



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Marek Zająk

Warszawa, maja 2010 r.

KPZ-4100-02-01/2010
P/09/097
KPZ-4100-06-01/2010
P/09/101

**Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli,¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (zwanym dalej Ministerstwem lub MPiPS) w zakresie wykonania w 2009 r. budżetu państwa w części 31 – Praca, 63 – Sprawy rodziny, oraz planu finansowego Funduszu Pracy.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych w dniach 9 i 15 kwietnia 2010 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. Część 31 – Praca

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w części 31 - Praca. Ocenę uzasadniają w niżej opisane wyniki kontroli:

1. Plan dochodów części 31 w ustawie budżetowej oraz ustawie budżetowej² znowelizowanej 17 lipca 2009 r.³ został ustalony w wysokości 2.420 tys. zł, co stanowiło 5,8% wykonania

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58).

³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

roku poprzedniego (41.606 tys. zł). Wykonanie wyniosło 18.939 tys. zł, tj. na poziomie 782,6% planu. Przekroczenie wynikało przede wszystkim z uzyskania nieplanowanych dochodów w rozdziale 15011 – Rozwój przedsiębiorczości, w kwocie 15.727 tys. zł (z tytułu zwrotu dotacji niewykorzystanych w latach poprzednich wraz z odsetkami, przeznaczonych na realizację projektów w ramach SPO RZL⁴) oraz rozdziale 15012 – PARP, w kwocie 1.624 tys. zł (z tytułu rozliczenia środków budżetowych, pochodzących z niewykorzystanych kwot na finansowanie projektów realizowanych w ramach PO KL⁵).

W ocenie NIK, na przekroczenia planu dochodów wpływ ma także nienależyty nadzór MPiPS nad ściąganiem należności budżetu państwa w latach poprzednich.

NIK negatywnie ocenia opieszale działanie Ministerstwa skutkujące nieściągnięciem i nieodprowadzeniem, w latach 2006 – 2009, na rachunek dochodów budżetu państwa kwoty 1.525 tys. zł tytułem zwrotu niewykorzystanych dotacji udzielonych trzem podmiotom⁶ na podstawie umów zawartych w grudniu 2004 r. Ustalono, że dopiero w kwietniu 2009 r. Departament Funduszy zwrócił się do tych podmiotów z prośbą o przesłanie informacji z przebiegu wykonania zadań i sposobie wykorzystania środków. Decyzje dotyczące zwrotu dotacji wraz z odsetkami naliczonymi od 16 lutego 2006 r. w łącznej kwocie 767,86 tys. zł, wydano dopiero 15 grudnia 2009 r.

NIK negatywnie ocenia również opieszałość Ministerstwa polegającą na nieściągnięciu środków z części niewykorzystanego grantu udzielonego w kwietniu 2005 r. Ogólnopolskiemu Porozumieniu Organizacji Bezrobotnych (OBOP) na dofinansowanie pilotażowego projektu realizowanego w ramach Programu „50 plus”. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w protokole kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej z 30 marca 2007 r., Ministerstwo, pismem z 13 kwietnia 2007 r., zobowiązało OPOB do niezwłocznego zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków wraz z odsetkami. Działanie to okazało się nieskuteczne, gdyż - jak wynika z ustaleń kontroli - dopiero 4 sierpnia 2009 r. została wydana decyzja o zwrocie 76,09 tys. zł z tytułu należności głównej oraz 65,92 tys. zł z tytułu odsetek liczonych od dnia przekazania dotacji (7 kwietnia 2005 r.). Do dnia zakończenia kontroli nie zwrócono tej należności.

2. W związku z audytem Komisji Europejskiej przeprowadzonym w 2009 r. w Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF) w MPiPS i w Centrum Rozwoju

⁴ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich.

⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

⁶ Fundacji Rozwoju Gminy Zelów, Stowarzyszeniu Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka, Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach. W trakcie kontroli dokonano zwrotu części należności w kwocie 1.000,00 tys. zł.

Zasobów Ludzkich (CRZL) oraz faktem, iż audytowane instytucje nie zgadzały się z wynikiem audytu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) przeprowadziło - w dniach 11.01 - 05.02.2010 r - kontrolę w celu sprawdzenia stanu faktycznego. Kontrolę przeprowadzono w zakresie prawidłowości procedury wyboru i weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie realizacji 2 projektów systemowych realizowanych przez pion beneficjenta systemowego CRZL.

W wyniku tej kontroli stwierdzono, iż zarówno MPiPS jak i CRZL nie wywiązują się w sposób należyty z nałożonych obowiązków, a w szczególności z zapisów porozumień:

- z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie realizacji Priorytetu I oraz II PO KL, zawartych pomiędzy MRR a MPiPS,
- z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Dofinansowania Działania 1.1 „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy” oraz Działania 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy społecznej” w ramach PO KL, zawartej pomiędzy MPiPS a CRZL.

W toku kontroli MRR stwierdzono m.in.:

- zastosowanie nieprawidłowego trybu zamówienia publicznego (z wolnej ręki) o udzielenia zamówienia publicznego dotyczącego wdrożenia i rozwoju oprogramowania aplikacyjnego Syriusz STD na kwotę 44.860 tys. zł,
- dokonanie przez CRZL odbioru usług i produktów na kwotę 5.275 tys. zł niezgodnie z procedurą odbioru, tj. bez dokonania oceny merytorycznej przez głównego użytkownika (dotyczyło oprogramowania aplikacyjnego Syriusz STD),
- brak dokumentów przeprowadzenia weryfikacji przez CRZL wdrożeń pilotażowych na kwotę 433 tys. zł,
- zawarcie przez CRZL umowy z dwoma różnymi podmiotami na wykonanie identycznych zadań oraz podobnym terminie realizacji przy jednoczesnej różnicy pomiędzy wartościami tych umów w kwocie 180 tys. zł.

Do chwili zakończenia kontroli przez NIK, MRR nie sformułowało zaleceń pokontrolnych. NIK zwraca jednak uwagę, że choć w protokole MRR wskazano nieprawidłowości, to MPiPS nie podjęło działań zmierzających do ich wyeliminowania do dnia zakończenia kontroli przez NIK.

Po podpisaniu protokołu kontroli NIK, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformowała kontrolujących, w dniu 27 kwietnia 2010 r., że po otrzymaniu ostatecznych ustaleń pokontrolnych z Instytucji Zarządzającej, zostaną podjęte działania zmierzające do wyeliminowania wskazanych w nich nieprawidłowości i uchybień - łącznie z wyciągnięciem konsekwencji służbowych i dyscyplinarnych - z ewentualnym skierowaniem sprawy do

zbadania przez właściwe organy czy nie zostały naruszone przepisy karne, jeśli uzyskana ocena będzie tego wymagała.

3. NIK ocenia negatywnie fakt, że ze środków ujętych w § 3020 – Wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń (w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85416 – Ochotnicze Hufce Pracy) w ramach planu finansowego jednostek budżetowych OHP, sfinansowane zostały nagrody przyznane 8 pracownikom gospodarstw pomocniczych na kwotę ogółem 48 tys. zł.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie było podstaw do wypłaty tych nagród dla pracowników gospodarstw pomocniczych OHP.⁷

4. NIK zauważa, że przy realizacji budżetu zadaniowego zaplanowane mierniki były trudne do szczegółowego obliczenia po zakończeniu realizacji zadań, z uwagi na konieczność uzyskania danych m.in. z GUS.

Przykładowo przy realizacji podzadania 14.1.1 – „Wspieranie programów aktywizacji” do monitorowania użyto - jako miernika - wskaźnika zatrudnienia po zakończeniu uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy. Cel podzadania wyrażono liczbowo. Wartość tego wskaźnika obliczana będzie na podstawie danych statystycznych, do których dostęp możliwy będzie w czerwcu 2010 r. Z tego powodu w sprawozdaniu z wykonania budżetu zadaniowego zastosowano wskaźnik dotyczący roku 2008.

Zastosowany wskaźnik opisujący dokonania w osiągnięciu podzadania 14.1.1 był miernikiem wyniku prezentującym skuteczność podjętych działań w praktyce. Nie posługiwano się natomiast miernikiem produktu, który należałoby wykazać na poziomie działań. Na rok 2009 MPiPS nie definiowało działań w budżecie zadaniowym.

5. Plan wydatków niewygasających z końcem roku 2008 wyniósł 5.171,48 tys. zł i został wykonany w kwocie 2.604,77 tys. zł, tj. jedynie w 50,4%, co NIK ocenia negatywnie. Jak wynika z ustaleń kontroli oraz złożonych wyjaśnień, przyczyną niskiego wykonania tych wydatków – poza czynnikami niezależnymi od MPiPS⁸ - było m.in. opóźnienie w realizacji:

- a) zamówienia publicznego na wybór audytora wewnętrznego Roczego Planu Działania Pomocy Technicznej na lata 2007-2008,

⁷ Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.). Ustawa straciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r.; vide art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

⁸ Do czynników tych zaliczyć można m.in.: mniejsze niż planowano zapotrzebowanie na refundację kosztów studiów podyplomowych i kursów językowych; mniejszą liczbą osób zajmujących się organizacją szkoleń finansowanych z tzw. „Pomocy technicznej”; przesunięcie w czasie zaplanowanego wynajęcia dodatkowego pomieszczenia; przesunięcie w czasie wydatków na podróże służbowe z uwagi na przesunięcie w czasie terminów kontroli projektów konkursowych w PO KL ze względu m.in. na późniejszy okres rozpoczęcia realizacji projektów przez beneficjentów.

b) zamówienia publicznego na wykonanie i dostawę artykułów promocyjnych dotyczących PO KL 2007 – 2013.

6. Ministerstwo – podobnie jak w roku 2008 - sfinansowało niektóre zadania części 31 i 44 z niewłaściwej części budżetu państwa w łącznej kwocie 23,69 tys. zł. Przyczyną tego stanu były m.in. pomyłki pracowników, które następnie były korygowane poprzez dokonanie refundacji środków między częściami.

7. W planie finansowym MPiPS z 10 lutego 2009 r. nie ujęto wydatków na obowiązkowe składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a wpłaty składek za styczeń 2009 r. dokonano w dniu 18 lutego 2009 r. w wysokości 24,87 tys. zł. Dopiero decyzją z 27 lutego 2009 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał zmiany planu i przeniósł środki do § 4140, z którego winny być finansowane wpłaty na PFRON. NIK negatywnie ocenia nieujęcie w planie finansowym, wydatków na PFRON.

8. W roku 2009 Ministerstwo wypłaciło kwotę 108,00 tys. zł z tytułu zawarcia ugody przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Śródmieścia z Panią G.L., dotyczącą wykonania prawomocnego wyroku tego sądu z 19 lutego 2007 r. Jednostka podległa MPiPS – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” - naruszyła w roku 2003 posiadanie powódki, która w nieruchomości przy ul. Limanowskiego 23 prowadziła restaurację w wydzielonej jego części. Usunięto wyposażenie lokalu użytkowego, które zostało umieszczone w miejscu narażonym na działanie czynników zewnętrznych, zamiast przekazać do depozytu sądowego albo do składowania w wyspecjalizowanej firmie, na koszt właściciela. W ocenie NIK, działanie jednostki podległej MPiPS naruszyło w 2003 r. art. 342 Kodeksu cywilnego⁹, czego skutkiem było niegospodarne wydatkowanie środków budżetowych w roku 2009.

9. Ministerstwo dokonało refundacji wydatków partnerów społecznych działających w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.¹⁰ m.in. za wyjazdy zagraniczne oraz szkolenia na członków rad nadzorczych, w łącznej kwocie 128,02 tys. zł. Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹¹ oraz Uchwała Nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z 6 marca 2002 roku w sprawie regulaminu Komisji nie przewidują tego typu wydatków. NIK ocenia te wydatki jako niegospodarne.

⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁰ Związek Rzemiosła Polskiego, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Business Centre Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacja Pracodawców Polskich.

¹¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1000 ze zm.

10. W wyniku przeprowadzonej w 2009 r. inwentaryzacji stwierdzono m.in., iż według stanu z ewidencji księgowej, wartości niematerialne i prawne wynosiły na 31 grudnia 2009 r. 3.846,82 tys. zł, a z weryfikacji 5.813,22 tys. zł.¹² Ponadto, stwierdzono nadwyżki inwentaryzacyjne obejmujące m.in. 29 serwerów (łącznie na 83 pozycje nadwyżek). W ocenie NIK, tak duże różnice świadczą o nierzetelnym prowadzeniu ewidencji majątku MPiPS oraz niewłaściwym przepływie informacji w tym zakresie między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa.¹³ W trakcie kontroli (15 marca 2010 r.) dokonano uzgodnienia ewidencji majątkowej i księgowej MPiPS.

II FUNDUSZ PRACY

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy w 2009 r.

Ocena ta znajduje uzasadnienie w niżej opisanych wynikach kontroli:

1. W ustawie budżetowej ustalono przychody Funduszu Pracy w wysokości 8.696.600 tys. zł, tj. o 4,5% niższe od wykonania w 2008 r. Zrealizowane przychody wyniosły 10.326.431 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2009, były wyższe o 1.629.831 tys. zł, tj. o 18,7%. W porównaniu do 2008 r. przychody te były wyższe o 13,4%.

Przychody z tytułu składki wyniosły 8.780.794 tys. zł i były wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 2,3%. W stosunku do wykonania 2008 r. przychody te były wyższe o 0,7%. Przychody z tytułu składki stanowiły 85,0% przychodów ogółem.

Przychody z tytułu środków z Unii Europejskiej w wysokości 690.378 tys. zł, (w tym z dotacji rozwojowej 664.419 tys. zł) stanowiły 6,7% przychodów ogółem. W stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 680.378 tys. zł, tj. o 6.803,8%. Uzyskane przychody z Europejskiego Funduszu Społecznego pochodziły z PO KL.

Nie wszystkie wydatki poniesione w 2009 r. w ramach Poddziałania 6.1.3. PO KL zatwierdzone w poświadczeniach i deklaracjach wydatków Instytucji Pośredniczących I i II stopnia zostały zrefundowane. W ocenie NIK, dochody Funduszu byłyby wyższe gdyby Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaopiniowało pozytywnie wnioski o uruchomienie

¹² Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił, że „(...) już po zatwierdzeniu protokołu inwentaryzacji, kolejne wyjaśnienia złożone przez DI doprowadziły do skorygowania (za zgodą Dyrektora Generalnego) nadwyżek wartości niematerialnych i prawnych do poziomu niecałego jednego miliona zł”.

¹³ Jak wynika ze złożonych wyjaśnień – komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji majątkowej nie otrzymała z Departamentu Informatyki kompletnych dokumentów stanowiących podstawę ujęcia ww. sprzętu i oprogramowania w ewidencji majątkowej, choć Dyrektor Informatyki w złożonych wyjaśnieniach zaprzeczył temu faktowi.

rezerwy celowej w wysokości 108.238.890 zł przeznaczonej na zwrot wydatków. Z powodu wyczerpania limitu na 2009 r. refundacja została przeniesiona na 2010 r.

Wyższe niż planowane w ustawie budżetowej przychody osiągnięto z tytułu pozostałych przychodów (855.259 tys. zł), które w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 755.259 tys. zł. Przyczyną wysokiej realizacji tych przychodów było przekazanie przez Ministra Skarbu Państwa na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁴ środków w wysokości 596.755,5 tys. zł.

Ponadto na poziom osiągniętych „pozostałych przychodów” miały również wpływ wpłaty z kar i grzywien, zasiłków transferowych oraz ze zwrotów środków otrzymanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w okresach poprzednich, a także przychody z lokat bankowych w wysokości 121.062 tys. zł.

2. W ustawie budżetowej ustalono wydatki Funduszu w wysokości 8.806.919 tys. zł, tj. o 53,0% wyższe od wykonania 2008 r.

Zrealizowane wydatki wyniosły 11.245.002 tys. zł, tj. 127,7% planu. W porównaniu do 2008 r. wydatki były wyższe o 95,4%. W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki dotyczące aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Stanowiły one 66,2% ogółu wydatków (w 2008 r. - 58,4%), wyniosły łącznie 6.204.847 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2008 r. o 2.842.338 tys. zł, tj. o 84,5%.

Zdaniem NIK, zwiększone wydatki na ten cel spowodowane były m.in. realizacją nowych zadań Funduszu, wprowadzonych ustawami w latach 2008 i 2009¹⁵.

Wydatki na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych stanowiły 25,4% wydatków ogółem (w 2008 r. 31,8%) i wyniosły (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne) 2.851.026 tys. zł. Były one wyższe od określonych w ustawie budżetowej o 808.526 tys. zł, tj. o 39,6%; a w stosunku do wykonania w 2008 r. były wyższe o 1.017.637 tys. zł, tj. o 55,5%.

Dodatki aktywizacyjne, które wyniosły 83.931 tys. zł były niższe od określonych w ustawie budżetowej o 17,3%, w porównaniu do planu po zmianach były niższe o 69 tys. zł, tj. o 0,1%.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

¹⁵ W roku 2009 Fundusz realizował nowe zadania nałożone ustawami: ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (staże podyplomowe oraz szkolenia specjalizacyjne lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, a także wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, zasiłków pogrzebowych i kosztów ich wypłaty; Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33), ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz. Nr 223, poz. 1569), ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (Dz. U. Nr 115, poz. 964), ustawą z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035).

Świadczenia integracyjne, które wyniosły 13.853 tys. zł były niższe od określonych w ustawie budżetowej o 27,8%. W porównaniu do planu po zmianach były niższe o 47 tys. zł, tj. o 0,3%.

Wyższa od planowanej liczba wypłaconych zasiłków i dodatków aktywizacyjnych wynikała przede wszystkim z niekorzystnej sytuacji na rynku pracy oraz zwiększenia się liczby bezrobotnych w 2009 r. w stosunku do 2008 r. o 418,9 tys. osób, tj. o 28,4%.¹⁶

Na wypłatę zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych ZUS wydatkował ze środków Funduszu Pracy łącznie 1.555.324 tys. zł. Wydatki na ten cel były niższe od przewidzianych w ustawie budżetowej o 127.676 tys. zł, tj. o 8,1%; w porównaniu do planu po zmianach były niższe o 24.526 tys. zł, tj. o 1,6%, a do wykonania 2008 r. - wyższe o 1.555.208 tys. zł, tj. o 134.069,6%. Wydatki te stanowiły 13,8% ogółu wydatków.

- Stan Funduszu na koniec 2009 r. wyniósł 5.261.538 tys. zł, w tym środków pieniężnych 5.170.584 tys. zł.

3. W dniu 29 grudnia 2008 r. Ministerstwo udzieliło Centrum Informacji Społeczno - Gospodarczej zlecenia na 2009 r. na kwotę 916.205,00 zł, którego przedmiotem miała być realizacja usług na rzecz wsparcia, utrzymania i rozwoju systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia.¹⁷

W ramach wykonywania usług analitycznych, projektowych oraz wspomagających rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia, pracownicy CISG wykonywali w Ministerstwie m.in.: konfigurację sprzętu komputerowego, zgłoszenia helpdesku, przygotowywali projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia, propozycje wyjaśnień do treści tych specyfikacji, opracowywali projekty rozporządzeń z zakresu informatyki, brali udział w opracowywaniu strategii systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia i harmonogramu rozwoju infrastruktury informatycznej publicznych służb zatrudnienia oraz sprawowali nadzór nad poprawnością rozliczeń finansowych dotyczących środków Funduszu Pracy, czyli realizowali – zdaniem NIK – zadania będące w zakresie czynności określonych regulaminem organizacyjnym

¹⁶ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec 2009 r. wyniosła 1.892,7 tys. osób. Stopa bezrobocia wyniosła 11,9%.

¹⁷ W szczególności:

- 1) utrzymanie i administracja zasobów sprzętowych centralnej stacji serwerów publicznych służb zatrudnienia; wartość przedmiotu zlecenia określono na kwotę 257.880,00 zł;
- 2) rozbudowy i modernizacji internetowej aplikacji Krajowy Rejestr Agencji Zatrudnienia KRAZ; wartość przedmiotu zlecenia określono na kwotę 84,000,00 zł;
- 3) wykonanie usług analitycznych, projektowych oraz wspomagających rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia, wartość przedmiotu zlecenia określono na kwotę 654.480,00 zł.

Departamentu Informatyki. Za ich realizację CISG obciążało Ministerstwo łączną kwotą 579.850,00 zł.

W ocenie NIK zawarcie umowy zlecenia oraz wypłata powyższej kwoty były działaniami nierzetelnymi i niegospodarnymi.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 maja 2009 r. skierowanym do Pani Minister po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 31 oraz planu finansowego Funduszu Pracy, negatywnie oceniła takie działania i wnioskowała o zmianę umowy CISG w celu wyeliminowania finansowania wynagrodzeń pracowników CISG ze środków bieżących Funduszu Pracy. Wniosek NIK został w niewielkim zakresie zrealizowany poprzez podpisanie - w dniu 31 lipca 2009 r. aneksu do umowy z CISG powodującym rezygnację z nieznaczącej części usług.¹⁸

Dopiero zlecenie udzielone CISG w dniu 30 grudnia 2009 r. ograniczyło wykonanie usług do 2 pozycji.¹⁹ Za wykonanie powyższych prac ustalono na 2010 r. zryczałtowane wynagrodzenie w kwocie 309.620,00 zł.

4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie²⁰ utraciło moc z dniem 1 lutego 2009 r. Nowe rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 17 lipca 2009 r., a weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. od 5 sierpnia 2009 r.²¹

Projekt rozporządzenia został przedstawiony do wewnętrznego opiniowania w Ministerstwie dopiero w dniu 10 lutego 2009 r., choć – jak wynika z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli - prace nad nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. rozpoczęto w ramach Departamentu Funduszy jeszcze we wrześniu 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż ze względu na opóźnione opracowanie projektu rozporządzenia, przez ponad pół roku brak było regulacji w tym zakresie.

5. Biuro Kontroli MPiPS przeprowadziło od 22 czerwca do 17 lipca 2009 r. kontrolę w zakresie celowości i prawidłowości realizacji umowy dotyczącej Systemu Zarządzania

¹⁸ To jest: w zakresie utrzymania i administracji zasobów sprzętowych centralnej stacji serwerów publicznych służb zatrudnienia (administrowanie serwerem „BINGO”, administrowanie aplikacją „SEZAM”, administrowanie bazą danych aplikacji „SEZAM”), w zakresie wykonywania usług analitycznych, projektowych oraz wspomagających rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia (nadzór merytoryczny nad utrzymaniem i rozwojem obszaru „Formalna Obsługa Beneficjenta” (FOB) Oprogramowania aplikacyjnego PULS i Syriusz), konfiguracja sprzętu komputerowego w MPiPS (dział praca).

¹⁹ Utrzymania i administracji zasobów sprzętowych centralnej stacji serwerów publicznych służb zatrudnienia, modernizacji internetowej aplikacji Krajowy Rejestr Agencji Zatrudnienia (KRAZ).

²⁰ Dz. U. Nr 18, poz. 114.

²¹ Dz. U. Nr 123, poz. 1019.

i Monitoringu środkami Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości „Sezam”. Kontrolą objęto działania podjęte przez komórki organizacyjne MPiPS w zakresie wdrożenia i utrzymania systemu informatycznego „Sezam” w latach 2003 – 2009.

Zleceniem z 4 października 2004 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy zamówiło wykonanie przez CISG systemu zarządzania i monitoringu środków „Sezam”. System został wykonany do 19 lipca 2005 r. W latach 2005 – 2009 utrzymywano funkcjonowanie systemu, pomimo że żadna z jednostek lokalnych nie stosowała go w codziennej pracy.

Pomimo posiadanych informacji już w dniu 20 grudnia 2008 r. o niesfunkcjonowaniu systemu,²² rezygnacja z usług CISG, dotyczących jego utrzymania, nastąpiła dopiero od dnia 1 sierpnia 2009 r.

Z ustaleń kontroli wewnętrznej wynika, że na system „Sezam” w latach 2004 – 2008 wydatkowano łącznie 373,61 tys. zł.

W ocenie NIK, wydatkowanie tych środków na niesfunkcjonujący system było działaniem niegospodarnym i nosiło znamiona czynu określonego art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny.²³ W dniu 21 kwietnia 2010 r. Pani Minister skierowała do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa.

III Cześć 63 – Sprawy rodziny

NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 63 – Sprawy rodziny.

1. Zaplanowane w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2009 r. dochody w kwocie 17,0 tys. zł zostały zrealizowane w łącznej wysokości 27,6 tys. zł, co stanowiło 162,4%. W wyniku kontroli dochodów w kwocie 23,5 tys. zł (85,1 % dochodów ogółem) nie stwierdzono nieprawidłowości w ich realizacji. Zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej oraz przeniesione do rocznych sprawozdań budżetowych, a także terminowo²⁴ odprowadzone na centralny rachunek dochodów budżetu państwa. Należności występujące na koniec 2008 r. w kwocie 1.364,70 zł zostały uregulowane 23 września 2009 r., po podjęciu i prowadzeniu przez MPiPS działań celem ich odzyskania.

²² W dniu 20.12.2008 r. Departament Funduszy poinformował Departament Informatyki, że system „Sezam” „(...) nigdy nie funkcjonował i nie był wdrożony we wszystkich jednostkach”. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez beneficjentów – zasadniczą przyczyną niewykorzystywania ww. systemu było niedostosowanie funkcjonalności programu do rzeczywistych potrzeb Funduszy Ekonomii Społecznej.

²³ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁴ Tj. zgodnie z terminami określonymi w §4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2006 r. nr 116, poz. 784 ze zm.).

2. Wydatki budżetowe - określone na kwotę 4.472 tys. zł - w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r., zostały zmniejszone o 794 tys. zł do kwoty 3.678 tys. zł. Zmniejszenie było efektem - wdrożonej od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa - i dotyczyło dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom i stowarzyszeniom (682 tys. zł), zakupów usług pozostałych (90 tys. zł) i podróży służbowych (22 tys. zł.). Ujęte w znowelizowanej ustawie budżetowej planowane wydatki cz. 63 zostały w trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerwy celowej²⁵ budżetu państwa, zwiększone do kwoty 3.689.952 zł. Zrealizowane wydatki w wysokości 3.396 tys. zł stanowiły 92% planu po zmianach.

MPiPS nie dostosowywało zgłaszanego Ministrowi Finansów zapotrzebowania na środki drugiej połowie roku do zrealizowanych w poszczególnych miesiącach wydatków. Zrealizowane wydatki, w stosunku do środków, które dysponent posiadał w tych miesiącach wahały się od 54% do 70%. Niewykorzystane w 2009 r. środki budżetowe zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 2.299,1 tys. zł i stanowiły 93,4 % planu po zmianach.

MPiPS udzieliło dotacji dla fundacji i stowarzyszeń w ramach realizowanego otwartego konkursu²⁶ ofert kierowanego do organizacji pozarządowych i podmiotów określonych w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁷. Łączna kwota wydatków wynikających z podpisanych umów z fundacjami i stowarzyszeniami wyniosła 789.999 zł i stanowiła 100% planu po zmianach wydatków przeznaczonych na dotacje. Szczegółowa kontrola dotacji w łącznej wysokości 405.882 zł (57,4% kwoty udzielonych w 2009 r. dotacji) wykazała, że projekty zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami, z uwzględnieniem przedłożonych kosztorysów i harmonogramów działań.

3. Kontrola wykazała, że dysponent cz. 63 - zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych²⁸ - dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmującym jedno zadanie²⁹ i dwa podzadania³⁰ w ramach funkcji 13³¹ oraz trzy

²⁵ Decyzją Ministra Finansów z dnia 14 października 2009 r. na sfinansowanie dodatków specjalnych dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MPiPS, z wyrównaniem od 1 stycznia 2009 r.

²⁶ Dotacji udzielano w ramach dwóch obszarów uznanych za priorytetowe: „wyrównywanie szans kobiet w życiu społeczno-gospodarczym” oraz „przeciwdziałanie dyskryminacji”.

²⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

²⁹ „Wspieranie rodziny i przeciwdziałanie dyskryminacji”.

³⁰ „Przeciwdziałanie dyskryminacji” oraz „Wyrównywanie statusu kobiet i mężczyzn w życiu społeczno-gospodarczym”.

³¹ „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”.

zadania³² w ramach funkcji 22 – „Tworzenie i koordynacja polityki” wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów realizacji. Przy realizacji zadania „Wspieranie rodziny i przeciwdziałanie dyskryminacji” użyto jako miernika wskaźnika świadomości występowania zjawiska dyskryminacji ze względu na płeć. Nie wykazano wartości wskaźnika ze względu na brak obiektywnych danych określających badane zjawisko oraz potrzebę wykonania ogólnopolskich badań w tym zakresie. Dla podzadania „Przeciwdziałanie dyskryminacji” zastosowano - jako miernik - liczbę skarg na dyskryminację. Uzyskano wskaźnik mniejszy od zakładanego (60 zamiast 140 skarg), co może wiązać się ze wzrostem bezrobocia, a tym samym obawą w składaniu skarg na pracodawcę jak i przejęciem części kompetencji w tym zakresie przez KPRM³³. Dla monitorowania podzadania „Wyrównywania statusu kobiet i mężczyzn w życiu społeczno-gospodarczym” użyto miernika wskaźnik dysproporcji wynagrodzeń ze względu na płeć. Wskaźnik, wg szacunków Eurostatu, wyniósł 9,8% przy planowanych 8%, co może być związane ze zwiększeniem bezrobocia.

NIK zauważa, że zaplanowane mierniki są trudne do szczegółowego obliczenia w okresie bezpośrednio po zakończeniu realizacji zadań, z uwagi na konieczność uzyskania danych m.in. z GUS lub Eurostatu. Przyjęte wskaźniki okazały się nie zawsze adekwatne do pomiaru stopnia realizacji zadania, przy długofalowości działań dotyczących dyskryminacji i krótkiego okresu czasu do ich zmierzenia.

Przedstawiając Pani Minister powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działaniach Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich stwierdzonych w toku kontroli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego;
- 2) stosowanie w budżecie zadaniowym mierników umożliwiających bieżące monitorowanie ich realizacji;
- 3) zapewnienie terminowego ściągania należności budżetu państwa;
- 4) systematyczne ujmowanie w ewidencji składników majątkowych Ministerstwa;
- 5) finansowanie zadań z właściwych części budżetu państwa oraz paragrafów klasyfikacji budżetowej;

³² „Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego”, „Obsługa administracyjna” oraz „Obsługa techniczna”.

³³ W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołano Pełnomocnika ds. równego statusu kobiet i mężczyzn, do którego również można było składać skargi.

- 6) rzetelne weryfikowanie wydatków partnerów społecznych działających w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych;
- 7) zaprzestanie praktyki zlecania podmiotom zewnętrznym zadań stanowiących obowiązki pracowników;

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, uprzejmie prosi Panią Minister o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.