



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPS.410.001.04.2022
KPS.410.001.05.2022

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planów finansowych w 2021 r. Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo, MRiPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małąg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister), od dnia 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki (w zakresie części 31 – Praca oraz Funduszu Pracy) poprzednio pełnił Jarosław Gowin, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, od dnia 6 października 2020 r. do dnia 11 sierpnia 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/1/2022 z 12 stycznia 2022 r.2. Tomasz Golaś, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/6/2022 z 12 stycznia 2022 r.3. Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2022 z 12 stycznia 2022 r.4. Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/15/2022 z 17 stycznia 2022 r.5. Sylwia Płuszevska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/19/2022 z 28 lutego 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-10)

II. Wyniki kontroli części 31 – Praca

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 31 – Praca oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ² , w tym: nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek oraz nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 31 – Praca. Przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: ufp.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 31 – Praca w trakcie roku budżetowego; kontroli prawidłowości zmian wynikających z rezerw celowych, kontroli prawidłowości dokonanych blokad; kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia; analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych; analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań; analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 31.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części 3. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

2. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA
OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 31 – Praca.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W wyniku kontroli 38,8% zrealizowanych wydatków dysponenta III stopnia budżetu państwa i 100% wydatków dysponenta III stopnia budżetu środków europejskich, stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych⁴. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzono natomiast nieprawidłowość dotyczącą zamówienia publicznego, polegającą na zawyżeniu w umowie maksymalnego wynagrodzenia Wykonawcy o 1260,4 tys. zł. Nieprawidłowość ta nie miała istotnego wpływu na ocenę wykonania budżetu państwa w 2021 r.

NIK oceniła pozytywnie efekty uzyskane w wyniku wydatkowania środków, wykorzystanie rezerw celowych, prawidłowość dokonanych blokad oraz przestrzeganie ustalonych dla części 31 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia. Pozytywnie zaopiniowano prawidłowość sprawozdań rocznych za 2021 r. sporządzonych przez dysponenta części 31 oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia w tej części, a także sprawozdań dysponenta części sporządzonych na dzień 11 sierpnia 2021 r., pomimo że nie zamknięto na ten dzień ksiąg rachunkowych.

NIK oceniła pozytywnie organizację przejęcia części 31 do Ministerstwa w trakcie roku budżetowego. Stwierdzono jednak, że brak określonych procedur dotyczących przenoszenia części budżetowych pomiędzy ministerstwami bez ich likwidacji, powoduje konieczność podejmowania działań doraźnych, co może skutkować dezorganizacją pracy. M.in. w 2021 r. nie została dokończona procedura przekazywania składników majątkowych z MRiPS do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (dalej MRPiT) w związku z reorganizacją Rady Ministrów przeprowadzoną w 2020 r.⁵, a w konsekwencji opóźniła się procedura przekazywania

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości); rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1736).

ich z powrotem przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT) do MRiPS w 2021 r.⁶.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności w części 31 – Praca

OBSZAR

3.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁸, w części 31 – Praca zaplanowano dochody w wysokości 28 672 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 25 932 tys. zł (90,4% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz planie po zmianach) i były wyższe o 0,12% w porównaniu do 2020 r.

Na kwotę uzyskanych dochodów złożyły się głównie:

- dochody Ochotniczych Hufców Pracy (dalej: OHP) w wysokości 19 328 tys. zł (74,5% dochodów ogółem), pochodzące m.in. z refundacji wynagrodzeń pracowników młodocianych (11 070 tys. zł) oraz usług świadczonych w ramach prowadzonej przez jednostki OHP praktycznej nauki zawodu (6603 tys. zł). Dochody OHP zmniejszyły się w porównaniu do 2020 r. o 3%;
- dochody dysponenta III stopnia w wysokości 4066,7 tys. zł (15,7% dochodów ogółem) pochodzące głównie z wpłat dokonywanych przez fundusze celowe do budżetu państwa – koszty obsługi Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP) i zwrot środków z Funduszu Pracy (dalej: FP);
- dochody z odsetek od środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: PO WER) w wysokości 2216 tys. zł (8,5% dochodów ogółem).

(akta kontroli: tom I, str. 21-28, 215-218, 277)

Na koniec 2021 r. wystąpiły należności w kwocie 1702 tys. zł, o 15,1% niższe w porównaniu do 2020 r. Na tę kwotę składały się m.in. należności:

- ze zwrotów dotacji i płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz z odsetek od tych dotacji i płatności (881 tys. zł);
- z nieopłaconych usług OHP (373 tys. zł);
- wpłat dokonywanych przez fundusze celowe do budżetu państwa (FGŚP - 187 tys. zł).

Zaległości netto według stanu na 31 grudnia 2021 r. wyniosły 1412 tys. zł i były wyższe o 429 tys. zł, tj. o 43,6% od zaległości na koniec 2020 r. Dotyczyły one głównie nieopłacenia usług na rzecz OHP (331 tys. zł) oraz wpływów ze zwrotów dotacji i płatności wraz z odsetkami wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (łącznie 881 tys. zł).

(akta kontroli: tom II, str.151-152)

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1471), dalej rozporządzenie w sprawie przekształcenia MRiPS.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz. U. poz. 190, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

3.2. Wydatki

3.2.1. Wydatki budżetu państwa w części 31

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej wydatki w części 31 zostały zaplanowane w wysokości 408 311 tys. zł. W planie dokonano 24 zmian (20 dokonało MRiT, a cztery MRiPS)⁹. Ostateczna kwota wydatków w planie po zmianach wyniosła 443 322 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 401 583 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu według ustawy budżetowej i 90,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. (459 579 tys. zł) wydatki były mniejsze o 12,6%.

W części 31 wydatki przeznaczono na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 357 698 tys. zł, tj. 91,4% planu po zmianach i były one mniejsze od wydatków w 2020 r. o 1,3%;
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 33 838 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach i były one mniejsze od wydatków w 2020 r. o 61,3%;
- wydatki majątkowe – 4437 tys. zł, tj. 39,9% planu po zmianach i były one mniejsze od wydatków w 2020 r. o 22,9 %;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 3955 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i były one większe od wydatków w 2020 r. o 51,5%;
- dotacje celowe – 1655 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były one większe od wydatków w 2020 r. o 15,7%.

(akta kontroli: tom I str. 29-149, 219-230)

Wydatki dysponenta III stopnia zostały zrealizowane w wysokości 63 597 tys. zł, co stanowiło 95% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. wydatki dysponenta III stopnia były mniejsze o 27 488 tys. zł, tj. o 30,2%.

Wydatki dysponenta III stopnia kształtowały się następująco:

- wydatki bieżące – 53 965 tys. zł (95,2% planu po zmianach);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 9394 tys. zł (94,0% planu po zmianach);
- wydatki majątkowe – 208 tys. zł (61,8% planu po zmianach);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 30 tys. zł (68,2% planu po zmianach).

(akta kontroli: tom I str. 251-263, 278-279)

Według stanu na koniec 2021 r. zobowiązania w części 31 wyniosły ogółem 15 365 tys. zł i były o 197 tys. zł, tj. o 1,3% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2020 r. (15 168,0 tys. zł). Obejmowały one głównie wydatki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa za 2021 r. (2487,7 tys. zł) i jednostek podległych (12 685,6 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły głównie zakupu materiałów i wyposażenia, energii oraz usług pozostałych. W 2021 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki z tytułu nieterminowych płatności.

(akta kontroli: tom II, str. 78-126)

⁹ Zmiany dotyczyły m.in.: 1) przeniesienia środków z rezerwy celowej w kwocie 218 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań w obszarze zdrowia wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz. U. poz. 642, dalej: rozporządzenie w sprawie NPZ); 2) zmniejszenia wydatków o 5083 tys. zł w związku z: a) dokonanyimi przez Ministra blokadami planowanych wydatków budżetu państwa w kwocie 4975 tys. zł (osiem decyzji). Zablokowane środki zostały przeznaczone na utworzenie rezerwy celowej poz. 73 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”; b) decyzją Ministra Finansów zmniejszającą środki uruchomione z rezerwy celowej (poz. 59) na realizację zadania „Budowa instalacji fotowoltaicznej w 6-4 Ośrodku Szkolenia i Wychowania w Trzebini” o 108 tys. zł (OHP).

2. Badaniem objęto 46 dowodów księgowych¹⁰ o łącznej wartości 20 537,1 tys. zł (kwota finansowana z części 31). Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹¹). Doboru próby wydatków do badania dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Dodatkowo badaniem objęto pięć dowodów księgowych, dobranych w sposób celowy, z tytułu których z części 31 wydatkowano 427,5 tys. zł. Łącznie zbadano 51 dowodów księgowych na kwotę 20 964,6 tys. zł, które stanowiły 33% wydatków dysponenta III stopnia, w tym wydatki majątkowe na kwotę 124,7 tys. zł¹², które stanowiły 59,6% ogółu tego rodzaju wydatków poniesionych w 2021 r. przez dysponenta III stopnia. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie badanych wydatków.

(akta kontroli: tom III, str. 360-364)

W 2021 r. w ramach postępowań o zamówienie publiczne w oparciu o ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹³, zawarto dziewięć umów na łączną kwotę 42 529,3 tys. zł, w ramach których ponoszone były wydatki finansowane lub współfinansowane z części 31. Łączna kwota wydatków wyniosła 1045,4 tys. zł.

W 2021 r. w ramach postępowań o zamówienie publiczne z wyłączeniem Pzp zawarto 59 umów na łączną kwotę 2882,9 tys. zł, w ramach których ponoszone były wydatki finansowane lub współfinansowane z części 31. Łączna kwota wydatków wyniosła 634,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom V, str. 1-4, 10-15, 17-23)

Badaniem objęto cztery zamówienia publiczne o łącznej wartości 3823,1 tys. zł, w tym jedno przeprowadzone w trybie Pzp oraz trzy poniżej progu 130 tys. zł netto, udzielone z wyłączeniem Pzp. W ramach realizacji zbadanych zamówień w 2021 r. z części 31 poniesiono wydatki w wysokości 427,5 tys. zł.

W trybie przetargu nieograniczonego udzielono zamówienia na wykonanie 250 kontroli projektów w ramach PO WER. Wartość zawartej umowy wyniosła 3535,9 tys. zł, z czego w 2021 r. z części 31 poniesiono wydatek w wysokości 295 tys. zł. Maksymalne wynagrodzenie Wykonawcy zostało określone na wartość wyższą niż wynikająca z cen jednostkowych wskazanych w ofercie wybranej jako najkorzystniejsza. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badaniem objęto trzy zamówienia, udzielone z wyłączeniem stosowania Pzp (poniżej progu 130 tys. zł) dobrane w sposób celowy o łącznej wartości 287,2 tys. zł, na które poniesiono wydatki w łącznej wysokości 132,5 tys. zł:

- zamówienie publiczne na usługę zaprojektowania, wykonania i montażu karniszy, firan oraz zasłon w biurowych pomieszczeniach reprezentacyjnych Ministerstwa. Wartość zawartej umowy wynosiła 68,9 tys. zł, z czego w 2021 r. z części 31 wydatkowano 28,9 tys. zł;
- zamówienie publiczne w zakresie zakupu, dostawy i montażu gabinetowych oraz biurowych mebli. Wartość zawartej umowy wynosiła 70,3 tys. zł. W 2021 r. z części 31 wydatkowano 29,5 tys. zł;
- zamówienie publiczne na usługę organizacji i promocji wydarzenia: Pracodawca PRO FAMILIA organizowanego w dniu 22 listopada 2021 r. Wartość zawartej umowy wynosiła 148 tys. zł. W 2021 r. z części 31 wydatkowano 74 tys. zł.

¹⁰ 36 dowodów księgowych z zestawienia za 9 miesięcy – od stycznia do września 2021 r. (z dziennika MRiT) oraz 10 wylosowanych z zestawienia za trzy miesiące – od października do grudnia 2021 r. (z dziennika MRiPS).

¹¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹² Zadanie inwestycyjne dot. rozbudowy CPS Dialog przy ul. Limanowskiego 23 (111,1 tys. zł) i kupno komputera (13,5 tys. zł).

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.; dalej: Pzp.

W wyniku badania stwierdzono, że zamówienia te zostały udzielone zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w MRiPS.

(akta kontroli: tom V, str. 24-86, 102-299)

MRiPS / MRPiT prawidłowo wywiązywały się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. Zarówno plan jak i jego aktualizacja były zamieszczane na stronie internetowej zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

MRiPS / MRPiT przekazały Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do dnia 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

(akta kontroli: tom IV, str. 460-464; tom V, str. 18-23)

3. Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2021 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wynosiło 5752,6 etatów i było niższe w porównaniu z 2020 r. o 164,1 etaty. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 212 741 tys. zł i były większe w porównaniu z 2020 r. o 3824 tys. zł. Limit wydatków na wynagrodzenia (220 833 tys. zł wg planu po zmianach) nie został przekroczony. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 3082 zł i w porównaniu z 2020 r. było wyższe o 140 zł. W 2021 r. przeciętne zatrudnienie u dysponenta III stopnia wynosiło 270,2 etatów i w porównaniu do 2020 r. było niższe o 135,5 etatu. Zmniejszenie zatrudnienia wynikało z reorganizacji polegającej na przenoszeniu części 31 z MRiT do MRiPS.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 31 692 tys. zł i nie przekroczyły limitu wynoszącego 32 866 tys. zł (plan po zmianach). Były one mniejsze od wydatków w 2020 r. o 17%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 9776 zł i w porównaniu do 2020 r. było wyższe o 1923 zł, tj. o 24,5% (7853 zł). Wzrost wydatków na ten cel wynikał z przyznania środków na dodatkowy fundusz motywacyjny oraz zmniejszenia zatrudnienia.

Limit wynagrodzeń bezosobowych zaplanowany w ustawie budżetowej wynosił 693 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono go do 154 tys. zł. Wydatki wyniosły 106 tys. zł, co stanowiło 68,9% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie limitu wydatków związane było m.in. z mniejszą liczbą wniosków w ramach PO WER skierowanych do oceny, co wiązało się z ograniczeniem liczby zatrudnionych ekspertów.

(akta kontroli: tom I, str. 240-250)

W 2021 r. w ramach części 31 zawarto 26 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nie prowadzącymi działalności gospodarczej na łączną kwotę 133,1 tys. zł (22 MRPiT i cztery MRiPS). Umowy te dotyczyły głównie ocen merytorycznych wniosków o przyznanie dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS)¹⁴. Cztery umowy zawarto z osobami pracującymi w miesięczniku „Dialog” i kwartalniku „Rynek pracy”. Dwie umowy zawarto z ekspertami zewnętrznymi na sporządzenie oceny merytorycznej II stopnia projektu pozakonkursowego (przejęte z MRiT) i dwie na sporządzenie oceny merytorycznej II stopnia projektu pozakonkursowego (w ramach PO WER).

W ramach dysponenta III stopnia wydatkowano w 2021 r. 9,6 tys. zł z tytułu dwóch umów zlecenia zawartych w 2020 r. z dwiema osobami. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli: tom II, str. 17-38, tom III, str. 363-364)

4. W 2021 r. plan wydatków w części 31 zwiększono środkami pochodzącymi z rezerw celowych – dwie decyzje Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MF) w wysokości 326 tys. zł. Z przyznaných rezerw wydatkowano 218,4 tys. zł.

¹⁴ 18 umów.

Badaniem objęto 100% rezerw. Stwierdzono, że środki z rezerwy celowej¹⁵ w kwocie 218,4 tys. zł wykorzystano w całości z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań w obszarze zdrowia wynikających z rozporządzenia w sprawie NPZ¹⁶. Wydatkowano je na pokrycie kosztów Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: CIOP-PIB), na realizację zadania z NPZ w ramach profilaktyki chorób zawodowych związanych z pracą żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz wzmocnienia zdrowia pracujących, edukacji w zakresie zarządzania zdrowiem starzejących się pracowników oraz opracowania upowszechnienia instrumentów promujących zdrowie i zachowania prozdrowotne w środowisku pracy.

Z rezerwy celowej¹⁷ uruchomionej w kwocie 108 tys. zł, której dysponentem były OHP, nie wydatkowano całości kwoty (czyli 108 tys. zł). Niezrealizowanie tych wydatków wynikało z niewyłonienia przez OHP w ramach postępowania przetargowego wykonawcy zadania „Budowa instalacji fotowoltaicznej w 6-4 Ośrodku Szkolenia i Wychowania w Trzebini”. Na wniosek MRiPS w dniu 30 grudnia 2021 r. dokonano korekty decyzji Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2021 r. W zakresie realizacji rezerw celowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I, str. 280-292)

5. W IV kwartale 2021 r. Minister podjął osiem decyzji o blokowaniu wydatków budżetu państwa¹⁸ na łączną kwotę 4974,9 tys. zł. Dwie decyzje zostały podjęte w listopadzie, a sześć w grudniu. MF na podstawie tych blokad dokonał zmniejszenia planu finansowego o ww. kwotę¹⁹.

Dysponent części wnioskował o dokonanie blokad w związku z oszczędnościami, które powstały m.in. w wyniku niewykorzystania ich w związku z epidemią SARS-CoV-2 części środków na realizację projektów, w tym realizowanych ze środków europejskich, głównie z PO WER (sześć z ośmiu blokad). Badaniem objęto pięć blokad o najwyższej wartości na łącznej kwotę 4768,1 tys. zł:

- blokada 2000 tys. zł dotyczyła niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację projektów konkursowych w ramach PO WER²⁰;
- blokada 1775,4 tys. zł dotyczyła niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację projektu Pomoc Techniczna w ramach PO WER i wynikała z niższych niż planowano wydatków na zlecenia kontroli projektów konkursowych i pozakonkursowych wykonawcom zewnętrznym, usługi cateringowe, badania ewaluacyjne, usługi związane z promocją i informacją, zakup sprzętu i oprogramowania oraz niższych kosztów eksploatacyjnych budynków, szkoleń, kursów i studiów dla pracowników zaangażowanych we wdrażanie Programu, a także niezrealizowania części zamówień publicznych w związku z brakiem faktycznego zapotrzebowania²¹;
- blokada 624,4 tys. zł dotyczyła oszczędności powstałych przy realizacji projektów konkursowych w ramach PO WER i wynikała z konieczności poprawienia przez beneficjentów wniosków o płatność, wobec czego środki nie zostały wypłacone w 2021 r., przesunięcia na rok kolejny terminu podpisania nowych umów o dofinansowanie oraz wydatków inwestycyjnych w niektórych projektach dotyczących wsparcia tworzenia centrów usług społecznych i rozwoju dostarczanych przez nie usług²²;

¹⁵ Poz. 64.

¹⁶ Decyzja nr MF/FS9.4143.3.58.2021.MF.4329 z dnia 15 października 2021 r.

¹⁷ Środki przyznane decyzją MF na wniosek MRPiT z dnia 28 czerwca 2021 r. (znak MF/FG2.4143.3.120.2021.MF.1822).

¹⁸ Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

¹⁹ Decyzja MF z 29 grudnia 2021 r. (znak: MF/BP4.4143.16.4.2021.RC).

²⁰ Decyzja nr 31.4143.12.7.2021.BD.POWER z 3 grudnia 2021 r.

²¹ Decyzja nr 31.4143.12.11.2021.BD.POWER z 27 grudnia 2021 r.

²² Decyzja nr 31.4143.12.10.2021.BD.POWER z 27 grudnia 2021 r.

- blokada 239 tys. zł dotyczyła niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację projektu „Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE)” w ramach PO WER. Oszczędności wynikały m.in. z niższych wydatków na delegacje krajowe i zagraniczne ze względu na pandemię koronawirusa SARS-CoV-2 oraz z rezygnacji z budowy planowanego wcześniej narzędzia informatycznego²³;
- blokada 129,3 tys. zł dotyczyła niewykorzystanych środków przeznaczonych na realizację projektu „Termomodernizacja budynków Ochotniczych Hufców Pracy” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i wynikała z oszczędności powstałych po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych oraz z mniejszych wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi²⁴.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania blokad.

Prezes Rady Ministrów nie wydawał w 2021 r. dysponentowi części 31 wiążących poleceń wpłaty na Fundusz Przeciwdziałania COVID (dalej: FPC)²⁵. Środki z blokad zostały wpłacone na rachunek tego Funduszu przez Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom I, str. 332-349)

6. W ramach części 31 wydatki, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego wystąpiły w OHP. Dotyczyły 13 zadań inwestycyjnych podjętych przez Komendę Główną OHP w Warszawie i 12 komend wojewódzkich na łączną kwotę 3090,6 tys. zł. W 2021 r. z tej kwoty wydatkowano 2 398 tys. zł. Przy realizacji ośmiu zadań inwestycyjnych środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w całości i zgodnie z terminem zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁶. W przypadku pięciu zadań wydatkowano niższe środki niż zaplanowano:

- Na realizację zadania „Budowa zaplecza gastronomicznego, administracyjnego i sal dydaktycznych przy budynku internatu Ośrodka Szkolenia i Wychowania w Niechanowie” zaplanowano 1497 tys. zł, a wydatkowano 838,2 tys. zł. W związku z niewykonaniem przez wykonawcę w terminie całego przedmiotu zamówienia i nieodebraniem kolejnego etapu budowy, wszelkie prace budowlane zostały wstrzymane do momentu rozstrzygnięcia sporu z wykonawcą, co spowodowało, że kwota 658,8 tys. zł nie została wydatkowana.
- Na zadanie „Docieplenie hali warsztatowej w OSiW Mragowo” zaplanowano 87,5 tys. zł. Nie wydatkowano 24 tys. zł ponieważ czas realizacji zamówienia stolarki bramowej budynku spełniającej normy przekraczał wymagany termin zakończenia i rozliczenia zadania.
- W pozostałych trzech zadaniach²⁷ wydatkowano mniejsze niż zakładano środki z uwagi na wynik postępowania przetargowego.

W 2021 r. wystąpiły w części 31 wydatki, które nie wygasły z końcem roku budżetowego i zostały przez MRiPS zgłoszone do ujęcia w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które

²³ Decyzja nr 31.4143.12.9.2021.BD.POWER z 27 grudnia 2021 r.

²⁴ Decyzja nr 31.4143.12.4.2021.BD.PO IIŚ 2014-2020 z 30 listopada 2021 r.

²⁵ W trybie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID).

²⁶ Dz. U. poz. 2422.

²⁷ Wymiana sieci centralnego ogrzewania w węźle ciepłowniczym w Toruniu, remont pomieszczeń w OSiW w Grudziądzu, remont klatek schodowych i dostosowanie ich do warunków ppoż. w OSZ w Radomiu.

w roku 2021 nie wygasają wraz z upływem roku budżetowego²⁸. Łączna kwota zgłoszonych wydatków, które nie wygasły z końcem roku budżetowego 2021 wyniosła 38 403,8 tys. zł. Złożyło się na nią 19 zadań, w tym: dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 1381,5 tys. zł (MRiPS – cztery zadania); dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 8068,7 tys. zł (OHP – trzy zadania); jedno zadanie inwestycyjne w budynkach Ministerstwa; dwa remontowe i jedno dotyczące rozbudowy systemu Quorum oraz osiem zadań inwestycyjnych w OHP.

Ujęcie tych wydatków, jako niewygasające z upływem roku budżetowego spełniało warunki określone w art. 181 ufp. Przeniesienie części wydatków na zadania inwestycyjne i remontowe do wydatków niewygasających uzasadnione natomiast było przedłużającymi się procedurami zakupowymi i przetargowymi, wynikającymi m.in. z pandemii oraz dynamicznych zmian na rynku budowlanym (wzrost cen).

(akta kontroli: tom I, str. 350-374)

7. W ustawie budżetowej w części 31 zaplanowano dotacje celowe w wysokości 1720 tys. zł. W ciągu roku plan zmniejszono do 1657 tys. zł, a wydatkowano 1655 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Dotacje w całości zostały przeznaczone na realizację zadania polegającego na opłaceniu do 95% każdej ze składek członkowskich w międzynarodowych organizacjach związkowych reprezentujących interesy osób wykonujących pracę zarobkową wobec instytucji Unii Europejskiej.

Na rachunkach bankowych wydatków MRiPS wg stanu na dzień 31 stycznia 2022 r. w części 31 pozostawały środki, które pochodziły ze zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych (głównie w ramach PO WER) udzielonych w 2021 r. Środki te 4 lutego 2022 r. zostały przekazane na centralny rachunek wydatków 2021 r., tj. zgodnie z § 22 ust. 10 i 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁹. Szczegóły opisano w obszarze 3.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich w części 31.

(akta kontroli: tom I, str. 293-313)

8. Wydatki majątkowe w 2021 r. wyniosły 4437 tys. zł, tj. 39,9% planu po zmianach i były one mniejsze od wydatków w 2020 r. o 29,7%.

W planie rzeczowo-finansowym wydatków inwestycyjnych budżetu państwa na 2021 r. zaplanowano do realizacji dwa zadania dotyczące Ministerstwa – Przebudowę i modernizację budynku, pomieszczeń i infrastruktury technicznej w siedzibie MRiPS przy ul. Żurawiej 4a w Warszawie i Rozbudowę CPS „Dialog” przy ul. Limanowskiego 23 w Warszawie oraz 10 zadań inwestycyjnych dotyczących OHP, na które zaplanowano 8587,1 tys. zł, a wydatkowano 2858,1 tys. zł (33,3%). Niższe wykonanie wydatków wynikało z przesunięcia terminów realizacji jednego zadania w MRiPS i czterech w OHP.

Zaplanowano trzy zakupy inwestycyjne dla Ministerstwa, jeden dla CPS „Dialog” i dwa dla Komendy Głównej Ochotniczych Hufców Pracy (dalej KG OHP), na które w planie po zmianach przewidziano 2533,6 tys. zł. Wykonanie wyniosło 62,3%. Niższe wykonanie wynikało z niepełnej wymiany wyeksploatowanych środków transportu przez KG OHP.

(akta kontroli: tom I, str. 266-272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w umowie nr 331/UM/2021/0011 z 6 lipca 2021 r. dotyczącej wykonania usługi polegającej na przeprowadzeniu maksymalnie 250 kontroli w siedzibie beneficjenta i maksymalnie 250 wizyt monitoringowych, w tym kontroli zdalnych („zza biurka”), realizowanych w ramach Osi Priorytetowej II PO WER 2014-2020, maksymalne wynagrodzenie wykonawcy zostało zawyżone o 1260,4 tys. zł.

²⁸ Dz. U. poz. 2407, dalej: rozporządzenie w sprawie wydatków niewygasających.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

Wynagrodzenie zostało określone na 3535,9 tys. zł brutto. Kwota ta nie odpowiadała cenom jednostkowym wskazanym przez wykonawcę w złożonej ofercie, która została wybrana jako najkorzystniejsza w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr BDG-V.2611.2.2021.KG. Maksymalne wynagrodzenie wykonawcy zgodnie z treścią złożonej przez niego oferty wynosiło 2275,5 tys. zł³⁰.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej DWF), na etapie przygotowania postępowania została ustalona maksymalna wartość wynagrodzenia wykonawcy z tytułu prawidłowego wykonania umowy, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia i której nie można było przekroczyć w związku z realizacją umowy. Nie oznacza to jednak, że kwota taka zostałaby wypłacona w związku z realizacją umowy, gdyż wartość wynagrodzenia wykonawcy wynika łącznie ze złożonej oferty i faktycznie zrealizowanych kontroli. Kwoty w wysokości 3535,9 tys. zł brutto nie należy utożsamiać z wartością zamówienia; była to ustalona odgórnie wartość wynagrodzenia, której w ramach przedmiotowej umowy nie można przekroczyć. Projekt istotnych postanowień umowy, zgodnie z wewnętrznymi procedurami, został zaakceptowany przez dyrektorów właściwych komórek organizacyjnych MRPiT, w tym także przez radcę prawnego i głównego księgowego.

NIK nie kwestionuje prawidłowości rozliczeń z wykonawcą, które były prowadzone zgodnie z cenami jednostkowymi przedstawionymi w ofercie i ujętymi w umowie. Jednak, całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy ustalone jest na etapie przygotowania postępowania, natomiast w treści umowy powinna znaleźć się maksymalna wartość wynagrodzenia zgodna ze złożoną ofertą. Dodatkowo wartość ta została wskazana w kwocie brutto w protokole postępowania oraz w kwocie netto w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia jako wartość umowy.

(akta kontroli: tom IV, str. 356-360; tom V, str. 24-86)

3.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich w części 31

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) zaplanowano w wysokości 1 169 498 tys. zł. W ciągu roku plan wydatków został zwiększony do 2 261 055,1 tys. zł, a jego wykonanie wyniosło 2 255 468 tys. zł, co stanowiło 192,9% planu według ustawy budżetowej i 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. wydatki były większe o 23,4%.

Wydatki z BŚE zostały poniesione na realizację:

- Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 (dalej: RPO na lata 2014-2020) – 1 379 290 tys. zł;
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: PO PC 2014-2020) – 1120 tys. zł;
- PO WER – 874 494 tys. zł;
- PO IS 2014-2020 – 539 tys. zł.

Wydatki dysponenta III stopnia zostały zrealizowane w wysokości 1179 tys. zł, co stanowiło 48,8% planu po zmianach oraz o 43,7% mniej niż w 2020 r.

Na 2021 r. zaplanowano w ramach PO WER realizację projektu pn. Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). Niepełne

³⁰ Wykonawca zaproponował w ofercie następujące ceny jednostkowe: za przeprowadzenie jednej kontroli w siedzibie Beneficjenta: 6765 zł; za przeprowadzenie wizyty monitoringowej: 2337 zł; za przeprowadzenie jednej kontroli w formie zdalnej (zza biurka): 6027 zł; za przeprowadzenie wizyty monitoringowej w formie zdalnej (zza biurka): 1845 zł. Przedmiot umowy polegał na przeprowadzeniu maksymalnie 250 kontroli w siedzibie Beneficjenta i maksymalnie 250 wizyt monitoringowych. Tym samym maksymalne wynagrodzenie Wykonawcy mogło wynieść $6765 \text{ zł} \times 250 + 2337 \text{ zł} \times 250 = 1\,691\,250 \text{ zł} + 584\,250 \text{ zł} = 2\,275\,500 \text{ zł}$.

zrealizowanie planu spowodowane było m.in. niższymi wydatkami na delegacje krajowe i zagraniczne ze względu na pandemię oraz rezygnacji z przeprowadzenia planowanego wcześniej postępowania na budowę narzędzia informatycznego. Nie zrealizowano także wydatków na składki na Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) z powodu braku zgłoszeń. Niewykorzystane środki w kwocie 1203 tys. zł zostały zablokowane³¹.

(akta kontroli: tom I, str. 314-349, 162-178; tom III, str. 365-366)

2. W 2021 r. na podstawie decyzji MF w sprawie zmian w BŚE w części 31 plan wydatków został zwiększony głównie środkami z rezerwy celowej³² (cztery decyzje³³) o 1 071 925,1 tys. zł, z tego:

- 996 094 tys. zł z przeznaczeniem na zwrot wydatków poniesionych z FP w ramach RPO na lata 2014-2020;
- 63 367 tys. zł z przeznaczeniem na zwrot wydatków poniesionych z FP w ramach PO WER 2014-2020;
- 12 464 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektów konkursowych w ramach PO WER 2014-2020.

Wydatki zwiększono także o kwotę 6064 tys. zł w związku z przeniesieniem środków z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z przeznaczeniem na realizację projektów konkursowych w ramach PO WER 2014-2020. Niepełne wydatkowanie środków z rezerwy celowej spowodowane było koniecznością poprawienia przez beneficjentów wniosków o płatność oraz przesunięcia terminu podpisania nowych umów na rok kolejny. Środki te zostały zablokowane³⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 150-193, 49-96, 162-178; tom III, str. 365-366)

3. W 2021 r. w zakresie BŚE w części 31 podjęto decyzje o dokonaniu pięciu blokad na 4356,8 tys. zł i dotyczyły one zmniejszenia środków na realizację projektów w ramach PO WER i PO IŚ:

- 2110,7 tys. zł – oszczędności powstałe przy realizacji projektów z PO WER wynikające z konieczności poprawiania przez beneficjentów wniosków o płatność i przesunięcia terminów podpisania umów na kolejny rok³⁵;
- 1203 tys. zł – w związku z niewykorzystaniem 1203 tys. zł na realizację projektu pn. Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat³⁶.
- 795 tys. zł niewykorzystane przez OHP, w tym 62,5 tys. z programu PO WER (z powodu pandemii – restrykcje, zarażenie COVIDEM jednego z uczestników, co uniemożliwiło wylot do Portugalii, rezygnacja ze staży zagranicznych) oraz 732,5 tys. zł z PO IŚ (oszczędności w wyniku rozstrzygnięć przetargowych na projekt „Termomodernizacja budynków OHP”)³⁷;
- 209,9 tys. zł – oszczędności powstałe przy realizacji projektów z PO WER wynikające z konieczności poprawiania przez beneficjentów wniosków o płatność i przesunięcia terminów podpisania umów na kolejny rok³⁸;
- 39 tys. zł niewykorzystane przez CPS Dialog w związku z przesunięciem realizacji projektu pozakonkursowego w ramach PO WER na rok kolejny³⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 273-275, 282, 286-288, 335-336)

³¹ Pismo znak: DB-IV.311.1.2021.MZ z 22 grudnia 2021 r.

³² Poz. 98 – finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

³³ Decyzje nr: IP6.972.228.2021.AYM z dnia 6 października 2021 r., IP6.972.299.2021.AYM z 24 listopada 2021 r., IP6.972.264.2021.GUJZ z dnia 25 listopada 2021 r., IP6.972.318.2021.GUJZ z dnia 1 grudnia 2021 r.

³⁴ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.119.2021.MKU z 28 grudnia 2021 r.

³⁵ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.119.2021.MKU z 28 grudnia 2021 r.

³⁶ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.122.2021.MKU z 28 grudnia 2021 r.

³⁷ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.79.2021.MKU z 14 grudnia 2021 r.

³⁸ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.119.2021.MKU z 28 grudnia 2021 r.

³⁹ Decyzja MRiPS znak: DB-I.3101.1.100.2021.MKU z 14 grudnia 2021 r.

4. W dyspozycji DWF jako Instytucji Pośredniczącej (dalej: IP) PO WER znajdowała się kwota alokacji PO WER wraz z rezerwą wykonania w wysokości 488 497 554 euro (2 294 082,2 tys. zł wg kursu euro 4,6962 zł na koniec roku).

W 2021 r. DWF jako IP nie ogłosił żadnych nowych naborów konkursowych w ramach PO WER. Ogłosił natomiast siedem nowych naborów pozakonkursowych o alokacji ok. 42 300 tys. zł w ramach PO WER⁴⁰. Dodatkowo, w związku z kontynuacją działań ukierunkowanych na ograniczanie wystąpienia negatywnych skutków COVID-19 (tzw. anty-COVID) w ramach PO WER, w 2021 ogłoszono jeden – ostatni nabór w trybie nadzwyczajnym o wartości około 114,2 tys. zł (Działanie 2.20 PO WER).

W 2021 r. Ministerstwo zawarło 51 umów o dofinansowanie projektów o wartości ok. 228 351,3 tys. zł. W ramach PO WER wydatkowano środki w wysokości ok. 182 100 tys. zł z budżetu środków europejskich i ok. 32 400 tys. zł z budżetu państwa. Do końca 2021 r. (w latach 2015-2021) Ministerstwo wydatkowało z budżetu środków europejskich ok. 1 281 900 tys. zł (łącznie dla trzech części budżetowych: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina), a z budżetu państwa – ok. 208 400 tys. zł, w ramach dofinansowania 692 projektów w ramach działań PO WER (licząc zawarte do końca 2021 r. umowy o dofinansowanie/porozumienia w ramach projektów konkursowych, pozakonkursowych i nadzwyczajnych (minus 38 umów rozwiązanych i dwóch projektów dofinansowanych poza częścią 31, 44 i 63), wdrażanych przez IP. Wydatki te stanowiły ok. 65% alokacji PO WER⁴¹.

(akta kontroli: tom I, str. 314-331, 344-349)

Badaniem objęto osiem umów o dofinansowanie projektów w ramach PO WER⁴² finansowanych z części 31 o łącznej wartości 162 135,5 tys. zł. Na ich realizację wydatkowano 8075,1 tys. zł w 2021 r.

Pierwsze cztery zbadane projekty miały charakter nadzwyczajny i związane były ze wsparciem z PO WER domów pomocy społecznej w okresie pandemii. Były to:

- Domy pomocy społecznej bezpieczne w Wielkopolsce – projekt realizowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (dalej: ROPS) Województwa Wielkopolskiego;
- Bezpieczny dom – wsparcie dla kadry małopolskich domów pomocy społecznej w związku z zagrożeniem COVID-19 – projekt realizowany przez ROPS Województwa Małopolskiego;
- Łódzkie pomaga – projekt realizowany przez ROPS Województwa Łódzkiego;
- Lepsze jutro – projekt realizowany przez ROPS Województwa Podkarpackiego.

Ponadto kontrolą objęto trzy projekty konkursowe:

- Work-For-All (W4A) – Projekt realizowany przez fundację o wartości wg umowy 23 185,2 tys. zł;
- Czas na Młodzież 2019 – projekt realizowany przez stowarzyszenie, o wartości wg umowy 9 366,7 tys. zł;
- NASTAW SIĘ NA ROZWÓJ – projekt realizowany przez podmiot gospodarczy, o wartości wg umowy 5011,2 tys. zł.

Skontrolowano także projekt pozakonkursowy pt. „Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE)” realizowany przez MRiPS

⁴⁰ Jeden w Działaniu 2.8 – Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym i sześć w Działaniu 2.20 – Wysokiej jakości dialog społeczny w zakresie dostosowania systemów edukacji i szkolenia do potrzeb rynku pracy.

⁴¹ Dane te obejmują wydatki w części 31, 44 i 63 wraz z Pomocą Techniczną PO WER.

⁴² Nr POWR.02.08.00-00-0101/20-00); POWR.02.08.00-00-0097/20-00); POWR.02.08.00-00-0102/20-00); POWR.02.08.00-00-0110/20-00); POWR.01.05.01-00-0032/20-00); POWR.01.04.00-00-0056/18-00); POWR.01.05.01-00-0105/20-00); POWR.02.04.00-00-0059/16-01).

o wartości 17 609 tys. zł. Był to jedyny projekt realizowany w 2021 r. przez Ministerstwo i finansowany w ramach części 31. Celem projektu było dostarczenie instytucjom rynku pracy informacji pozwalających zwiększyć efektywność wsparcia na rynku pracy osób w wieku 50+ z uwzględnieniem informacji m.in. o zdrowiu, aktywności zawodowej, kapitale ludzkim, sytuacji materialnej i rodzinnej tych osób. W 2021 r. wydatkowano na ten projekt 1102 tys. zł (na badanie terenowe) i 77 tys. zł (na wynagrodzenia osobowe i pochodne). Wykonanie planu po zmianach wyniosło 49%. Niewykorzystane środki w wysokości 1203 tys. zł zostały zablokowane.

Badanie w oparciu o zweryfikowane wnioski beneficjentów o płatność oraz kontrole prowadzone w związku z realizacją projektów wykazało, że skontrolowane wydatki w ramach badanych projektów zrealizowano prawidłowo przekazując kolejne środki beneficjentom, którzy wykorzystywali je na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(akta kontroli: tom I, str. 314-331)

Cel kontraktacji na 2021 r. ustalony przez Instytucję Zarządzającą (dalej: IZ) PO WER wynosił 246 039,6 tys. zł, a wykonanie 238 660,5 tys. zł (97%). W ujęciu kumulatywnym cel kontraktacji na koniec 2021 r. wynosił 2 323 670,2 tys. zł, a wykonanie 2 316 291,1 tys. zł, co stanowiło 99,7%⁴³.

Wyznaczony przez IZ na 2021 r. cel certyfikacji wynosił 728 609,1 tys. zł. Od początku perspektywy – 1 600 153,2 tys. zł. Wykonanie celu certyfikacji na 2021 r. wyniosło 604 013,3 tys. zł, co stanowiło 82,9% celu. Od początku perspektywy wykonanie wyniosło 1 475 557,4 tys. zł, co stanowiło 92,2% celu.

Wydatki kwalifikowalne rozliczone w zatwierdzonych w 2021 r. wnioskach o płatność w trybie konkursowym wyniosły 139 604,5 tys. zł⁴⁴, co stanowiło 13,7% wartości umów konkursowych zawartych w latach 2015-2021. W trybie pozakonkursowym wielkości te wynosiły odpowiednio 78 671,8 tys. zł i ok. 9,2%.

(akta kontroli: tom I, str. 314-331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. w zakresie wydatków budżetu państwa i BŚE. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków z rezerw celowych oraz dokonywania blokad. Badane wydatki dokonane zostały z zachowaniem zasady gospodarowania środkami publicznymi. Stwierdzono natomiast nieprawidłowość polegającą na zawyżeniu maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy w umowie podpisanej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

OBSZAR

3.3. Sprawozdawczość w części 31

Opis stanu
faktycznego

1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 31 – Praca i sprawozdań jednostkowych MRiPS:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);

⁴³ Wg wycień DWF, wartość podpisanych umów z uwzględnieniem aneksów, z pomniejszeniem o umowy rozwiązane, bez pomniejszenia o oszczędności na umowach rozliczonych.

⁴⁴ Powyższa wartość umów obejmuje wszystkie umowy wprowadzone do bazy SL do końca 2021 r. wg wartości aneksów i z uwzględnieniem umów rozwiązanych.

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W sierpniu 2021 r. przeprowadzono reorganizację Rady Ministrów polegającą na przekształceniu dotychczasowych MRPiT i MRiPS. Przekształcenie to polegało na wyłączeniu z dotychczasowego MRPiT komórek obsługujących sprawy działu praca oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu⁴⁵ i włączeniu ich do dotychczasowego MRiPS. Nazwa Ministerstwa nie została zmieniona. W związku z powyższym badaniem objęto także sprawozdania sporządzone przez MRiT wg stanu na dzień 30 września 2021 r.

Stwierdzono, że sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli: tom II, str. 1-354, 376-385)

2. W MRPiT nie zamknięto ksiąg rachunkowych na dzień 11 sierpnia 2021 r. i nie otwarto ich w MRiT na dzień 12 sierpnia 2021 r. (już bez części 31). Dyrektor Generalny MRiT wyjaśnił, że nie otwierano i nie zamykano ksiąg, ponieważ nowe Ministerstwo powstało w drodze przekształcenia MRPiT, poprzez wyłączenie z niego komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu administracji rządowej „Praca” oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Jednostka zachowała ten sam numer NIP i REGON. Zmiany polegały jedynie na zmianie nazwy oraz przekazaniu części zadań do innej jednostki, a zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶ ww. zakres zmian nie jest objęty katalogiem przesłanek obligujących do zamknięcia, jak również do otwarcia ksiąg rachunkowych.

MRPiT sporządziło sprawozdanie budżetowe na dzień 11 sierpnia 2021 r., czyli na dzień kończący uprawnienia do dysponowania częścią 31 – Praca. Sprawozdania zostały podpisane przez osoby upoważnione, na podstawie upoważnień udzielonych przez wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii Jarosława Gowina.

MRiT zapewniało obsługę w zakresie części 31 do 30 września, a od 1 października 2021 r. obsługę finansową tej części prowadziło MRiPS. Zakres obsługi organizacyjnej ww. zadań został określony w porozumieniach zawartych pomiędzy Marleną Małąg – Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej oraz Mateuszem Morawieckim – Prezesem Rady Ministrów, działającym w zastępstwie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (z dnia 24 września 2021 r.) oraz pomiędzy dyrektorami generalnymi obu ministerstw (z dnia 28 września 2021 r.). Także MRiPS uznało, że brak jest przesłanek do otwierania i zamykania ksiąg rachunkowych i na dzień 12 sierpnia 2021 r., co uzasadnia art. 12 ust. 3a ustawy o rachunkowości „ksiąg rachunkowych można nie zamykać, jeżeli podział jednostki następuje przez

⁴⁵ Z dniem 12 października 2021 r. do MRiPS przeniesiono 337 pracowników części 31, w tym FP i FGŚP. W całości zostało przeniesionych pięć departamentów: Wdrażania EFS, Prawa Pracy, Rynku Pracy, Funduszy oraz Dialogu i Partnerstwa Społecznego. Do MRiPS wróciły także dwie jednostki podległe ministrowi ds. pracy – CPS „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego i Zakład Wydawniczo-Poligraficzny Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii w likwidacji (postawiony w stan likwidacji przez Ministra RPiT zarządzeniem nr 39 z dnia 1 czerwca 2021 r.) oraz cztery jednostki nadzorowane – Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Oraz OHP.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

wydzielenie”. Nie zmieniano także rachunków bankowych dla obsługi budżetu (obsługa rachunków bankowych dla dysponenta część 31 została przeniesiona z MRiT do MRiPS od dnia 1 października na mocy umowy z Narodowym Bankiem Polskim zawartej 30 września 2021 r.).

Po przeniesieniu części 31 w 2021 r. z MRiT do MRiPS powinny zostać przeniesione również składniki majątkowe. Tymczasem kontrola wykazała, że jest to na razie niemożliwe, ponieważ nie jest jeszcze zakończony proces przenoszenia ich z MRiPS do MRiT po reorganizacji z 2020 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, MRiT opracowało projekt zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 39 ust. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁷, określającego przeznaczenie składników majątkowych będących w posiadaniu znoszonego lub przekształconego Ministerstwa, w związku z reorganizacją z 2021 r. Dokument ten jest w fazie uzgodnień międzyresortowych. Nie ma jednak możliwości dokończenia prac nad tym zarządzeniem oraz załącznikiem do niego wymieniającym składniki majątkowe, ponieważ dotychczas MRiPS nie przekazało formalnie składników majątkowych do MRiT po reorganizacji z 2020 r. Zgodnie z przepisami dotyczącymi rachunkowości oraz na podstawie zarządzenia Nr 261 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁸ składniki majątkowe powinny być przekazane w formie dokumentu PT (protokół przekazania-przejęcia).

Dyrektor Generalny MRiPS wyjaśnił, że zarządzenie nr 261, które stanowi podstawę przekazania składników majątku i wygenerowania dokumentów PT zostało ogłoszone w Monitorze Polskim dopiero 8 grudnia 2021 r. Proces przekazywania dokumentów ponad 9 tys. składników majątkowych wskazanych w zarządzeniu został w MRiPS wszczęty, jednak przygotowanie dokumentów PT będzie możliwe po zakończeniu prac weryfikacyjnych.

(akta kontroli: tom III, str. 331-359)

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wystąpiły jedynie niewielkie problemy w funkcjonowaniu systemu TREZOR. Polegały one na trudnościach z wykazaniem na wydruku łącznego sprawozdania Rb-27 w części 31, kwoty należności w kolumnie, która nie powinna być ujmowana w sprawozdaniu w układzie miesięcznym, a która została niewłaściwie przeniesiona przez system ze sprawozdania likwidacyjnego Zakładu Wydawniczo-Poligraficznego MRPiT, sporządzonego na dzień 31 października 2021 r. Zgłoszenie zostało przyjęte, a nieprawidłowość usunięta.

(akta kontroli: tom II, str. 387-391; tom III, str. 363-364)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.

⁴⁸ M.P. poz. 1148.

III. Wyniki kontroli Funduszu Pracy

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego FP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta FP.

Zakres kontroli Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań; sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów; analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; szczegółowej analizy wybranej próby wydatków; analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; analizy stanu zobowiązań; kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych; analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań; analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części 3. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FP na rok 2021.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W wyniku kontroli próby kosztów związanych z obsługą FP, które stanowiły 0,14% kosztów ogółem, stwierdzono że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w upf. Nie stwierdzono niecelowego oraz niegospodarnego wydatkowania środków. Sprawozdania budżetowe za rok 2021 zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły organizacji naboru na realizację projektów pilotażowych pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości”. Polegały na rekomendowaniu do dofinansowania projektów w oderwaniu od kryteriów oceny merytorycznej, nierzetelnym dokumentowaniu oceny merytorycznej oraz niepoddaniu ponownej ocenie merytorycznej wszystkich złożonych wniosków. Nie miały one istotnego wpływu na ocenę wykonania planu finansowego.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności Funduszu Pracy

OBSZAR

3.1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy

3.1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej ujęto przychody FP w kwocie 7 041 829 tys. zł. W planie po zmianach zwiększono je do 15 655 829 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 13 088 420,2 tys. zł (83,6%). W porównaniu do 2020 r. były niższe o 22 756 910,9 tys. zł (63,5%).

(akta kontroli: tom IV, str. 1-23, 199-204, 268-280)

Przychody FP w 2021 r. pochodziły:

- z wpływów z obowiązkowej składki od pracodawców na FP – 6 936 527,4 tys. zł;

- ze środków otrzymanych z FPC – 4 964 000 tys. zł (57,6% z zaplanowanych 8 614 000 tys. zł);
- ze środków Unii Europejskiej, w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z EFS w ramach PO WER i RPO⁴⁹ – 2 101 409,9 tys. zł;
- z pozostałych przychodów zrealizowanych – (-) 913 517 tys. zł⁵⁰.

(akta kontroli: tom IV, str. 199-204, 274-280)

Przychody w latach 2018-2020 miały tendencję wzrostową (odpowiednio: 13 880 963 tys. zł, 14 728 031,6 tys. zł, 35 845 331,1 tys. zł). W 2021 r. nastąpił spadek o 63,5% w stosunku do 2020 r. Wynikało to ze zmniejszenia środków otrzymanych z FPC z 23 000 000 tys. zł do 4 964 000 tys. zł oraz ze zmniejszenia przychodów z tytułu obowiązkowej składki od pracodawców, która w 2021 r. zmniejszyła się z 2% do 1% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe⁵¹. Przychody z tytułu składki zmniejszyły się z 11 204 049,5 tys. zł w 2020 r. do 6 936 527,4 tys. zł w 2021 r. W latach 2018-2021 przychody FP bez uwzględnienia środków pochodzących z FPC wynosiły odpowiednio 13 880 963 tys. zł, 14 728 031,6 tys. zł, 12 845 331,1 tys. zł i 8 124 420,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom IV, str. 199-207)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego, wystąpiły należności na rzecz FP w wysokości 8 171 332,2 tys. zł (91,6% planu po zmianach), w tym 8 008 421,7 tys. zł z tytułu udzielonych pożyczek oraz odsetek od tych pożyczek, w tym od jednostek sektora finansów publicznych – 8 000 000 tys. zł⁵². Należności na koniec 2021 r. były niższe o 3,3% w porównaniu do 2020 r.

Należności przeterminowane nie wystąpiły.

(akta kontroli: tom IV, str. 199-204, 274-280, 301-304)

W roku 2021 FP nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek, nie zostały mu także umorzone żadne kredyty ani pożyczki.

(akta kontroli: tom IV, str. 322-327)

3.1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

1. W ustawie budżetowej koszty FP zaplanowano na 10 968 630 tys. zł. W wyniku wprowadzonych zmian plan finansowy został zwiększony do 19 582 630 tys. zł. Wykonanie wyniosło 13 637 890,7 tys. zł, co stanowiło 69,6% planu po zmianach i było niższe o 54,6% niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-23, 199-204, 268-280)

Koszty FP według podstawowych grup zadań zostały poniesione m.in. na (w nawiasach podano wykonanie planu i udział w kosztach ogółem):

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 4 167 580,7 tys. zł (85,3% i 30,6%);
- koszty realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 – 3 808 213,6 tys. zł (56% i 27,9%);

⁴⁹ Osiągnięte przychody stanowią zwrot kwot poniesionych przez powiatowe urzędy pracy z tytułu realizacji pozakonkursowych projektów w ramach Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020.

⁵⁰ W związku z realizacją zadań przeciwdziałania COVID-19 w 2020 r., zabezpieczone w planie FPC środki w całości przekazane zostały na rachunek dysponenta FP, a następnie stosownie do zgłaszanych zapotrzebowań, przesyłane były do urzędów pracy. W roku 2021 r. dysponent FP dokonał zwrotu na rachunek pomocniczy FPC niezaangażowanych środków z roku 2020 w kwocie 1 678 004,1 tys. zł.

⁵¹ Wysokość składki ustalana jest w ustawie budżetowej zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690), dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁵² Dwie nieoprocentowane pożyczki dla Funduszu Solidarnościowego udzielone w roku 2019 i 2020.

- zasiłki dla bezrobotnych ze składką na ubezpieczenie społeczne – 2 310 779,3 tys. zł (64,4%⁵³ i 16,9%);
- świadczenia postojowe – 1 306 500 tys. zł (95,8% i 9,6%);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 910 800 tys. zł (83,6% i 6,7%);
- pracownicze plany kapitałowe – 487 740 tys. zł (41,3%⁵⁴ i 3,6%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 178 313,3 tys. zł (98,1% i 1,3%).

(akta kontroli: tom IV, str. 199-204, 274-280, 328-340)

Plan finansowy w trakcie roku zmieniono 13 razy. W wyniku wprowadzonych zmian plan zwiększono o kwotę 8 614 000 tys. zł, która miała pochodzić w całości z FPC. Osiem zmian w planie, w tym wszystkie siedem dotyczące zwiększenia kosztów FP, zostało dokonanych na podstawie art. 15zh ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁵⁵. We wszystkich ośmiu przypadkach Dysponent przekazał do MF informacje o zmianach w planie w związku z realizacją zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli: tom IV, str. 24-194)

Koszty FP ponoszone w latach 2018-2020 kształtowały się odpowiednio na poziomie: 7 840 451 tys. zł, 6 388 742 tys. zł, 30 012 974 tys. zł.

Koszty FP ponoszone w latach 2018-2021, bez uwzględnienia realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania COVID-19 wynosiły odpowiednio: 7 840 451 tys. zł, 6 388 742 tys. zł, 8 695 110,1 tys. zł i 8 151 608,2 tys. zł.

(akta kontroli: tom IV, str. 199-204, 209)

2. Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w ustawie budżetowej zaplanowano 4 351 402 tys. zł, a w planie po zmianach 4 883 614 tys. zł. Zrealizowane koszty wyniosły 4 167 580,7 tys. zł. Obejmowały one m.in.:

- programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej – 2 861 272,9 tys. zł (88,1% wykonania planu);
- umorzenie pożyczek – 381 249,6 tys. zł⁵⁶ (84,5%);
- refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników – 371 999,8 tys. zł (100%);
- Krajowy Fundusz Szkoleniowy – 244 801,4 tys. zł (94,4%);
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – 179 834,7 tys. zł (68,8%⁵⁷);
- realizację zadań w zakresie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech w latach 2018-2022 – 94 118,7 tys. zł (62,8%⁵⁸).

(akta kontroli: tom IV, str. 20-23, 199-204, 274-280)

W planie finansowym FP przewidziano 8 614 000 tys. zł na zadania określone ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19. Wykonanie kosztów wyniosło 5 486 282,5 tys. zł (63,7% planu po zmianach). Składały się na to dofinansowania wynagrodzeń

⁵³ Niższe wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w 2021 r. niż planowane wynikały głównie z oszacowania na etapie projektu planu FP wyższej stopy bezrobocia w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19.

⁵⁴ W planie finansowym FP środki zostały zabezpieczone zgodnie z oceną skutków regulacji do ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1342, ze zm.) oraz prognozami Polskiego Funduszu Rozwoju. Rzeczywiste zainteresowanie PPK było niższe od spodziewanego.

⁵⁵ Na jego podstawie mogły być dokonywane zmiany w planie funduszy celowych mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 9-12 ufp.

⁵⁶ W tym 371 568,9 tys. zł z tytułu umorzenia jednorazowych pożyczek udzielanych mikroprzedsiębiorcom przez FP (art. 15zdd ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19) oraz dotacji na koszty prowadzenia działalności gospodarczej (art. 15zze⁴ ust. 14a ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19).

⁵⁷ W planie finansowym FP środki zostały zabezpieczone na podstawie zgłoszonego zapotrzebowania. W związku z wystąpieniem epidemii zainteresowanie instrumentem było niższe.

⁵⁸ Na niższe koszty w 2021 r. miały wpływ regulacje rozporządzenia Ministra z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 560, ze zm.) oraz możliwość przedłużenia wykorzystania tych środków za zgodą wojewody na 2022 r. przewidziana w art. 74b ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, ze zm.).

i kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz jednorazowych dotacji na koszty prowadzenia działalności gospodarczej w kwocie 3 808 213,6 tys. zł (56% planu po zmianach), koszty związane ze świadczeniami postojowymi w kwocie 1 306 500 tys. zł (95,8% planu po zmianach) oraz koszty umorzenia pożyczek w kwocie 371 568,9 tys. zł (82,6% planu po zmianach). Wykonanie niższe od planowanego wynikało z faktu, że ostatecznie zgłoszone zapotrzebowanie na środki na zadania dot. przeciwdziałania COVID-19 było niższe od pierwotnie prognozowanego. Wsparcie jest kontynuowane w roku 2022.

(akta kontroli: tom IV, str. 209, 274-280)

Środki FP na zadania, o których mowa w art. 15zzb-15zze i 15zze² ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁵⁹, były przekazywane samorządom powiatów na podstawie złożonych wniosków. W ramach odrębnych wniosków przyznawane były środki na zadanie, o którym mowa w art. 15zze⁴ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁶⁰. Starości / Prezydenci miast składali zbiorcze wnioski, a dysponent FP przyznawał i wypłacał wnioskowane kwoty.

(akta kontroli: tom IV, str. 328-355)

Ze środków FP powiatowe urzędy pracy (dalej: PUP) wypłaciły⁶¹:

- 2 975 146,3 tys. zł na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców lub małych przedsiębiorców (art. 15zze⁴ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁶²). Wsparciem objęto 595 160 osób;
- 512 542,4 tys. zł na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług. Wsparcie zostało udzielone na podstawie 18 516 pozytywnie rozpatrzonych wniosków;
- 286 456,2 tys. zł na dofinansowania dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników (art. 15zcc ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19). Wsparciem objęto 53 439 osób;
- 144 701,1 tys. zł na finansowanie pożyczek bezwrotnych na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (art. 15zdd ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19) oraz bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego (art. 15zdda ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19). Udzielono pożyczek dla 27 044 podmiotów;
- 19 427,8 tys. zł na dofinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (art. 15zze ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19). Wsparciem objęto 4716 osób;

⁵⁹ M.in. 1) dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 15zzb); 2) dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zcc); 3) pożyczki dla mikroprzedsiębiorców (art. 15zze); 4) pożyczki dla organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.), dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego (art. 15zdda).

⁶⁰ Dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż.

⁶¹ Dane pochodzą ze sprawozdań PUP przekazywanych w systemie Syriusz^{Std}.

⁶² Wsparcie udzielane było na podstawie art. 15zdd⁴ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 152) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 371, ze zm.).

- 7125 tys. zł na jednorazowe dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne (art. 15z^{4a} ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19). Wsparciem objęto 1425 osób.
(akta kontroli: tom IV, str. 30-355, 512)

3. W roku 2021 zaplanowano do realizacji nabory na projekty pilotażowe z rezerwy FP na kwotę 100 000 tys. zł. Wydatkowano kwotę 3454,7 tys. zł, tj. 3,5% planu, co było spowodowane przesunięciami w harmonogramach ogłaszania i realizacji poszczególnych programów. W II kwartale 2021 r. uruchomiono nabór na projekty pilotażowe pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości”, których realizacja zaplanowana została na lata 2021-2022. Wskutek zmian organizacyjnych, podpisywanie umów przesunęło się na III i IV kwartał 2021 r. Ze względu na powyższe w grudniu 2021 r. były sporządzane aneksy, na wnioski realizatorów, które pozwalały na przeniesienie części niewykorzystanych środków na kolejny rok. W IV kwartale 2021 r. uruchomiono nabór na projekty pilotażowe pod nazwą „Stabilna praca – silna rodzina”, realizowane w latach 2021-2023. Czas ogłoszenia naboru i proces procedowania umów sprawił, iż projekty rozpoczęły się i będą finansowane w 2022 r. Szczegółowym badaniem objęto ogłoszony 20 kwietnia 2021 r. przez MRPiT nabór wniosków na projekty pilotażowe „Nowe spojrzenie - nowe możliwości” na lata 2021-2022. Nabór skierowany był do publicznych służb zatrudnienia (dalej: PSZ). Wnioskodawca mógł realizować projekt samodzielnie lub we współpracy z instytucjami rynku pracy. Wnioski o przyznanie środków z rezerwy FP były składane do MRPiT za pośrednictwem właściwego terytorialnie urzędu wojewódzkiego w terminie do 16 czerwca 2021 r.⁶³. Celem naboru było wypracowanie, na podstawie pozytywnie zaopiniowanych projektów pilotażowych, nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym, które po zaimplementowaniu do porządku prawnego, będą miały pozytywny wpływ na rynek pracy.

(akta kontroli: tom IV, str. 274-280, 398-401, 465-471)

Wpłynęło 136 wniosków, które przeszły pozytywnie ocenę formalną dokonywaną przez pracowników właściwych urzędów wojewódzkich, w tym 105 od PUP, 23 od wojewódzkich urzędów pracy i osiem od miejskich urzędów pracy. Łączna wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 135 089,8 tys. zł, w tym 29 941,6 tys. zł na rok 2021 i 105 148,2 tys. zł na rok 2022.

Ocenę merytoryczną z wynikiem pozytywnym przeszło 89 wniosków na łączną kwotę 84 309 tys. zł. Dofinansowanie przyznano 43 wnioskom na 43 846,1 tys. zł. Dwóch wnioskodawców zrezygnowało z realizacji projektów.

Na podstawie zbadanej próby pięciu wniosków stwierdzono, że dofinansowanie dla poszczególnych projektów nie było przyznawane na podstawie z góry określonych i zobiektywizowanych kryteriów, zaś karty oceny merytorycznej były wypełniane w sposób niekompletny i nie zostały podpisane przez oceniających. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 482-494)

W dniach 1-3 września 2021 r. Biuro Kontroli i Audytu MRiPS przeprowadziło kontrolę pozaplanową wewnętrzną w zakresie oceny prawidłowości przeprowadzonego naboru projektów pilotażowych oraz prawidłowości zawierania umów. Działalność kontrolowanej komórki w zakresie objętym kontrolą oceniono negatywnie⁶⁴. Na ocenę negatywną wpływ miał m.in. brak prawidłowego udokumentowania sposobu oceny

⁶³ Pierwotnie termin ten został określony na 30 maja 2021 r.

⁶⁴ W związku z ustaleniami kontroli Dyrektor Biura Kontroli i Audytu MRiPS skierował do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – pismo BKA-I.083.2.2021.JL z 18 października 2021 r.

wniosków oraz sposób zawierania umów. Kontrola wykazała, że umowy zawierane w dniu 12 sierpnia 2021 r. zostały podpisane przez Sekretarza Stanu, która zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przekształcenia MRiPS straciła umocowanie do rozporządzania środkami FP. Wobec stwierdzonych nieprawidłowości zalecono m.in. ustalenie możliwości dokonania na tym etapie sprawy, ponownej oceny merytorycznej wszystkich złożonych wniosków (ewentualnie anulowania naboru) w celu weryfikacji, czy wnioski, które zostały wybrane do dofinansowania są wnioskami, które zgodnie z założeniami powinny zostać wybrane do dofinansowania, a także właściwego udokumentowania tej oceny. Ponownej weryfikacji poddano tylko 43 wnioski ujęte na Liście rankingowej. Z procesu weryfikacji nie sporządzono dokumentów potwierdzających jej wynik. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 410-415, 514-522)

4. Zrealizowane koszty administracyjne FP⁶⁵ wyniosły 178 313,3 tys. zł, tj. 98,1% kwoty planu po zmianach i 1,3% kosztów ogółem, i były niższe o 8,7% od niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom IV, str. 274-280)

Badaniem objęto 11 zapisów księgowych na łączną kwotę 19 168,7 tys. zł, co stanowiło 0,1% kosztów ogółem oraz 70% podlegających badaniu kosztów rodzajowych. Próba została dobrana celowo spośród 121 zapisów księgowych o łącznej wartości 27 384,5 tys. zł. Wartość zbadanych wydatków majątkowych wyniosła 463,9 tys. zł, tj. 100%. Zostały one poniesione w związku z dostawą licencji oprogramowania Commvault Complete Backup & Recovery/ITSolution, umożliwiającej przesyłanie dodatkowych 20 TB danych do systemu kopii bezpieczeństwa.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem poprawności wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania Pzp. Wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym FP na towary i usługi służące realizacji celów określonych w ustawie o promocji zatrudnienia oraz zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

(akta kontroli: tom IV, str. 425-459)

W 2021 r. dysponent Funduszu w oparciu o Pzp przeprowadził dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 37 151,1 tys. zł finansowanych w całości lub w części z FP. W wyniku ich realizacji poniesiono wydatki w wysokości 8243,2 tys. zł. Zawarto siedem umów o wartości jednostkowej do 130 tys. zł netto z wyłączeniem stosowania Pzp, finansowanych w całości lub części z FP. Wartość poniesionych z tego tytułu wydatków wyniosła 160,4 tys. zł.

W ramach badanej próby kontrolą objęto cztery zamówienia publiczne o łącznej wartości 30 166,7 tys. zł, w tym jedno przeprowadzone w trybie Pzp oraz trzy poniżej progu 130 tys. zł netto, udzielone z wyłączeniem Pzp. W ramach realizacji zbadanych zamówień z FP wydatkowano 5654,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom V, str. 1-9, 16-23)

W trybie z wolnej ręki w MRPiT udzielono zamówienia na usługi rozwoju Oprogramowania Syriusz^{Std66}. Oprogramowanie to stanowi dedykowany system teleinformatyczny wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań PUP. Wartość zawartej umowy wyniosła 29 980,3 tys. zł, z czego w 2021 r. w ramach FP poniesiono wydatki w wysokości 5515 tys. zł. W sposobie udzielenia zamówienia nie stwierdzono nieprawidłowości za wyjątkiem złożenia jednego *Oświadczenia składanego na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019*

⁶⁵ Na wynagrodzenia, składki, nagrody, dodatki do wynagrodzeń oraz odpisy na ZFSS dla pracowników WUP, PUP i OHP.

⁶⁶ Zamówienie nr BDG-V.2610.26.2021.KG.

r. *Prawo zamówień publicznych* po rozpoczęciu wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z wyłączeniem stosowania Pzp (poniżej progu 130 tys. zł) udzielono zamówień o łącznej wartości 186,5 tys. zł, na które z FP wydatkowano 139,4 tys. zł:

- zamówienie przeprowadzone przez MRPiT na świadczenie usług utrzymania, rozwoju i wsparcia użytkowników systemu Praca.gov.pl. Wartość zawartej umowy wynosiła 157,2 tys. zł, z czego w 2021 r. wydatkowano 110,1 tys. zł;
- zamówienie publiczne przeprowadzone przez MRiPS, w zakresie zlecenia materiału do publikacji z serii Zeszytu Informacyjnego Doradcy Zawodowego pt. „Kompetencje lidera i menadżera. Podstawy teoretyczne, wskazówki praktyczne do wykorzystywania w pracy doradcy”. Wartość umowy wynosiła 17 tys. zł. W 2021 r. wydatek w całości sfinansowano ze środków FP;
- zamówienie publiczne przeprowadzone przez MRiPS, w zakresie licencji ICI Publishers Panel Complete na platformie Index Copernicus w celu udostępniania i zarządzania czasopismem „Rynek Pracy”. Wartość umowy wynosiła 12,3 tys. zł. W 2021 r. z FP poniesiono wydatek w pełnej wysokości.

W wyniku badania stwierdzono, że zamówienia te zostały udzielone zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w MRiPS / MRPiT.

(akta kontroli: tom V, str. 16-23, 87-101)

MRiPS / MRPiT prawidłowo wywiązywały się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. Zarówno plan jak i jego aktualizacje były zamieszczane na stronie internetowej zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. MRiPS / MRPiT przekazały Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do dnia 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

(akta kontroli: tom IV, str. 460-464; tom V str. 18-23)

5. Ze środków FP poniesiono koszty w wysokości 110 638,7 tys. zł, tj. 86,6% planu po zmianach, na inwestycje, rozwijanie i eksploatację systemu informatycznego w PSZ, służących realizacji zadań wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia⁶⁷. Wykonanie w tym zakresie było niższe o 7815,9 tys. zł (6,6%) od wykonania w roku 2020 (118 454,6 tys. zł).

Wykonanie planu finansowego FP w części „Koszty inwestycyjne i koszty zakupów inwestycyjnych”⁶⁸ wyniosło 13 027,5 tys. zł, tj. 87,4% planu po zmianach i było niższe w porównaniu do 2020 r. o 9,6%. Jednostki PSZ oraz OHP samodzielnie podejmowały decyzje w zakresie zakupów inwestycyjnych, w ramach limitów określonych dla innych fakultatywnych zadań.

(akta kontroli: tom IV, str. 208, 274-280)

6. W 2021 r. ze środków FP nie były ponoszone koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych. W 2020 r. poniesiono na ten cel koszty w wysokości 2 243 053 tys. zł. Natomiast nową kategorią ponoszonych kosztów w stosunku do roku 2020 była refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników, na którą przeznaczono 372 000 tys. zł.

(akta kontroli: tom IV, str. 199-204)

7. Zobowiązania ogółem na koniec 2021 r. wynosiły 50 285 tys. zł i stanowiły 91,4% planu, w tym zobowiązania wobec ZUS – 25 858 tys. zł oraz pozostałe zobowiązania

⁶⁷ Art. 108 ust. 1 pkt 34.

⁶⁸ Wykonanie planu finansowego FP w cz. B pozycji 5.1. „Koszty inwestycyjne i koszty zakupów inwestycyjnych” – wykazywane są wydatki inwestycyjne i zakupy sprzętu o wartości powyżej 10 tys. zł.

24 427 tys. zł. Były one niższe o 26 165,8 tys. zł (o 34,2%) od kwoty zobowiązań na koniec 2020 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2021 roku nie wystąpiły.

(akta kontroli: tom IV, str. 274-280, 301-304)

Stan FP na koniec 2021 r. wyniósł 29 413 534,5 tys. zł i był o 549 470,5 tys. zł (1,8%) niższy od stanu na początek roku. Stan środków pieniężnych wyniósł 21 292 497,6 tys. zł i był niższy od stanu na początek roku o 292 516,8 tys. zł.

Stan środków pieniężnych na koniec 2021 r. w stosunku do poniesionych kosztów wyniósł 156,1%. Jednakże wskutek obniżenia obowiązkowej składki od pracodawców, tendencja przyrostu stanu środków pieniężnych obserwowana w latach 2018-2020 została w roku 2021 odwrócona.

(akta kontroli: tom IV, str. 274-280, 305-307, 322-327)

3.1.3 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. z FP wypłacono średniorocznie 144 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. mniej o 9,9% niż w 2020 r. Kwota wydatkowana na ten cel wyniosła 2 335 287,2 tys. zł i była wyższa o 322 614,8 tys. zł (16%)⁶⁹. Liczba wypłaconych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wynosiła 715,9 tys., o 18,5% mniej niż w 2020 r.

W 2021 r. udział w aktywnych formach wsparcia rozpoczęło 278,3 tys. bezrobotnych (o 64,8 tys. więcej niż w roku 2020), z czego 135,8 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej, 96,3 tys. osób rozpoczęło staż, 30,1 tys. osób szkolenie, a 16,1 tys. osób rozpoczęło prace społecznie użyteczne.

Na koniec 2021 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 895,2 tys. bezrobotnych, co oznacza spadek w stosunku do końca 2020 r. o 14,4%.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2021 r. wyniosła 5,4% i w stosunku do końca 2020 r. spadła o 0,9 pp. Od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. w urzędach pracy zarejestrowano 1189,2 tys. bezrobotnych (o 11,3% mniej niż w 2020 r.), a wyrejestrowano 1340,4 tys. osób (wzrost o 15,5%). W całym roku do urzędów pracy zgłoszonych zostało prawie 1,4 mln ofert pracy i w stosunku do 2020 r. nastąpił wzrost o 22,1%.

W 2021 r. pracę podjęło 787,9 tys. bezrobotnych, z tego pracę niesubsydiowaną 652,1 tys., a subsydiowaną 135,8 tys. Gotowości do pracy nie potwierdziło 166,8 tys. bezrobotnych. Głównymi powodami wyrejestrowań w 2021 r. były podjęcia pracy (58,8% wszystkich wyrejestrowań) oraz rozpoczęcie stażu lub szkolenia (9,4%).

Według danych BAEL GUS, w III kwartale 2021 r. liczba pracujących wyniosła 16 814 tys. osób i w stosunku do analogicznego kwartału 2020 r. wzrosła o 302 tys. osób, tj. o 1,8%. W III kw. 2021 r. wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku produkcyjnym (18-59/64 lat) wyniósł 77,4% i w stosunku do analogicznego okresu 2020 r., wzrósł o 2,2 pp. Wstępne wyliczenie⁷⁰ średniej rocznej liczby pracujących z badania BAEL, na podstawie liczby pracujących w poszczególnych kwartałach 2021 r. wskazuje, że w 2021 r. pracowało średnio ok. 16 404 tys. osób., tj. o 1,3% więcej niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom IV, str. 328-355)

W układzie zadaniowym koszty FP były realizowane w ramach funkcji 14 *Rynek pracy* oraz zadania 14.1.W *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* oraz czterech podzadań.

⁶⁹ Wysokość zasiłku wzrosła od 1 czerwca 2021 r.

⁷⁰ Dane GUS dot. liczby pracujących w gospodarce narodowej w 2021 r. nie są dostępne w momencie prowadzenia kontroli. Wstępny szacunek średniorocznej liczby pracujących został dokonany na podstawie badania reprezentacyjnego GUS BAEL.

Dla zadania 14.1.W określono dwa cele, tj. *Zapewnienie wsparcia osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy*, dla którego przypisano miernik: *liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy oraz Przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy*, dla którego przypisano miernik: *liczba osób w wieku 15-25 lat objętych formami wsparcia w ramach rozwoju zawodowego oferowanymi przez OHP*. Wartość pierwszego miernika przyjęto w liczbie 372,1 tys. osób, a wykonano na poziomie 262,2 tys. osób (70,5%).

Wartość drugiego miernika przyjęto w liczbie 38 tys. osób, a wykonano na poziomie 60,3 tys. osób (158,7%). Wynikało to z większego zainteresowania poradnictwem, które było spowodowane problemami związanymi z epidemią COVID-19.

Na realizację tego zadania w planie FP po zmianach przewidziano łącznie 19 582 630 tys. zł. Wykonanie wyniosło łącznie 13 637 890,7 tys. zł (69,6%).

(akta kontroli: tom IV, str. 312, 390-397)

Stopień wykonania planu finansowego FP monitorowany był m.in. w oparciu o dane zawarte w sprawozdaniach sporządzanych przez dysponenta FP, a mianowicie: Rb-33 oraz Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego; Rb-N, Rb-Z o należnościach i zobowiązaniach; MRPiPS-02 o przychodach i wydatkach FP⁷¹. Na podstawie ww. sprawozdań dokonywana była w okresach sprawozdawczych analiza wykonania zadań FP, podejmowano decyzje o dokonaniu niezbędnych przesunięć w planie lub o zwiększeniu kosztów FP do wysokości niezbędnych potrzeb.

Procedury nadzoru, kontroli i realizacji planów FP zostały dodatkowo uregulowane zarządzeniem nr 46 Ministra z dnia 27 października 2021 r. w sprawie procedury nadzoru, kontroli i realizacji planów finansowych części budżetowych i państwowych funduszy celowych, których dysponentem jest Minister⁷².

(akta kontroli: tom IV, str. 195-201, 308-311, 322-327)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ocena merytoryczna projektów pilotażowych pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości” była prowadzona nierzetelnie. W trzech z pięciu objętych kontrolą kartach oceny merytorycznej, wypełniony został wyłącznie pkt B.1. *Ocena Komisji – dotycząca w szczególności innowacyjności zaproponowanych rozwiązań i ich potencjału dla możliwości wdrożenia do porządku prawnego oraz Uzasadnienie oceny*. Nie uzupełniono natomiast pkt B.2. *Ocena Komisji – dotycząca w szczególności zasadności wydatków oraz rozplanowania ich w czasie, a także poprawności sporządzenia harmonogramu działań i budżetu; Rekomendacji finansowania oraz Kwoty na finansowania projektu pilotażowego*. W jednej karcie nie uzupełniono pkt B.2 i w jednej *Kwoty na finansowania projektu pilotażowego*. Było to niezgodne z § 5 ust. 3 Regulaminu ubiegania się o środki rezerwy FP na realizację projektów pilotażowych, zgodnie z którym „Komisja dokona oceny przekazanych za pośrednictwem wojewody wniosków pod względem szczegółowości i kompletności elementów projektu, w tym w szczególności:
 - a) innowacyjności zaproponowanych rozwiązań i ich potencjału dla możliwości wdrożenia do porządku prawnego,
 - b) zasadności wydatków oraz rozplanowania ich w czasie,
 - c) poprawności sporządzenia harmonogramu działań i budżetu”.

Karty oceny nie zostały podpisane ani przez oceniających, ani przez Przewodniczącego Komisji. Dyrektor Departamentu Funduszy wyjaśnił, że

⁷¹ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 459).

⁷² Dz. Urz. MRiPSp. poz. 48.

weryfikacja złożonych wniosków odbywała się w okresie trwania pandemii COVID-19. Pracę wykonywano zdalnie, z ograniczonym dostępem do urzędzeń biurowych i możliwości druku kart oceny. Obieg dokumentów odbiegał zatem od przyjętych standardów z uwagi na wspomniane trudności. Przewodniczący Komisji nie ustalił wytycznych, czy też szczególnych wymogów dotyczących wypełniania kart oceny w wersji papierowej. NIK nie podziela powyższych argumentów, bowiem wykonywanie pracy w formie zdalnej nie może stanowić podstawy do uzupełniania kart oceny w niepełnym zakresie.

Zasady pracy Komisji do spraw oceny projektów pilotażowych określające sposób przydziału wniosków do oceny przez poszczególnych oceniających, liczbę osób oceniających poszczególne wnioski, sposób obiegu dokumentacji w ramach komisji nie zostały opracowane. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Funduszy, wnioski pilotażowe do oceny poszczególnym członkom Komisji przekazywał jej Przewodniczący. Bazę wniosków ocenianych przez Komisję, zgodnie z wytycznymi Przewodniczącego, przekazywano na nośniku przenośnym. Decyzje dotyczące dalszego procedowania nad wnioskami były podejmowane przez Przewodniczącego Komisji i nie były konsultowane z członkami Komisji.

W Regulaminie ubiegania się o środki rezerwy FP na realizację omawianych projektów pilotażowych nie zamieszczono wzorów dokumentów niezbędnych na etapie realizacji projektów, np. wzór umowy o dofinansowanie, wzór sprawozdania z realizacji projektu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Funduszy przyjęto założenie, iż wzór umowy i sprawozdania zostanie opracowany na późniejszym etapie już po ogłoszeniu naboru.

Zdaniem NIK, powyższe świadczy o tym, iż dokumentacja do naboru projektów została opracowana w sposób nierzetelny i niegwarantujący przejrzystości i równego traktowania wnioskodawców.

(akta kontroli: tom IV, str. 398-401, 410-418, 460-502)

2. W ramach naboru na realizację projektów pilotażowych „Nowe spojrzenie – nowe możliwości” nie objęto dofinansowaniem wszystkich wniosków ocenionych pozytywnie (dofinansowanie zostało przyznane 43 spośród 89 pozytywnie ocenionych wniosków) oraz nie określono kryteriów oceny merytorycznej pozwalających na stworzenie rankingu wniosków ocenionych pozytywnie, które zostaną rekomendowane do uzyskania dofinansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Funduszy, założono, że ocena opisowa umożliwi wybór projektów zakładających najbardziej innowacyjne, ciekawe i możliwe do wdrożenia rozwiązania. Był to pierwszy nabór na tak dużą skalę, tym samym dobór właściwych kryteriów do oceny nasycał trudności i budził wątpliwości. Korzystanie przy sztywnej, punktowej ocenie z niewłaściwie dobranych kryteriów zawsze rodzi ryzyko utraty interesujących projektów, które mogą nie uzyskać finansowania. Innowacyjność rozwiązania to jedno, ale ważna jest również możliwość jego wdrożenia. Istotna jest także aprobata testowanych rozwiązań przez ministra właściwego do spraw pracy, jako organu inicjującego nabór. Ostatecznie to Przewodniczący Komisji oceniającej wnioski przedstawił listę rankingową wniosków przyjętych do realizacji, po czym zarządził głosowanie nad jej przyjęciem. Wszyscy członkowie Komisji, obecni na posiedzeniu, głosowali za przyjęciem uchwały.

NIK nie podziela powyższych argumentów. Zasady przejrzystości, równego traktowania wnioskodawców wymagają, aby decyzje o przyznaniu dofinansowania były przyznawane w oparciu o jasne i znane wnioskodawcom kryteria oceny wniosków. Tymczasem uzyskanie pozytywnej oceny formalnej oraz merytorycznej w ramach naboru nie gwarantowało uzyskania dofinansowania, gdyż tylko 43 spośród 89 projektów pozytywnie ocenionych uzyskało rekomendację do

dofinansowania. Kryteria uzyskania rekomendacji nie zostały określone i była ona przyznawana na podstawie decyzji Przewodniczącego Komisji zaakceptowanej w głosowaniu przez pozostałych jej członków.

(akta kontroli: tom IV, str. 410-418, 460-511)

3. Ponownej weryfikacji w ramach oceny merytorycznej naboru na realizację projektów pilotażowych pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości” nie poddano wszystkich projektów złożonych w ramach naboru. Ponownie zweryfikowano wyłącznie wnioski zatwierdzone na Liście rankingowej, tj. tylko te które zostały rekomendowane do dofinansowania w pierwotnej procedurze naborowej. Pominęto natomiast pozostałe wnioski, w tym w szczególności 46 wniosków, które, pomimo iż zostały ocenione pozytywnie na etapie pierwotnej oceny merytorycznej, nie zostały rekomendowane do dofinansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Funduszy, nabór był już zakończony i rozstrzygnięty i z tej przyczyny ocenie poddano jedynie wnioski z listy rankingowej. W wyniku tej oceny wszystkie wnioski uzyskały pozytywną rekomendację. Z ww. prac nie były wytwarzane odrębne dokumenty.

W ocenie NIK działania podjęte w ramach ponownej oceny merytorycznej były niewystarczające i w większości nie zrealizowały prawidłowo sformułowanego przez Biuro Kontroli i Audytu MRiPS zalecenia pokontrolnego, w zakresie ponownej oceny merytorycznej wszystkich złożonych wniosków (ewentualnie anulowania naboru), a także właściwego udokumentowania tej oceny. Ponowna ocena nie została udokumentowana, a jedynie dodatkowo usankcjonowała istniejący uprzednio stan faktyczny. Projekty które nie zostały rekomendowane do dofinansowania pomimo pozytywnej pierwotnej oceny merytorycznej dalej zostały pozbawione możliwości uzyskania środków z FP.

(akta kontroli: tom IV, str. 410-418, 460-511, 514-522)

4. Jedno *Oświadczenie składane na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych* zostało złożone po rozpoczęciu wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia.

Jedna z osób będąca członkiem, a następnie zastępcą przewodniczącego Komisji przetargowej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego BDG-V.2610.26.2021.KG na usługi rozwoju Oprogramowania Syriusz^{Std}, brała udział w negocjacjach o udzielenie zamówienia publicznego, które odbyły się m.in. 14 lipca 2021 r. *Oświadczenie składane na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych*, składane zgodnie art. 56 ust. 4 Pzp, zostało złożone dopiero w dniu 15 lipca 2021 r., co było niezgodne z art. 56 ust. 6 Pzp, na podstawie którego przedmiotowe oświadczenie składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynku Pracy, któremu kierownik zamawiającego powierzył czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w kwestiach formalnych związanych ze składaniem oświadczeń osobą właściwą był sekretarz Komisji przetargowej.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 56 ust. 4 Pzp, przed odebraniem oświadczenia o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa m.in. w ust. 3, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Zatem osobą odpowiedzialną za odebranie przedmiotowego oświadczenia była osoba, której kierownik zamawiającego powierzył czynności w postępowaniu.

(akta kontroli: tom IV, str. 382-389; tom V, str. 18-23, 87-101)

OCENA CZĄSTKOWA Plan przychodów FP został zrealizowany prawidłowo. W wyniku kontroli próby 0,14% poniesionych kosztów FP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na ocenę wykonania planu finansowego.

OBSZAR **3.2.Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta FP:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2021 planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: tom IV, str. 250-321)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia roczne sprawozdania za 2021 r. z wykonania planu finansowego FP. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

IV. Wyniki kontroli części 44 – Zabezpieczenie społeczne

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 44 oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Zakres kontroli Ocenie podlegały w szczególności: realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych; prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych; nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;

kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 44 – w trakcie roku budżetowego; kontroli prawidłowości dokonanych blokad; kontroli przestrzegania ustalonych dla części 44 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia; kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych; analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia; analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych; analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań; analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 44 i budżetu środków europejskich.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części 3. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA
OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na podstawie wyników kontroli 22,7% wydatków dysponenta III stopnia zrealizowanych w części 44 budżetu państwa oraz 90,1% budżetu środków europejskich nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych. W rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie wydatków dysponenta części 44 zrealizowano cele prowadzonej działalności. Dysponent części 44, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2021 r. sporządzone przez dysponenta części 44 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zbyt późnego podpisania jednej z umów⁷³ oraz zbyt krótkiego okresu jej realizacji, co przy przyjętym sposobie kalkulacji wynagrodzenia dla wykonawcy było niekorzystne dla zamawiającego i skutkowało wydatkowaniem w sposób niegospodarny kwoty 1714,4 tys. zł na świadczenie usługi związanej z zakupem przestrzeni reklamowej na zewnętrznych nośnikach typu outdoor, na potrzeby kampanii informacyjnych MRiPS.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności w części 44 – Zabezpieczenie społeczne

OBSZAR

3.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej, w części 44 zaplanowano dochody w wysokości 194 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 830 tys. zł (427,8% planu), w tym 242 tys. zł uzyskane przez dysponenta III stopnia. W porównaniu do wykonania 2020 r. dochody były niższe o 36,5%. Na kwotę uzyskanych dochodów złożyły się głównie:

- wpływy wynikające z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (dalej: PO PŻ 2014-2020), z tytułu kar pieniężnych za niedotrzymanie warunków umów na dostawy żywności oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej wraz z odsetkami – 455 tys. zł;
- wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów – 106 tys. zł;
- kary za niedotrzymanie warunków umów zawartych z dostawcami i usługodawcami – 100 tys. zł,

⁷³ Umowa nr 16/DKP/PN/2021 z 17 listopada 2021 r.

- zwroty niewykorzystanych części dotacji celowych udzielanych na realizację zadań w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (dalej: ASOS) wraz z odsetkami – 98 tys. zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 715 tys. zł i w porównaniu z 2020 r. były wyższe o 209,5%. Zaległości netto wyniosły 714 tys. zł i były o 262,4% wyższe niż w 2020 r. Należności dotyczyły głównie zwrotów dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (638,7 tys. zł) oraz kosztów postępowania sądowego, naliczonych kar umownych w związku z niezrealizowaniem umowy, naliczonych odsetek (63,8 tys. zł).

(akta kontroli: tom VI str. 1-34)

OBSZAR

3.2. Wydatki

3.2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1. Wydatki budżetu państwa w części 44 zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 1 715 647 tys. zł (w tym – dysponent III stopnia w wysokości 123 705 tys. zł). W wyniku dokonanych zmian, kwota wydatków uległa zwiększeniu per saldo (różnica między zwiększeniami a zmniejszeniami) o 13 485 367 tys. zł. Było to spowodowane zwiększeniem wydatków z rezerw celowych o 1 293 755 tys. zł, głównie na dotację do Funduszu Solidarnościowego w kwocie 1 258 000 tys. zł oraz zwiększeniem o 12 200 000 tys. zł z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego.

Plan po zmianach wyniósł 15 201 014 tys. zł, natomiast wykonanie wydatków 15 187 180 tys. zł, tj. 885,2% ustawy budżetowej i 99,9% planu po zamianach. Wydatki w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. były niższe o 12 184 403 tys. zł, tj. o 44,5%, co wynikało z niższej wpłaty do Funduszu Solidarnościowego niż w 2020 r.

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 82 780 tys. zł, co stanowiło 91% planu po zmianach. Wydatki (łącznie z wydatkami dysponenta III stopnia) obejmowały (w nawiasach podano wykonanie planu i udział w wydatkach):

- dotacje i subwencje – 14 663 953 tys. zł (100% i 96,6%);
- wydatki majątkowe – 380 523 tys. zł (99,8% i 2,5%);
- wydatki bieżące – 77 841 tys. zł (93,4% i 0,5%);
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, pochodzących z budżetu Unii Europejskiej – 64 546 tys. zł (96,2% i 0,4%).

(akta kontroli: tom VII str. 1-63)

2. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 18 828,6 tys. zł, tj. 22,7% wydatków dysponenta III stopnia, w tym próbą objęto 40 zapisów księgowych o wartości 13 746,8 tys. zł wylosowanych metodą monetarną MUS⁷⁴. Dodatkowo próbą losową objęto 32 faktury i zapisy księgowe pięciu postępowań o zamówienie publiczne na łączną kwotę 2784,6 tys. zł oraz 11 faktur i zapisów księgowych na kwotę 2297,2 tys. zł związanych z przeprowadzonymi w 2021 r. kampaniami informacyjnymi dotyczącymi emisji spotów: „Seniorze Szczepmy się”, czternastej emerytury, Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego, emerytury bez podatku, szczepieniu przeciwko Covid-19 osób niepełnosprawnych oraz Tarczy antykryzysowej. W wyniku ich analizy stwierdzono, że najwyższe kwoty opłat za jedną emisję 30 sekundowego spotu reklamowego wynosiły: w Telewizji Polskiej S.A. - 28,4 tys. zł; 24,4 tys. zł; 21,8 tys. zł; 16,3 tys. zł, a w Telewizji Polsat S.A. - 20,9 tys. zł; 22,8 tys. zł; 23,8 tys. zł; 25,9 tys. zł. Dyrektor Biura Audytu i Kontroli w sprawie zasadności ponoszenia wydatków, które

⁷⁴ Na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym poniesionym w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

telewizja publiczna powinna realizować bezpłatnie w ramach misji publicznej oraz ich wpływu na wzrost wskaźnika osób zaszczepionych wyjaśnił, że w przypadku wykorzystania przez nadawcę materiałów informacyjno-edukacyjnych bezpłatnie, Ministerstwo nie ma możliwości wpływu na realizację przebiegu kampanii, w tym na wybranie czasów emisyjnych oraz programów telewizyjnych. Zdaniem NIK powyższe zadania informacyjno-edukacyjne – biorąc pod uwagę ich charakter – powinny być realizowane bezpłatnie w ramach realizowanej przez telewizję publiczną misji publicznej.

W 2021 r. w wyniku 35 przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne, w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷⁵ Ministerstwo zawarło pięć umów o łącznej wartości netto 7755,1 tys. zł (9538,7 tys. zł brutto). W oparciu o Pzp Ministerstwo zawarło 21 umów o łącznej wartości netto 24 867,2 tys. zł (30 586,7 tys. zł brutto). Na realizację tych umów w 2021 r. wydatkowano 8784,9 tys. zł brutto, w tym z części 44 sfinansowano lub współfinansowano 18 umów na kwotę 5890,5 tys. zł brutto, tj. 67,1%.

W kontrolowanym okresie z wyłączeniem procedur stosowania Pzp, Ministerstwo zawarło 279 umów o łącznej wartości 8774,1 tys. zł. W ramach zawartych umów w roku 2021 wydatkowano 8107,9 tys. zł, w tym z części 44 sfinansowano lub współfinansowano 218 umów na 4765 tys. zł, co stanowiło 58,8% wydatków. W 2021 r. nie były udzielane zamówienia, niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, na mocy ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, które zwalniały z obowiązku stosowania Pzp.

(akta kontroli: tom VI, str. 23-31)

Szczegółowym badaniem objęto pięć zamówień publicznych o łącznej wartości 2784,6 tys. zł brutto, w tym: dwa postępowania na łączną kwotę 2567,1 tys. zł przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego:

1. Zamówienie publiczne⁷⁶ o wartości 786,5 tys. zł, którego przedmiotem było sukcesywne świadczenie usług w zakresie organizowania rezerwacji, zakupu i dostawy biletów lotniczych oraz kolejowych na zagraniczne przewozy, rezerwacji i zakupu miejsc hotelowych za granicą, ubezpieczenia, pośrednictwa w uzyskiwaniu wiz na potrzeby dla pracowników MRiPS do 31 grudnia 2022 r. Na podstawie zawartej umowy w dniu 8 października 2021 r. do końca roku wydatkowano kwotę 31,6 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania postępowania, wyboru wykonawcy, terminu realizacji umowy oraz wypłaty należnego w 2021 r. wynagrodzenia.

(akta kontroli: tom VI, str. 227-317)

2. Zamówienie publiczne⁷⁷ o wartości 1780,6 tys. zł, którego przedmiotem było świadczenie usługi związanej z zakupem przestrzeni reklamowej na zewnętrznych nośnikach typu outdoor, na potrzeby kampanii informacyjnych dotyczących działań realizowanych przez MRiPS („Emerytura bez podatku”, „Rodzinny kapitał opiekuńczy”). Kampania „Emerytura bez podatku” wpisywała się w kampanię promocyjno-informacyjną „Polskiego Ładu”. Wartość zamówienia oszacowano na 1447,3 tys. zł brutto. Komisja przetargowa, z uwagi na rażąco niską cenę i niewystarczające wyjaśnienia w tym zakresie, odrzuciła ofertę na kwotę 961,3 tys. zł brutto, która była niższa od wskazanej wartości szacunkowej o 486 tys. zł, tj. o 33,6%. Ostatecznie, Komisja przetargowa, po uzyskaniu zgody zwiększyła finansowanie⁷⁸ zamówienia o kwotę 333,3 tys. zł ponad wartość ustaloną w kosztorysie i dokonała wyboru oferty na kwotę 1780,6 tys. zł.

Umowa została podpisana 17 listopada 2021 r., z terminem realizacji do 15 grudnia 2021 r. Jako cenę jednostkową przyjęto siedem dni dla jednego z nośników reklamy

⁷⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁷⁶ Umowa 6/DWM/PN/2021 z dnia 8 października 2021 r.

⁷⁷ Umowa nr 16/DKP/PN/2021 z dnia 17 listopada 2021 r.

⁷⁸ Decyzja MF/FS4.4143.3.309.2021.MF.2273 z dnia 27 lipca 2021 r.

i 30 dni kalendarzowych dla pozostałych czterech. Taki sposób kalkulacji wynagrodzenia dla wykonawcy był niekorzystny dla zamawiającego, a poniesiony wydatek w wysokości 1714,4 tys. zł nosi znamiona niegospodarności. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI, str. 32-226)

Badaniu poddane zostały także trzy zamówienia publiczne o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto każda, do których nie stosuje się Pzp:

- „Okresowe obliczenie minimum socjalnego i minimum egzystencji dla Polski w 2020 r. i 2021 r. oraz oszacowanie minimum socjalnego i minimum egzystencji w cenach z 2020 r. w układzie przestrzennym”. Na podstawie zawartej umowy⁷⁹, protokołu odbioru, wystawionej faktury, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych Warszawa otrzymał wynagrodzenie w kwocie 93,3 tys. zł;
- „Zakup czasu antenowego w programach Telewizji na emisję 30 sekundowego spotu telewizyjnego dotyczącego Emerytury bez podatku”. Na podstawie zawartej umowy⁸⁰, protokołu odbioru, wystawionej faktury, Telewizja Polska S.A. otrzymała wynagrodzenie w kwocie 124,2 tys. zł;
- „Kampania informacyjno-edukacyjna o zasięgu ogólnopolskim w grupie docelowej 60+ w mediach społecznościowych, dotycząca polityki senioralnej i zabezpieczenia społecznego”. Na podstawie zawartej umowy⁸¹, protokołu odbioru, wystawionej faktury, firma otrzymała wynagrodzenie w kwocie 140 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami⁸². Dowody księgowe i odpowiadające im zapisy księgowe, zawierały elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości, sprawdzone zostały pod względem poprawności formalnej i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach. Wynikające z nich zobowiązania były regulowane zgodnie z zawartymi umowami, w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli: tom VIII, str. 393 - 510)

3. Wydatki na wynagrodzenia w 2021 r. w części 44 wyniosły 40 475 tys. zł, w tym 37 796,4 tys. zł wynagrodzenia osobowe i 2678,1 tys. zł dodatkowe wynagrodzenia roczne. W stosunku do 2020 r. wynagrodzenia były wyższe o 13 902 tys. zł, tj. o 52,3%. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w części 44 wynosiło 9,2 tys. zł miesięcznie, tj. 121,1% przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. Wzrost wynagrodzeń osobowych wynikał z przeniesienia na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej do części 44 wynagrodzeń w kwocie 10 625 tys. zł z części 31 oraz 1260 tys. zł z części 83 – Rezerwy celowe poz. 38 – Środki na dofinansowanie zadań realizowanych przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, na realizację zadań druku karty parkingowej oraz legitymacji osoby niepełnosprawnej. Wzrost wynikał również z wprowadzenia dodatkowego funduszu motywacyjnego ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021⁸³.

Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w części 44, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 366 etatów, tj. o 76 etatów więcej niż w 2020 r. i było o 59 etatów niższe od planu po zmianach. Stan zatrudnienia na koniec 2021 r. wyniósł 354 etaty i był niższy od stanu na koniec 2020 r. o 12 etatów. Przeciętne zatrudnienie w stosunku do 2020 r. wzrosło w związku z przeniesieniem na etapie prac nad projektem ustawy

⁷⁹ Umowa nr 3/PK/DAE/III/2021 z dnia 4 marca 2021 r.

⁸⁰ Umowa nr DKP/83/UM/2021/AB z dnia 20 grudnia 2021 r.

⁸¹ Umowa nr DKP/53/UM/2021/AB z dnia 2 września 2021 r.

⁸² Zarządzenie nr 9 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowych w MRPiPS w okresie obowiązywania stanu epidemii z powodu COVID-19: nr 49 z dnia 29 listopada 2021 r. nr 28 z dnia 1 października 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w MRiPS oraz zarządzenie nr 13 z dnia 21 marca 2021 r. w sprawie zasad (polityki rachunkowości) w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.

⁸³ Dz. U. poz. 1900.

budżetowej wynagrodzeń z części 31 do części 44, co umożliwiło sfinansowanie zatrudnienia pracowników.

(akta kontroli: tom VII, str. 64-70)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe i honoraria w części 44 na 2021 r. zostały zaplanowane w wysokości 1285 tys. zł. W ciągu roku zostały zmniejszone o 268 tys. zł do kwoty 1017 tys. zł, natomiast wykonanie wyniosło 842 tys. zł, tj. 82,8%.

(akta kontroli: tom VII, str. 71)

W 2021 r. trzy osoby wykonywały zadania na podstawie umów innych niż umowa o pracę. Były to umowy zlecenia trwające dłużej niż 6 miesięcy i umowy najmu personelu z osobami wykonującymi zadania podstawowe w komórkach merytorycznych. Z tego tytułu poniesiono koszty finansowane z części 44 w łącznej kwocie 119,6 tys. zł, które były o 42,4 tys. zł niższe niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom VII, str. 72)

4. W 2021 r. zawarto 139 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej na łączną kwotę 678,4 tys. zł. Wydatki wyniosły 654,4 tys. zł i były o 3,4% wyższe niż w 2020 r. Liczba umów była mniejsza o 24, tj. o 20,9% niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom VII, str. 73-89)

W 2021 r. zawarto również pięć umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 159,2 tys. zł współfinansowanych z części 63 oraz 44. Wykonanie wyniosło 131,0 tys. zł, w tym 110,0 tys. zł z części 44. Przedmiotem umów było m.in. wykonywanie usług konsultacyjno-ekspertyznych o charakterze opiniodawczo-doradczym dotyczących np. nowelizacji ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸⁴ i nowelizacji ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸⁵ oraz w sprawach z obszaru polityki prorodzinnej Ministerstwa, strategii demograficznej 2040 i procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce oraz czynności związanych z przeglądem, recenzją i korektą stron internetowych Ministerstwa.

(akta kontroli: tom VII, str. 90)

Najwyższe wydatki (108 umów na kwotę 498,1 tys. zł, co stanowiło 76,1% kwoty ogółem) poniesiono na umowy dotyczące „Przeprowadzenia oceny merytorycznej ofert złożonych w ramach Programu Wieloletniego na rzecz Osób Starszych Aktywni+ na lata 2021- 2025” Edycja 2021 oraz przygotowanie raportów z oceny merytorycznej ofert w formie kart oceny merytorycznej ofert. Ponadto 15 umów na kwotę 18 720 zł dotyczyło przeprowadzenia oceny sprawozdań i przygotowania raportów z oceny w formie karty oceny sprawozdań z realizacji zadań publicznych dofinansowanych w Edycji 2020 r. otwartego konkursu ofert w ramach ASOS na lata 2014-2020 r. Wykonanie powyższych umów zlecano osobom niebędącymi pracownikami Ministerstwa. Ekspertiści zostali wybrani w drodze konkursu oraz wzięli udział w szkoleniu przeprowadzonym przez pracowników Departamentu Polityki Senioralnej MRiPS. W Ministerstwie nie zostały ustalone odrębne regulacje dotyczące zawierania umów na sporządzenie opinii i analiz specjalistycznych⁸⁶.

(akta kontroli: tom VII, str. 91-96)

5. Wydatki majątkowe, w 2021 r. w części 44 wyniosły 380 523 tys. zł (2,5% wydatków części) i stanowiły 99,8% planu po zmianach (381 187 tys. zł) oraz 18745% wydatków z 2020 r. (2033,5 tys. zł).

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1249.

⁸⁶ Ich powierzenie odbywało się na podstawie Zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego MRiPS z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie zamówień publicznych, a w przypadku zamówień wcześniejszych na podstawie Zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego MRiPS z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie zamówień publicznych.

W planie rzeczowo-finansowym wydatków inwestycyjnych na 2021 r. zaplanowano do realizacji trzy zadania: przebudowę budynku B i C przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie na kwotę 421,0 tys. zł, zakup środków transportu za kwotę 200 tys. zł oraz wykupu praw autorskich za kwotę 53,0 tys. zł. Nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021 wprowadzono dwa zadania na kwotę 415 000 tys. zł, które dotyczyły zadania inwestycyjnego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) – 380 000 tys. zł oraz wykupu praw autorskich – 35 000 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji zadania – wykup praw autorskich oraz wprowadzono do realizacji osiem nowych zadań, których wartość wyniosła 528,4 tys. zł. Największe z nich dotyczyły:

- zakupu ruterów za kwotę 193,2 tys. zł;
- zakupu wraz z dostawą i montażem trzech serwerów na potrzeby systemu Rejestru Jednostek Pomocy Społecznej⁸⁷ za kwotę 134,1 tys. zł.

Największe zrealizowane wydatki inwestycyjne dotyczyły:

- zadania inwestycyjnego PFRON na kwotę 380 000 tys. zł (100% planu) wpłaty, w zakresie dotacji inwestycyjnych na realizację zadań służących poprawie jakości życia osób niepełnosprawnych oraz nowych programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą⁸⁷;
- zakupu środków transportu – 162,5 tys. zł (100% planu);
- zakupu wraz z dostawą i montażem trzech serwerów fizycznych wykorzystywanych – 134,1 tys. zł (100% planu).

6. W ramach planu finansowego na rok 2021 wyodrębniono wydatki niewygasające z upływem roku 2021 w kwocie 3023 tys. zł, m.in. na następujące zadania:

- dodatkowy fundusz motywacyjny – 1 979 tys. zł;
- remont toalet w budynku przy Żurawiej 4a w Warszawie – 103 tys. zł;
- rozbudowa systemu informatycznego Quorum – 161 tys. zł;
- przebudowa budynków B i C przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie – 421 tys. zł;
- rozbudowa Systemu elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego – 130 tys. zł.

W rozporządzeniu w sprawie wydatków niewygasających nie występowały wydatki w części 44, które w roku 2020 nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: tom VII, str. 97-132)

7. Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 w części 44, plan wydatków, został zwiększony per saldo środkami pochodzącymi z budżetu państwa - część 83 Rezerwy celowe (łącznie 36 decyzji) na kwotę 1 293 755 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na:

- dotację do budżetu dla Funduszu Solidarnościowego (FS) – 1 258 000 tys. zł;
- realizację działań w ramach PO PŻ 2014-2020 – 30 263 tys. zł;
- finansowe wsparcie programu pn. Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym – 2695 tys. zł;
- realizację projektu w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014-2020 – 874 tys. zł;
- realizację przedsięwzięć pod nazwą: Koordynacja na rzecz aktywnej integracji - Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej (RJPS) oraz Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej – 820 tys. zł;
- produkcję blankietów legitymacji dokumentujących niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności, ich personalizację i dystrybucję – 636 tys. zł.

⁸⁷ W zakresie dysponenta części 44 przekazana kwota wpłaty stanowi wykonanie wydatków ujętych w planie. Natomiast w zakresie rzeczowym wykonanie będzie realizowane w planie PFRON w 2022 r.

Wydatkowane środki finansowe z rezerw celowych wyniosły 1 293 436,8 tys. zł, tj. 99,97%. Badaniem objęto wykorzystanie dwóch rezerw celowych⁸⁸ na kwotę 1 273 341 tys. zł. Dotyczyły one m.in. środków przeznaczonych dla Funduszu Solidarnościowego w kwocie 1 258 000 tys. zł na wypłatę m. in. świadczenia uzupełniającego (poz. 33 rezerwy) oraz na realizację projektów współfinansowanych z udziałem UE (poz. 8 rezerwy). Środki z powyższych rezerw zostały wydatkowane w całości. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom VII, str. 133-142)

8. Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie środków na rok 2021 w części 44, plan wydatków, został zwiększony per saldo środkami pochodzącymi z budżetu środków europejskich - część 83 Rezerwy celowe (łącznie 11 decyzji) o kwotę 151 516 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- zwiększenie w kwocie 171 672 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację PO PŻ 2014-2020;
- zwiększenie w kwocie 882 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację PO WER 2014-2020;
- zwiększeniu w kwocie 30 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021;
- zmniejszeniu o kwotę 21 068 tys. zł przeniesioną do części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację PO WER 2014-2020.

Wydatkowanie środków z rezerw celowych z budżetu środków unii europejskiej wyniosło 172 131,3 tys. zł, tj. 99,7% zaplanowanej kwoty. Nie wykorzystano w pełni środków m.in. na realizację PO PŻ 2014-2020 (187,4 tys. zł), na realizację projektu pn. „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy” w ramach PO WER (200,6 tys. zł) w związku z poniesieniem wydatków w niższej wysokości.

W zakresie wydatków z rezerw celowych budżetu środków europejskich, badaniem objęto dwa zadania na łączną kwotę 87 003,0 tys. zł, w tym:

- realizację PO PŻ 2014-2020 (poz. rezerwy 98). Wydatkowane środki wyniosły 86 744,0 tys. zł, tj. 99,8% otrzymanej kwoty (86 931,4 tys. zł). Niewykorzystanie środków w kwocie 187,4 tys. zł dotyczyło zakupu żywności w Podprogramie 2020 i wynikało ze zwrotu środków odzyskanych od Caritas Polska, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości podczas kontroli. Niewykorzystane środki finansowe zostały objęte blokadą dysponenta części budżetowej;
- realizację projektu pod nazwą „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” w ramach PO WER 2014-2020 (poz. rezerwy 99). Wydatkowane środki wyniosły 259,2 tys. zł, tj. 88,2% otrzymanej kwoty (294 tys. zł). Niewykorzystanie środków wynikało z niższych niż planowano wydatków na wynagrodzenia pracowników obsługujących projekt.

(akta kontroli: tom VII, str. 143-150)

Z rezerwy ogólnej budżetu państwa (pozycja rezerwy 81) dla części 44, w 2021 r. przyznano kwotę 4000 tys. zł, z której wydatkowano 95,9% (3834,1 tys. zł) na realizację działań informacyjno-promocyjnych w zakresie polityki prorodzinnej i zmian w systemie zabezpieczenia społecznego⁸⁹. Niewykorzystane środki w kwocie 165,9 tys. zł stanowiły oszczędności uzyskane w ramach realizacji projektu, z czego

⁸⁸ Decyzje Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2021 r. nr: MF/FS4.4143.3.34.2021.MF.2450 oraz nr MF/IP6.4143.3.266.2021. MF.POPŻ.2020.1212.

⁸⁹ Zarządzenia nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie przyznania Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych z przeznaczeniem na realizację działań informacyjno-promocyjnych w zakresie polityki prorodzinnej i zmian w systemie zabezpieczenia społecznego.

kwota 91 tys. zł została zgłoszona do wydatków niewygasających z upływem 2021 r. celem kontynuowania działań informacyjno-promocyjnych.

(akta kontroli: tom VII, str. 151-154)

9. Minister po otrzymaniu informacji od departamentów merytorycznych, działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, podjął 24 decyzje o blokadzie wydatków w ramach budżetu państwa, dotyczących nadmiaru posiadanych środków zaplanowanych w części 44 na łączną kwotę 251 268,9 tys. zł, co stanowiło 1,6% zrealizowanych wydatków w 2021 r. ze środków budżetu państwa.

Decyzje o blokadach zostały podjęte w grudniu 2021 r. – 16 na kwotę 11 895,8 tys. zł oraz w okresie od sierpnia do listopada 2021 r. – osiem na kwotę 239 373,1 tys. zł. Niewykorzystanie środków finansowych wynikało z poniesienia niższych niż planowano wydatków, między innymi z powodu:

- niższego zapotrzebowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na środki na świadczenie uzupełniające oraz koszty obsługi – 200 000 tys. zł, tj. 79,6% blokad;
- niewykorzystanych środków przeznaczonych na wykup autorskich praw majątkowych – 35 000 tys. zł, tj. 13,9% blokad;
- niewykorzystanych środków przeznaczonych na dotację oraz zwrot wydatków poniesionych przez PFRON 10 734,6 tys. zł, tj. 4,3% blokad.

Dokonano analizy pięciu wydanych decyzji⁹⁰ w sprawie blokowania planowanych na rok 2021 wydatków w łącznej kwocie 246 939 tys. zł, tj. 98,3% dokonanych blokad oraz informacji pozyskanych uzyskanych z systemu informatycznego TREZOR. Wskazane blokady dokonywane były niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych. Nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

W części 44 w ramach budżetu środków europejskich dokonano analizy pięciu blokad na kwotę 25 771,4 tys. zł, które stanowiły 8,1% wydatków budżetu środków europejskich. Blokady wydatków dotyczyły głównie:

- oszczędności z tytułu niewykorzystanych środków przeznaczonych na zwrot wydatków poniesionych przez PFRON w ramach PO WER 2014-2020 w kwocie 17 324,6 tys. zł, tj. 67,2% blokad;
- oszczędności powstałych w ramach PO PŻ 2014-2020 w kwocie 6963 tys. zł, tj. 27,0% blokad.

(akta kontroli: tom VII, str. 155-178)

10. Według stanu na koniec 2021 r. zobowiązania wyniosły ogółem 3323 tys. zł i były o 161 tys. zł, tj. o 5,1% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2020 r. Obejmowały one głównie wydatki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa za 2021 r. (3128 tys. zł). Pozostałe zobowiązania stanowiły 195 tys. zł i dotyczyły płatności faktur przypadających w 2022 r., z tytułu zrealizowanych dostaw i usług w 2021 r. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki z tytułu nieterminowych płatności.

(akta kontroli: tom VII, str. 179-184)

11. W ustawie budżetowej na dotacje celowe w ramach części 44 (z wyłączeniem dotacji na współfinansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej) zaplanowano 1 172 500 tys. zł. W ciągu roku środki na ten cel zostały zwiększone o 13 496 530 tys. zł. Wydatkowano 14 663 953 tys. zł, tj. 99,97% planu po zmianach.

Największą pozycję stanowiła wpłata do FS w kwocie 13 493 000 tys. zł, zrealizowana w 100% oraz dotacja do PFRON w kwocie 1 503 869 tys. zł, zrealizowana w 99,6%, przeznaczona głównie na realizację zadań służących poprawie jakości życia osób

⁹⁰ Dwie decyzje: z 25 listopada 2021 r. na kwotę 200 000 tys. zł i na kwotę 35 000 tys. zł, decyzje z 15 listopada 2021 r. na kwotę 1.855,0 tys. zł, z 2 grudnia 2021 r. na kwotę 5378 tys. zł, z 29 grudnia 2021 r. na kwotę 4705,6 tys. zł.

niepełnosprawnych oraz nowych programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON, wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień podatkowych. Dotacje celowe na programy realizowane przez Ministerstwo wyniosły 53 369 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto dwa programy:

- Program wieloletni „Aktywni+” na lata 2021-2025. W ustawie budżetowej zaplanowano 40 000 tys. zł natomiast wykonanie wyniosło 99,3% planu po zmianach. Celem programu było zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W ramach Programu podpisano umowy na realizację 317 zadań publicznych na łączną kwotę 38 826,9 tys. zł, z tego poniesione m.in. przez: stowarzyszenia na kwotę 18 408 tys. zł, fundacje na kwotę 16 095 tys. zł, pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych – 4 072 tys. zł.
- *Od wykluczenia do aktywizacji* – Program pomocy osobom wykluczonym społecznie. W ustawie budżetowej zaplanowano 3000 tys. zł, wykonanie wyniosło 99,3% planu po zmianach. Celem głównym Programu było wzmocnienie uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez rozwijanie oferty podmiotów zatrudnienia socjalnego oraz wspieranie włączenia społecznego na poziomie lokalnym. Wsparcie realizacji projektów otrzymało 30 podmiotów na łączną kwotę 2999,1 tys. zł, z tego: stowarzyszenia – na kwotę 1221 tys. zł, fundacje – na kwotę 730 tys. zł, pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych – na kwotę 598 tys. zł, gminy – na kwotę 429 tys. zł.

W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom VII, str. 187-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zbyt późnym podpisaniu umowy nr 16/DKP/PN/2021 z 17 listopada 2021 r. oraz zbyt krótkim okresie jej realizacji, co przy przyjętym sposobie kalkulacji wynagrodzenia dla wykonawcy było niekorzystne dla zamawiającego i skutkowało wydatkowaniem w sposób niegospodarny kwoty 1714,4 tys. zł na świadczenie usługi związanej z zakupem przestrzeni reklamowej na zewnętrznych nośnikach typu outdoor, na potrzeby kampanii informacyjnych MRiPS. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp.

MRiPS jako zamawiający określił w opisie przedmiotu zamówienia, że oczekuje reklamy na pięciu typach nośników: bilbordy (550 za maksymalnie 30 dni kalendarzowych w zależności od potrzeb zamawiającego), Citylighty (270 nośników za maksymalnie 30 dni kalendarzowych w zależności od potrzeb zamawiającego), przyczepki reklamowe (36 przyczepki z samochodem i kierowcą za maksymalnie siedem dni kalendarzowych), siatka wielkoformatowa (jedna w mieście wojewódzkim za maksymalnie 30 dni kalendarzowych), Digital outdoor (81 lokalizacji za maksymalnie 30 dni kalendarzowych). Jako podstawę do określenia cen jednostkowych przez wykonawców zamawiający wskazał okres 30 dni dla czterech nośników. Tymczasem już w dniu podpisania umowy (17 listopada 2021 r.) było wiadomo, że reklamy mogłyby być eksponowane maksymalnie przez 28 dni kalendarzowych, ponieważ ostateczny termin realizacji określono na dzień 15 grudnia 2021 r. W rzeczywistości okres ekspozycji był jeszcze krótszy ze względu na czas niezbędny do przygotowania technicznego usług, tj. do wykonania projektu graficznego i wydruku do zaakceptowania przez Ministerstwo, a następnie dokonania montażu.

Przy przyjętym przez zamawiającego w umowie sposobie wyliczania wynagrodzenia, wykonawca otrzymał wynagrodzenie ryczałtowe, a jego wysokość nie była uzależniona od faktycznej liczby dni ekspozycji reklam. Ze złożonego przez wykonawcę raportu

końcowego z realizacji zamówienia wynika, że czas samej ekspozycji w zależności od usługi wyniósł: bilbordy oraz citylight 8 dni, siatka wielkoformatowa 9 dni, a digital outdoor Media Markt 12 dni. Zatem np. w przypadku bilbordów oraz citylight zamawiający poniósł koszty usługi za okres 30 dni, podczas gdy ich faktyczna ekspozycja trwała tylko 8 dni, tj. 26,7% opłaconego okresu.

Dyrektor Biura i Kontroli MRiPS wyjaśnił, że „projektowane postanowienia umowy, będące załącznikiem do Specyfikacji Warunków Zamówienia nie przewidywały możliwości korygowania wynagrodzenia ryczałtowego za wykorzystanie poszczególnych rodzajów nośników w skróconym okresie czasu. W formularzu ofertowym wykonawcy wskazywali wynagrodzenia ryczałtowe na realizację kampanii na poszczególnych rodzajach nośników w ustalonym przez Zamawiającego okresie czasu”.

(akta kontroli: tom VI, str. 32-226)

3.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich w części 44

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 44 zostały zaplanowane w kwocie 203 415 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków uległ zwiększeniu per saldo o kwotę 151 516 tys. zł. Zwiększenia pochodziły ze środków rezerwy celowych w kwocie 171 672 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację PO PŻ 2014-2020 i w kwocie 882 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację PO WER 2014-2020 oraz 30 tys. zł z przeznaczeniem na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jednocześnie plan wydatków uległ zmniejszeniu o kwotę 21 068 tys. zł przeniesioną do części 31, z przeznaczeniem na realizację PO WER 2014-2020. Plan po zmianach stanowił kwotę 354 931 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane w 89,9% planu po zmianach.

W ramach kontroli wydatków w 2021 r. z budżetu środków europejskich, badaniem objęto realizację projektu w ramach PO PŻ 2014-2020, finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, realizowanego przez Ministerstwo pełniące rolę Instytucji Zarządczej (IZ)⁹¹.

Wydatki PO PŻ 2014-2020 wykonane zostały w kwocie 338 112,0 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach oraz były wyższe od wykonania w 2020 r. o 32 628,0 tys. zł, tj. o 10,7%. Środki finansowe przeznaczono na zakup i dostawę artykułów spożywczych oraz środków ochrony osobistej do magazynów organizacji partnerskich w ramach PO PŻ 2014-2020 (paczki i posiłki) oraz działania towarzyszące⁹². Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących były określone w Wytocznych IZ.

W 2020 r. zakupiono żywność za kwotę 307 595,0 tys. zł, tj. o kwotę 19 130,0 tys. zł niższą niż w 2020 r.⁹³. Koszty administracyjne, a także wydatki na transport, magazynowanie i dystrybucję żywności oraz środków ochronnych wyniosły łącznie 30 759,5 tys. zł (10% wartości pomocy żywnościowej), w tym z budżetu środków europejskich kwota 26 145,6 tys. zł oraz z budżetu państwa kwota 4613,9 tys. zł. Koszt zwrotu wydatków za zniszczone artykuły spożywcze przekazane organizacjom partnerskim wyniósł 220,5 tys. zł.

W ramach całego podprogramu 2020 r., który trwał od końca grudnia 2020 r. do końca października 2021 r., pomocą żywnościową objęto 1 253 200 osób tj. o 93 148 osób mniej niż w 2020 r. oraz o 219 000 osób mniej niż zaplanowały organizacje

⁹¹ Programu był realizowany przez KOWR, jako Instytucja Pośrednicząca oraz organizacje partnerskie na poziomie ogólnopolskim lub ponadregionalnym: Federacja Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) oraz Polski Czerwony Krzyż (PCK) wyłonione przez Ministerstwo w drodze otwartego konkursu ofert. Konkurs został rozstrzygnięty w grudniu 2018 r. na potrzeby dwóch kolejnych Podprogramów: Podprogramu 2019 oraz Podprogramu 2020.

⁹² Warsztaty: kulinarne, edukacji ekonomicznej, dietetycznej, niemarnowania żywności.

⁹³ W tym z budżetu środków europejskich kwota – 261 455,8 tys. zł oraz budżet państwa kwota – 46 139,3 tys. zł.

partnerskie we wnioskach do dofinansowanie projektów. Wśród przyczyn nieosiągnięcia wskaźnika liczby odbiorców końcowych wymieniano urealnienie liczebności grupy docelowej i zapotrzebowania na pomoc żywnościową m.in. z powodu dostępności innych świadczeń i utrudnień spowodowanych skutkami pandemii COVID-19 (choroby, kwarantanny, izolacje).

Łącznie zakupiono 62,6 tys. ton żywności na pomoc dla potrzebujących, tj. o 14,5% mniej niż w 2020 r., z tego: PCK udzieliło pomocy żywnościowej 90 411 osobom, w tym 23 586 dzieciom poniżej 15 roku życia i osób powyżej 65 roku życia. Caritas Polska dostarczyła pomoc 264 899 osobom, w tym 65 978 dzieciom i 39 139 osobom powyżej 65. roku życia. PKPS udzielił pomocy 240 245 osobom, w tym 64 574 dzieciom i 33 347 osobom powyżej 65. roku życia. Największej liczbie osób pomocy udzieliła Federacja Polskich Banków Żywności dla 657 960 osób, w tym 174 479 dzieci i 74 114 osób starszych. Średnia wartość pomocy wyniosła: w formie paczki żywnościowej 245 zł, przeprowadzono 10 500 działań towarzyszących dla 150 582 osób.

W realizacji PO PŻ na terenie kraju uczestniczyło łącznie 2632 organizacje, w tym 2336 organizacje partnerskich regionalnych oraz lokalnych w 2314 gminach, co stanowiło 93% wszystkich gmin w Polsce. Skierowań do uzyskania pomocy żywnościowej w ramach Podprogramu 2019 nie wydało łącznie 159 na 2495 ośrodków pomocy społecznej (w poprzednim roku – 181), co oznacza, że zasięg terytorialny Programu zwiększył się pomimo trudności związanych z dystrybucją w czasie pandemii COVID-19.

(akta kontroli: tom VIII, str. 1-37)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie zbadania próby 90,1% BŚE ocenia pozytywnie wykonanie wydatków w zakresie budżetu środków europejskich.

W zakresie wydatkowania środków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zbyt późnym podpisaniu jednej z umów oraz zbyt krótkiego okresu jej realizacji, co przy przyjętym sposobie kalkulacji wynagrodzenia dla wykonawcy było niekorzystne dla zamawiającego i skutkowało wydatkowaniem w sposób niegospodarny kwoty 1714,4 tys. zł na świadczenie usługi związanej z zakupem przestrzeni reklamowej.

OBSZAR

3.3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia, tj. Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzania objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 44 na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia – Ministerstwo) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone rzetelnie oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli: tom VIII, str. 261-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 44 – Zabezpieczenie Społeczne przeprowadzono na próbie 55 zapisów księgowych o łącznej wartości 18 182,1 tys. zł, z tego wylosowanych metodą monetarną 40 zapisów na kwotę 13 746,8 tys. zł, która została uzupełniona 15 zapisami o wartości 4435,3 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, dobranych losowo. Stwierdzono, że operacje gospodarcze udokumentowane prawidłowo sporządzonymi pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli: tom VIII, str. 402-509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych. Operacje księgowe udowodnione dokumentami księgowymi prawidłowo ujęto w księgach finansowych.

V. Wyniki kontroli Funduszu Solidarnościowego

1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Solidarnościowego (dalej FS lub Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów Funduszu Solidarnościowego, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych

oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych, a także system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, analizy realizacji kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, szczegółowej analizy wybranej próby wydatków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań, analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części 3. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności w Funduszu Solidarnościowym.*

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego na 2021 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Koszty Funduszu zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w upf. Nie stwierdzono niecelowego oraz niegospodarnego wydatkowania środków. Sprawozdania budżetowe za rok 2021 zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Ustalono, że minister do spraw zabezpieczenia społecznego nie zaakceptował w terminie 68 sprawozdań złożonych przez realizatorów programów resortowych, co było niezgodne z wewnętrznymi przepisami, tj. z zasadami przeprowadzania monitoringu z realizacji ww. programów. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na ocenę wykonania planu finansowego FS.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności Funduszu Solidarnościowego

OBSZAR

3.1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego

3.1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W projekcie ustawy budżetowej, przychody Funduszu zaplanowano w wysokości 20 256 459 tys. zł. W trakcie roku budżetowego ich wysokość nie uległa zmianie. Zrealizowane przychody wyniosły 33 749 708 tys. zł i stanowiły 166,6% kwoty określonej w planie. W porównaniu do 2020 r. przychody były wyższe o 3 006 707 tys. zł (o 9,8%). Przychody Funduszu pochodziły z (w nawiasach podano odniesienie do ogółu przychodów oraz wykonanie planu po zmianach):

- obowiązkowych składek na Fundusz⁹⁴ – 8 712 081 tys. zł (25,8%, 105%);
- daniny solidarnościowej⁹⁵ – 2 640 782 tys. zł (7,8%, 150,3%);
- dotacji z budżetu państwa⁹⁶ – 1 258 000 tys. zł (3,7%, 86,3%);

⁹⁴ Wzrost wysokości składki z 0,45% w 2020 r. do 1,45% w 2021 r.

⁹⁵ O której mowa w rozdziale 6a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.).

⁹⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm., dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym) przychodem Funduszu jest dotacja celowa z budżetu państwa.

- pozostałych przychodów, które obejmowały odsetki i inne przychody – 167 386 tys. zł (0,5%, 3347,7%);
- innych zwiększeń – 20 971 459 tys. zł (62,2%, 240%).

(akta kontroli: tom IX, str. 1-6, 8-46, 108-122, 143-144)

Wyższe wykonanie przychodów z tytułu daniny solidarnościowej wynikało z większej liczby osób o najwyższych dochodach, których zarobki przekroczyły rocznie 1000 tys. zł. Natomiast wyższe wykonanie pozostałych przychodów wynikało z uzyskanych odsetek w wysokości 8303 tys. zł, w tym odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym w kwocie 7264 tys. zł, a także innych przychodów w wysokości 159 083 tys. zł.

Na wyższe wykonanie przychodów wpływ miała wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w wysokości 12 235 000 tys. zł⁹⁷ oraz przekazana dotacja celowa w kwocie 1 458 000 tys. zł⁹⁸.

Przychody FS w latach 2019-2021 miały tendencję wzrostową (odpowiednio: 783 096 tys. zł, 30 743 001 tys. zł, 33 749 708 tys. zł). Wynikało to głównie: ze zmiany wysokości obowiązkowej składki dla FS w 2021 r. (z 0,45% w 2020 r. do 1,45% w 2021 r.), która spowodowała wzrost przychodów z tego tytułu o 374%, do kwoty 8 712 081 tys. zł; z wprowadzenia w 2020 r. daniny solidarnościowej, która również przyczyniła się do wzrostu przychodów o 43,1%, do kwoty 2 640 782 tys. zł oraz udzielenie dotacji z budżetu państwa, które nie wstąpiły w latach 2019-2020.

W ciągu roku plan finansowy w zakresie przychodów nie był zmieniony. Na dzień 31 grudnia 2021 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-N, należności nie wystąpiły.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-6, 8-46, 108-122, 143-144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

1. W ustawie budżetowej zaplanowano koszty Funduszu Solidarnościowego w wysokości 33 393 800 tys. zł. W 2021 r. plan finansowy został zmieniony 11 razy, jednak zaplanowana ogólna wysokość kosztów FS nie uległa zmianie. Zmian dokonano⁹⁹ m.in.: w celu zwrotu nadpłat z tytułu daniny solidarnościowej¹⁰⁰, zapewnienia środków na koszty poboru składek na Fundusz przez ZUS, a także zapewnienia właściwej klasyfikacji budżetowej wydatków w ramach programów resortowych. Jednocześnie wszystkie wskazane zmiany dokonano w celu pełnego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu Solidarnościowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-102, 108-122)

⁹⁷ Zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm., dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021).

⁹⁸ Decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 (znak: MF/FS9.4143.3.34.2021.MF.2450).

⁹⁹ Szczegółowym badaniem objęto pięć zmian dokonanych w planie przychodów i kosztów wybranych w sposób celowy (kierując się kwotą dokonanych zmian, tj. w łącznej wysokości 121 300 tys. zł, a także terminem ich dokonania, tj. 3 lutego 2021 r., 20 kwietnia 2021 r., 30 kwietnia 2021 r., 2 i 14 grudnia 2021 r.).

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, na wniosek właściwego naczelnika urzędu skarbowego, przekazuje na rachunek bankowy środki FS niezbędne do realizacji zwrotu powstałych nadpłat. W ustawie budżetowej na 2021 r. nie zaplanowano środków na ten cel z uwagi na fakt, że 2020 r. był pierwszym rokiem, w którym dokonano wpłat z tytułu daniny solidarnościowej. Nie można było oszacować skali zwrotów z tytułu daniny solidarnościowej, a związane z tym zmiany w planie były dokonywane na bieżąco, w odniesieniu do składanych wniosków przez urzędy skarbowe.

Wykonanie kosztów Funduszu w 2021 r. wyniosło 30 626 962 tys. zł i stanowiło 91,7% planu wg ustawy budżetowej i planu po zmianach. Koszty FS zostały poniesione na (w nawiasach podano wykonanie planu po zmianach):

a) Wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych – 3 752 648 tys. zł (68,2%), w tym: programy rządowe i resortowe – 406 102 tys. zł (76,9%), w tym: koszty programów rządowych – 52 000 tys. zł (89,7%); koszty programów resortowych – 354 102 tys. zł (75,3%); transfery na rzecz ludności, z tego na świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 3 306 000 tys. zł (67,1%); zadania związane z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych – 547 tys. zł (54,7%); zadania z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych – w 2021 r. nie poniesiono kosztów w tym zakresie; odpis na Fundusz Dostępności – 40 000 tys. zł (100%).

b) Renty socjalne, zasiłek pogrzebowy – 4 328 000 tys. zł (93,6%).

c) Dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów – 22 188 108 tys. zł (97,1%).

d) Pozostałe koszty – 358 205 tys. zł (85,6%), m.in.: pobór składki na FS przez ZUS – 43 674 tys. zł (98,6%); zwrot nadpłat – 7276 tys. zł (93,3%); koszty obsługi zadań – 5503 tys. zł (41,7%); koszty obsługi wypłaty świadczenia uzupełniającego, koszty obsługi wniosku o świadczenie uzupełniające i koszty świadczeń zdrowotnych związanych z wydawaniem orzeczeń dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 82 611 tys. zł (67%); koszty obsługi wypłaty renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego – 108 200 tys. zł (93,6%); koszty obsługi wypłat dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów – 110 941 tys. zł (97,1%).

(akta kontroli: tom IX, str. 1-102, 108-122)

2. Niższe koszty w przypadku programów rządowych i resortowych spowodowane były trwającą epidemią COVID-19, w konsekwencji której znaczna liczba samorządów nie przystąpiła do ww. programów. W 2021 r. nie opracowano projektów dotyczących zadania z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych. Niższe koszty obsługi zadań wynikały z procentowego uregulowania pomiędzy kwotą przekazaną na realizację konkretnego programu a możliwą do wykorzystania kwotą obsługi poszczególnych zadań. Natomiast niższe koszty obsługi wypłaty świadczeń wynikały ze składania niższych zapotrzebowań na środki Funduszu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

Koszty FS w latach 2019-2021 miały tendencję wzrostową (odpowiednio: 9 436 418 tys. zł, 19 567 689 tys. zł, 30 626 962 tys. zł). Wynikało to głównie z: corocznego wzrostu kosztów dotyczących realizacji programów resortowych – odpowiednio: 50 302 tys. zł, 135 387 tys. zł, 354 102 tys. zł; wypłaty w 2021 r. oprócz tzw. „trzynastych” emerytur również tzw. „czternastych” emerytur¹⁰¹, co spowodowało wzrost kosztów z tego tytułu o 93,8%, do kwoty 22 188 108 tys. zł.

Środki z dotacji celowej dla FS¹⁰² były zgodne z zapotrzebowaniami składanymi przez ZUS, KRUS oraz Narodowy Fundusz Zdrowia, a ich rozliczenie przedstawiało się następująco: ZUS – 926 160 tys. zł, KRUS 326 400 tys. zł, NFZ – 5 440 tys. zł. W związku z możliwością niewykorzystania przez Fundusz całej przyznanej kwoty dotacji celowej w roku 2021, decyzją Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2021 wydatków (znak:

¹⁰¹ Zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 432).

¹⁰² Była to pierwsza dotacja celowa z budżetu państwa dla FS od jego utworzenia, tj. 2019 r.

44.4143.12.8.2021.BD) została dokonana blokada wydatków na Fundusz w kwocie 200 000 tys. zł.

W 2021 r. nie występowały koszty administracyjne Funduszu. Zgodnie z art. 36 ustawy o Funduszu Solidarnościowym maksymalny limit wydatków będących skutkiem finansowym ustawy na 2021 rok został określony dla części 44 na poziomie 1750 tys. zł. Natomiast dla części 85 – Województwa na poziomie 1584 tys. zł. W 2021 r., z zastrzeżeniem wydatków realizowanych w ramach programów resortowych, nie występowały wydatki majątkowe finansowane z Funduszu. W 2021 r. Fundusz nie zaciągał pożyczek na realizację zadań.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-102, 108-122)

3. Zobowiązania na koniec 2021 r. wyniosły 19 504 268 tys. zł (100% planu po zmianach), na które złożyły się pożyczki zaciągnięte w latach 2019-2020:

a) z Funduszu Rezerwy Demograficznej w łącznej kwocie 11 504 268 tys. zł¹⁰³. Pożyczka podlega spłacie począwszy od 2026 r. – rata roczna w wysokości 750 000 tys. zł. Z dniem 1 stycznia 2021 r., zgodnie z art. 73 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, umorzono pożyczkę w wysokości 8 736 532 tys. zł udzieloną w 2019 r. na podstawie art. 31a ustawy o Funduszu Solidarnościowym;

b) z Funduszu Pracy w kwocie łącznej 8 000 000 tys. zł. Pożyczki podlegają spłacie począwszy od 2023 r. (pierwsza pożyczka) i od 2030 r. (druga pożyczka) – rata roczna nie niższa niż 300 000 tys. zł w danym roku budżetowym.

Stan FS na początek 2021 r. określony w ustawie budżetowej w wysokości 1 313 688 tys. zł został zrealizowany na poziomie 2 521 990 tys. zł (192% planu wg ustawy budżetowej). Stan Funduszu na koniec roku 2021 wyniósł 5 644 736 tys. zł.

(akta kontroli: tom IX, str. 1-6, 9-18, 45-46, 100-102, 108-114)

4. W 2021 r. Fundusz zrealizował cztery zamówienia publiczne na łączną kwotę 547 tys. zł. Zamówienia przeprowadzono z wyłączeniem ustawy Pzp: trzy poniżej progu 130 tys. zł, jedno zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 Pzp. Badaniem objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem były działania informacyjno-promocyjne FS, na które poniesiono koszt w wysokości 547 tys. zł (54,7% planu po zmianach). Z czterech działań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, trzy dotyczyły popularyzacji szczepień przeciw COVID-19. Przedmioty zamówień przedstawiały się następująco:

- publikacja materiału informacyjnego w 20 dziennikach regionalnych, dotyczącego programu Centra opiekuńczo-mieszkalne na kwotę 42 tys. zł;
- zakup antenowego czasu telewizyjnego i radiowego w TVP i POLSKIM RADIO z przeznaczeniem do emisji spotów w ramach kampanii informacyjno-edukacyjnej dot. szczepienia przeciw COVID-19 osób niepełnosprawnych na kwotę 400 tys. zł;
- produkcja spotu telewizyjno-internetowego oraz spotu radiowego o charakterze informacyjno-edukacyjnym, dotyczących szczepień przeciw COVID-19 osób niepełnosprawnych na kwotę 65 tys. zł;
- przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej o zasięgu ogólnopolskim w grupie docelowej 16+ w medium społecznościowym Facebook, dotyczącej szczepień przeciw COVID-19 osób niepełnosprawnych na kwotę 40 tys. zł.

Działania promocyjne, dotyczące popularyzacji szczepień na COVID-19, podjęte w 2021 r. były adekwatne do celu ustawowego FS, tj. wsparcie zdrowotne osób niepełnosprawnych¹⁰⁴.

¹⁰³ W dniu 29 marca 2021 r. nastąpił zwrot niewykorzystanych środków na rachunek FRD w wysokości 732 tys. zł.

¹⁰⁴ Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Przeprowadzone badanie czterech zamówień publicznych nie wykazało nieprawidłowości w zakresie przygotowania postępowań, przebiegu, wyboru wykonawcy, terminu realizacji oraz płatności za zamówienie. Dowody księgowo i odpowiadające im zapisy księgowo zostały sprawdzone pod względem poprawności formalnej i rachunkowej, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach oraz w sprawozdaniach budżetowych – zawierały elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli: tom IX, str. 4, 7, 103-104, 115, 119, 123-125, 202-295)

5. W 2021 r. uruchomiono pięć programów resortowych (100% zaplanowanych w Planie Wsparcia na 2021 rok):

- Centra opiekuńczo-mieszkalne (edycja 2019 i 2021) – zaplanowano kwotę 140 700 tys. zł, rekomendowano do dofinansowania kwotę 38 995 tys. zł dla 21 gmin/powiatów (edycja 2019) i 80 830 tys. zł dla 30 gmin/powiatów (edycja 2021) – łącznie 86,6% planu, a wydatkowano kwotę 39 925 tys. zł (edycja 2019) i 1 825 tys. zł (edycja 2021) – łącznie 29,7% planu;
- Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami (edycja 2020-2021) – zaplanowano kwotę 87 000 tys. zł, rekomendowano do dofinansowania kwotę 86 476 tys. zł (99,4% planu) dla 87 organizacji pozarządowych, a wydatkowano kwotę 81 213 tys. zł (93,3% planu);
- Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością (edycja 2020-2021) – zaplanowano kwotę 38 000 tys. zł, rekomendowano do dofinansowania 36 822 tys. zł (96,9% planu) dla 52 organizacji pozarządowych, a wydatkowano kwotę 35 425 tys. zł (93,2% planu);
- Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej (edycja 2021) – zaplanowano kwotę 144 000 tys. zł, rekomendowano do dofinansowania 143 967 tys. zł (99,9% planu) dla 751 gmin i powiatów, a wydatkowano kwotę 137 836 tys. zł (95,7% planu);
- Opieka wytchnieniowa (edycja 2021) – zaplanowano kwotę 60 300 tys. zł, rekomendowano do dofinansowania 60 270 tys. zł (99,9% planu) dla 699 gmin i powiatów, a wydatkowano kwotę 57 878 tys. zł (96% planu).

Panujący na terenie RP stan epidemii, wywołany zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, przyczynił się do zrealizowania programów resortowych na niższym niż planowano poziomie.

(akta kontroli: tom IX, str. 3-4, 7, 45-46, 100-102, 105-122, 126-137, 296-397)

W 2021 r. w ramach programów: *Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych (edycja 2020-2021)* – zawarto 49 umów; *Opieka wytchnieniowa (edycja 2021)* – zawarto 16 umów; *Centra opiekuńczo-mieszkalne* – zawarto 54 umowy. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 13 wniosków (ośmiu dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz pięciu dotyczących organizacji pozarządowych) o przyznanie środków Funduszu Solidarnościowego (10,9% wszystkich wniosków z trzech programów resortowych) na łączną kwotę 50 847 tys. zł. Doboru próby dokonano w sposób celowy¹⁰⁵. W ramach badanej próby stwierdzono, że realizacja programów przebiegała prawidłowo.

Ogłoszenia o naborze wniosków, odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, spełniały wymagania określone w art. 13 ust. 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym i wraz z listami zatwierdzonych wniosków były terminowo publikowane w BIP właściwych wojewodów. Wszystkie umowy zawierały elementy określone w art. 13

¹⁰⁵ Z programów *Opieka wytchnieniowa (edycja 2021)* i *Centra opiekuńczo-mieszkalne* badaniem objęto, z każdego Programu, po cztery wnioski o najwyższej kwocie dofinansowania. Natomiast z programu *Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością (edycja 2020-2021)* badaniem objęto pięć wniosków o najwyższej kwocie dofinansowania.

ust. 10 ustawy o Fundusz Solidarnościowym. Umowy zawarto po upływie od 54 do 91 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków.

Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert, odniesieniu do organizacji pozarządowych, zawierało elementy określone w art. 14 ust. 2 ustawy o Fundusz Solidarnościowym i wraz z listą rekomendowanych do dofinansowania wniosków były terminowo publikowane w BIP ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wszystkie umowy zawierały elementy określone w art. 14 ust. 11 ustawy o Fundusz Solidarnościowym.

W przypadku dwóch umów kwota przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego była niezgodna z kwotą rekomendowaną do dofinansowania, o łączną kwotę 6,3 tys. zł¹⁰⁶. Umowy zawierano po upływie od 62 do 88 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej BON), różnice między kwotami rekomendowanymi do dofinansowania a kwotami wskazanymi w zawartych umowach wynikały z aktualizacji ofert, w których podmioty wskazały niższe kwoty na realizację planowanych zadań. Natomiast na wydłużenie procesu podpisywania umów wpłynęły m.in. zmiany harmonogramów rzeczowo-finansowych¹⁰⁷, zawieranie umów w formie papierowej (tradycyjnej), ograniczone zasoby kadrowe, nieadekwatne do liczby prowadzonych spraw.

NIK zwraca uwagę, że w komunikatach o naborach wniosków / otwartych konkursach ofert nie wskazano wprost terminu do zawarcia umowy pomiędzy ministrem do spraw zabezpieczenia społecznego, a właściwymi wojewodami / organizacjami pozarządowymi. Przewlekłość w zawieraniu umów może mieć realny wpływ na realizację zadań. Realizowane w ramach FS działania mogą stać się mniej efektywne, obejmując wsparciem mniejszą liczbę beneficjentów.

(akta kontroli: tom IX, str. 105-107, 127-137, 195-198, 298-439)

6. W 2021 r. uruchomiono dwa programy rządowe (67% zaplanowanych w *Planie Wsparcia na 2021 rok*):

- „Specjalne świadczenie medyczne Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób niepełnosprawnych na lata 2020-2021” – zaplanowano i wydatkowano kwotę 50 500 tys. zł (87,1% planu); realizatorem Programu jest Narodowy Fundusz Zdrowia;
- „Promocja Sportu Osób Niepełnosprawnych w 2021 r.” – zaplanowano i wydatkowano kwotę 2 050 tys. zł (3,5% planu); realizatorem Programu jest Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

(akta kontroli: tom IX; str. 4, 7, 100-102, 105-107, 126-137)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.1.3 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Minister w dniu 30 listopada 2020 r. zaakceptował i opublikował w BIP ogłoszenie o Planie Wsparcia na 2021 rok¹⁰⁸, tj. zgodnie z art. 11 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. W ramach wsparcia zaplanowano realizację m.in.:

Programów resortowych dotyczących:

- usług mieszkalnych – Centra opiekuńczo-mieszkalne – w postaci zapewnienia możliwości zamieszkiwania osobom niepełnosprawnym posiadającym orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w formie pobytu

¹⁰⁶ Różnice między kwotami rekomendowanymi do dofinansowania a kwotami wskazanymi w zawartych umowach wynosiły: 4 450 zł – dotyczy Fundacji Dom z Sercem, 1 810 zł – Fundacja w Trosce o Życie.

¹⁰⁷ Dotyczy programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*.

¹⁰⁸ <http://niepelnosprawni.gov.pl/>; <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusz-solidarnosciowy>.

dziennego lub całodobowego. Wykonanie zadania w ujęciu rzeczowym przedstawiało się następująco: 89 osób (dla edycji z 2019 r.) i 20 osób (dla edycji z 2021 r.);

- usług opieki wytchnieniowej – Opieka wytchnieniowa (realizowany przez jst) oraz Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością (realizowany przez NGO) – w postaci zapewnienia członkom rodzin lub opiekunom osób niepełnosprawnych alternatywnej formy doraźnej bądź czasowej opieki. Wykonanie zadania w ujęciu rzeczowym przedstawiało się następująco: 9210 osób (dla programu jst) i 3426 osób (dla programu NGO);
- usług asystenckich – Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej (realizowany przez jst) oraz Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami (realizowany przez NGO) – w postaci zapewnienia usługi asystenta wspierającego osoby niepełnosprawne posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym. Wykonanie zadania w ujęciu rzeczowym przedstawiało się następująco: 14055 osób (dla programu jst) i 5527 osób (dla programu NGO).

Programów rządowych (dotyczących pozostałych resortów):

- Ministerstwo Zdrowia – kontynuacja programu z 2020 r. pn. „Specjalne świadczenie medyczne Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób niepełnosprawnych na lata 2020-2021”, w postaci wsparcia zdrowotne osób niepełnosprawnych powyżej 16 roku życia posiadających orzeczenie o lekkim albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne do tych dwóch stopni, którym świadczenia z zakresu rehabilitacji leczniczej pomogą w osiągnięciu oraz utrzymaniu optymalnego poziomu funkcjonowania w środowisku fizycznym, społecznym i gospodarczym;
- Ministerstwa Infrastruktury – programów/zadań dotyczących Polskich Kolei Państwowych, w tym usuwaniu barier w obiektach dworcowych, które nie podlegają modernizacji w ramach Programu Inwestycji Dworcowych oraz zapewnianiu pracowników z profesjonalnym podejściem do osób z niepełnosprawnościami i o ograniczonej sprawności ruchowej;
- Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu – programu pn. „Promocja Sportu Osób Niepełnosprawnych w 2021 r.” w postaci popularyzacji sportu i aktywności fizycznej wśród osób niepełnosprawnych oraz podnoszenia świadomości społeczeństwa w zakresie sportu osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli: tom IX, str. 100-102, 105-122)

W zasadach poszczególnych Programów resortowych wskazywano, że w ramach ich realizacji do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy, m.in. monitorowanie i kontrola realizacji zadań wynikających z programów, akceptowanie sprawozdań składanych przez realizatorów programów oraz sporządzanie, na ich podstawie, rocznego sprawozdania z realizacji zadań.

Minister nie określił pisemnych procedur (wytycznych/zaleceń/instrukcji) w zakresie weryfikacji przez wojewodów sprawozdań z realizacji programów resortowych.

MRiPS w latach 2019-2021 nie przeprowadzało kontroli realizacji zadań wynikających z programów w urzędach wojewódzkich¹⁰⁹, a także organizacjach pozarządowych (realizacja Programów NGO rozpoczęła się dopiero w 2021 r., a umowy były zawierane od lutego 2021 r.).

¹⁰⁹ W 2021 r., z ośmiu zapytanych wojewodów, trzech wojewodów przeprowadziło kontrole w zakresie realizacji przez jst zadań wynikających z zawartych umów dotyczących programu *Opieka wytchnieniowa (edycje 2019-2021)*. Natomiast dwóch wojewodów zaplanowało kontrole w zakresie programów *Centra opiekuńczo-mieszkalne* i *Opieka wytchnieniowa (edycja 2021)* na 2022 r.

Kontrole, zgodnie art. 12 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli rządowej¹¹⁰, prowadzi się zgodnie z okresowym planem kontroli. Dyrektor BKA wyjaśnił, że przy opracowaniu planu kontroli na dany rok, bierze pod uwagę m. in. zadania wynikające z przepisów prawa, priorytety Prezesa Rady Ministrów, wyniki dotychczasowych kontroli i audytów, skargi/wnioski lub inne sygnały o nieprawidłowościach, wyniki badań/analiz pojawiających się problemów lub zgłaszane przez komórki/jednostki zagadnienia, które powinny zostać objęte kontrolą. BKA po przeprowadzeniu analizy ryzyka, do kontroli w latach ubiegłych, wytypowało programy, które obciążone były wyższym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, niż zadania realizowane w ramach Funduszu.

(akta kontroli: tom IX, str. 138-142, 145-194)

Łącznie do MRiPS wpłynęło 225 sprawozdań z realizacji programów resortowych realizowanych przez jst i NGO. Po terminie złożono 34 sprawozdania¹¹¹. Uchybienia w terminowości mieściły się w przedziale 1-16 dni i dotyczyły głównie programów realizowanych przez NGO¹¹², co było niezgodne zasadami określonymi w programach resortowych, a także z art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Minister dokonał terminowej akceptacji 157 sprawozdań (70% wszystkich) złożonych przez realizatorów Programów resortowych¹¹³. Natomiast cztery sprawozdania (2% wszystkich) zostały zaakceptowane po wymaganym terminie, a 64 sprawozdania (28% wszystkich) są w trakcie dalszej weryfikacji. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do zakończenia kontroli NIK, tj. 8 kwietnia 2022 r. nie upłynął jeszcze termin sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji programów¹¹⁴.

Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu terminowo przekazał do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sporządzone zbiorcze sprawozdanie roczne z realizacji Programu rządowego, tj. 31 marca 2022 r.¹¹⁵. Natomiast, do zakończenia kontroli NIK (tj. do 8 kwietnia 2022 r.) nie upłynął termin przekazania do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego przez Prezesa NFZ zaakceptowanego sprawozdania końcowego oraz sprawozdania roczne z realizacji Programu, tj. 31 maja 2022 r.¹¹⁶.

(akta kontroli: tom IX, str. 189-194, 199-201, 448-449)

W układzie zadaniowym koszty FS realizowano w ramach funkcji 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny w kwocie 30 626 962 tys. zł (91,7% planu po zmianach), z przeznaczeniem na dwa zadania, tj. Zadanie 13.1.W Pomoc i integracja społeczna w kwocie 3 891 713 tys. zł (68,4% planu po zmianach) i Zadanie 13.2. Świadczenia społeczne w kwocie 26 735 249 tys. zł (96,5% planu po zmianach).

Dla zadania 13.1.W określono dwa cele:

a) Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, dla którego przypisano miernik: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach

¹¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹¹¹ Termin złożenia sprawozdań za 2021 rok wyznaczono na 30 stycznia 2022 r. dla organizacji pozarządowych, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, tj. 30 stycznia 2022 r. dla jednostek samorządu terytorialnego. Dla Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne* wyznaczono dodatkowy termin złożenia rocznego sprawozdania do 20 lutego 2022 r.

¹¹² Program *Centra opiekuńczo-mieszkalne* – cztery sprawozdanie złożone z opóźnieniem w przedziale 1-16 dni. Program *Opieka wychnieniowa dla członków rodzin i opiekunów osób niepełnosprawnych* – 10 sprawozdań złożono z opóźnieniem w przedziale 2-5 dni. Program *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością* – 20 sprawozdań złożono z opóźnieniem w przedziale 2-16 dni.

¹¹³ Termin akceptacji sprawozdań za 2021 rok wyznaczono na 31 marca 2022 r.

¹¹⁴ Termin sporządzenia zbiorczego sprawozdania za 2021 wyznaczono na 31 maja 2022 r.

¹¹⁵ <https://www.gov.pl/web/sport/program-rzadowy-pn-promocja-sportu-osob-niepelnosprawnych-w-2021-r>.

¹¹⁶ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/program-rehabilitacyjny-dla-osob-niepelnosprawnych>.

domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną. Wartość miernika przyjęto na poziomie 6,2%, jednak w trakcie kontroli NIK nie było możliwości określenia poziomu jego osiągnięcia, z uwagi na dostępność danych dopiero w czerwcu 2022 r.

b) Zapewnienie realizacji programów opracowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego oraz wsparcia finansowego ze środków tego Funduszu, dla którego przypisano miernik: Liczba osób, która skorzystała ze wsparcia w ramach Funduszu Solidarnościowego. Wartość miernika przyjęto na poziomie – ok. 810 tys., a wykonano na poziomie – ok. 649 tys.

Dla zadania 13.2. ustalono cel: Zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego, dla którego przypisano miernik: liczba osób, która skorzystała ze wsparcia w ramach Funduszu Solidarnościowego. Wartość miernika przyjęto na poziomie ok. 9 730 tys., a osiągnięto na poziomie ok. 18 247 tys. (dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów, renta socjalna, zasiłek pogrzebowy). Stopień wykonania planu finansowego Funduszu monitorowany był m. in. w oparciu o dane zawarte w sprawozdaniach sporządzanych przez dysponenta FS, a mianowicie: Rb-33 oraz Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego fundusz celowego; Rb-N, Rb-Z o należnościach i zobowiązaniach. Na podstawie ww. sprawozdań dokonana była w okresach sprawozdawczych analiza wykonania zadań FS. Analizy wykonania zadań Funduszu dokonano na podstawie sprawozdań (Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z).

(akta kontroli: tom IX, str. 7-20, 440-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że Minister nie dotrzymał terminu akceptacji 68 sprawozdań złożonych przez realizatorów programów resortowych (jst i NGO), co było niezgodne z zasadami dotyczącymi monitoringu realizacji zawartymi w programach resortowych. Termin akceptacji sprawozdań za 2021 rok wyznaczono na 31 marca 2022 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BON, nieterminowość w akceptacji sprawozdań wynikała w szczególności z ograniczonej kadry pracowniczej, a także intensyfikacji realizowanych zadań. W ocenie NIK przywołane wyżej argumenty, wskazujące na problemy organizacyjno-kadrowe oraz wzrost liczby prowadzonych spraw prowadzonych przez BON, nie zwalniają Ministerstwa z obowiązku przestrzegania terminów dotyczących monitoringu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości. Realizowane zadania wynikały z ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Koszty ponoszono zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

OBSZAR

3.2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2021 r. przez dysponenta Funduszu Solidarnościowego:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2021 r. planu finansowego Funduszu Solidarnościowego (Rb-33, Rb-40);
- półrocznych oraz rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym – RB-BZ2;
- rocznych sprawozdań uzupełniających o stanie zobowiązań – Rb-UZ;
- kwartalnych sprawozdań (według stanu na koniec IV kwartału) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń gwarancji – Rb-Z;

- kwartalnych sprawozdań (według stanu na koniec IV kwartału) o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych – Rb-N.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli: tom IX, str. 7-44, 443-447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

VI. Nadzór i kontrola

Opis stanu
faktycznego

Minister wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej (w tym w zakresie części 44 oraz części 31), według zasad określonych w art. 175 ufp, poprzez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych i dokonywanie kwartalnych ocen wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych, a także realizację planu kontroli zewnętrznych i wewnętrznych oraz planu audytu wewnętrznego.

MRiPS nie planowało kontroli w zakresie części 31 (do 11 sierpnia 2021 r. nadzór nad częścią 31 sprawował Minister Rozwoju, Pracy i Technologii). W planie kontroli zewnętrznych na 2021 r. zaplanowano i zrealizowano pięć tematów kontroli w części 44 – Zabezpieczenie Społeczne:

- Realizacja zadań publicznych w ramach „Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014 – 2020 – Edycja 2019 – 2020”;
- Realizacja zadań publicznych w ramach Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Pokonać bezdomność - Program pomocy osobom bezdomnym – edycja 2020”;
- Realizacja zadań publicznych w ramach Programu MRiPS – „Od wykluczenia do aktywizacji” - Program pomocy osobom wykluczonym społecznie i zawodowo na lata 2020 – 2022 Edycja 2020”;
- Realizacja Porozumienia zawartego 27 września 2014 r. ze zm., o powierzeniu agencji Rynku Rolnego zadań w ramach PO PŻ 2014-2020 – Operacja I;
- Realizacja Pomocy Technicznej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014 – 2020 – Operacja III.

Biuro Kontroli i Audytu w 2021 r. zakończyło sześć kontroli rozpoczętych w 2020 r., a także wszczęło 10 kontroli w ramach pięciu tematów przewidzianych w planie kontroli na 2021 r. (w tym pięć kontroli zakończonych w 2021 r.).

Zakres przedmiotowy przeprowadzanych kontroli obejmował m.in. prawidłowość wydatkowania dotacji przyznawanych podmiotom i organizacjom pozarządowym przez Ministra w ramach rządowych lub resortowych programów ze środków, których jest dysponentem, realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, prawidłowość przeprowadzonego naboru, oceny projektów przez komisję ds. oceny projektów. W wyniku zakończonych w 2021 r. kontroli działalność sześciu jednostek oceniono pozytywnie, siedem jednostek/komórek oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień. W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości wystosowywano zalecenia zmierzające do ich usunięcia. Kierownicy kontrolowanych jednostek informowali Ministerstwo o sposobie wdrożenia zaleceń pokontrolnych.

Ponadto zrealizowano jedną kontrolę wewnętrzną zaplanowaną na 2021 r. w zakresie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych w 2019 r. przez wybraną komórkę organizacyjną Ministerstwa. Działalność kontrolowanej komórki w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień. Stwierdzone uchybienia dotyczyły omyłek pisarskich w decyzjach administracyjnych.

Wobec stwierdzonych uchybień zobowiązano Dyrektora Departamentu do zalecenia pracownikom dochowania większej staranności przy pisaniu decyzji administracyjnych. Kierownik komórki poinformował o sposobie wdrożenia zaleceń pokontrolnych.

Poza planem kontroli zrealizowano jedną kontrolę, która została przeprowadzona w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Warszawie i dotyczyła oceny realizacji Porozumienia zawartego w dniu 17 września 2014 r. z późn. zm. o powierzeniu Agencji Rynku Rolnego zadań w ramach PO PŻ 2014 – 2020 w zakresie Operacji II.

W planie audytu wewnętrznego na rok 2021 oszacowano poziomy ryzyka przypisane dla poszczególnych obszarów działalności Ministerstwa. Wskazano w nim również trzy obszary ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w latach następnych. Przeprowadzono trzy z czterech zaplanowanych zadań zapewniających: „Ocena mechanizmów kontrolnych w zakresie rozliczania i nadzorowania przez Ministerstwo nadzorowanych projektów bezpieczeństwo teleinformatyczne” (zadanie kontynuowane z 2020 roku); „Obieg dokumentów” (zadanie będzie kontynuowane w 2022 r.) oraz „Systemy informatyczne”. Po uzyskaniu zgody Minister odstępiono od realizacji jednego zaplanowanego zadania zapewniającego: „Ocena procesów i mechanizmów kontrolnych, z powodu zrealizowania zadania: Ocena mechanizmów kontrolnych w zakresie rozliczania i nadzorowania przez Ministerstwo realizowanych projektów, które zostało przeprowadzone w obszarze pięciu programów”. Ponadto zrealizowano zadania audytowe doradcze: „Wsparcie Inspektora Danych w przeprowadzaniu analizy ryzyka w zakresie danych osobowych”, „Przygotowanie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do realizacji ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, „Podsumowanie wyników samoocena (oceny) kontroli zarządczej”, „Wsparcie Zespołu powołanego do wypracowania rozwiązań zapewniających ciągłość działania MRIPS”, „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami”. Do wszystkich zadań zakończonych w 2021 r. sporządzono zalecenia lub rekomendacje.

(akta kontroli: tom VII, str. 58-125)

W Planie kontroli zewnętrznych na 2021 r. Departament Kontroli i Audytu MRPiT zaplanował pięć tematów kontroli związanych z częścią 31:

- Realizacja przez marszałka województwa zadań dotyczących dochodzenia roszczeń majątkowych FGŚP¹¹⁷,
- Wydatkowanie w 2020 r. środków FP na wybrane instrumenty rynku pracy¹¹⁸,
- Wykorzystanie w 2020 r. Krajowego Funduszu Szkoleniowego jako instrumentu wspierającego kształcenie ustawiczne¹¹⁹,
- Realizacja w 2020 r. przez marszałków województw zadań w zakresie wypłaty świadczeń z tytułu niezaspokojonych roszczeń pracowniczych¹²⁰
- Ocena realizacji wybranych zadań ustawowych oraz wybranych aspektów funkcjonowania OHP w latach 2019-2021¹²¹.

¹¹⁷ Marszałek Województwa Małopolskiego, realizujący zadania przy pomocy WUP w Krakowie.

¹¹⁸ PUP w Białymstoku, Łodzi i we Wrocławiu.

¹¹⁹ W WUP i PUP w Poznaniu.

¹²⁰ U Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, realizującego zadania przy pomocy WUP w Toruniu, Marszałka Województwa Śląskiego, realizującego zadania przy pomocy WUP w Katowicach i Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, realizującego zadania przy pomocy WUP w Kielcach.

¹²¹ W Komendzie Głównej OHP.

Po ich zakończeniu wydano zalecenia pokontrolne, które zostały przyjęte do realizacji. MRiPS przeprowadziło kontrolę pozaplanową dotyczącą realizacji ze środków rezerwy FP projektów pilotażowych pod nazwą „Nowe spojrzenie – nowe możliwości” w ramach programu „Plan dla Pracy i Rozwoju”. Wyniki tej kontroli zostały przedstawione w części dotyczącej Wykonania planu finansowego Funduszu Pracy.

(akta kontroli: tom II, str. 357-375)

VII. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

W ocenie NIK stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niedotrzymania przez Ministra terminu akceptacji 68 sprawozdań złożonych przez realizatorów programów resortowych oraz nieokreślenie w programach odpowiednich terminów, skutkujące przedłużaniem się okresu między zatwierdzeniem list rekomendowanych do dofinansowania wniosków, a podpisaniem umowy (w badanej próbie 13 wniosków umowy zawierano po upływie od 54 do 91 dni) mogą świadczyć o słabości kontroli zarządczej. Wskazuje to na konieczność wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją programów resortowych, zgodnie z wymogami art. 68 ufp.

Wnioski

1. Dokonanie ponownej oceny merytorycznej wniosków, które nie otrzymały dofinansowania w ramach programu pilotażowego „Nowe spojrzenie, nowe możliwości” finansowanego z Funduszu Pracy.
2. Prawidłowe i rzetelne prowadzenie naborów projektów pilotażowych, w szczególności przez: określanie obiektywnych i mierzalnych kryteriów wyboru wniosków, zapewnienie przejrzystości i równości wnioskodawców, ograniczenie uznaniowości podejmowanych decyzji o przyznaniu dofinansowania oraz rzetelne dokumentowanie oceny wniosków.
3. Określanie wynagrodzenia wykonawców z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia i w sposób zabezpieczający interes Zamawiającego.
4. Terminowe akceptowanie przez ministra do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdań składanych przez realizatorów (jst i NGO) poszczególnych programów resortowych.

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹²² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 22 kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....

podpis