



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająk

Warszawa, dnia kwietnia 2010 r.

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

KPZ-4101-01-02/2010
P/10/092

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej („Ministerstwo”) kontrolę realizacji w 2009 r. Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 kwietnia 2010 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację w 2009 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniała prawidłowość sporządzania sprawozdań związanych z Programem oraz ich zgodność z zapisami w księgach rachunkowych, wykorzystanie środków zgodnie z przeznaczeniem, a także udzielanie przez Ministerstwo zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi Procedurami Banku Światowego.

Zastrzeżenia dotyczyły natomiast występujących zakłóceń w finansowaniu realizacji Programu, a także nieprawidłowego funkcjonowania systemu informatycznego MIS.

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

Od początku realizacji Programu z zaplanowanych 304.629 tys. zł wydatkowano 136.095 tys. zł, tj. 44,7%. Szczególnie przewlekle przebiega realizacja komponentu A – Reforma administracyjna KRUS. Z planowanych 113.285 tys. zł na ten cel, wydatkowano zaledwie 6.233 tys. zł, tj. 5,5%.

W ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.² zaplanowano wydatki na realizację PPWOW w kwocie 137.905 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 – ustawą z dnia 17 lipca 2009 r.³ kwota ta została zmniejszona do 87.005 tys. zł.

W konsekwencji Ministerstwo w gminach ograniczyło finansowanie działań w ramach komponentu B – Program Integracji Społecznej do wysokości ok. 80% zaciągniętych zobowiązań (wg stanu na 8 lipca 2009 r.). Pozostałe 20% gminy musiały czasowo pokryć z własnych środków lub podjąć działania na rzecz przeniesienia części płatności na 2010 r. bez żadnych gwarancji, że Program będzie kontynuowany. Zgodnie z umową z dnia 7 kwietnia 2006 r. zawartą przez Rzeczpospolitą Polską z Bankiem Światowym, termin zakończenia Programu ustalony został na 30 czerwca 2009 r. Mimo niewielkiego zaawansowanie realizacji PPWOW, Ministerstwo zwróciło się dopiero w dniu 6 maja 2009 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o wydłużenie okresu jego realizacji o 18 miesięcy, co wywołało niepokój ze strony gmin i usługodawców. W dniu 21 października 2009 r. wydłużony został do 30 czerwca 2011 r. termin realizacji PPWOW, przy czym działania w ramach ww. komponentu B zostały przedłużone do 31 grudnia 2010 r.

Powyższe okoliczności spowodowały zakłócenia w finansowaniu realizacji usług przez gminy, wycofanie się części podmiotów prywatnych z realizacji Programu, jak również problemy finansowe małych, lokalnych organizacji pozarządowych.

Wskazać przy tym należy, iż 500 gmin uczestniczących w realizacji Programu rekrutuje się głównie spośród tych, które nie sprostają wymogom obecnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, a uczestnictwo w Programie miało pozwolić im nadrobić dzielący je dystans i nabyć umiejętności do samodzielnej aplikacji innych projektów, wzorując się na przebiegu Programu i procedurach w nim stosowanych. W ocenie NIK, brak stabilizacji finansowej Programu, a w tym czasowe przerzucenie ciężaru finansowania na beneficjentów, mógł spowodować, że ww. cel nie zostanie osiągnięty oraz to, że podważone zostanie zaufanie do organów administracji rządowej.

² Dz. U. Nr 10, poz. 58, ze zm.

³ Dz. U. Nr 128, poz. 1057

Krytycznie w tej sytuacji należy ocenić to, że w sytuacji znacznego deficytu środków występującego w gminach, z rezerwy celowej na realizację PPWOW po nowelizacji (do 87.005 tys. zł), zostało rozdysponowane ok. 97,7%, tj. niewykorzystana została kwota 1.553,4 tys. zł.

W ocenie NIK, znaczny wpływ na niepełne wykorzystanie środków miało nieprawidłowe funkcjonowanie systemu informatycznego MIS (*Management Information System*), który – zgodnie z umową z Bankiem Światowym – powinien umożliwić agregację, monitoring i raportowanie w zakresie wszelkich działań objętych Programem, a zwłaszcza kontraktów na usługi integracji społecznej. Tymczasem struktura systemu nie odpowiada faktycznym potrzebom użytkowników, a konstrukcja bazy danych znacznie utrudnia wprowadzanie nowych modyfikacji. Utrudnia to bieżące rozeznanie co do zaawansowania realizacji Programu. Jest to wynikiem braku raportu z prac wykonywanych w okresie od października 2004 r. do stycznia 2006 r. w ramach grantu japońskiego⁴ i ustaleń w nim zawartych w zakresie planowanych modyfikacji. Spowodowało to m.in. znaczne opóźnienia we wdrożeniu systemu, trudności z ustaleniem źródeł błędów związanych z wprowadzaniem danych wstecz w związku z brakiem zabezpieczeń przed ich wprowadzaniem, a także zabezpieczeń wymuszających wprowadzanie danych chronologicznie. Przykładowo, w lutym 2009 r. nie wygenerowane zostały w wymaganym terminie raporty dotyczące zapotrzebowania na środki, a następnie raporty te zostały wygenerowane błędnie. Podobna sytuacja wystąpiła w maju 2009 r. Z kolei w sierpniu 2009 r., z uwagi na przepełnienie pamięci serwera, nieprawidłowo zostały wygenerowane wnioski o zaliczkę dla części gmin.

W ocenie NIK, powyższa sytuacja może mieć wpływ na prawidłowość szacowania zapotrzebowania na środki, a tym samym na ich pełne wykorzystanie. Przykładowo, w I półroczu 2009 r. planowano zapotrzebowanie na 77.419 tys. zł, a wydatki wyniosły 44.491 tys. zł, co stanowiło ok. 57% planowanego zapotrzebowania.

NIK nie wnosi natomiast uwag do udzielania zamówień publicznych. Ministerstwo przeprowadziło ogółem 43 postępowania, w tym 5 w 2009 r., z których kontrolą objęto 3. Stwierdzono, że zamawianie i kontraktowanie usług odbywało się zgodnie z planem zamówień (*Procurement plan*), z zastosowaniem procedur określonych w Instrukcji Banku Światowego - Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego (Waszyngton, wersja maj 2004) oraz zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Generalnego z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w MPiPS w związku z

⁴ Na powyższe NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 października 2008 r. (Nr P/08/007)

realizacją PPWOW finansowego ze środków pochodzących z kredytu Banku Światowego zgodnie z Umową Pożyczki nr 7358-POL z dnia 7 kwietnia 2008 r.

NIK pozytywnie opiniuje wiarygodność rocznych sprawozdań finansowych PPWOW za 2009 r., a także nie wnosi uwag do sprawozdań kwartalnych. Dane za 2009 r. wykazane w sprawozdaniach kwartalnych i rocznym były zgodne z ewidencją księgową (prowadzoną na zasadzie kasowej) oraz danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego MIS, a także były prawidłowo sporządzane i przekazywane, zgodnie z procedurami określonymi w podręcznikach operacyjnych opracowanych w związku z realizacją Programu. Niewielkie różnice pomiędzy wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach kwartalnych a wynikającymi z ewidencji księgowej występowały jedynie w sprawozdaniach za II i III kwartał 2009 r. (ok. 5 tys. zł).

Przedstawiając Pani Minister powyższe oceny, uwagi i ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o wprowadzenie zmian organizacyjnych, umożliwiających pełne wykorzystanie środków.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Minister, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.