



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

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

KPZ-4100-02-01/2011
P/10/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 kwietnia 2010 r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2010 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej budżetu państwa w części 44 – *Zabezpieczenie społeczne*.

1. NIK pozytywnie ocenia realizację dochodów budżetu państwa w części 44.

Zrealizowane w 2010 r. dochody wyniosły 631 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.² („ustawa budżetowa na rok 2010”) były wyższe o 494 tys. zł, tj. o 369,6%.

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

² Dz. U. Nr 19, poz. 102

W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, w łącznej kwocie 373 tys. zł (59,1% dochodów ogółem). Dochody te pochodziły ze zwrotów w kwocie 136 tys. zł przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych („PFRON”) z tytułu rozliczeń przez gminy dotacji na zrekompensowanie im utraconych dochodów oraz 237 tys. zł ze zwrotów niewykorzystanych dotacji w ramach *Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich* („PO FIO”). Uzyskane w 2010 r. dochody zostały w terminie odprowadzone na centralny rachunek budżetu państwa, a kontrola dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych nie wykazała nieprawidłowości.

Według stanu na koniec grudnia 2010 r. wystąpiły należności wymagalne na kwotę ogółem 290 tys. zł. Dotyczyły one należności od beneficjentów z tytułu niewywiązywania się z warunków umów o dofinansowanie realizacji projektów w ramach PO FIO.

2. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację wydatków w części 44.

Zrealizowano wydatki w wysokości 861.711 tys. zł, co stanowiło 108,1 % planu według ustawy budżetowej na 2010 r. oraz 99,5 % planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych wydatków największą kwotę, tj. 795.890 tys. zł poniesiono w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*. Złożyły się na nią: dotacja do funduszu celowego PFRON w wysokości 738.999 tys. zł oraz środki na realizację PO FIO w wysokości 56.891 tys. zł, dla którego Instytucją Wdrażającą było Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Przeciętne zatrudnienie wyniosło 241 osób i w porównaniu do 2009 r. było niższe o 12 osób (ok. 5 %). Największy spadek zatrudnieniem o 9 osób wystąpił w korpusie członków służby cywilnej. Wydatki na wynagrodzenia w 2010 r. wyniosły 17.553 tys. zł i były niższe o 7% od wykonania w 2009 r. (18.881 tys. zł).

Kontrola sprawozdań budżetowych dotyczących wydatków nie wykazała nieprawidłowości, a zawarte w nich dane były zgodne z ewidencją księgową. Zastrzeżenia natomiast dotyczyły przekazywania do Ministerstwa Finansów kwartalnych sprawozdań z realizacji programów wieloletnich w układzie zadaniowym, z przekroczeniem 30 dniowego terminu po upływie każdego kwartału. I tak: sprawozdanie za I kwartał 2010 r. przekazano w dniu 6 maja 2010 r., sprawozdanie za III kwartał w dniu 4 listopada 2010 r., a sprawozdanie za IV kwartał w dniu 8 lutego 2011 r.

Badanie zgodności zapisów księgowych 161 faktur o wartości ogółem 26.183 tys. zł, wykazało liczne przypadki nieprawidłowości, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy

z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, zgodnie z którym jednostki są zobowiązane do stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości. I tak:

- w 31 przypadkach komórki organizacyjne przekazały dokumenty finansowe do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym 5 dni, tj. niezgodnie z pkt. 22 zasad ogólnych załącznika nr 5 - Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁴, zgodnie z którym przekazanie do komórki właściwej do spraw finansowych opisanych i zatwierdzonych merytorycznie dokumentów finansowo-księgowych powinno nastąpić w terminie 5 dni od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa, jednakże nie później niż 3 dni przed upływem terminu płatności,
- w 32 przypadkach w ogóle nie można było stwierdzić, w jakim terminie zostały przekazane dokumenty, z uwagi na to, że ich wpływ do komórek organizacyjnych nie został zaewidencjonowany na dokumentach finansowych. Było to niezgodne z rozdziałem 3 – Obieg dokumentów finansowych, zarządzenia nr 32 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów finansowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej,
- 21 dokumentów finansowo-księgowych zatwierdzonych przez dyrektorów komórek organizacyjnych nie zawierało daty ich zatwierdzenia. Zgodnie z pkt. 19-21 i 26 zasad ogólnych zawartych w ww. załączniku Nr 5, potwierdzeniem dokonania przez dyrektorów lub upoważnionych przez nich pracowników sprawdzenia dowodów księgowych pod względem merytorycznym jest złożenie na dokumencie podpisu wraz z imienną pieczęcią oraz datą.

Ponadto 11 spośród 161 objętych kontrolą dokumentów finansowo-księgowych zostało zapłaconych po terminie płatności, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223, ze zm.

⁴ Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Od dnia 25 października 2010 r. pkt 6 rozdziału 4 - Kontrola dokumentów finansowych zarządzenia nr 32 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów finansowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

3. Wykonanie wydatków budżetowych w dziale 750 – *Administracja publiczna* wyniosło 29.113 tys. zł, tj. 94,9 % kwoty określonej w ustawie budżetowej oraz 94,8 % planu po zmianach, w tym: świadczenia na rzecz osób fizycznych - 391 tys. zł, wydatki bieżące - 27.320 tys. zł, wydatki majątkowe - 695 tys. zł, współfinansowanie projektów Unii Europejskiej - 707 tys. zł.

Zrealizowane świadczenia i wydatki bieżące dotyczyły głównie: wynagrodzeń wraz z pochodnymi – 20.236 tys. zł, zakupu usług (telefonicznych i dostępu do sieci Internet, remontowych, wykonania ekspertyz, analiz i opinii) – 3.184 tys. zł, oraz pozostałych wydatków (zakup materiałów i wyposażenia, czynsz, energia, podróże służbowe) – 2.589 tys. zł. Wydatki majątkowe obejmowały realizację inwestycji budowlanych oraz zakupy inwestycyjne na rzecz Ministerstwa, w tym przebudowę pomieszczeń dla potrzeb serwerowni oraz wykonanie okablowania siecią LAN w budynku przy ul. Brackiej 4, a także zakup systemu informatycznego dla Centrali Ministerstwa.

W 2010 r. Ministerstwo zrealizowało 50 postępowań o zamówienie publiczne, które zostały zakończone podpisaniem umów na kwotę ogółem 46.297 tys. zł. Na podstawie badania czterech postępowań o wartości 6.504 tys. zł (ok. 14%) ustalono, że przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ oraz wewnętrzne uregulowania Ministerstwa były przestrzegane.

4. W dziale 852 - *Pomoc społeczna*, wydatki wyniosły 34.773 tys. zł, tj. na poziomie 127,8 % ustawy budżetowej i 95,6 % budżetu po zmianach, w tym: dotacje 12.246 tys. zł, wydatki bieżące 17.154 tys. zł, współfinansowanie projektów Unii Europejskiej 5.373 tys. zł.

Wykonane wydatki obejmowały przede wszystkim realizację programów z zakresu pomocy społecznej, takich jak:

a/ Program „*Świetlica, praca, staż – socjoterapia w środowisku gminnym*”, na który przewidziano 800 tys. zł, a wydatkowano 769 tys. zł. Z 80 zaplanowanych projektów w roku 2010 zrealizowanych zostało 63, w tym 58 na doposażenie placówek świetlicowych oraz 5 projektów tzw. „jesiennych szkół” dla dzieci z terenów dotkniętych powodzią.

b/ „*Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*”, na który przewidziano 5.000 tys. zł i tyle samo wydatkowano.

c/ Program „*Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi*”, na który przewidziano 3.000 tys. zł, a wykonanie wyniosło 2.933 tys. zł tj. 97,8% planu. Dotację na

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.

wsparcie realizacji projektów z zakresu organizacji i funkcjonowania sieci oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi otrzymały 73 podmioty wyłonione w drodze konkursu spośród 314 aplikujących.

d/ Program: „*Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*”, na który przewidziano 3.549 tys. zł, a wykonanie wydatków wyniosło 3.544 tys. zł. W ramach programu udzielono m.in. wsparcia na realizację 18 lokalnych projektów aktywizacji społeczno-zawodowej z udziałem Klubów Integracji Społecznej oraz na rozpoczęcie 19 gminnych projektów budownictwa socjalnego.

e/ „*Krajowy Programu Wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010)*”, na który przewidziano środki w kwocie 2.596 tys. zł (zwiększone do 5.010 tys. zł), a wykonanie wyniosło 4.914 tys. zł, tj. 98%. Wybrano 60 spośród 386 aplikujących ofert, których działania w większości skierowane były bezpośrednio do osób zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym.

5. Wydatki zaplanowane w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* wynosiły 739.000 tys. zł. W trakcie roku wydatki zostały zwiększone decyzjami Ministra Finansów o kwotę 59.908 tys. zł z rezerwy celowej na realizację PO FIO. Wykonanie wydatków budżetowych w tym dziale wyniosło 797.814 tys. zł, co stanowi 108,0 % kwoty określonej w ustawie budżetowej i 99,9% budżetu po zmianie, z tego: dotacje 795.890 tys. zł, wydatki bieżące 1.909 tys. zł oraz wydatki majątkowe 15 tys. zł.

6. Wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w kwocie 31.791 tys. zł, a następnie zwiększone o 1.988 tys. zł do kwoty 33.779 tys. zł. Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane na poziomie 30.835 tys. zł. Kwota ta stanowiła 97,0 % ustawy budżetowej oraz 91,3 % planu po zmianach. Wykonane wydatki dotyczyły głównie realizacji *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* obejmującego płatności na kwotę 25.466 tys. zł, wydatki bieżące na kwotę 2.755 tys. zł oraz wydatki majątkowe na kwotę 16 tys. zł, a także *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* obejmującego wydatki bieżące na kwotę 157 tys. zł oraz wydatki majątkowe na kwotę 2.441 tys. zł.

7. W zakresie nadzoru sprawowanego, kontrolą objęto realizację ustawowych obowiązków Ministra wynikających z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷ (zwanej dalej „ustawą”).

⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873, ze zm.

W ocenie NIK, niewłaściwie realizowane były uprawnienia nadzorcze Ministra Pracy i Polityki Społecznej nad organizacjami pożytku publicznego wynikające z art. 28 ust. 1 ustawy.

W 2010 r. spośród 7.513 organizacji zobowiązanych, 2.510 nie przekazało Ministrowi – w związku z art. 23 ust. 4 ustawy – sprawozdania finansowego i merytorycznego w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego. W 2009 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 6.489 i 3.287.

Ministerstwo – w związku z art. 27a ust. 1 ustawy – w dniu 15 grudnia roku podatkowego (2010 r.) zamieściło na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej wykaz 5.661 organizacji mających status organizacji pożytku publicznego, na które podatnik, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1 % podatku z zeznań podatkowych. Wykaz ten nie uwzględniał – w związku art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy⁸ – organizacji, które nie wypełniły wymogów określonych w ww. art. 23 ust. 4 ustawy.

Niezamieszczenie w wykazie ok. 2000 organizacji spotkało się z licznymi interwencjami. W związku z art. 27a ust. 5 ustawy – w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. – ok. 700 organizacji złożyło Ministrowi pisemne zastrzeżenia, co do poprawności danych wymienionych w ust. 3 pkt 1 ustawy. W wyniku rozpatrzenia ww. zastrzeżeń decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w wykazie z 14 stycznia 2011 r. uwzględniono 229 organizacji, które przesłały sprawozdanie po terminie. Jednocześnie wg stanu na 2 lutego 2011 r. do Ministerstwa wpłynęło 1.157 zastrzeżeń, dotyczących głównie przywrócenia terminu, mimo iż treść art. 27a ust. 3 pkt 1 ustawy nie przewiduje przywrócenia terminu.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia Minister – działając niezgodnie z art. 27a ust. 2 pkt 1 ustawy – „w drodze wyjątku” uzupełnił wykaz o organizacje, które nie były uprawnione w rozumieniu art. 27a ust. 1 ustawy do otrzymania 1% podatku, w tym:

- 217 organizacji pożytku publicznego, które złożyły sprawozdanie merytoryczne i finansowe niezgodnie z terminem, o którym mowa w art. 23 ust. 4 (tj. w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego),
- 212 organizacji pożytku publicznego, które złożyły tylko sprawozdanie merytoryczne,
- 279 organizacji pożytku publicznego, które złożyły tylko sprawozdanie finansowe,
- 245 organizacji pożytku publicznego, które zamieściły (art. 23 ust. 6 ustawy), tylko sprawozdanie merytoryczne i finansowe na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra do spraw zabezpieczenia społecznego.

⁸ Obowiązuje od dnia 1 września 2010 r.

Ministerstwo – w związku z art. 27a ust. 7 ustawy – nie zamieściło w terminie do dnia 15 stycznia roku następującego po roku podatkowym w ww. wykazie, dostarczonych przez Ministra Finansów numerów rachunków bankowych zgłoszonych przez organizacje w latach ubiegłych jako właściwe do przekazania 1 % podatku, co było związane z koniecznością rozpatrzenia zastrzeżeń od wykazu z dnia 15 grudnia 2010 r. Wykaz został uzupełniony o rachunki bankowe dopiero w lutym 2011 r.

Ponadto Minister Pracy i Polityki Społecznej nie określił w drodze rozporządzenia trybów, terminów oraz formatów wymiany danych dotyczących organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1%, między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi.

* * * *

Przedstawiając Pani Minister powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokonywanie wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
2. Wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania przez komórki organizacyjne Ministerstwa przyjętych zasad rachunkowości.
3. Sporządzanie wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku z zeznań podatkowych, zgodnie z warunkami wynikającymi z art. 27a ustawy.

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.