdzenia, że wcześniejsze wykupienie praw autorskich skutkowało niedochowaniem terminów w ww. postępowaniach, wskazać należy, że konieczność zakupu praw autorskich oraz rozszerzenia funkcjonalności systemów podnoszona była już na etapie opracowywania założeń do projektu budżetu na 2012 r. (pismo z 20 kwietnia 2011 r. do Ministra Finansów), stąd zdaniem NIK, było wystarczająco dużo czasu, zarówno na zakup praw autorskich, jak i przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym.

(akta kontroli str. 859-928, 941-993)

Udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów, m.in. trybu z wolnej ręki, może – zdaniem NIK – wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁰.

5.2. W dniu 20 marca 2012 r., Dyrektor Generalna oraz Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz, działając w imieniu Ministerstwa zawarł z firmą IBC Group, po rozstrzygnięciu przetargu nieograniczonego, umowę na kwotę 84 tys. zł. Jej przedmiotem było przeprowadzenie badania opinii publicznej, w ramach projektu *Gender mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*, nt. wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, z uwzględnieniem obszarów: równość płac, urlopy ojcowskie i udział kobiet w zarządach firm⁴¹.

³⁶ Departament Informatyki odpowiada m.in. za: planowanie i realizację działań związanych z rozwojem i utrzymaniem systemów teleinformatycznych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej i urzędach administracji publicznej realizujących zadania z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, opieki nad dziećmi i rodziną. Por. par. 20 zarządzenia Nr 28 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz par. 21 zarządzenia Nr 25 z dnia 14 września 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,

³⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektora Departamentu Informatyki.

³⁸ Umowy nr 62/DI/WR/2012 i 64/DI/WR/2012 z 3 grudnia 2012 r.

³⁹ Notatki z przeprowadzonego rozpoznania cenowego oraz wnioski o udzielenie zamówienia.

⁴⁰ Art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 168).

⁴¹ Umowa nr 8/DAE/PN/2012. Zamówienie zawierało elementy określone w art. 41 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wraz z specyfikacją istotnych warunków zamówienia zamieszczono je na stronie internetowej ww.mpips.gov.pl. i w BIP, przesłano do Urzędu Zamówień Publicznych i opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Treść podpisanej umowy była zgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i ze złożoną ofertą. W umowie wprowadzono stosowne postanowienia zabezpieczające. Zamówienie zostało terminowo zrealizowane i protokolarnie odebrane przez upoważnioną osobę.

W dokumentacji dotyczącej ww. postępowania i realizacji zamówienia nie stwierdzono nieprawidłowości. Wyniki badania opinii publicznej przedstawiono na konferencji zamykającej projekt, która odbyła się 11 maja 2012 r. w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

(akta kontroli str. 599-607, 937-940)

6. Przeciętne wynagrodzenie⁴² w 2012 r. wyniosło 6.042 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 50 zł, tj. o 0,8%. Limity wysokości wynagrodzeń bezosobowych⁴³ nie zostały przekroczone.

(akta kontroli str. 317-337, 487-519)

W 2012 r. na sfinansowanie 31 umów cywilnoprawnych zawartych w roku objętym kontrolą z osobami fizycznymi w części 63 – Rodzina wydatkowano 176,9 tys. zł⁴⁴. Na szkolenia i wykłady z części tej wydatkowano ponadto 2,4 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 14 umów⁴⁵ na kwotę 153,9 tys. zł (85,8% wydatków). W wypadku jednej z nich na kwotę 7 tys. zł⁴⁶ zlecono wykonawcy zewnętrznemu opracowanie graficzne oraz skład i łamanie (współfinansowanej ze środków Unii Europejskiej) publikacji pn. *Nowy świat pracy – drogi do równości płci na rynku pracy*. NIK zwraca uwagę, że prowadzenie obsługi wydawniczo-poligraficznej Ministerstwa należy do zakresu działania Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego⁴⁷. Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz wyjaśnił, że z powodu niezamieszczenia publikacji w planie wydawniczym Zakładu nie skierowano tam zlecenia. Dyrektora Biura Administracyjnego wyjaśnił natomiast, że była możliwość dokonania zmian w planie wydawniczym Zakładu⁴⁸.

(akta kontroli str. 1716-1721)

W wypadku 5 umów o dzieło na łączną kwotę 23,5 tys. zł⁴⁹, których przedmiot stanowiło opracowanie koncepcji i przeprowadzenie wykładów podczas seminariów i konferencji realizowanych w ramach projektu pn. *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*, w Ministerstwie brak było dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu, przed podpisaniem umów, kalkulacji wartości zamówienia i rozeznania rynku, czym naruszono wewnętrzne uregulowania⁵⁰.

Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz wyjaśnił, że *kalkulacja kosztów mogła zostać sporządzona na podstawie telefonicznego rozpoznania rynku oraz wiedzy realizatorek projektu. Jest bardzo prawdopodobne, iż sporządzone zostały robocze notatki odnośnie kalkulacji kosztów, jednak z uwagi na dwukrotną zmianę siedziby, niezabezpieczone dokumenty projektowe mogły ulec zagubieniu.*

Zdaniem NIK, zatrudnienie do realizacji projektu osób na podstawie umów zleceń, nie będących pracownikami Ministerstwa, nie zwalnia zlecających tę pracę z obowiązku posiadania wiedzy o przygotowaniach do realizacji projektu, a także z należytego zabezpieczenia powstałej dokumentacji.

Zważywszy na sugerowaną możliwość zagubienia dokumentacji na okoliczność przeprowadzenia, przed podpisaniem umów, kalkulacji wartości zamówienia i rozeznania rynku, istnieje – zda-

⁴² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu.

⁴³ Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

⁴⁴ Par. 417 – Wynagrodzenia bezosobowe (par. 4171, 4172).

⁴⁵ Wszystkie umowy o wartości przekraczającej 2 tys. zł.

⁴⁶ Umowa nr ZL/2012/05/00020/63 z 12 kwietnia 2012 r.

⁴⁷ Działalność Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego jest finansowana z budżetu państwa w części 31 – Praca.

⁴⁸ Par. 4 ust. 1 zarządzenia Nr 37 Dyrektora Generalnej z 1 grudnia 2010 r. w sprawie zasad realizacji zamówień na usługi poligraficzne, z którego wynika możliwość zlecenia Zakładowi usług dodatkowych, w wypadku współfinansowana publikacji ze środków Unii Europejskiej.

⁴⁹ Umowy nr: ZL/2012/04/00010/63 z 2 kwietnia 2012 r.; nr ZL/2012/04/00014/63, ZL/2012/04/00015/63 i ZL/2012/04/00019/63 z 23 kwietnia 2012 r. oraz nr ZL/2012/05/00024/63 z 11 maja 2012 r.

⁵⁰ 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 oraz pkt 4.2 formularza wniosku o udzielenia zamówienia publicznego, stanowiącego zał. nr 2 do zarządzenia.

niem NIK – potrzeba przeprowadzenia w tej sprawie stosownego postępowania wyjaśniającego. Brak tych dokumentów uniemożliwia bowiem stwierdzenie, czy w sprawie tej dopełniono wszystkich obowiązków wynikających z przepisów prawa i wewnętrznych uregulowań.

W toku kontroli nie stwierdzono zawierania z pracownikami umów na realizację zadań o tym samym charakterze, co zadania wykonywane przez nich w ramach podpisanych umów o pracę. Nie stwierdzono też zlecania i opłacania zadań, które nie zostały zrealizowane oraz zadań zbędnych, niewykorzystanych w działalności Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1587-1626, 1716-1721)

Badanie terminowości rozliczania w 2012 r. delegacji zagranicznych wykazało, że pracownicy odbyli 26 delegacji sfinansowanych z części 63. Z tego tytułu wydatkowano 56,8 tys. zł, tj. 0,9% wydatków dysponenta III stopnia. Kwota ta była niższa od wydatkowanej w 2011 r. o 5 tys. zł, tj. o 8,8%.

Sześć podróży zagranicznych rozliczono po upływie 14-dniowego terminu⁵¹. Opóźnienia wynosiły od dwóch do dziewięciu dni. W wypadku siedmiu delegacji delegowani pracownicy wypełniając formularz rozliczenia kosztów służbowej podróży zagranicznej nie wpisali daty tej czynności.

Po zakończeniu 17 zagranicznych wyjazdów służbowych delegowani pracownicy zobowiązani byli do uregulowania należności powstałych w wyniku tych podróży, co powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki⁵². Ustalono, że 5 osób uregulowało należności w okresie do dwóch dni, licząc od daty zaakceptowania delegacji przez dyrektora departamentu delegującego lub Dyrektora Generalną, 9 po upływie 6-8 dni, natomiast trzy osoby po upływie 16, 21 i 41 dni. Wprawdzie dyscyplina rozliczania się przez pracowników z udzielonych zaliczek uległa w 2012 r. poprawie w porównaniu z 2011 r., kiedy to w czterech przypadkach na 10 zbadanych rozliczenie to nastąpiło po upływie 2-3 miesięcy od dnia zakończenia podróży, jednak wniosek NIK w tej sprawie nadal jest aktualny.

(akta kontroli str. 1956-2030)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niepodejmowanie działań mających na celu wykupienie autorskich praw majątkowych do oprogramowań i dokumentacji Statystyczna Aplikacja Centralna i QuickStat, skutkujących zawarciem umów na rozszerzenie zakresu funkcjonalnego tych systemów w trybie z wolnej ręki;
- niewyegzekwowanie od części pracowników terminowego rozliczenia się z zakończonych delegacji zagranicznych;
- nieudokumentowanie, w związku z realizacją projektu *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*, przeprowadzenia kalkulacji wartości zamówienia i rozeznania rynku;
- zlecenie wykonawcy zewnętrznemu realizacji zamówienia na opracowanie graficzne, skład i łamanie publikacji *Nowy świat pracy – drogi do równości płci na rynku pracy*, mimo istnienia możliwości wykonania go przez Zakład Wydawniczo-Poligraficzny.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację wydatków w części 63 – Rodzina.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych i rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r.⁵³ (dysponenta III stopnia)⁵⁴ oraz sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r.⁵⁵. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁵⁶.

(akta kontroli str.1875-1937)

⁵¹ Wskazanego w par. 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pacy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm. – uchylone z dniem 1 marca 2013 r.) oraz w uregulowaniach wewnętrznych – par. 3 ust. 1 zarządzenia nr 12 Dyrektora Generalnej z 24 czerwca 2009 r. w sprawie zasad organizacji i rozliczenia służbowych podróży zagranicznych oraz trybu przyjmowania delegacji zagranicznych składających wizytę w MPiPS oraz par. 4 ust. 1 zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnej z 24 maja 2012 r., tj. w okresie nieprzekraczającym 14 dni od ich zakończenia.

⁵² Par. 4 ust. 7 zarządzenia Dyrektora Generalnej nr 7 z dnia 24 maja 2012 r.

⁵³ W Ministerstwie nie wprowadzono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 (dysponenta III stopnia) dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 9,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 5.928,3 tys. zł 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 30 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1898-1937)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 (dysponenta III stopnia) kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 9,1 tys. zł⁵⁷.

(akta kontroli str. 1900-1906)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 (dysponenta III stopnia) wyniosła 5.928,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od dysponenta głównego⁵⁸.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz wydatkami w zakresie współfinansowania z budżetu UE, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1911-1929)

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

W 2012 r. w części 63 – Rodzina 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. 1907-1910, 1936-1937)

Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)⁵⁹ były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w obowiązującym terminie.

(akta kontroli str. 2080-2091)

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie łączne sprawozdania budżetowe za 2012 r.⁶⁰, sporządzone w zakresie części 63 – Rodzina. Stwierdzono, że sprawozdania te przekazują prawdzi-

⁵⁴ Sprawozdania z: wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27); z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28); o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

⁵⁵ Sprawozdania o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁵⁶ W terminach określonych w zał. nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) i w zał. nr 6 do rozporządzenia 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.).

⁵⁷ Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględnia podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

⁵⁸ Jak wyżej – w zakresie zrealizowanych wydatków budżetowych.

⁵⁹ Zgodnie z założeniami przyjętymi w kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i terminowości ich sporządzania. Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁶⁰ Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych; Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych; Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa; Rb-28 Programy – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE; Rb-70 – o zatrudnieniu i wynagrodzeniu; Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N – o stanie należności.

wy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2012 r. Analiza poprawności ujęcia danych w sprawozdaniach (w poszczególnych działach, rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej) wykazała, że suma danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych odpowiada danym wykazanym w sprawozdaniach łącznych.

(akta kontroli str.1875-1897)

Ocena cząstkowa

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 w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie opracowano i zatwierdzono do stosowania politykę (zasady) rachunkowości⁶¹. Ustanowione zostały również procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁶². 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.

(akta kontroli, str.392-427)

W Ministerstwie od stycznia 2006 r. funkcjonuje program Qwant (moduł finansowo-księgowy), będący składnikiem systemu Qrezus⁶³.

(akta kontroli, str.448)

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), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji⁶⁴, pozwalał na bieżące zatwierdzanie zapisów księgowych i umożliwiał ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu⁶⁵.

System nie wymagał, ani automatycznie nie wymuszał, zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia (lub wygenerowania) sprawozdań budżetowych⁶⁶, z uwagi na termin składania deklaracji VAT-7; zamknięcie ksiąg rachunkowych za poszczególne miesiące dokonywane było do 25 dnia następnego miesiąca.

System posiadał możliwość generowania sprawozdań budżetowych⁶⁷, jednak były one sporządzane poza programem finansowo-księgowym – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej prowadzonej w programie finansowo-księgowym.

(akta kontroli, str.431-432, 438-447)

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)⁶⁸.

Na podstawie wybranych z systemu księgowego zapisów⁶⁹ dokonano losowania, z zastosowaniem metody monetarnej⁷⁰, próby 112 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na

⁶¹ 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.

⁶² Zarządzenie Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MPiPS.

⁶³ 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. Kontroli poddano wersję 6.70 [0016] systemu.

⁶⁴ Art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁶⁵ Art. 14 ust. 4 ustawy jak wyżej.

⁶⁶ Par. 6 polityki rachunkowości.

⁶⁷ Sprawozdań RB-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N i RB-Z.

⁶⁸ Spośród ww. 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).

⁶⁹ 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.

kwotę 1.741,8 tys. zł. Badaniom poddano także 11 dowodów księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 6,5 tys. zł. Wydatki objęte badaniem wyniosły łącznie 1.748,3 tys. zł i stanowiły 12,7% zrealizowanych wydatków w części 63 (13.731 tys. zł).

(akta kontroli, str.428-430, 433-437)

Wyselekcjonowane faktury i rachunki zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

Wszystkie poddane analizie dowody księgowe (123) zawierały adnotacje potwierdzające sprawdzenie i zakwalifikowanie do ujęcia w księgach rachunkowych, przez wskazanie miesiąca i sposobu ujęcia (dekretacja), a także podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania⁷¹.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadku zaewidencjonowania w systemie finansowo-księgowym kosztów operacji do innego paragrafu, niż to wynikało z treści ekonomicznej dokumentu.

Wszystkie analizowane dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym przez osoby posiadające stosowne upoważnienia, a także posiadały adnotację potwierdzającą autentyczność zdarzeń gospodarczych. Wszystkie dowody sprawdzone zostały pod względem formalno-rachunkowym. Nie stwierdzono błędów arytmetycznych w obliczeniach. Faktury i rachunki akceptowane były przez Głównego Księgowego i zatwierdzone przez Dyrektora Biura Budżetu i Finansów (kwoty do 200 tys. zł) lub Dyrektora Generalną.

W objętych kontrolą dokumentach finansowo-księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości mogących mieć wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Stwierdzono natomiast przypadki nieprzestrzegania przyjętych w Ministerstwie uregulowań wewnętrznych dotyczących obiegu dokumentów finansowych:

- dziewięć dokumentów księgowych (spośród 123 objętych kontrolą) na łączną kwotę 24,8 tys. zł zostało przekazanych przez komórki organizacyjne do Biura Budżetu i Finansów w terminach przekraczających 5 dni od daty wpływu⁷²; nie stwierdzono, aby opóźnienia w przekazaniu dowodów księgowych spowodowały opóźnienia zapłaty faktur i rachunków;
- dwa dokumenty księgowe na łączną kwotę 302,2 tys. zł nie zostały opatrzone datą wpływu do Ministerstwa⁷³.

(akta kontroli, str. 451-480,483-486)

Ponadto stwierdzono, że system księgowości komputerowej nie zapewniał kontroli kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat. Stwierdzono 87 przypadków (spośród 3.644) błędnej sekwencji dat zapisów w dzienniku obrotów (wprowadzenie daty operacji gospodarczych niezgodnej ze stanem faktycznym – była ona późniejsza od daty wystawienia dowodu księgowego) oraz dwa przypadki niezamieszczenia daty operacji gospodarczej. Fakty te wskazywały na naruszenie zasad polityki rachunkowości, zgodnie z którymi ewidencję operacji gospodarczych prowadzi się zgodnie z treścią ekonomiczną, w porządku chronologicznym i systematycznym, tj. na bieżąco, w kolejności dat ich dokonania, z podziałem na poszczególne okresy sprawozdawcze, w sposób wiarygodny i kompletny⁷⁴.

(akta kontroli, str.431-432, 483-486)

Funkcję zapewniającą kontrolę kompletności zapisów, poprawności i sekwencji dat wprowadzono do systemu finansowo-księgowego podczas kontroli NIK.

W toku kontroli nie stwierdzono wpływu błędnej sekwencji dat i braku kompletności dat na rzetelność danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień formalnych, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

⁷⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁷¹ Art. 21. ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

⁷² Pkt 8, par. 4, rozdział 3 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, wprowadzonej zarządzeniem Nr 32 Dyrektora Generalnej z 25 października 2010 r.

⁷³ Pkt 3, par. 4, rozdział 3 Instrukcji jak wyżej.

⁷⁴ Pkt 3, par. 6 zarządzenia Nr 3 Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie polityki (zasad) rachunkowości w MPIPS.

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.

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

Minister Pracy i Polityki Społecznej sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej⁷⁵, przez:

- przygotowywanie pisemnych, comiesięcznych informacji z wykonania budżetu państwa oraz kwartalnych analiz sporządzanych przez Dyrektora Biura Budżetu i Finansów i zatwierdzanych przez Dyrektora Generalną⁷⁶;
- kontrole przeprowadzane przez Biuro Kontroli: łącznie 62 kontrole⁷⁷; dotyczyły one m.in. trybu rozliczania dotacji przyznanych w 2011 r. na realizację zadań zleconych organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego; sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia były bieżąco realizowane przez ich adresatów;
- realizację planu audytu wewnętrznego, w ramach którego przeprowadzono 9 zadań audytowych⁷⁸ oraz 5 czynności sprawdzających⁷⁹; w planie audytu na 2012 r. określono 18 obszarów⁸⁰; sprawozdania zawierające wyniki audytu były bieżąco przekazywane dysponentowi części, wydawano też zalecenia i opinie doradcze – adresaci podejmowali działania w celu usunięcia uchybień lub usprawnienia działalności, informując o tym audytora wewnętrznego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustalenia kontroli wskazują na potrzebę zintensyfikowania nadzoru nad przeprowadzanymi w Ministerstwie postępowaniami przetargowymi obejmującymi zakupy informatyczne, podczas których powinny być ściśle przestrzegane polecenia Dyrektora Generalnej, zobowiązujące do uwzględniania w tych postępowaniach rekomendacji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli, z wyłączeniem obszaru obejmującego zakupy informatyczne, w którym powinny być stosowane rekomendacje Prezesa UZP.

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 Kontroli⁸¹, wnosi o:

1. Korzystanie z zaleceń i rekomendacji Urzędu Zamówień Publicznych przy prowadzeniu postępowań przetargowych obejmujących zakupy informatyczne.
2. Wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych zasad w zakresie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁸².
3. Wyegzekwowanie terminowego rozliczania się pracowników z kosztów zakończonych podróży służbowych.

Opis stanu faktycznego

Uwagi dotyczące badanej działalności

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

⁷⁵ Art. 175 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁶ Ich przedmiotem były zagadnienia wyszczególnione w 175 ust. 2 ustawy jak wyżej.

⁷⁷ W planie kontroli na 2012 r. przewidziano 56 kontroli; przeprowadzono 62 kontrole (53 planowe i 9 doraźnych), z tego: 31 w organizacjach pozarządowych, 16 w jednostkach samorządu terytorialnego, 9 w komórkach organizacyjnych Ministerstwa oraz 5 w jednostkach nadzorowanych przez MPiPS, a także jedną we władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

⁷⁸ Objęto nimi m.in.: funkcjonowanie mechanizmów kontroli finansowej, opracowanie i wdrażanie ramowych zasad analizy ryzyka, politykę bezpieczeństwa IT, proces weryfikacji wniosków o płatność, przygotowanie do testów nowej bazy *Regulacje wewnętrzne w MPiPS*.

⁷⁹ W zakresie oceny: procesu kontroli w ramach PO KL; funkcjonowania sieci EURES; sprawowania nadzoru nad inwestycjami; efektywności funkcjonowania ZWP oraz Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁸⁰ W tym trzy o najwyższym poziomie ryzyka: funkcjonowanie mechanizmów kontrolnych dotyczących kontroli finansowej – polityka rachunkowości; funkcjonowanie polityki bezpieczeństwa IT oraz opracowanie ramowych zasad wdrażania EFS w nowym okresie programowania. Dwa ostatnie uzyskały priorytet Dyrektora Generalnej.

⁸¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁸² Określonych w zarządzeniu Nr 32 Dyrektora Generalnej w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych.

4. Spowodowanie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie okoliczności zagubienia części dokumentacji związanej z realizacją projektu pn. *Gender Mainstreaming jako narzędzie zmiany na rynku pracy*.

V. 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 25 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg