



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająk

Warszawa, dnia kwietnia 2011 r.

Tekst ujednoczony

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

KPZ-4100-06-01/2011
P/10/104

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 w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 63 – Sprawy rodziny.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2011 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej budżetu państwa za 2010 r. w części 63 – Sprawy rodziny. Ocenę uzasadniają poniższe ustalenia kontroli.

1. Dochody budżetowe zostały wykonane w 2010 r. w kwocie 77 tys. zł, co stanowiło 770% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej (10 tys. zł) oraz 275% kwoty dochodów wykonanych w 2009 r. (28 tys. zł). W wyniku kontroli dochodów w kwocie 70 tys. zł (91% dochodów ogółem) nie stwierdzono nieprawidłowości w ich realizacji. Zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej oraz przeniesione do rocznych sprawozdań

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

budżetowych, a także terminowo² odprowadzone na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

Należności występujące na koniec 2010 r. w kwocie 531,46 zł spowodowane były niedokonaniem zwrotu środków za udział pracownika Ministerstwa w kursie językowym. Po nieskutecznym administracyjnym dochodzeniu, sprawa została skierowana na drogę sądową.

2. Wydatki budżetowe - określone na kwotę 12 096 tys. zł - zostały zwiększone w trakcie roku ze środków z rezerwy celowej³ budżetu państwa do kwoty 12 106 tys. zł. Zrealizowane wydatki w wysokości 11 378 tys. zł stanowiły 94% planu po zmianach.

2.1. Ministerstwo nieprecyzyjnie planowało zadania realizowane w 2010 r. Zmieniano w ciągu miesiąca zapotrzebowania środków (zmniejszenia/zwiększenia), a różnica stanowiła od 100% do 5.532% i wynikała z niewłaściwego - w ocenie NIK - przygotowywania zadań przez departamenty merytoryczne. Największe zmiany, dokonane w miesiącach od maja do sierpnia 2010 r., spowodowane były nieprzygotowaniem dokumentacji niezbędnej do wypłaty dotacji celowych udzielonych w ramach resortowego programu wspierania jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, pomimo dużego marginesu czasowego⁴. W czerwcu z podpisanych 142 porozumień, wypłacono jedynie 32 dotacje na kwotę 1 381,4 tys. zł, a zapotrzebowane 6 550 tys. zł nie wykorzystano. W lipcu wypłacono 116 dotacji, przy czym podpisano 13 nowych porozumień.

2.2. Niewykorzystane w 2010 r. środki budżetowe 418 157,51 zł zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

2.3. Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 3 209 tys. zł i stanowiły 97,8 % planu po zmianach i 139,6% wydatków 2009 r.

Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wynosiło 40 osób, stanowiło 80% planu (50 osób) i 93% planu po zmianach (43 osoby). Wzrosło w stosunku do roku 2009 r. o 11 etatów (38%) z powodu zmian organizacyjnych, m.in. przejściem zadań i pracowników z części 44 - Zabezpieczenie społeczne.

²Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.), uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.

³Decyzje Ministra Finansów z dnia 16 sierpnia 2010 r. oraz 15 października 2010 r.: na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej zatrudnionych w MPiPS, mianowanych od 1 grudnia 2010 r.

⁴Dysponenci środków budżetowych przekazują do Ministra Finansów miesięczne zapotrzebowania na wydatki budżetowe do 20 dnia każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc, którego zapotrzebowanie dotyczy, a zgodnie z porozumieniami dotację w terminie 30 dni od daty zawarcia umowy.

2.4. Minister udzieliła dotacji dla fundacji i stowarzyszeń w ramach realizowanego otwartego konkursu⁵ ofert kierowanego do organizacji pozarządowych i podmiotów, określonych w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁶. Łączna kwota wydatków, wynikających z podpisanych umów z fundacjami i stowarzyszeniami, wyniosła 297 tys. zł i stanowiła 99% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej oraz w planie po zmianach. Szczegółowa kontrola najwyższej dotacji w wysokości 54 834 zł (18,5% kwoty udzielonych dotacji) wykazała, że projekt zrealizowano zgodnie z zawartą umową, z uwzględnieniem przedłożonego kosztorysu i harmonogramu działań.

2.5. W okresie do 31 marca 2010 r. Ministerstwo realizowało, na podstawie umowy z 10 listopada 2008 r. z Komisją Europejską, projekt „Postęp, przeciwdziałanie dyskryminacji, promocja różnorodności” w ramach programu unijnego PROGRESS, w sekcji 4 „Walka z dyskryminacją i różnorodnością”. Z maksymalnego, zagwarantowanego w zawartej umowie wsparcia (230 158,46 euro), KE uznała tylko 70 475,63 euro. Ponadto, poniesiono stratę 19 421,89 euro (około 78 tys. zł) z powodu niezłożenia odrębnego, walutowego rachunku projektu, na który Komisja Europejska mogłaby przekazać środki. Powyższa strata wynikała z różnicy kursowej walut. Nie wykorzystano środków oraz odstąpiono od realizacji jednego z modułów Etnobusu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że Kierownictwo Ministerstwa zaleciło przemodelowanie Modułu pod kątem tematyki przeciwdziałania dyskryminacji i rasizmowi na stadionach w perspektywie EURO 2012, na co KE nie wyraziła zgody.

2.6. Minister, działając na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, udzieliła w 2010 r. 158 jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na finansowe wsparcie w budowaniu lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, wyłonionym w trybie otwartego konkursu ofert. Wielkość udzielonego wsparcia wyniosła łącznie 7 335 tys. zł i stanowiła 94% kwoty ustalonej w ustawie budżetowej i 64,5% wydatków budżetu państwa w części 63.

Do analizy wybrano dotacje dla sześciu oferentów, którzy otrzymali w 2010 r. najwyższe kwoty (łącznie 961 500 zł). Oferenci ci otrzymali również jedne z najwyższych dotacji w roku 2009 r.⁸

⁵Dotacji udzielono na najlepszy projekt z obszaru wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

⁶Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm., j.t.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz.1536.

⁷Dz. U. z 2009 r. Nr 175, ze zm.

⁸Wałbrzych łącznie 426 tys. zł, Bytom 313 tys. zł i Powiat Gryfiński 406 tys. zł.

NIK ocenia negatywnie fakt nie przygotowania przez Ministerstwo katalogu wydatków, które mogły być ponoszone z przyznanych dotacji. W efekcie, w Powiecie Wałbrzyskim finansując z dotacji doposażenie w niezbędny sprzęt domowy zakupiono m.in.: 28 zestawów kina domowego, natomiast w Gminie Konin zakupiono trampoliny (3 575,50 zł).

W Powiecie Gryfino akceptowano rozliczenia dotacji, które nie zawierały szczegółowego wykazu zakupionego sprzętu (zestawienie faktur, 24 pozycje to doposażenie rodzin zastępczych w sprzęt domowy, kwoty: 12 pozycji po 2 000 zł, pozostałe to: 601 zł, 999 zł, 1.220 zł, itd.).

Takie sprawdzenie i zaakceptowanie sprawozdania było sprzeczne z § 3 zarządzenia Nr 9 Dyrektora Generalnego MPiPS z 19 kwietnia 2010 r. w sprawie procedury kontroli i rozliczeń dotacji celowych⁹. NIK ocenia to jako działanie nierzetelne.

Z przeprowadzonej analizy wykorzystania dotacji wynika, że z wydatkowanych 767 435,91 zł, na wynagrodzenia wykorzystano 361 959,49 zł (47%). W niektórych zadaniach na wynagrodzenia dla pracowników urzędów przeznaczono nawet do 99% środków¹⁰. Realizacje tych zadań zaakceptowano. NIK zwraca uwagę, że nieokreślenie przed ogłoszeniem konkursu ofert, na co mogą być wydatkowane środki dotacji, umożliwiło samorządom finansowanie z nich także wynagrodzeń dla swoich pracowników. Analiza wykazała, że pracownicy socjalni¹¹ realizowali w ramach projektów zadania z zakresu pomocy społecznej takie jak: wywiady, diagnozy, współpraca z różnymi instytucjami itp. Środkami dotacji dofinansowywano także: poradnictwo specjalistyczne¹², współpracę z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, sądami oraz Centrum Interwencji Kryzysowej¹³.

Ponadto, badania wykazały, że w kosztorysie stanowiącym załącznik do porozumienia, Gmina Sosnowiec wpisała środki¹⁴ na wynagrodzenia niespokrewnionych rodzin zastępczych (108 tys. pochodzące z dotacji), co było niezgodne z założeniami Otwartego Konkursu Ofert

⁹„Do obowiązków komórek merytorycznych należy sprawdzenie przedłożonego do akceptacji sprawozdania z wykorzystania środków w ramach udzielonych dotacji (...) oraz stwierdzenie czy: zadanie będące przedmiotem dotacji zostało wykonane (...); zestawienia finansowe są kompletne (...)”.

¹⁰Bytom - 79%, 85% i 99%, Wałbrzych 79%.

¹¹W Bytomiu (treningi domowe 26 250 zł, oraz 1 etat przez 5 miesięcy x 2.801,50 zł, tj. 14 007,50 zł, 2 asystentów po 3 598,97 zł miesięcznie).

¹²Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, ustawowe świadczenie niepieniężne.

¹³W Wałbrzychu diagnozy środowiskowe potrzeb rodziny, a w Gryfinie w dwóch zadaniach, (oddzielnie opłaconych) rozpoznanie i zdiagnozowanie sytuacji opiekuńczo-wychowawczej tych samych dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych.

¹⁴Środki na ten cel nie zostały wykorzystane.

na finansowe wspieranie budowy lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w roku 2010¹⁵.

W złożonym wyjaśnieniu podano, że ...*”winą obarczono Gminę Sosnowiec, która w przestanej dokumentacji popełniła błąd”*...¹⁶. NIK nie podziela argumentów podniesionych w wyjaśnieniu, gdyż to Ministerstwo w zawartym wcześniej porozumieniu z Gminą Sosnowiec zaakceptowało taki sposób realizacji zadania.

2.8. W 2010 r. w Ministerstwie zniszczono (znaczną część) materiałów promocyjnych niewykorzystanych w źle zaplanowanej i realizowanej (w 2009 r.) kampanii reklamowej „Małe jest kruche” (całkowita wartość zlecenia 166 144,48 zł.). Bez należytego rozpoznania zlecono wydrukowanie partii materiałów, które nie znalazły nabywców i stały się nieprzydatne, co NIK ocenia jako działanie niegospodarne. Ministerstwo utraciło także prawa autorskie do wytworzonych ulotek i plakatów, wobec czego podjęto decyzję o dokonaniu zniszczenia pozostałej części zamówienia.

3. Kontrola wykazała, że dysponent części 63 dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmującym jedno zadanie¹⁷ i podzadanie¹⁸ ramach funkcji 3¹⁹, trzy zadania w ramach funkcji 13²⁰ oraz trzy zadania w ramach funkcji 22²¹. Do monitorowania realizacji wybranego podzadania 3.3.1. System rodzinnej i instytucjonalnej opieki zastępczej nad dzieckiem, użyto miernika – liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w relacji do ogółu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Założony wskaźnik 70% wykonano (wstępnie) w wysokości 71,3%, co NIK ocenia pozytywnie.

* * *

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:

¹⁵Na dofinansowanie wynagrodzeń nowopowstałych rodzin zastępczych zawodowych (do 80% wynagrodzeń).

¹⁶Niewłaściwe dostosowaniu kwot dotacji do proponowanych zadań, czego efektem było przekazanie dotacji, która w ramach całości zadania zachowała wymagane proporcje, czyli minimum wkładu własnego na poziomie 20%, natomiast w ramach pozycji kosztorysu „Wynagrodzenie dla nowych rodzin zastępczych” tej proporcji nie zachowała.

¹⁷Działalność opiekuńczo-wychowawcza.

¹⁸System rodzinnej i instytucjonalnej opieki zastępczej nad dzieckiem.

¹⁹Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa.

²⁰Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

²¹Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

- 1) rzetelne planowanie zadań i związanych z nimi wydatków;
- 2) ustalenie otwartego katalogu działań i kosztów możliwych do sfinansowania z przyznanych dotacji celowych;
- 3) dołożenie staranności przy realizacji projektów unijnych we współpracy z KE.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, zwraca się do Pani 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. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium 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 Najwyższej Izby Kontroli.