



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KRR-4101-006-01/2014

P/14/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/046 – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Joanna Szulowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91262 z dnia 2 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Adam Markiewicz, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 91263 z dnia 2 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ (dowód: akta kontroli str. 619)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ramach posiadanych kompetencji, właściwie realizował działania na rzecz polityki rodzinnej².

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi aktywnie brał udział w nowelizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³. W efekcie tych prac wprowadzono nowy instrument polityki rodzinnej, polegający na finansowaniu ze środków publicznych składek na ubezpieczenie społeczne w trakcie sprawowania opieki nad dzieckiem.

Zaprogramowano także w PROW 2007–2013⁴ oraz w projekcie PROW 2014–2020⁵ działania umożliwiające beneficjentom⁶ tych programów realizację inicjatyw o charakterze rodzinnym.⁷

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził szereg rozwiązań ułatwiających pracownikom Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi.

¹ Stanowisko Ministra RiRW zajmowali: od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r. – Marek Sawicki, od 27 lipca 2012 r. do 31 lipca 2012 r. – Donald Tusk (w zastępstwie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r. – Stanisław Kalemba, od 17 marca 2014 r. – Marek Sawicki.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U z 2013, poz. 1403 ze zm., zwana dalej u.s.r.

⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

⁶ Ze względu na konstrukcję przepisów regulujących przyznawanie pomocy w tym zakresie, ich ewentualna realizacja zależy wyłącznie od zainteresowania potencjalnych beneficjentów.

⁷ W działaniach PROW 2007–2013: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (RDN), „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (TRM), „Odnowa i rozwój wsi” (ORW) oraz „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (WLSR), które to działanie obejmuje cztery podstawowe typy operacji: operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu RDN, operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu TRM, operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy w działaniu ORW oraz małe projekty, a także w projekcie PROW 2014–2020 w działaniach: „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” (poddziałanie „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”), „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” (poddziałanie „Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny

Opis stanu faktycznego

1.1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Minister RiRW) nie posiadał kompetencji do bezpośredniej realizacji polityki rodzinnej⁸, ani nie dysponował środkami na ten cel. Posiadał natomiast instrumenty wspierające politykę rodzinną państwa.

W ramach PROW 2007–2013⁹ oraz w projekcie PROW 2014–2020¹⁰ zaprogramowano operacje, które pośrednio wspierają cele polityki rodzinnej, pomimo że ww. programy nie określają działań ukierunkowanych na jej realizację. Minister RiRW wyjaśnił m.in., że: „(...) szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich będzie miał pozytywny wpływ na sytuację ekonomiczną lokalnych podmiotów (instytucji publicznych, przedsiębiorców lub rolników), a w konsekwencji, pośrednio na sytuację rodzin. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 571-572)

1.2. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) prowadzono prace o charakterze analityczno-badawczym, które dotyczyły aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej rodzin wiejskich, przy czym nie były one bezpośrednio związane z sytuacją demograficzną kraju:

- w toku prac nad Strategią Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020¹¹ przeprowadzono analizę sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich, w tym w zakresie zmian demograficznych, której ustalenia rozwinięto w ww. Strategii. Jako słabą stronę obszarów wiejskich w kontekście jakości kapitału ludzkiego i zmian demograficznych zidentyfikowano m.in.: dostępność do usług opieki nad dziećmi i osobami starszymi, usług edukacyjnych i szkoleniowych (w szczególności w zakresie edukacji najmłodszych) oraz późny wiek ekonomicznego usamodzielniania się osób młodych i ich finansową zależność od świadczeń społecznych członków gospodarstwa domowego.
- w 2012 r. zlecono opracowanie raportu: *Sytuacja kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Specyfika, standardy, parytety i oczekiwania*, który został zamieszczony na stronie internetowej MRiRW¹² oraz zaprezentowany podczas zorganizowanej przez MRiRW w dniu 3 grudnia 2012 r. konferencji pt. „PROW dla kobiet” W konferencji tej brali udział m.in. przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Jedną z głównych potrzeb sygnalizowanych przez mieszkanki wsi oraz pracodawców podczas badań, było „zapewnienie dostępu do infrastruktury społecznej (przede wszystkim w odniesieniu do zagwarantowania opieki nad dziećmi poniżej 5 lat oraz

⁸ Stosownie do §1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. Nr 248, poz. 1486), Minister RiRW kieruje czterema działami administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo – utraciło moc z dniem 22 września 2014 r. – wejście w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. z 2014 r., poz. 1261).

⁹ W działaniach RDN, TRM, ORW oraz WLSR.

¹⁰ W działaniach: „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” (poddziałanie „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”), „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” (poddziałanie „Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju”).

¹¹ SZRWRiR, Strategia.

¹² <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania.-ekspertyzy.-publikacje/Sytuacja-kobiet-w-rolnictwie-i-na-obszarach-wiejsk>.

w wieku szkolnym, przynajmniej na poziomie szkoły podstawowej)”. W sprawie podjęcia działań na rzecz zagwarantowania takiej opieki – według wyjaśnień Naczelnik Wydziału w Departamencie Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej MRiRW (DSSiOR MRiRW) – właściwe merytorycznie są MPIPS oraz MEN.

- w 2014 r. zlecono Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa sporządzenie analiz, które mimo że nie odnosiły się bezpośrednio do sytuacji demograficznej Polski, dotyczyły polityki ludnościowej w kontekście sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 35, 578)

1.3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r.¹³ Sformułowano w niej cel ogólny i cele szczegółowe. Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła m.in., że: „Na politykę rodzinną mają wpływ głównie priorytety składające się na cele szczegółowe:

1. *Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz*
2. *Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.”*

Cele SZRWRiR były realizowane przez przedsięwzięcia będące w kompetencji zarówno Ministra RiRW, jak i innych resortów. Niektóre z zaprojektowanych elementów Strategii są częścią integralną innych strategii rozwoju. Kierunki interwencji wskazane w Strategii odnoszą się do działań finansowanych ze środków publicznych w ramach różnych funkcji budżetu zadaniowego państwa oraz działań, których źródłem finansowania są środki pochodzące z budżetu UE (m.in. Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Polityki Spójności).

Do monitorowania i oceny efektów realizacji Strategii służą wskaźniki główne określone dla celu ogólnego oraz wskaźniki pomocnicze wskazane dla celów szczegółowych. Jednym ze wskaźników pomocniczych przypisanych do celu szczegółowego 2 był wskaźnik W24 – *odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi (%)*. Wartość bazowa tego wskaźnika w 2010 r. wyniosła 43%, na koniec 2013 r. – 55,7%, a docelowa w 2020 r. została określona na poziomie 65%.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 583-584)

Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła: „Strategia (...) obejmuje okres 2012–2020 i taki też przyjęto horyzont czasowy dla realizacji jej wskaźników. Przedmiotowa Strategia nie określa działań, a wskazuje na cele i kierunki interwencji, które powinny być brane pod uwagę przy okazji realizacji dokumentów wdrożeniowych, takich jak programy operacyjne czy programy rozwoju. W związku z tym, w SZRWRiR nie przewidziano szczegółowego „terminarza”, a wskazany został pożądany/oczekiwany kierunek i zakres zmian w opisywanych zjawiskach w horyzoncie czasowym do 2020 r., wraz z oszacowanymi wskaźnikami odzwierciedlającymi te zmiany. (...)”.

¹³ Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020.

W projekcie PROW 2014–2020¹⁴ wskazano, że program jest jednym z najważniejszych narzędzi Strategii, realizującym cel ogólny i te cele szczegółowe, które odpowiadają misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej oraz unijnym priorytetom rozwoju obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 653)

1.4. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵ dział rozwój wsi obejmuje sprawy ubezpieczenia społecznego rolników. Stosownie do art. 23 ust. 1a i ust. 3a tej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju wsi w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników współdziała z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, a Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi.

MRiRW, we współpracy z MPiPS, podejmowało działania o charakterze legislacyjnym w zakresie zmian w ustawie u.s.r., wprowadzonych ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶, która weszła w życie od 1 września 2013 r. W ten sposób wprowadzono finansowanie ze środków publicznych składek na ubezpieczenie społeczne w trakcie sprawowania opieki nad dzieckiem (art. 16a–16f ustawy u.s.r.). W wyniku tych zmian, ubezpieczeniem społecznym finansowanym ze środków publicznych objęto osoby wychowujące dzieci i ubezpieczone w systemie rolniczym oraz rolników i domowników, którzy do tej pory nie podlegali albo nie spełniali warunków do podlegania temu ubezpieczeniu.

MRiRW współpracowało z MPiPS, KRUS oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w procesie nowelizacji ustawy u.s.r. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Odnośnie do kwestii zapraszania przez MRiRW organizacji pozarządowych do współpracy w zakresie polityki rodzinnej na wsi, Dyrektor DSSIOR MRiRW wyjaśniła, że w kontrolowanym okresie MRiRW nie zapraszało organizacji pozarządowych do współpracy w zakresie polityki rodzinnej na wsi *„niemniej jednak organizacje pozarządowe uczestniczą w procesie legislacyjnym nad poszczególnymi aktami prawnymi.”*

Minister RiRW, w związku z rozpoczęciem w MPiPS prac nad opracowaniem zmian legislacyjnych dotyczących rozszerzenia przedmiotowego zakresu *Rządowego programu dla rodzin wielodzietnych*¹⁷, zgłosił propozycję¹⁸ wprowadzenia zmian w zakresie wysokości i prawa do zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników. Propozycja MRiRW zakładała podwyższenie zasiłku macierzyńskiego z dotychczasowej wysokości wynoszącej czterokrotność emerytury podstawowej do pięciokrotności emerytury podstawowej, a w przypadku urodzenia lub wzięcia na wychowanie trzeciego i każdego kolejnego dziecka zasiłek ten wynosiłby sześciokrotność emerytury podstawowej (art. 15 ustawy u.s.r.). Według Ministra RiRW, propozycja ta nie będzie generowała wydatków z budżetu

¹⁴ Wersja z dnia 26 lipca 2013 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 983 – wygasta z dniem 31 grudnia 2013 r.

¹⁷ Wprowadzonego uchwałą nr 85 z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. poz. 430) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 755 ze zm.).

¹⁸ Pismo z dnia 4 września 2014 r., znak: SSOZsa-kw-023-42.6/14(2121).

państwa, ponieważ zasiłki macierzyńskie z ubezpieczenia społecznego rolników są finansowane ze środków Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR), który jest samofinansującym się pozabudżetowym funduszem celowym, a zgromadzone na nim środki finansowe pochodzą głównie ze składek rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Do dnia zakończenia kontroli prace w tym zakresie pozostawały w toku.

Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła m.in., że: „(...) *główne instrumentarium jakie posiada minister właściwy do spraw rozwoju wsi, realizujące cele polityki prorodzinnej mieści się w obszarze zabezpieczenia społecznego rolników i jest tożsame z instrumentami systemu powszechnego ZUS: zasiłek macierzyński, renta rodzinna, czy składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe na osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 5 (w przypadku dzieci niepełnosprawnych do lat 18) przez okres 3 lat (6 lat w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym). Instrumenty te posiadają swoją specyfikę, ale co do istoty, czy roli jaką mają spełniać w polityce państwa nie różnią się. Jednoznacznie należy również stwierdzić, iż wiodącą rolę w modernizowaniu systemu ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do instrumentów polityki prorodzinnej odgrywa minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (MPiPS), natomiast na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych rolników prowadzone są w tym obszarze głównie prace dostosowawcze”.*

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 37-40, 266-267, 585)

1.5. W zakresie działań PROW 2007–2013 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” wskazano możliwość dofinansowania m.in. operacji polegających na wsparciu działalności gospodarczej w zakresie opieki nad dziećmi, wychowania przedszkolnego, opieki nad osobami w podeszłym wieku i osobami niepełnosprawnymi. Przewidziano także możliwość budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe, społeczno-kulturalne, w tym świetlic i domów kultury; budowy ścieżek rowerowych, placów zabaw, miejsc rekreacji oraz obiektów sportowych, jak również możliwość wspierania projektów nieinwestycyjnych, w tym przedsięwzięć edukacyjnych i warsztatowych, promocję i organizowanie twórczości kulturalnej, kultywowanie lokalnego dziedzictwa.

Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła m.in.: „(...) *realizacja PROW 2007–2013 nie jest nastawiona na osiągnięcie celów polityki społecznej, nie przewiduje się specjalnie dedykowanych zakresów wsparcia bezpośrednio ukierunkowanych na realizację polityki rodzinnej w Polsce. W ramach PROW 2007–2013 istniała jednak możliwość podjęcia inicjatyw wpisujących się w politykę rodzinną.*”

Ponadto Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła, że zakres wsparcia przewidziany w projekcie PROW 2014–2020 nie odnosi się bezpośrednio do polityki rodzinnej, a cele zostaną osiągnięte m.in. poprzez realizację priorytetu „Wspieranie włączenia społecznego, ograniczenia ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich”. Priorytet ten będzie realizowany poprzez wdrażanie działań: „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” – poddziałanie „Premie na rozpoczęcie

działalności pozarolniczej", „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Leader” – poddziałanie „Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju”. W ramach ww. działań i poddziałań, w projekcie PROW 2014–2020 przewidziano możliwość finansowania operacji w zakresie zakładania i rozwoju działalności gospodarczej, dywersyfikacji źródeł dochodów, podejmowania zatrudnienia, zachowania dziedzictwa lokalnego oraz rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury, świadczenia usług społecznych ogólnego interesu, w tym opieki nad dziećmi, nad starszymi, opieki zdrowotnej, opieki nad osobami niepełnosprawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 31-33)

Dla poszczególnych działań PROW 2007–2013 oraz PROW 2014–2020 określono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła: „(...) Realizacja działań PROW 2007–2013 rozpoczęła się w 2007 r., a zakończy się w roku 2015, w którym nastąpi finalizacja wypłat środków na rzecz beneficjentów. Natomiast przewidywany termin rozpoczęcia realizacji działań dla PROW 2014–2020 to początek 2015 r, a zakończenie to koniec 2023 r.”

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 653-654)

1.6. MRiRW uczestniczyło w kolejnych etapach międzyresortowych konsultacji i uzgodnień projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL 2020), i zaakceptowało zapisy SRKL 2020 dotyczące wyrównania szans rozwojowych w ramach edukacji przedszkolnej. W SRKL 2020 w ramach celu szczegółowego 2 „Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych” zaplanowano wskaźniki kluczowe, np. odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną (W21), którego planowana wartość docelowa dla wsi wynosi 85% oraz odsetek dzieci w wieku 3–4 lat objętych opieką przedszkolną (W21b), którego planowana wartość docelowa dla wsi wynosi 77%. Ponadto zaplanowano wskaźnik szczegółowy (W22) dotyczący zatrudnienia w grupie wiekowej 65–69 na poziomie docelowym 10,8%. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału w DSSiOR MRiRW: „MRiRW nie zgłaszało uwag do wartości wskaźników SRKL 2020 21, 21b oraz 22 odnoszących się do mieszkańców wsi. Wartości ww. wskaźników zostały opracowane na podstawie danych resortu pracy i polityki społecznej oraz GUS w związku z powyższym ich kwestionowanie MRiRW uznało za niezasadne. Różnica w wartości wskaźnika W21 w SRKL a SZRWRiR¹⁹ wynika z faktu iż, SRKL została opracowana później (2013 r.) przy wykorzystaniu aktualnych danych na dany okres. Prognozy Ministerstwa Edukacji Narodowej wskazują że wartość 85% dla wskaźnika W21 jest możliwa do osiągnięcia w roku 2020.”

(dowód: akta kontroli str. 584)

1.7. W planach działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2012–2014 dla działów administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo nie sformułowano w sposób bezpośredni celów związanych z polityką rodzinną w Polsce, gdyż – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów MRiRW – ustalone cele związane są z realizowaną przez państwo polityką rolną i rybacką.

(dowód: akta kontroli str. 6-24, 593-617)

¹⁹ W SZRWRiR wartość docelowa wskaźnika W24 (odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi w 2020 r.) wynosi 65%.

1.8. W MRiRW nie odnotowano wpływu skarg i wniosków wskazujących na niewłaściwe funkcjonowanie instrumentów wspierania rodziny realizowanych przez KRUS. Skargi i wnioski skierowane do MRiRW w związku z realizacją działań PROW 2007–2013 nie dotyczyły operacji o charakterze rodzinnym.

(dowód: akta kontroli str. 491)

1.9. Do rozwiązań ułatwiających pracownikom MRiRW godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi – poza ustawowymi udogodnieniami, tj.: urlopem macierzyńskim, dodatkowym urlopem macierzyńskim, urlopem rodzicielskim, urlopem ojcowskim, przerwami na karmienie dziecka wliczanymi do czasu pracy oraz obniżeniem wymiaru czasu pracy pracownikowi uprawnionemu do urlopu wychowawczego – należy udzielanie, na wniosek pracowników, zgody na indywidualny rozkład czasu pracy, w związku z koniecznością zapewnienia opieki nad dziećmi. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2014 r. Dyrektor Generalny MRiRW wyraził zgodę na indywidualny rozkład czasu pracy w związku z koniecznością zapewnienia opieki nad dziećmi (do lat 6) 35 pracownikom (4% zatrudnionych ogółem), a w 2013 r. – 62 pracownikom (7%).

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. w ramach rozwiązań ułatwiających godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi (do lat 6), pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy świadczyło 5 pracowników (0,6% zatrudnionych ogółem).

W MRiRW nie stosowano rozliczania czasu pracy w ujęciu miesięcznym, gdyż jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MRiRW: „(...) zgodnie z § 11 ust. 1 Regulaminu pracy (...) czas pracy w Ministerstwie nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i średnio 40 godzin w okresie rozliczeniowym wynoszącym osiem tygodni. (...)”

W budynku MRiRW wydzielono i urządzone pomieszczenie dla matki z dzieckiem. Pomieszczenie to ma powierzchnię 11 m², jest klimatyzowane i wyposażone w kanapę do wypoczynku w pozycji siedzącej lub leżącej dla kobiet w ciąży i karmiących matek, przewijak, umywalkę z ciepłą i zimną wodą oraz środki higieniczne. Jest to pomieszczenie ogólnodostępne, a korzystanie z niego nie wymaga uzyskiwania zezwolenia, tj. nie prowadzi się rejestru osób z niego korzystających. W budynku Ministerstwa nie ma również barier architektonicznych, co ułatwia poruszanie się z wózkiem dziecięcym.

(dowód: akta kontroli str. 258-260, 489-490, 619)

Ocena cząstkowa

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach posiadanych kompetencji zapewnił prawidłowe funkcjonowanie instrumentów wspierania rodziny. Działania podejmowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju polegały na aktywnym udziale w pracach legislacyjnych dotyczących m.in. nowelizacji ustawy u.s.r. Minister RiRW zaprogramował w PROW 2007–2013 oraz w projekcie PROW 2014–2020 działania umożliwiające beneficjentom realizację inicjatyw o charakterze rodzinnym, mimo że programy te nie są bezpośrednio przeznaczone do realizacji celów polityki społecznej.

2. Działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny będących we właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

2.1. Rozwój infrastruktury i usług opiekuńczych i wychowawczych na terenach wiejskich

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich MRiRW (DROW MRiRW) w sprawie działań realizowanych w PROW 2007–2013 oraz planowanych do realizacji w PROW 2014–2020, obejmujących operacje wspierające politykę rodzinną na obszarach wiejskich, sposobu ich monitorowania oraz nowelizacji przepisów w tym zakresie, wyjaśnił m.in., że w PROW 2007–2013 oraz projekcie PROW 2014–2020 nie można wskazać instrumentów, które wprost realizują cele polityki rodzinnej, a więc dane monitoringowe oraz wskaźniki przyjęte dla instrumentów w ramach programów nie są dostosowane do mierzenia skuteczności polityki rodzinnej, a uzyskane w tym zakresie rezultaty dla PROW 2007–2013 stanowią pewnego rodzaju efekt dodatkowy.

(dowód: akta kontroli str. 473)

2.1.2. Zgodnie z danymi MRiRW dotyczącymi realizacji działań PROW 2007–2013, do dnia:

- 30 czerwca 2014 r. w ramach działań TRM, RDN i WLSR zrealizowano: 41 operacji w zakresie działalności gospodarczej związanej z wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku 3–6 lat (wydatkowana kwota ogółem wyniosła 7.995,5 tys. zł, w tym 5.996,6 tys. zł z EFRROW²⁰); 3 operacje dotyczące żłobków i pozostałej opieki dziennej nad dziećmi, włączając dzieci niepełnosprawne (wydatkowana kwota ogółem wyniosła 232,9 tys. zł, w tym 174,6 tys. zł z EFRROW);
- 31 grudnia 2013 r. w ramach małych projektów zrealizowano: 2.425 operacji dotyczących remontu lub wyposażenia świetlic wiejskich i innych obiektów pełniących ich funkcje (wydatkowana kwota ogółem wyniosła 59.053,4 tys. zł, w tym 35.366,5 tys. zł z EFRROW); 831 operacji dotyczących organizacji szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym (wydatkowana kwota ogółem wyniosła 14.504,6 tys. zł, w tym 9.377,2 tys. zł z EFRROW).

Ponadto do 31 grudnia 2013 r. w ramach działania ORW oraz operacji w ramach WLSR, m.in.:

- wybudowano, przebudowano lub wyposażono 5.587 budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne (w tym świetlic, domów kultury, z wyłączeniem szkół, przedszkoli i żłobków). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 1.698.049 tys. zł;
- wybudowano, przebudowano lub wyremontowano 3.984 obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji, przeznaczonych do użytku publicznego. Całkowita wartość inwestycji wyniosła 784.517 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 35, 569-570)

²⁰ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W sprawie danych sprawozdawczych dotyczących operacji wspierających politykę rodzinną na obszarach wiejskich w ramach działań PROW 2007–2013 (np.: danych dotyczących liczby złożonych wniosków o przyznanie pomocy, liczby podpisanych umów, kwoty zrealizowanych płatności oraz efektów rzeczowych realizacji operacji), Dyrektor DROW MRiRW wyjaśnił, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w ramach sprawozdań półrocznych i rocznych przekazuje do MRiRW dane dotyczące zawartych umów oraz operacji zakończonych w podziale według zakresu operacji (np. usługi dla ludności/usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa/usługi turystyczne itp.) oraz według kategorii beneficjentów, nie zaś w podziale na operacje o charakterze rodzinnym.

(dowód: akta kontroli str. 459)

2.1.3. Z danych ARiMR²¹ dotyczących operacji o charakterze rodzinnym²² w ramach PROW 2007–2013 (działania: RDN, TRM i WLSR-TRM) wynika, że zakończono²³:

- 16 operacji o wartości 3.473,3 tys. zł (zrealizowano płatności na kwotę 1.285,8 tys. zł, utworzono 35 miejsc pracy) w ramach działania RDN;
- 94 operacje o wartości 46.381,1 tys. zł (zrealizowano płatności na kwotę 16.618 tys. zł, utworzono 144 miejsca pracy) w ramach działania TRM;
- 8 operacji o wartości 3.895,9 tys. zł (zrealizowano płatności na kwotę 1.316 tys. zł, utworzono 6 miejsc pracy) w ramach działania WLSR-TRM.

Zastępca Prezesa ARiMR poinformował także o przyczynach odrzucenia wniosków o przyznanie pomocy w ramach działań RDN, TRM, WLSR-RDN i WLSR-TRM oraz że: „(...)zestawienia dotyczą wyłącznie działań dla których wnioski o przyznanie pomocy są obsługiwane przez oddziały regionalne ARiMR. Z uwagi na fakt, iż w ramach obowiązkowej sprawozdawczości z realizacji PROW 2007–2013 samorządy województw nie mają obowiązku przekazywania do ARiMR informacji identyfikujących operacje prorodzinne w ramach działania Odnowa i rozwój wsi oraz pozostałych działań osi 4 Leader, ARiMR nie ma możliwości ich przygotowania.”

(dowód: akta kontroli str. 478-486)

Ocena cząstkowa

Zrealizowane operacje w ramach działań PROW 2007–2013, które można uznać za elementy polityki rodzinnej, służyły rozwojowi infrastruktury i usług opiekuńczych i wychowawczych na terenach wiejskich.

²¹ Stan na dzień 30 czerwca 2014 r., dane otrzymane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

²² W podziale na typy operacji: 1. Opieka dzienna nad dziećmi/żłobki, 2. Wychowanie przedszkolne/przedszkola, 3. Nauka języków obcych, 4. Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych, 5. Inne pozaszkolne formy edukacji, 6. Pomoc społeczna z zakwaterowaniem dla osób z zaburzeniami psychicznymi, 7. Pomoc społeczna z zakwaterowaniem dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych, 8. Pozostała pomoc społeczna z zakwaterowaniem.

²³ Za operacje zakończone należy uznać te, w odniesieniu do których wpłynął ostateczny wniosek beneficjenta o płatność.

2.2. Świadczenia na rzecz rodzin udzielane z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

2.2.1. Do instrumentów wspierających politykę rodzinną należy zaliczyć świadczenia na rzecz rodzin wypłacane²⁴ przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS, Kasa) w ramach systemu ubezpieczenia rolników na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁵, tj. renty rodzinne²⁶ (art. 18 pkt 3 ustawy u.s.r.) wraz z dodatkiem dla sieroty zupełnej²⁷ (art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r.) oraz zasiłki macierzyńskie (art. 15 ustawy u.s.r.).

Jak wyjaśniła Dyrektor DSSIOR MRiRW w kwestii celu wprowadzenia tych instrumentów: „Świadczenia takie (...) należą do grupy podstawowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Do wypłaty tego typu świadczeń zobowiązuje m.in. Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, której stroną jest Polska.(...)”

Kryteria przyznawania środków w ramach ww. instrumentów zostały zdefiniowane w ustawie u.s.r., która szczegółowo określa grupę osób uprawnionych do otrzymywania poszczególnych świadczeń oraz wymogi ich uzyskania.

Odnosnie do celu wprowadzenia świadczeń na rzecz rodziny Prezes KRUS poinformował²⁸: „Celem renty rodzinnej jest zabezpieczenie materialne dzieci, na wypadek śmierci jednego z rodziców, który podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Świadczenie to, przede wszystkim ułatwia dzieciom kontynuowanie nauki i zdobycie zawodu umożliwiającego start w samodzielne życie. Celem dodatku dla sieroty zupełnej jest zwiększenie środków na utrzymanie i kontynuowanie nauki przez dzieci, które nie mają obojga rodziców. Celem zasiłku macierzyńskiego jest ochrona zdrowia i zapewnienie środków utrzymania kobiecie po porodzie i jej nowonarodzonemu dziecku.”

(dowód: akta kontroli str. 441-442, 497)

Zgodnie z układem zadaniowym budżetu państwa, KRUS²⁹ jest podmiotem realizującym zadania w ramach funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodzin. Zadania w ramach tej funkcji wykonywane są przez Fundusz Emerytalno-Rentowy³⁰ (FER), z którego finansowane są m.in. wydatki na renty rolnicze wraz z dodatkami dla sierot zupełnych. FER tworzy się m.in. z uzupełniającej dotacji z budżetu państwa oraz ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Jak wyjaśnił Prezes KRUS: „(...) Środki na wypłatę emerytur i rent rolniczych oraz dodatków do tych świadczeń planuje się na podstawie prognoz liczby emerytów i rencistów oraz prognoz wysokości świadczeń. (...)”

Środki na wypłatę zasiłków macierzyńskich finansowane są z FSUSR, powołanego na mocy art. 76 ust. 1 ustawy u.s.r., finansowanego ze składek rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Fundusz ten nie jest dotowany ze środków budżetu państwa, a jego wydatki nie są uwzględniane w budżecie zadaniowym.

²⁴ Ze środków 72 części budżetowej – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, której dysponentem jest Prezes KRUS. Świadczenia te wypłacane były od 1 stycznia 1991 r. na podstawie ustawy u.s.r., a wcześniej na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.). Uchylona z dniem 1 stycznia 1991 r. – wejście w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.).

²⁵ Patrz przypis nr 3.

²⁶ Stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r. do renty rodzinnej przysługuje dodatek pielęgnacyjny (przewidziany w art. 27 ust. 1 ustawy u.s.r.) oraz dodatek dla sieroty zupełnej (art. 31 ust. 1 ustawy u.s.r.).

²⁷ Jeżeli do renty rodzinnej uprawnione są sieroty zupełne, część renty rodzinnej, przysługującej każdej z tych sierot, zwiększa się o taki dodatek.

²⁸ Informacja otrzymana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

²⁹ Jako dysponent części 72.

³⁰ Państwowy fundusz celowy.

Dla zadania 13.2 – Świadczenia społeczne³¹ określony został cel: Zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego. Realizacja tego celu monitorowana jest miernikiem: Wskaźnik terminowości realizacji wniosków emerytalno-rentowych³², gdzie planowana wartość miernika w roku 2014 to: >0,99. Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła że: „(...) na koniec 2013 r. i na koniec czerwca 2014 r. wartość miernika wyniosła „1”, była zatem zgodna z oczekiwaną. Monitoring realizacji przedmiotowego celu prowadzony jest przez KRUS na bieżąco.” Prezes KRUS poinformował ponadto: „(...) Miernik ten odzwierciedla terminowość obsługi składanych wniosków o emerytury i renty rolnicze, a obliczany jest jako stosunek liczby wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe załatwionych w terminie ustawowym do łącznej liczby wniosków załatwionych. Wartość docelowa miernika na koniec czerwca 2014 r. wyniosła „1” i była zgodna z oczekiwaną. Oznacza ona, że wszystkie wnioski o emerytury i renty rolnicze załatwione zostały w terminie ustawowym. Natomiast w 2013 r. do zadania Świadczenia społeczne przypisany był miernik prezentujący liczbę emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia z Funduszu Emerytalno-Rentowego przypadających na 100 osób ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Wartość tego miernika na koniec 2013 r. wyniosła 85,87 (wg planu 85,81).”

Sprawozdania z wykonania Planu Finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego zawierające miernik określony dla zadania 13.2. Świadczenia społeczne, Prezes KRUS przekazywał do Ministra Finansów.

Dyrektor DSSiOR MRiRW – w odniesieniu do założeń, jakie przyjęto dla oszacowania skutków finansowych wprowadzenia instrumentu – wyjaśniła m.in., że środki na wypłatę świadczeń KRUS planuje na podstawie własnych prognoz dotyczących liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych oraz prognoz wysokości świadczeń uwzględniając przewidywany wskaźnik waloryzacji, a Prezes KRUS w powyższej kwestii podał dodatkowo że: „(...) Kasa na bieżąco dokonuje analiz przyznawanych i wypłacanych świadczeń oraz monitoruje terminowość ich wypłacania. Wyniki monitorowania i analiz dają podstawę do ustalenia stopnia osiągnięcia założonych celów.”

(dowód: akta kontroli str. 443, 448-449, 498)

W sprawie przeprowadzenia analizy potrzeb przed wprowadzeniem instrumentów Prezes KRUS poinformował: „Wprowadzenie wymienionych świadczeń było kontynuacją świadczeń przyznawanych i wypłacanych przez ZUS na podstawie wcześniej obowiązujących aktów prawnych – od 1 stycznia 1978 r.; z tym, że początkowo nie był przyznawany zasiłek macierzyński tylko porodowy. Istotną wówczas była potrzeba zabezpieczenia socjalnego osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych i członków ich rodzin, analogicznie, jak w innych grupach zawodowych.”

Badane instrumenty – według wyjaśnień Dyrektor DSSiOR MRiRW – funkcjonują bez zakłóceń, gdyż świadczenia wypłacane są terminowo.

Celem dokonanej³³ w 2013 r. nowelizacji przepisów w sprawie zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników – według informacji Prezesa KRUS – było dostosowanie przepisów do obowiązujących w systemie powszechnym.

(dowód: akta kontroli str. 444, 498-499)

³¹ Do zadania 13.2.Świadczenia społeczne przypisane jest m.in. działanie 13.2.3.2. Renty oraz dodatki do tych rent.

³² Wartością bazową miernika jest rok 2012 (0,999), jednostką miary miernika: liczba.

³³ Patrz przypis nr 16.

Ponadto Dyrektor DSSiOR MRiRW stwierdziła, że skutki finansowe wprowadzonej nowelizacji pokryte zostały ze środków zgromadzonych na FSUSR, a zmiany te nie wpłynęły na płynność finansową tego funduszu oraz że nie odnotowano znaczącego wzrostu wydatków na świadczenia macierzyńskie. Prezes KRUS ponadto podał, że: *„Wprowadzona zmiana miała korzystny wpływ na finanse rodzin rolniczych, które przyjęły na wychowanie dzieci lub w ramach rodziny zastępczej spokrewnionej, o których mowa w nowelizacji”*, a także że: *„Z analiz Kasy wynika, że wprowadzona od 1 września 2013 r. zmiana dot. rozszerzenia uprawnień ubezpieczonych do zasiłku macierzyńskiego, wpłynęła na zwiększenie się liczby wypłacanych świadczeń. Z nowego rozwiązania skorzystały rodziny przyjmujące dzieci na wychowanie. Do końca 2013 r. takim rodzinom wypłacono 118 zasiłków macierzyńskich, a w I półroczu 2014 – 67.”*

Adekwatność rent rodzinnych i dodatków dla sierot zupełnych (tj. świadczeń, które nie były nowelizowane) – według wyjaśnień Dyrektor DSSiOR MRiRW – zapewniana była przez ich coroczną waloryzację.

W sprawie przeprowadzania przez KRUS kontroli w zakresie funkcjonowania badanych instrumentów, Prezes KRUS poinformował: *„Prawidłowość przyznawania prawa i ustalania wysokości wszystkich świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników jest jednym z tematów przeprowadzanych kontroli. W latach 2012–2014 nie przeprowadzono odrębnych kontroli dot. świadczeń uznawanych za instrumenty polityki prorodzinnej i nie wydano odrębnych zaleceń pokontrolnych. Kontrola na temat Prawidłowość i terminowość przyznawania i wypłaty rent rodzinnych przeprowadzona została w 2010 r. Wyniki kontroli potwierdziły, że w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych KRUS prawidłowo i terminowo ustalano prawo do świadczeń.”*

(dowód: akta kontroli str. 444, 498-499)

2.2.2. Prezes KRUS w sprawie sposobu planowania wysokości środków w części budżetowej 72 poinformował, że wysokość środków na kolejne lata budżetowe została zaplanowana na podstawie założeń do projektu budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów, w tym prognoz wskaźników makroekonomicznych, opracowanych przez Ministra Finansów przy współpracy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i innych ministrów właściwych w sprawach polityki społeczno-gospodarczej oraz wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych, tj. zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³⁴. W latach 2012–2014 Prezes Kasy przekazywał do wiadomości Ministra RiRW projekty planów finansowych KRUS, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.³⁵

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 wraz z załącznikami, uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014. (Dz. U. z 2013 r., poz. 702) – utraciło moc z dniem 1 stycznia 2014 r.

³⁵ Dz. U. Nr 68, poz. 599.

Zastępca Dyrektora DSSiOR MRiRW wyjaśniła, że: „Zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. (...) o ubezpieczeniu społecznym rolników, KRUS prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Prezes KRUS jest dysponentem odrębnej części budżetowej 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego i sporządza plan finansowy na kolejny rok budżetowy w trybie przewidzianym dla opracowania projektu ustawy budżetowej. Dokumenty planistyczne są przekazywane przez Prezesa KRUS bezpośrednio do Ministerstwa Finansów i nie wymagają akceptacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w corocznie wydawanym rozporządzeniu Ministra Finansów (...). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie bierze udziału w opracowywaniu projektów planów finansowych obejmujących państwowe fundusze celowe KRUS, tj. emerytalno-rentowego, prewencji i rehabilitacji oraz administracyjnego. Zgodnie z art. 76a ust. 1 ww. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nadzór nad funduszem składkowym pełni Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego, która zatwierdza plan rzeczowo-finansowy funduszu składkowego. Prezes KRUS przesyła do wiadomości Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi plany rzeczowo-finansowe KRUS, informacje o dokonanych zmianach oraz roczne sprawozdania z wykonania tych planów. Jednocześnie zmiany kwot przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych ujętych w planie finansowym dokonywane są zgodnie z art. 29 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...).”

W latach 2012–2014 Minister RiRW otrzymał od Prezesa KRUS dokumenty wymagane na podstawie § 3 ust. 1 i § 4 ww. rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej, tj. plany rzeczowo-finansowe KRUS, informacje o zmianach dokonanych w planie rzeczowo-finansowym, roczne sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego KRUS oraz wymagane na podstawie § 12 ust. 2, § 12 ust. 5, § 14 ust. 4 ww. rozporządzenia dokumenty z FSUSR, tj. plany rzeczowo-finansowe FSUSR oraz ich korekty, a także roczne sprawozdania finansowe FSUSR.

Jak wyjaśniła Dyrektor DSSiOR MRiRW: „(...) Ministerstwo (...) na bieżąco szczegółowo analizuje przedkładane (...) przez Prezesa KRUS dokumenty (...), jak również publikowane na stronie internetowej KRUS informacje statystyczne. Z analizy tej wynika, że KRUS należycie wykonuje zadania ustawowe (...), wypłata świadczeń emerytalno-rentowych odbywa się terminowo, a stan środków finansowych Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników nie zagraża jego płynności.”

2.2.3. W sprawie uwzględniania potrzeb finansowych związanych z funkcjonowaniem badanych instrumentów w projekcie budżetu państwa na dany rok Prezes KRUS poinformował: „(...) w latach 2012–2014 potrzeby finansowe Funduszu Emerytalno-Rentowego, w tym renty rodzinne i dodatki dla sierot zupełnych były uwzględniane w pełnym zakresie. (...) W uchwalonym budżecie państwa na dany rok w stosunku do przedłożonego projektu planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego w badanym zakresie, tj. pozycji „renty rolnicze” nie było ograniczeń środków. Renta rolnicza, w tym: renta rodzinna i dodatek dla sieroty zupełnej są to tytuły wynikające z przepisów prawnych, w przypadku braku środków na wypłatę tytułu dokonuje się zmian w planie finansowym.”

(dowód: akta kontroli str. 447, 495-501, 588-589)

Z informacji przedstawionych przez Prezesa KRUS wynika, że dokonywane w latach 2012–2014 zmiany w planie finansowym Funduszu Emerytalno-Rentowym dotyczyły m.in. zwiększenia pozycji *Renty rolne*. W 2012 r. zmiany te miały na celu zapewnienie sfinansowania waloryzacji kwotowej emerytur i rent, wynikającej z ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁶. Zmiany dokonane w planie finansowym FER w 2013 r. wynikały ze zmian w ustawie u.s.r. dotyczących m.in. wypłat od dnia 1 stycznia 2013 r. 100% części uzupełniającej emerytur rolniczych i rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy zamiast 50%.

2.2.4. Wydatki³⁷ z FER na renty rodzinne wyniosły: 455.304 tys. zł w 2010 r., 471.145 tys. zł w 2011 r., 512.199 tys. zł w 2012 r., 541.409 w 2013 r. oraz 278.038 tys. zł do 30 czerwca 2014 r.

Wydatki na dodatki dla sieroty zupełnej wyniosły: 29.031 tys. zł w 2010 r. (świadczeniem objęto³⁸ 7.039 dzieci), 30.342 tys. zł w 2011 r. (7.098 dzieci), 31.851 tys. zł (7.143 dzieci), 33.744 tys. zł (7.262 dzieci) oraz 17.328 tys. zł do 30 czerwca 2014 r. (7.379 dzieci).

Koszty obsługi zadań związanych z realizacją ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz koszty obsługi innych zadań zleconych wykonywanych przez KRUS ujmowane były ogółem w planie finansowym Funduszu Administracyjnego, w związku z tym nie można wyszczególnić kosztu obsługi poszczególnych świadczeń. Prezes KRUS poinformował: *„Renta rodzinna i dodatek dla sieroty zupełnej jest jednym z elementów planu Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wszystkie koszty obsługi systemu emerytalno-rentowego są ujęte w planie finansowym Funduszu Administracyjnego. Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników naliczany jest odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego na Fundusz Administracyjny na obsługę świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego w wysokości do 3,5% planowanych wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego, tj. 2012 r. – 466.600 tys. zł (2,8%), 2013 r. – 455.600 tys. zł (2,7%), plan 2014 r. – 456.600 tys. zł (2,7%).”*

Wydatki z FSUSR na zasiłki macierzyńskie wyniosły: 99.422 tys. zł w 2010 r. (89% planu po zmianach), 96.392 tys. zł w 2011 r. (91,1%), 100.237 tys. zł w 2012 r. (95%), 97.755 tys. zł w 2013 r. (88,9%) oraz 45.093 tys. zł do 30 czerwca 2014 r. (40,4%).

W sprawie przyczyn niższego wykonania zaplanowanych wydatków na zasiłki macierzyńskie w 2010 r. (89%) i 2013 r. (88,9%) Prezes KRUS poinformował: *„(...) Planując wydatki na zasiłki macierzyńskie w 2010 roku, uwzględniono znaczny wzrost kwoty wypłaconych świadczeń w 2009 roku, który wyniósł 16,9% w porównaniu z 2008 r. W 2012 roku również nastąpił wzrost wypłaconych świadczeń o 4%, porównując z kwotą wypłaconą w 2011 roku. Uwzględniając te tendencje zaplanowano wydatki na świadczenia macierzyńskie w roku 2010 i 2013.*

³⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 118 – wygasła 31 grudnia 2012 r.

³⁷ Pozycja renty rolnicze w planie FER obejmuje łącznie: renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne oraz dodatki do rent: pielęgnacyjne i dodatki dla sieroty zupełnej. Po raz pierwszy w 2014 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 wykazano w projekcie planu FER w części F. Dane analityczne pozycję "dodatek dla sierot zupełnych" w kwocie 34.672 tys. zł.

³⁸ Średnia w miesiącu.

Faktycznie liczba wypłaconych zasiłków macierzyńskich w 2010 i 2013 roku spadła w porównaniu do 2009 i 2012 roku, odpowiednio o 4,54% i o 7,36%. Niższe wykonanie zaplanowanych zasiłków macierzyńskich wynika również z sytuacji demograficznej w Polsce (w tym również na terenach wiejskich). Zasiłki macierzyńskie są świadczeniami krótkoterminowymi, mają charakter jednorazowy i nie wynikają z długoterminowych decyzji. (...) Środki pozostające z niewykonanej kwoty zaplanowanych świadczeń przechodzą na następny rok obrotowy."

Koszty obsługi zadań związanych z realizacją ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników były ujmowane ogółem w planie finansowym Funduszu Administracyjnego KRUS.

(dowód: akta kontroli str. 450-451, 495-501, 575)

2.2.5. W sprawie mierzenia skuteczności wewnętrznej i zewnętrznej oraz efektywności realizowanych instrumentów w odniesieniu do celu, w jakim został utworzony, a także osiągnięcia założonych celów i wskaźników Zastępca Dyrektora DSSiOR MRiRW wyjaśniła: *"(...) Zgodnie z ustawą budżetową, KRUS (jako dysponent części 72) jest podmiotem realizującym zadania w ramach m.in. funkcji 13 (Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodzin). W ramach tej funkcji wykonywane są zadania poprzez Fundusz Emerytalno-Rentowy (państwowy fundusz celowy). Dla zadania 13.2 – Świadczenia społeczne, określony został cel: Zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego. Realizacja tego celu monitorowana jest miernikiem: Wskaźnik terminowości realizacji wniosków emerytalno-rentowych. Monitoring realizacji przedmiotowego celu prowadzony jest przez KRUS na bieżąco. Z informacji przekazanej przez KRUS wynika, że miernik ten zapewnia skuteczność i efektywność działań w zakresie planowania środków na wypłatę świadczeń. Spełnia zatem oczekiwania i wobec tego nie planuje się jego zmiany."*

W MRiRW nie prowadzono monitoringu funkcjonowania i oddziaływania realizowanych przez KRUS instrumentów. Naczelnik Wydziału DSSiOR MRiRW wyjaśniła, że badanie budżetów gospodarstw domowych prowadzi corocznie Główny Urząd Statystyczny.

MRiRW nie prowadziło również kontroli w KRUS w zakresie funkcjonowania przedmiotowych instrumentów wsparcia rodzin. Naczelnik Wydziału w DSSiOR MRiRW stwierdziła, że: *"(...) Nie odnotowano (...) konieczności przeprowadzenia kontroli w tym zakresie. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych przez KRUS odbywa się terminowo, co wynika ze sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych KRUS oraz sprawozdań z działalności KRUS, jak również z kwartalnych informacji statystycznych sporządzanych przez KRUS i publikowanych na stronie internetowej KRUS. Kontrola decyzji KRUS w sprawie przyznawania świadczeń (w tym rent rodzinnych, zasiłków macierzyńskich) należy do właściwości sądu (zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – art. 36 ust. 3)."*

Ponadto Dyrektor DSSiOR MRiRW wyjaśniła, że: „Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (...) Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, może wydawać kierownikom tych urzędów wiążące ich wytyczne i polecenia, które nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (art. 34a). Minister przedstawia na Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących działania podległych mu urzędów centralnych.”

2.2.6. Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy u.s.r., w posiedzeniach Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Rada Rolników) uczestniczą z głosem doradczym minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw rozwoju wsi, minister właściwy do spraw finansów publicznych i Prezes KRUS, lub ich przedstawiciele. Przedstawiciele Ministra RiRW uczestniczyli w posiedzeniach: Rady Rolników oraz Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (na podstawie § 6 ust. 1 pkt 2 Statutu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników³⁹).

Dyrektor DSSiOR MRiRW w sprawie udziału w posiedzeniach Rady Rolników podała, że: „Przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju wsi biorąc udział w posiedzeniach Rady Rolników może uczestniczyć w dyskusji w zakresie tematów poruszanych na posiedzeniu, zgodnie z ustalonym porządkiem obrad, nie ma natomiast prawa udziału w głosowaniu nad podejmowanymi przez Radę Rolników uchwałami.”

Ponadto Dyrektor DSSiOR MRiRW stwierdziła, że inicjowanie przez przedstawicieli Ministra RiRW działań na rzecz polityki rodzinnej na forum Rady Nadzorczej FSUSR mogłoby wykraczać poza zakres ich kompetencji⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 270, 443, 452-455, 585-586, 653-654)

Ocena cząstkowa

W ramach posiadanych kompetencji, Minister RiRW analizował dokumenty przedkładane przez Prezesa KRUS, tj. plany finansowe i sprawozdania z ich wykonania, a jego przedstawiciele uczestniczyli w posiedzeniach Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustalonym stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

³⁹ Nadanego Zarządzeniem Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Dz. Urz. MRiRW Nr 30, poz. 37 ze zm.).

⁴⁰ Do kompetencji Rady Nadzorczej FSUSR należy stały nadzór nad działalnością Funduszu, w ramach którego jej poszczególni członkowie mają prawo w szczególności do: żądania wyjaśnień od Zarządu oraz przeglądania dokumentów FSUSR. Do kompetencji Rady Nadzorczej FSUSR należy również: zatwierdzanie rocznych planów rzeczowo-finansowych, dokonywanie wyboru podmiotu do przeprowadzania badania sprawozdania finansowego, zatwierdzanie sprawozdania finansowego, zatwierdzanie sprawozdania z działalności, rozpatrywanie spraw wniesionych przez Zarząd, wyrażanie zgody na nabycie lub zbycie nieruchomości przez FSUSR (§11 Statutu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

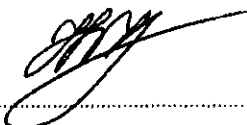
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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 5 grudnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.