



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.02.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 31 Praca oraz wykonanie w 2016 roku planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Żarek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/7/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.2. Jadwiga Raczyńska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/8/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.3. Marek Przystolik, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/11/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r.4. Piotr Nareł, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/10/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r.5. Dorota Paszkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/20/2017 z dnia 1 marca 2017 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-12)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS); ul. Nowogrodzka 1/3/5; 00-513 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Rafalska, Minister od dnia 16 listopada 2015 r., Władysław Kosiniak-Kamysz do dnia 16 listopada 2015 r.
	(dowód: akta kontroli str. 13)

II. Wprowadzenie – część 31 budżetu państwa Praca

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016¹ w części 31 Praca.

W ramach części 31 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu: zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, stosunków i warunków pracy, wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, zbiorowych stosunków pracy i sporów zbiorowych, związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

W 2016 r. dochody w części 31 wyniosły 41.802 tys. zł, w tym 5.160 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez jednostkę kontrolowaną. Wydatki budżetu państwa zrealizowano

¹ Ustawa budżetowa z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm..

w wysokości 351.514 tys. zł, w tym 91.244 tys. zł stanowiły wydatki jednostki kontrolowanej. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1.361.397 tys. zł, w tym 53.061 tys. zł w ramach jednostki kontrolowanej.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 31 Praca.

W wyniku kontroli 41,7% zrealizowanych w części 31 wydatków budżetu państwa i 3,4% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków na 2016 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 31.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 31 – Praca. Sprawozdania łączne dysponenta części 31 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na długotrwałym okresie procedowania wniosków poprzedzającym zawieranie umów o dofinansowanie w ramach PO WER (od 125 dni do 455 dni) licząc od daty oceny formalnej wniosku.

NIK zwraca uwagę na niski poziom wykorzystania środków europejskich przy realizacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: PO WER), bowiem w przypadku projektów konkursowych rozliczenia wydatków kwalifikowalnych do końca 2016 r. wyniosły tylko 6,5%, a w trybie pozakonkursowym – 26%.

IV. Wyniki kontroli w części 31 budżetu państwa - Praca

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody dla części 31- Praca wyniosły 41.802 tys. zł i były niższe o 20,4% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016 (52.522 tys. zł) i niższe o 11,1% w porównaniu do 2015 r. (46.999 tys. zł), z tego:

- w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 1.191 tys. zł, tj. 2,8% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31;

⁴ w kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. w przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1015, ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2010 r. poz. 1773).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

- w dziale 750 *Administracja publiczna* – 5.824 tys. zł, tj. 13,9% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31;
- w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 34.779 tys. zł, tj. 83,2% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31;
- w dziale 921 *Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego* – 8 tys. zł, 0,02% ogółu dochodów zrealizowanych w części 31, nie były planowane w ustawie budżetowej.

Niższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z mniejszego zapotrzebowania na usługi świadczone przez Ochotnicze Hufce Pracy (dalej: OHP) w rozdziale 85366 oraz mniejszych niż zakładano wpływów ze zwrotów dotacji, odsetek od dotacji, płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) w rozdziale 15012.

(dowód: akta kontroli str. 2415-2417; 2598-2612)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 31 Praca wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 3.304 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były niższe o 4.300 tys. zł (56,5%). Dotyczyły one:

- należności od beneficjentów z tytułu niewywiązywania się przez nich z warunków umów o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 1.837 tys. zł;
- kar umownych, naliczonych odsetek od tych kar, należności pracowników za częściowy zwrot kosztów nauki oraz zwrotów nieprawidłowo wykorzystanych dotacji w dziale 750 *Administracja publiczna* – 803 tys. zł;
- usług świadczonych na rzecz kontrahentów zewnętrznych przez jednostki OHP, sprzedaży wyrobów wytwarzanych w ramach usług świadczonych przez OHP oraz usług świadczonych przez Ośrodki Szkolenia Zawodowego w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 664 tys. zł.

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 1.815 tys. zł i były niższe o 2.182 tys. zł, tj. o 54,6% od zaległości na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2466-2467; 2473-2474; 2484-2485; 2492-2494)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 31 Praca zostały zrealizowane w kwocie 351.514 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach. w porównaniu do roku 2015 wydatkowano o 57.683 tys. zł mniej, tj. o 14,1%. Ponadto w 2016 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1.361.397 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. w porównaniu do 2015 r. nastąpił wzrost wydatków o 357.863 tys. zł, tj. 35,7%, co było spowodowane m.in. przeniesieniem środków z części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach POWER.

(dowód: akta kontroli str. 2461-2465; 2487-2490; 2504-2513; 5030-5033)

Wydatki zostały głównie poniesione w dziale 750 *Administracja publiczna* i w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*.

W dziale 750 wydatkowano 103.711 tys. zł (88,3% planu po zmianach), w tym:

- w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 70.039 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące – 59.494 tys. zł (m.in. wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 34.836 tys. zł, składki do organizacji międzynarodowych – 13.291 tys. zł); wydatki majątkowe 2.286 tys. zł (budownictwo inwestycyjne – 1.274 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 1.012 tys. zł);

współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 8.229 tys. zł⁸; świadczenia na rzecz osób fizycznych – 30 tys. zł;

- w rozdziale 75071 *Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich*⁹ (dalej: CRZL) - 5.000 tys. zł (100% planu po zmianach) przeznaczono na wydatki bieżące – 4.355 tys. zł (wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3.009 tys. zł oraz pozostałe wydatki – 1.346 tys. zł); świadczenia na rzecz osób fizycznych – 639 tys. zł; współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 6 tys. zł;
- w rozdziale 75083 *Funkcjonowanie Rady i Biura Rady Dialogu Społecznego* – 5.446 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące – 4.087 tys. zł (wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń - 282 tys. zł oraz pozostałe wydatki – 3.805 tys. zł); świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.359 tys. zł (ryczałty dla członków Rady Dialogu Społecznego za udział w pracach Rady; zakup okularów korekcyjnych i odzieży roboczej);
- w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* – 21.185 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące – 21.104 tys. zł¹⁰; współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 80 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 tys. zł.

W dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 240.472 tys. zł (97,4% planu po zmianach), z tego:

- w rozdziale 85336 *OHP* – 236.180 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące – 230.883 tys. zł (wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń – 158.146 tys. zł oraz pozostałe wydatki – 72.737 tys. zł); wydatki majątkowe – 3.597 tys. zł (budownictwo inwestycyjne – 3.049 tys. zł¹¹ i zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem – 548 tys. zł¹²); współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 1.126 tys. zł¹³; świadczenia na rzecz osób fizycznych – 574 tys. zł;
- w rozdziale 85395 *Pozostała działalność* – 4.292 tys. zł przeznaczono na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

Wykonanie wydatków części 31 Praca, według grup ekonomicznych, przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2.613 tys. zł (97,6% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2015 r. o 1.450 tys. zł, tj. o 125% (1.163 tys. zł); wzrost wydatków w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wynikał głównie z zapewnienia środków finansowych na ryczałty dla członków Rady Dialogu Społecznego za udział w pracach Rady oraz na odprawy dla pracowników CRZL w związku z zakończeniem działalności Centrum z dniem 31 sierpnia 2016 r.;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych wynosiły 328.796 tys. zł (98,1% planu po zmianach) i były wyższe od wydatków na ten cel w 2015 r. o 10.248 tys. zł, tj. o 3,2% (318.548 tys. zł);
- wydatki majątkowe wyniosły 6.353 tys. zł (77,4% planu po zmianach) i były niższe od wydatków na ten cel w 2015 r. o 129 tys. zł, tj. o 2% (6.482 tys. zł);

⁸ z tego: Program Operacyjny Kapitał Ludzki – 13 tys. zł; Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020 – 5.884 tys. zł, z przeznaczeniem na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnym w ramach wsparcia kadrowe MRPIPS w 2016 r. i Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – 2.332 tys. zł.

⁹ Zgodnie z zarządzeniem: nr 46 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie likwidacji Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (Dz. Urz. Min. Rodz. Prac i Pol. Społ. poz. 50) i nr 30 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 czerwca 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie likwidacji CRZL (Dz. Urz. Min. Rodz. Prac i Pol. Społ. poz. 30) z dniem 31 sierpnia 2016 r. zakończyło funkcjonowanie CRZL.

¹⁰ z tego: realizacja Programu Wieloletniego pn. „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – III etap” – 21.000 tys. zł.

¹¹ Min. zadania pn.: „Nadbudowa, rozbudowa i przebudowa istniejącego budynku magazynowego CKiW w Tarnowie z przeznaczeniem na warsztaty szkolne” – 512 tys. zł; „Przebudowa budynku Internatu Ochotniczych Hufców Pracy w Centrum Kształcenia i Wychowania w Pleszewie” – 431 tys. zł; „Kontynuacja przebudowy zespołu obiektów szkolnych przy ul. Zamenhofa 1 w Zielonej” – 707 tys. zł; „Przebudowa bocznej klatki schodowej w budynku hotelowym „Relaks” w Wiśle” – 125 tys. zł; „Budowa Ośrodka Szkolenia i Wychowania OHP w Strzelcach Krajeńskich” – 148 tys. zł; „Budowa budynku warsztatów szkoleniowych dla potrzeb Ośrodka Szkolenia i Wychowania w Starachowicach” – 797 tys. zł.

¹² Zadania pn.: „Wymiana wyeksploatowanych urządzeń oraz doposażenie warsztatów szkoleniowych” – 273 tys. zł oraz „Wymiana wyeksploatowanych środków transportu” – 274 tys. zł.

¹³ w tym Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – 1.111 tys. zł.

- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosło 13.752 tys. zł (53,3% planu po zmianach) i było niższe od wydatków na ten cel w 2015 r. o 69.252 tys. zł, tj. o 83,4% (83.004 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 38.076,5 tys. zł, tj. 41,7% wydatków MRPiPS (91.244 tys. zł). Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS), czyli z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości. Badaniem objęto 81 zapisów księgowych na kwotę ogółem 38.076,5 tys. zł (próba wydatków dobranych celowo wyniosła 404,9 tys. zł), w tym w grupie wydatków majątkowych 9 zapisów na kwotę 1.766,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących MRPiPS pozapłacowych 73 zapisy na kwotę 36.309,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1062-1071; 1410-1474; 5041-5053)

Zamówienia publiczne

W 2016 r. w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne, zawarto 32 umowy o łącznej wartości 37.762,1 tys. zł brutto na realizację usług, dostaw i robót budowlanych. Na realizację tych umów w 2016 r. wydatkowano kwotę 6.353 tys. zł, w tym z części 31 budżetu państwa – Praca sfinansowano (współfinansowano) sześć umów na kwotę 1.616,9 tys. zł, tj. 25,5% ogółu wydatkowanej kwoty.

Z wyłączeniem procedur¹⁴ określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej: ustawa Pzp), w części 31 – Praca, przeprowadzono dwa postępowania o zamówienie publiczne w przedmiocie najmu powierzchni biurowej i magazynowej. Łączna wartość tych zamówień wyniosła 1.239 tys. zł. MRPiPS (dysponent środków budżetu państwa III stopnia) w 2016 r. zawarło 456 umów o wartości poniżej 30 tys. euro. Łączna wartość tych umów wyniosła 6.017,4 tys. zł, a wykonanie 5.125,2 tys. zł. z części 31 – Praca finansowano (współfinansowano) 244 umowy na łączną kwotę 1.810,8 tys. zł, tj. 35,3% wykonania ogółem.

Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. w badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 2.590,9 tys. zł, stanowiącej 6,8% badanej próby, pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy trzech¹⁶ postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w MRPiPS w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 2.027,7 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp. Także w wyniku analizy ośmiu umów¹⁷ na kwotę 605,3 tys. zł finansowanych (współfinansowanych) z części 31 – Praca, pod kątem prawidłowości niestosowania ustawy Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁴ Zob. art. 4 pkt 3 lit. i Prawo zamówień publicznych.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

¹⁶ 1) Umowa z 17 maja 2016 r. nr 3/1/BA/PN/2016 na kwotę 974,9 tys. zł – przedmiotem zamówienia było wykonanie robót budowlanych w zakresie instalacji klimatyzacyjnej na terenie nieruchomości w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 oraz wykonywanie czynności konserwacyjnych tej instalacji; w 2016 r. wydatkowano kwotę 1.025,5 tys. zł (96% wartości umowy); 2) umowa z 29 grudnia 2016 r. nr 24/DI/PN/2016 na kwotę 436,7 tys. zł – przedmiotem zamówienia było świadczenie opieki serwisowej (maintenance) producenta oprogramowania dla posiadanego przez Ministerstwo oprogramowania IBM: Domino Enterprise Client Access Authorised Used – 900 users oraz Domino Enterprise Server (PVU) D55JELL – 800 PVU; w 2016 r. wydatkowano kwotę równą 100% wartości przedmiotu umowy; 3) umowa z 1 grudnia 2016 r. nr 27/DI/PN/2016 na kwotę 523,4 tys. zł – przedmiotem zamówienia była dostawa, instalacja i konfiguracja urządzeń kryptograficznych HSM (Hardware Security Module) wraz z przeniesieniem licencji będących w posiadaniu Ministerstwa; w 2016 r. wydatkowano kwotę równą 100% wartości przedmiotu umowy.

¹⁷ 1) DRP-III/34/PB/2016 - Usługa związana z organizacją w Hotelu Rest seminarium warsztatowego dla pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia w ramach projektu "Eurodoradztwo Polska" w Programie ERASMUS+; 2) 2016/9-cz.10/MRPIPS - Zakup i dostawa 1 szt. fabrycznie nowego, nieużywanego, wyprodukowanego w 2016 r. samochodu Peugeot Partner Tepee; 3) DWF-PT/POWER/26/16 - Opracowanie Metodologii prowadzenia monitoringu działań jednostek administracji rządowej i samorządowej pod kątem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami; 4) DWF-PT/POWER/120/16 - Dostawa 12 notebooków wraz z systemem operacyjnym oraz oprogramowaniem biurowym, 12 drukarek laserowych mono, 2 projektorów oraz 100 pamięci flash; 5) F/3/BA/2016 (327014/W) - wykonywanie usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym oraz usługi Poczta Firmowa; 6) F/8/BA/2016 – j.w.; 7) F/5/BA/2016 - Wykonanie robót budowlanych na terenie nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie; 8) F/22/BA/2016 - Zakup 1 sztuki fabrycznie nowego, nieużywanego, wyprodukowanego w 2016 r. samochodu marki Ford Transit.

Rezerwy celowe

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 142,9 tys. zł, tj. 82,1% kwoty uruchomionej, m.in. na sfinansowanie wynagrodzenia i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osoby odwołanej z kierowniczego stanowiska – 48 tys. zł (100%); dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla czterech urzędników służby cywilnej mianowanych – 25,1 tys. zł (94,7%); zadania pn. „Eko-Logika” – 18 tys. zł (100%); projektu „Eurodoradztwo Polska” w Programie Erasmus+ – 51,8 tys. zł (63,6%). Niskie wykorzystanie ostatniej rezerwy spowodowane było oszczędnościami wynikającymi z różnic kursowych oraz wyłonieniu najtańszych ofert w za-kresie realizacji projektu.

Szczegółowym badaniem objęto rezerwę celową, której środki w wysokości 18 tys. zł¹⁸ (przed korektą 18,3 tys. zł¹⁹) przeznaczone były na realizację²⁰ zadania pn. „Eko-Logika”. Projekt został w całości zrealizowany przez Podlaską Wojewódzką Komendę OHP, a jego efektem rzeczowym było m.in. zorganizowanie i przeprowadzenie edukacji ekologicznej²¹ dla 160 osób w obszarze racjonalnego gospodarowania odpadami i ochrony powierzchni Ziemi, ochrony atmosfery, ochrony różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów.

(dowód: akta kontroli str.1475-1547)

Blokowanie wydatków

W 2016 r. Minister dokonał ośmiu²² blokad w zakresie wydatkowania środków w części 31 Praca na kwotę 10.465,7 tys. zł. W wyniku analizy dokonanych blokad nie stwierdzono opóźnień w podjęciu decyzji o blokowaniu wydatków ani przypadków blokowania wydatków w związku z niegospodarnością. Decyzje o blokadzie wydatków były podejmowane po otrzymaniu informacji od dysponentów niższego stopnia lub departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań o niewykorzystaniu środków w ramach planu wydatków.

(dowód: akta kontroli str.1548-1593)

Zatrudnienie i wynagrodzenie

Przeciętne zatrudnienie w części 31 w 2016 r., w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 6.775 osób i było niższe w porównaniu z 2015 r. o 119 osób (1,7%). Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi dysponenta części 31 – Praca wyniosły 178.186 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2015 r. o 5.195 tys. zł (o 3%). Limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 2.192 zł i w porównaniu z 2015 r. było wyższe o 101 zł (o 4,8%).

W 2016 r. przeciętne zatrudnienie Ministerstwa w części 31 wyniosło 414 osób i w porównaniu z 2015 r. było niższe o 34 osoby (7,6%). Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 35.167 tys. zł. Były one wyższe od wydatków w 2015 r. o 1.143 tys. zł (3,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.079 zł i w porównaniu z 2015 r. było wyższe o 750 zł (11,9%).

Ministerstwo w tytule wzrostu wynagrodzeń pracowników objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe otrzymało w 2016 r. dodatkowe środki w wysokości łącznej: 2.228 tys. zł, z tego w cz. 31 – 1.246 tys. zł.

¹⁸ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 października 2016 r. znak: MF/FG2.4143.3.69.2016.MF.370.K01.

¹⁹ Decyzja Ministra Finansów z dnia 23 marca 2016 r. znak: MF/FG2.4143.3.69.2016.MF.370.

²⁰ Na podstawie umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania nr 018/15/B-EE/PO-478/BP zawartej w dniu 14 grudnia 2015 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku.

²¹ Przeprowadzono 16 prelekcji oraz zorganizowano osiem konkursów i osiem pikników ekologicznych.

²² Decyzje: 1) z dnia 20 października 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.77.2016.IJ, 2) z dnia 2 listopada 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.87.2016.IJ, 3) z dnia 4 listopada 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.88.2016.IJ, 4) z dnia 24 listopada 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.98.2016.IJ, 5) z dnia 5 grudnia 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.94.2016.IJ, 6) z dnia 8 grudnia 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.105.2016.IJ, 7) z dnia 21 grudnia 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.116.2016.IJ i 8) z dnia 28 grudnia 2016 r., znak: BBF.I.3101.2.119.2016.IJ.

Limit wynagrodzeń bezosobowych dla części 31 budżetu państwa wynosił 1.818 tys. zł. W ciągu roku wydatki te zostały zwiększone o 11 tys. zł, do kwoty 1.829 tys. zł. Wydatki wykonano na poziomie 602 tys. zł (odpowiednio 432 tys. zł i 171 tys. zł), co stanowiło 32,91% planu po zmianach (odpowiednio 57,3% i 15,9%). Kwoty niewykorzystane dotyczyły głównie oszczędności uzyskanych przy z realizacją zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa. Ponadto w trakcie roku dokonano blokady środków na kwotę 224 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1072-1168)

Umowy cywilnoprawne

W 2016 r., w części 31 – Praca, zawarto 131 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, tj. o 44% więcej w porównaniu do 2015 r., o łącznej wartości 359,3 tys. zł. Wydatki na te umowy wyniosły 239,5 tys. zł, tj. o 55% więcej w porównaniu do 2015 r. Zwiększenie liczby i wartości umów cywilnoprawnych finansowanych z części 31, było spowodowane obsługą PO WER.

Prace zlecano osobom spoza Ministerstwa (119 umów o łącznej wartości 330,4 tys. zł, na które wydatkowano 213,3 tys. zł). w szczególności w ramach 109 umów cywilnoprawnych na kwotę 148,3 tys. zł zleconych przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: DWF) finansowano ze środków Pomocy Technicznej PO WER prace dotyczące m.in.: wykonania usług opracowania projektów rozstrzygnięć środków odwoławczych, tj. protestów od oceny wniosków o dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego; sporządzania oceny merytorycznej wniosków o przyznanie środków europejskich; weryfikacji końcowych wniosków o płatności złożonych przez beneficjentów konkursowych; uczestnictwa w panelach członków Komisji Oceny Projektów; czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania likwidacyjnego jednostki budżetowej CRZL. w pozostałych przypadkach umowy zlecały: Biuro Administracyjne, Departament Rynku Pracy oraz Biuro Ministra.

Ponadto w 2016 r. Ministerstwo zawarło 12 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, na łączną kwotę 77 tys. zł, które były współfinansowane ze wszystkich trzech części budżetowych. Wykonanie w 2016 r. 11 umów wyniosło 42,2 tys. zł, z tego z części 31 – 25,3 tys. zł. Przedmiotem tych umów było m.in.: zaprojektowanie i wykonanie materiałów infograficznych do promocji programu „Rodzina 500+”; ocena wybranych elementów gospodarki finansowej Ministerstwa w latach 2014-2015 oraz przeprowadzenie badania audytowego w temacie „System zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 1142-1168)

Dotacje celowe

Dotacje celowe w części 31 – Praca zaplanowano w ustawie budżetowej w ramach wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 11.593 tys. zł, z tego w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 11.411 tys. zł oraz w dziale 750 *Administracja publiczna* – 182 tys. zł. w ciągu roku kwotę dotacji zmniejszono do 8.895 tys. zł, z której wydatkowano 4.355 tys. zł (49% planu po zmianach). Środki wydatkowano na końcowe rozliczenia w ramach PO KL oraz na 71 umów podpisanych w ramach PO WER (rozdział 85395 *Pozostała działalność*). Niewykonanie planu spowodowane było przesunięciem terminów podpisania umów z beneficjentami wyłonionymi w trybie konkursowym w ramach PO WER na rok 2017 oraz zwrotami niewydatkowanych środków na koniec roku.

Badaniem objęto 14 umów²³ na podstawie doboru celowego spośród 67 realizatorów, z którymi w 2016 r. podpisano umowy w ramach PO WER 2014-2020. Łączna wartość zbadanych umów wyniosła 175.045,5 tys. zł, z tego część dotycząca budżetu państwa 13.584,6 tys. zł (7,8% wartości łącznej zbadanych umów). Na ich realizację w 2016 r. wydatkowano łącznie 46.174,9 tys. zł (26,4% wartości zbadanych umów), z tego ze środków budżetu

²³ 1) POWR.02.06.00-00-0006/15, 2) POWR.02.09.00-00-0004/16, 3) POWR.02.05.00-00-0029/15, 4) POWR.02.04.00-0014/15, 5) POWR.02.08.00-00-0002/15, 6) POWR.01.03.01-00-0234/15, 7) POWR.01.03.01-00-0235/15, 8) POWR.02.04.00-00-0035/16, 9) POWR.01.03.01-00-0159/15, 10) POWR.01.03.01-00-0260/15, 11) POWR.01.03.01-00-0220/15, 12) POWR.01.03.01-00-0222/15, 13) POWR.01.03.01-00-0073/15, 14) POWR.02.04.00-00-0027/15.

państwa 3.348,8 tys. zł (1,9% wartości zbadanych umów). w próbie objętej badaniem zwroty niewykorzystanych w 2016 r. środków krajowych wyniosły 160,4 tys. zł. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, przeznaczono je na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str.1023-1059; 3717-3729; 3744; 3766; 3781)

Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu środków europejskich w części 31 – Praca zostały zaplanowane w łącznej kwocie 943.480 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany²⁴ w planie wydatków zwiększyły plan wydatków do kwoty 1.364.689 tys. zł. W ramach powyższych wydatków realizowane były: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, PO WER oraz Regionalne Programy Operacyjne (dalej: RPO) na lata 2014-2020. Wydatki zostały poniesione głównie w dziale 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* – 1.361.109 tys. zł (145% ustawy budżetowej i 99,8% planu po zmianach), z tego:

- rozdział 85322 *Fundusz Pracy* (dalej: FP) – 1.290.581 tys. zł, w tym 930.706 tys. zł wydatkowane na realizację PO WER oraz 359.875 tys. zł na RPO;
- rozdział 85336 *OHP* – 17.755 tys. zł, w tym 17.669 tys. zł na realizację PO WER i 86 tys. zł na RPO;
- rozdział 85395 *Pozostała działalność* – 52.773 tys. zł, na które składały się dofinansowania w formie płatności dla beneficjentów projektów konkursowych w ramach PO WER.

W 2016 r. Ministerstwo ogłosiło 16 konkursów w ramach PO WER na łączną kwotę ok. 179,2 mln zł i 11 naborów pozakonkursowych na łączną kwotę ok. 320,3 mln zł (nie licząc naborów powtórzonych i uzupełniających). Do końca 2016 r. Ministerstwo w ramach 104 umów o dofinansowania projektów wydatkowało kwotę 595,1 mln zł (ok. 29% alokacji PO WER). Cel kontraktacji zaplanowany przez Instytucję Zarządzającą (dalej: IZ) na rok 2016 dla MRPiPS wyniósł 368 mln zł. W roku 2016 zakontraktowano kwotę 259,8 mln zł²⁵, co oznaczało wykonanie celu określonego przez IZ na poziomie 70%. Wydatki kwalifikowalne rozliczone w zatwierdzonych wnioskach o płatność przekazanych do certyfikacji w trybie konkursowym wyniosły 7.808,1 tys. zł, co stanowiło 6,51%²⁶ wartości dofinansowania zawartych umów. W trybie pozakonkursowym wydatki kwalifikowalne rozliczone w zatwierdzonych wnioskach wyniosły 128.040,9 tys. zł, co stanowiło 26% wartości dofinansowania zawartych umów.

Niski poziom kontraktacji środków w ramach poszczególnych działań, wynikał przede wszystkim z konieczności pogodzenia zadań realizowanych w ramach PO WER (w tym m.in. ogłaszanie konkursów, ocena projektów, zawieranie umów, wypłata dofinansowania i rozliczanie wniosków o płatność) z zadaniami związanymi z zamykaniem PO KL. Dyrektor Departamentu Wdrażania EFS wyjaśniła, że powyższa sytuacja spowodowana była m.in. faktem, że pomimo formalnego zakończenia okresu kwalifikowalności PO KL do zatwierdzania pozostały końcowe wnioski o płatność i rozliczania przekazanej dotacji, wypełnianie kart zamknięcia projektów oraz archiwizacja zgromadzonej w DWF dokumentacji (do zamknięcia było ok. 800 projektów).

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich na łączną kwotę 43.219,4 tys. zł, co stanowiło 3,2% wydatków budżetu środków europejskich części 31

²⁴ Zmiany wynikały z przeniesienia środków z rezerwy celowej w kwocie 419.356 tys. zł, z przeznaczeniem na zwrot wydatków poniesionych z Funduszu Pracy w ramach PO WER oraz przeniesieniem kwoty 2.320 tys. zł z części 44 – z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach PO WER oraz ze zmniejszenia wydatków o kwotę 467 tys. zł w związku z przeniesieniem ich do części 44 – Zabezpieczenie społeczne na realizację projektu pn. „System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

²⁵ Kwota kontraktacji pomniejszona o oszczędności w projektach zakończonych i rozwiązane umowy.

²⁶ Wydatki określone w planie finansowym na dany rok w przypadku projektów konkursowych dotyczą środków przekazywanych zaliczkowo do beneficjentów na realizację PO WER. Wydatki poniesione w ramach tych zaliczek są po upływie kilku miesięcy rozliczane we wnioskach o płatność. Dlatego występuje znaczne przesunięcie czasowe od momentu wypłaty zaliczki do momentu jej rozliczenia (w postaci wydatków kwalifikowalnych) we wnioskach o płatność.

Praca poniesionych w 2016 r. Wyboru próby 14 umów²⁷ dokonano na podstawie doboru celowego (największe wartości umów) spośród 67 realizatorów, z którymi w 2016 r., w wyniku przeprowadzonych ośmiu konkursów²⁸, podpisano umowy w ramach PO WER 2014-2020. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, przeznaczono je na cele lub zadania określone w umowach o do-finansowanie.

Łączna wartość tych umów wyniosła 175.045,5 tys. zł, z tego część dotycząca budżetu środków europejskich 161.460,9 tys. zł. Na ich realizację w 2016 r. wydatkowano łącznie 46.174,9 tys. zł (26,4% wartości zbadanych umów), z tego ze środków europejskich 42.826,1 tys. zł (26,5% wartości zbadanych umów).

W postępowaniach konkursowych w dziewięciu²⁹ przypadkach stwierdzono, że umowy o do-finansowanie Ministerstwo zawarło po upływie od 125 dni (4 miesiące) do 455 dni (15 miesięcy) licząc od daty oceny formalnej wniosku. Wynikało to z procedury dotyczącej realizacji poszczególnych etapów wyboru wniosków określonej w *Minimalnym zakresie regulaminu konkursu dla Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*³⁰. Nie zawierał on jednak wskazań co do terminów przeprowadzenia negocjacji. Wydłużony proces negocjacji³¹ wniosków o dofinansowanie w konkursie na projekty w ramach *Gwarancji dla młodzieży* wynikał z dużej liczby złożonych wniosków o dofinansowanie (360³²), procedur wydłużających rozstrzygnięcie konkursu (takich jak np. zmiany wersji istotnych dokumentów, tj. *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji oraz równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020; Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020*; wzoru umowy o dofinansowanie oraz ograniczeń kadrowych DWF - zmniejszenie liczby etatów z 86 do 60).

Dyrektor Departamentu Wdrażania EFS wskazała, że zgodnie z obowiązującymi w PO WER zasadami, negocjacje stanowią etap oceny merytorycznej, co oznacza, że warunkiem rozpoczęcia procesu zawierania umów było zakończenie negocjacji ze wszystkimi wnioskodawcami, którzy pomyślnie przeszli ocenę projektów. Ponadto duża liczba projektów w odpowiedzi na konkurs wpływa na wydłużenie procesu oceny wniosków i przesunięcie terminu rozstrzygnięcia konkursu. Nie było zatem możliwe zawarcie żadnej umowy wcześniej niż po ogłoszeniu listy rankingowej wszystkich projektów w danym konkursie.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia, zauważa jednak, że niski poziom wdrażania PO WER w końcu 2016 r. może stwarzać realne ryzyko, że podczas tzw. oceny śródkresowej stanu realizacji programów operacyjnych³³ (lata 2018-2019), ze względu na niski poziom certyfikacji wydatków w ramach PO WER mogą zostać dokonane np. zmniejszenia w alokacji środków. Różnice pomiędzy poziomem kontraktacji i certyfikacji wydatków,

²⁷ 1) POWR.02.06.00-00-0006/15, 2) POWR.02.09.00-00-0004/16, 3) POWR.02.05.00-00-0029/15, 4) POWR.02.04.00-00-0014/15, 5) POWR.02.08.00-00-0002/15, 6) POWR.01.03.01-00-0234/15, 7) POWR.01.03.01-00-0235/15, 8) POWR.02.04.00-00-0035/16, 9) POWR.01.03.01-00-0159/15, 10) POWR.01.03.01-00-0260/15, 11) POWR.01.03.01-00-0220/15, 12) POWR.01.03.01-00-0222/15, 13) POWR.01.03.01-00-0073/15, 14) POWR.02.04.00-00-0027/15.

²⁸ Siedem konkursów i jeden uzupełniający.

²⁹ 1) POWR.01.03.01-00-0234/15, 2) POWR.01.03.01-00-0235/15, 3) POWR.02.04.00-00-0035/16, 4) POWR.01.03.01-00-0159/15, 5) POWR.01.03.01-00-0260/15, 6) POWR.01.03.01-00-0220/15, 7) POWR.01.03.01-00-0222/15, 8) POWR.01.03.01-00-0073/15, 9) POWR.02.04.00-00-0027/15.

³⁰ Wersja 1.2 z dnia 1 kwietnia 2015 r. z erratą, rozdział 7: Ocena formalna, str. 11 i rozdział 8: Ocena merytoryczna, str. 12.

³¹ Zgodnie z zapisem *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* (podrozdział 7.4 str. 24 i podrozdział 10.4 pkt 4 str. 45) obowiązującym od 31 marca 2015 r. negocjacje stanowią część etapu oceny merytorycznej albo oceny formalno-merytorycznej, a więc przeprowadzane są przed sporządzeniem przez KOP listy projektów, o której mowa w art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.) i mogą dotyczyć zakresu merytorycznego projektu, w tym jego budżetu (np. wysokości kwoty dofinansowania).

³² Weryfikację poprawności przeszło 350 wniosków; pozytywną ocenę formalną uzyskało 231 wniosków; do negocjacji zakwalifikowano 70 wniosków, z czego do dofinansowania skierowano 67 projektów.

³³ Wskaźniki produktu i rezultatu i wskaźniki dotyczące kontraktacji oraz certyfikacji na rok 2018 (cel pośredni) oraz 2023 (cel końcowy) zostały określone w Planie Realizacji Celów Pośrednich i Końcowych PO WER. Ww. plan został zatwierdzony przez IZ pod koniec 2015 r., w rozbiu na cele szczegółowe w ramach poszczególnych Działań. Każdy z nich określa planowane do osiągnięcia zarówno wskaźniki finansowe, jak i szereg wskaźników rezultatu i produktu w odniesieniu do każdego typu projektu przewidzianego w danym celu szczegółowym. Dokument ten (PRC) jest stosowany przez IZ do celów monitorowania.

w ocenie NIK, mogą mieć istotny wpływ na generowanie wskaźników realizacji poszczególnych działań PO WER, za które odpowiedzialne jest MRPiPS.

(dowód: akta kontroli str.2434-2440; 2461-2465; 2487-2490; 2504-2513; 2613-3781)

Zobowiązania

Na koniec 2016 r. zobowiązania w części 31 budżetu państwa – Praca wyniosły 14.447 tys. zł i w porównaniu z 2015 r. były wyższe o 1.076 tys. zł, tj. o 8%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa oraz podległych i nadzorowanych jednostek (13.964 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 483 tys. zł dotyczyły m.in.: zakupu materiałów i wyposażenia, energii, usług pozostałych, opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych, szkoleń pracowników oraz różnych opłat i składek. W 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str.1060-1061)

Układ zadaniowy

Plan działalności MRPiPS na rok 2016 dla działów administracji rządowej: praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne składał się z trzech części. Zbieżne cele z zadaniami badanymi w części 31 w ramach układu zadaniowego znajdują się w częściach B i C. W części B zawarte były następujące cele: *zmniejszenie bezrobocia* z miernikiem pt. *liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy* i z jego planowaną wartością na koniec roku 546.087 osób (odpowiednik pierwszego celu w zadaniu 14.1 w z planowaną miernikiem 549.000 osób) oraz *przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy* z miernikiem pt. *liczba młodzieży objętej wsparciem w ramach działalności jednostek rynku pracy OHP* i z jego planowaną wartością na koniec roku w wysokości 1.010.800 osób (odpowiednik drugiego celu w zadaniu 14.1 w z planowaną wartością miernika 991.000 osób). W części C określono cel: *ochrona roszczeń pracowniczych* z miernikiem pt. *skuteczność ochrony roszczeń pracowniczych mierzona stosunkiem liczby osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych* (dalej: FGŚP) do liczby osób, które spełniły kryteria otrzymania pomocy z FGŚP" i jego planowaną wartością na koniec 2016 r. w wysokości 100% (cel odpowiada zadaniu 14.2 z jego planowanym miernikiem 27.926 osób).

Szczegółowe badanie pięciu zadań w ramach czterech³⁴ funkcji państwa w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego wydatków były prawidłowe. W dwóch zadaniach miernikom przypisano konkretne wartości (14.1 i 14.2), w dwóch kolejnych zadaniach (15.1 i 17.2 W) cele i mierniki określił inny dysponent, zaś w jednym zadaniu nie określono celów i mierników (22.1 W). Wartości mierników realizacji celów dla tych zadań nie osiągnęły założonego poziomu, w tym w jednym przypadku w sposób znaczący, co spowodowane było mniejszą niż zakładano liczbą osób uprawnionych do skorzystania ze środków z FGŚP. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie dostępnych źródeł danych (m.in. systemy informatyczne, informacje właściwych jednostek).

Do zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* w 2016 r. określono następujące cele: *zmniejszenie bezrobocia*, dla którego przypisano miernik o nazwie *liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy* oraz *przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy*, dla którego przypisano miernik o nazwie *aktywizacja zawodowa młodzieży realizowana przez OHP mierzona liczbą uczestnictwa w działaniach na rzecz rynku pracy*. Z kart mierników wynikało, że tryb pomiaru miernika przypisanego do pierwszego celu był ciągły, zaś do drugiego – okresowy (kwartalny pomiar). W planie według ustawy budżetowej oraz w planie po zmianach wartość pierwszego miernika przyjęto w liczbie 549 tys. osób, a wykonano na poziomie 510,8 tys. osób (93%), a drugiego – 991 tys. osób, a wykonano na poziomie 982,9 tys. osób (99,2%). Na realizację tego zadania w planie po zmianach przewidziano łącznie 1.360.140,9 tys. zł,

³⁴ 14 – Rynek pracy; 15 – Polityka zagraniczna; 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju; 22 – Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

z tego z budżetu państwa 69.559,4 tys. zł, budżet środków europejskich 1.290.581,5 tys. zł. Wykonanie wyniosło łącznie 1.359.097,4 tys. zł (99,9%), z tego budżetu państwa 68.515,9 tys. zł (98,5%), budżetu środków europejskich 1.290.581,5 tys. zł (100%). Zdaniem NIK, zastosowane cele i mierniki były adekwatne i wystarczające do oceny realizowanych zadań, ze względu na realny wpływ Ministra na osiągane rezultaty. w latach 2014-2015 do tego zadania przypisany był tylko cel *zmniejszenie bezrobocia*.

Do zadania 14.2 *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy w 2016 r.* określono cel: *zapewnienie pracownikom ochrony w zakresie należnych świadczeń niezaspokojonych przez niewypłacalnych pracodawców oraz poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, dla którego przypisano miernik o nazwie *liczba osób, którym wypłacono świadczenia z FGŚP*. Z karty miernika wynikało, że tryb pomiaru miernika był okresowy (kwartalny pomiar). w planie według ustawy budżetowej oraz w planie po zmianach wartość miernika przyjęto w liczbie 27.926 tys. osób, a wykonano na poziomie 15.764 tys. osób (56,5%). Na realizację tego zadania w planie po zmianach przewidziano z budżetu państwa kwotę 33.804,2 tys. zł. Wykonanie wyniosło 33.145,6 tys. zł (98%). Zdaniem NIK zastosowany miernik nie był miernikiem optymalnym, gdyż Minister nie ma realnego wpływu na jego realizację (podstawowym zadaniem FGŚP jest zaspokojenie roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez pracodawcę). Ponadto NIK zwraca uwagę, że MRPiPS niewłaściwie sformułowało cel zadania, gdyż zastosowany miernik nie pozwala na ocenę efektywności poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy³⁵, a odnosi się jedynie do ochrony roszczeń pracowniczych.

Do zadania 15.1 *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym* Minister w 2016 r. nie określił celu i miernika, gdyż były one definiowane przez innego dysponenta. w planie po zmianach na realizację tego zadania przewidziano ze środków budżetu państwa kwotę 15.757 tys. zł. Z wydatków poniesionych w kwocie 15.471,9 tys. zł (98,2% planu) sfinansowano głównie składkę na Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Do zadania 17.2 w *Koordinacja zarządzanie i wdrażanie realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych*, Minister w 2016 r. nie określił celu i miernika, gdyż były one definiowane przez innego dysponenta. w planie po zmianach na realizację tego zadania przewidziano łącznie 77.880,8 tys. zł, z tego ze środków budżetu państwa 23.976,2 tys. zł; ze środków europejskich 53.904,6 tys. zł. Wydatkowano łącznie 65.916 tys. zł (84,6%), z tego budżet państwa 13.110,9 tys. zł (54,7%), środki europejskie 52.805,1 tys. zł (98%). Środki te zostały przeznaczone na obsługę PO WER.

Do zadania 22.1 w *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, Minister w 2016 r. nie określił celu i miernika, gdyż w ramach tego zadania realizowana była bieżąca działalność Ministerstwa. w planie po zmianach na realizację tego zadania przewidziano łącznie 36.705,8 tys. zł, z tego ze środków budżetu państwa 35.789,5 tys. zł; ze środków europejskich 919,2 tys. zł. Wydatkowano łącznie 30.800,8 tys. zł (83,9%), z tego budżet państwa 30.545,2 tys. zł (85,3%), środki europejskie 255,6 tys. zł (27,8%).

(dowód: akta kontroli str. 1285-1474)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ministerstwo zawierało umowy o dofinansowanie projektów po upływie od 125 dni do 455 dni licząc od daty oceny formalnej wniosku.

MRPiPS niewłaściwie sformułowało cel zadania 14.2 *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy*, gdyż zastosowany miernik *liczba osób, którym wypłacono świadczenia*

³⁵ Cele i mierniki dotyczące poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy zostały określone w podzadaniach 14.2.1 *Tworzenie ram prawnych, stosunków i warunków pracy*; działanie 14.2.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy*; działanie 14.2.1.2. *Promocja i poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

z FGŚP nie pozwala na ocenę efektywności poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy³⁶, a odnosi się jedynie do ochrony roszczeń pracowniczych

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 31 – Praca i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 31 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek³⁷). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 2394-2597; 5030-5040)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Nadzór i kontrola

Opis stanu faktycznego

Minister wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych, przez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych i dokonywanie kwartalnych ocen wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zadań rzeczowych. Biuro Kontroli (BK) w 2016 r. skontrolowało 67 komórek i jednostek organizacyjnych w ramach 15 tematów kontroli. W planie kontroli zewnętrznych na 2016 r. ujęto 13 zagadnień tematycznych, w ramach których przeprowadzono 62 kontroli. BK na 2016 r. zaplanowało i przeprowadziło dwie kontrole wewnętrzne, z czego przeprowadziło jedną kontrolę dotyczącą przestrzegania w 2015 r. przez komórki organizacyjne Ministerstwa procedur w zakresie realizacji wydatków budżetowych. Działalność komórek organizacyjnych (DI i BBF) oceniono pozytywnie i nie formułowano wniosków pokontrolnych. Druga kontrola dotyczyła realizacji pomocy technicznej w ramach POPŻ 2014-2020, której wyniki nie zostały opracowane do dnia zakończenia kontroli.

Ponadto, poza kontrolami ujętymi w planie kontroli na 2016 r. przeprowadzono dodatkowo pięć kontroli doraźnych obejmujących 13 podmiotów, w tym trzy kontrole zewnętrzne (11 podmiotów) i dwie kontrole wewnętrzne (DPS i DWF).

³⁶ Cele i mierniki dotyczące poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy zostały określone w podzadaniach 14.2.1 *Tworzenie ram prawnych, stosunków i warunków pracy*; działanie 14.2.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy*; działanie 14.2.1.2. *Promocja i poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

³⁷ Ochotnicze Hufce Pracy, Zakład Wydawniczo-Poligraficzny, Centrum Partnerstwa Społecznego, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego oraz CRZL.

Przeprowadzone w 2016 r. kontrole wewnętrzne dotyczyły prawidłowości i terminowości rozpatrywania skarg i wniosków w OHP oraz prawidłowości realizowania zadań przez DWF w 2015 r.

W wyniku przeprowadzonych kontroli przez BK pozytywnie oceniono 37 jednostek, 19 pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w jednym przypadku działalność oceniono negatywnie. Kontrole 23 podmiotów zakończyły się wydaniem 32 zaleceń. Na dzień zakończenia kontroli NIK w opracowaniu pozostawało 19 wystąpień pokontrolnych.

Zadania audytowe realizowane były w oparciu o zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej plan audytu wewnętrznego na 2016 r., opracowany zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego³⁸. w 2016 r. audytem i kontrolą objęto m.in. wykorzystanie rezultatów projektów realizowanych w ramach PO KL, funkcjonowanie procesu udzielania dotacji, przestrzeganie ustawy prawo zamówień publicznych i realizację zadań PO WER 2014-2020. Sformułowane zalecenia dotyczyły natomiast m.in. przestrzegania ustawy prawo zamówień publicznych, efektywności wykorzystania rezultatów projektów realizowanych w ramach PO KL, okresów dotyczących trwałości projektów finansowanych z dotacji pochodzących z budżetu państwa, poziomu realizacji planu wydatków środków z budżetu UE.

Zrealizowane zadania i ich oceny dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 31), m.in. gospodarowania majątkiem, udzielania dotacji, funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Ministerstwie oraz systemu wdrażania programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Sformułowane zalecenia dotyczyły rozwiązań systemowych realizowanych projektów.

Dwa wnioski dotyczące egzekwowania od pracowników terminowego zwrotu należności z tytułu rozliczonych delegacji służbowych oraz rozwiązań prowadzących do zweryfikowania stanu należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na podstawie procedur stosowanych wobec należności nieściągalnych, skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r.³⁹ w części 31 – Praca, zostały wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1277; 1594-2393)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Fundusz Pracy – wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania w 2016 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

Ze środków FP finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia i przekwalifikowanie bezrobotnych, rozwój poradnictwa zawodowego oraz badania rynku pracy.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie planu przychodów i kosztów FP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami FP,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane w 2016 r. przychody FP wyniosły 12.121.243 tys. zł, a koszty 11.052.174 tys. zł.

VI. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108) – uchylony z dniem 1 stycznia 2016 r.

³⁹ Wystąpienie pokontrolne nr KPS.410.001.02.2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja, w ramach przyjętego planu finansowego, ustawowych zadań Funduszu określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰. W wyniku kontroli 89% poniesionych przez Ministerstwo kosztów na obsługę Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych, w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów FP.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami FP.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. z wykonania planu finansowego FP oraz sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i terminowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

VII. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pracy

1. Przychody Funduszu

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2016, ujęto przychody w kwocie 11.281.243 tys. zł, tj. o 68.268 tys. zł (0,6%) wyższe niż w 2015 r. Zrealizowane przychody wyniosły 12.121.087 tys. zł i były wyższe o 7,4% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły głównie z:

- wpływów ze składek od pracodawców⁴¹ – 10.560.811 tys. zł (87,1% ogółu przychodów);
- środków otrzymanych z Unii Europejskiej, w związku z realizacją projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Spójności (dalej: EFS) w ramach PO WER - 1.290.582 tys. zł (10,6% ogółu przychodów);
- pozostałych przychodów, m.in. odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym odsetek środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe - 269.694 tys. zł.

W porównaniu do 2015 r. osiągnięte przychody były wyższe o 11,3%. Przyczyną tego było wyższe wykonanie środków otrzymanych z Unii Europejskiej stanowiących zwrot z wydatków poniesionych przez powiatowe urzędy pracy z tytułu realizacji pozakonkursowych projektów w ramach Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020:

- PO WER – 939.706 tys. zł,

- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – 359.876 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3782-3896; 3962-3965; 4179-4180)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FP, należności Funduszu wyniosły 175.679 tys. zł (106,5% planu). Dotyczyły one głównie pozostałych należności (m.in. odsetki od udzielonych pożyczek, składek na ubezpieczenie społeczne) oraz należności z tytułu udzielonych pożyczek. W porównaniu do stanu na

⁴⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645).

⁴¹ Art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm).

koniec 2015 r. należności ogółem były niższe o 28.459 tys. zł. Należności przeterminowane nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.4061)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu kosztów funduszu

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2016 r., obejmował koszty w kwocie 12.238.065 tys. zł, tj. o 150.000 tys. zł (1,2%) wyższej niż w 2015 r. W 2016 r. koszty wyniosły 11.052.174 tys. zł i były niższe o 9,7% od kwoty planowanej. w porównaniu do 2015 r. koszty były wyższe o 1,1%. Przyczyną tego było m.in. wyższa kwota refundacji wynagrodzeń oraz dodatków do wynagrodzeń, wyższa liczba udzielonych pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej oraz na utworzenie miejsca pracy dla osób bezrobotnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK); wyższe koszty zadań aktywizacyjnych zleczanych przez wojewódzkie urzędy pracy (dalej: WUP).

(dowód: akta kontroli str. 3878-3895; 3969-3965;4180)

Koszty Funduszu wg podstawowych grup zadań oraz stopnia realizacji planu były następujące:

- zasiłki dla bezrobotnych ze składką na ubezpieczenie społeczne – 2.269.087 tys. zł (89,3%);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 2.299.996 tys. zł (93,5%);
- dodatki aktywizacyjne – 93.945 tys. zł (64,8%);
- świadczenia integracyjne – 50.865 tys. zł (72,7%);
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla zwalnianych rolników⁴² – 73 tys. zł (14,6%);
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 5.767.931 tys. zł (90,2%);
- wynagrodzenia, składki, dodatki do wynagrodzeń dla pracowników WUP, powiatowych urzędów pracy (dalej: PUP), OHP – 288.415 tys. zł (98,7%);
- pozostałe zadania – 240.796 tys. zł (85,9%);
- wydatki inwestycyjne – 29.412 tys. zł (53,5%);
- inne zmniejszenia – 11.654 tys. zł.

Koszty z tytułu zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz pozostałych wypłat obligacyjnych wyniosły w 2016 r. 4.713.966 tys. zł i stanowiły 42,6 % kosztów ogółem. Koszty w poszczególnych grupach zasiłków i świadczeń przedstawiały się następująco:

- zasiłki dla bezrobotnych (ze składką na ubezpieczenie społeczne) 2.269.087 tys. zł, tj. 48,1%;
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne 2.299.996 tys. zł, tj. 48,8%
- dodatki aktywizacyjne 93.945 tys. zł, tj. 2%
- świadczenia integracyjne 50.865 tys. zł, tj. 1,1%.

Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowano kwotę 6.240.355 tys. zł, w planie po zmianach 6.394.213 tys. zł. Zrealizowane koszty na aktywizację zawodową wyniosły 5.767.931 tys. zł, co stanowiło 90,2% kwoty planu po zmianach i 52,2% wykonania kosztów ogółem. Spowodowane było to poprawą sytuacji na rynku pracy poprzez zmniejszenie liczby bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w 2016 r. Koszty obejmowały m.in.:

⁴² Osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników, z którą stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i która nie jest uprawniona do zasiłku przysługuje pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego.

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.361.005 tys. zł (92,1% planu po zmianach i 23,6% wydatków na aktywne formy);
- stypendia – 1.229.260 tys. zł (odpowiednio 96,7% i 21,3%);
- koszty związane ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych⁴³ – 835.329 tys. zł (odpowiednio 100% i 14,5%);
- refundację wynagrodzeń skierowanych bezrobotnych do 30 r. życia – 562.311 tys. zł (odpowiednio 80,3% i 9,8%);
- roboty publiczne – 306.881 tys. zł (odpowiednio 89,7% i 5,3%);
- dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych – 267.432 tys. zł (odpowiednio 88,8% i 4,6%);
- refundację wynagrodzeń i składek za młodocianych pracowników – 247.998 tys. zł (odpowiednio 100% i 4,3%).

W 2016 roku Fundusz Pracy nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek.

W ustawie budżetowej na 2016 r. na wsparcie finansowe Publicznych Służb Zatrudnienia (dalej: PSZ) zaplanowano 292.500 tys. zł, po dokonanych zmianach 292.178 tys. zł. Koszty administracyjne funduszu na: wynagrodzenia, składki, nagrody, dodatki do wynagrodzeń oraz odpisy na ZFŚS dla pracowników WUP, powiatowych urzędów pracy i OHP wyniosły 288.415 tys. zł i stanowiły 98,7% kwoty planu po zmianach oraz 2,6% kosztów ogółem.

Na pozostałe zadania⁴⁴ zaplanowano kwotę 284.710 tys. zł, po zmianach 280.374 tys. zł. Zrealizowane koszty wyniosły 240.795 tys. zł, tj. 85,9% kwoty planu po zmianach i 2,2% kosztów ogółem.

Na koszty inwestycyjne i koszty zakupów inwestycyjnych dla PSZ i OHP w ustawie budżetowej przewidziano kwotę 55.000 tys. zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 29.412 tys. zł, tj. 53,5% planu i 0,3% kosztów ogółem. Niski poziom wykonania planu wydatków inwestycyjnych dotyczył głównie zakupów środków trwałych lub wyposażenia przez jednostki publicznych służb zatrudnienia oraz OHP.

(dowód: akta kontroli str. 4180-4183; 4209-4217)

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 20.930 tys. zł, tj. 89% kosztów Funduszu. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom Funduszu. Próba została dobrana celowo spośród 177 zapisów księgowych o łącznej wartości 23.517,4 tys. zł. Badaniem objęto 60 zapisów księgowych na kwotę ogółem 20.930 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W próbie kosztów w łącznej kwocie 15 tys. zł⁴⁵ badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.4111-4123)

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania⁴⁶ o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości 600,8 tys. zł, w wyniku których w 2016 r. poniesiono koszty w łącznej kwocie 470,8 tys. zł. Doboru spraw do kontroli dokonano losowo. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str.4124-4178)

2.2. Efekty prowadzonej działalności

Realizacja zadań ustawowych

⁴³ Zadanie realizowane na podstawie art.108 ust. 1f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁴ Koszty zawartych umów z agencjami zatrudnienia, restrukturyzacja zatrudnienia, koszty przejazdów, zakwaterowania, opieki nad dzieckiem, osobą zależną, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne, badania lekarskie bezrobotnych.

⁴⁵ Umowa nr 4/DI/PN/2016 o wartości 246,2 tys. zł, koszty poniesione w 2016 r. – 15 tys. zł.

⁴⁶ 34/DI/PN/2015; 4/DI/PN/2016; 1/DI/PN/2016.

W 2016 r. z FP wypłacono 201,2 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 32,5 tys. (14%) mniej niż w 2015 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 2.207,9 tys., tj. o 42,6 tys. (2%) mniej niż w 2015 r.

W 2016 r. z aktywnych programów rynku pracy skorzystało 510,8 tys. bezrobotnych tj. o 5,7 tys. osób (o 1,1%) mniej niż w 2015 r. i stanowili oni 21,3% wszystkich wyrejestrowanych w tym okresie bezrobotnych.

Aktywizacją zawodową w 2016 r., m.in. w ramach niżej wskazanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto:

- szkolenia – 53,3 tys. osób, tj. mniej o 14,3 tys. (o 21,1%) niż w roku 2015;
- staże – 177,8 tys. osób, tj. mniej o 34,7 tys. (o 16,3%);
- podejmowanie działalności gospodarczej – 44,6 tys. osób, tj. mniej o 2,5 tys. (o 5,3%);
- prace interwencyjne – 40,6 tys. osób, tj. mniej o 3,9 tys. (o 8,8%);
- roboty publiczne – 36,7 tys. osób, tj. mniej o 0,6 tys. osób (o 1,5%);
- doposażenie stanowisk pracy – 39,6 tys. osób, mniej o 5,4 tys. (o 12,1%);
- prace społecznie użyteczne – 39,6 tys. osób, mniej o 5,5 tys. (o 12,1%).
- refundacja wynagrodzeń osób do 30 r. życia – 54,6 tys. osób⁴⁷

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec grudnia 2016 r. była o 228,2 tys. osób (tj. 14,6%) niższa niż przed rokiem i wyniosła 1.335,2 tys. bezrobotnych. W 2016 r. w urzędach pracy zarejestrowało się 2.169, 8 tys. osób, tj. o 198,9 tys. mniej niż w 2015 r. (spadek o 8,4%), a z ewidencji bezrobotnych wyłączonych zostało 2.398,0 tys. osób (spadek o 232,6 tys., tj. o 8,8%). Zanotowany spadek dotyczył zarówno bezrobotnych kobiet (12,7%), jak i mężczyzn (16,6%). Liczba bezrobotnych, wyłączonych w 2016 r. z ewidencji bezrobotnych z powodu niepotwierdzenia gotowości do pracy, wynosiła 469,5 tys. i była niższa w porównaniu z 2015 r. o 116,3 tys. (o 19,9%).

Poziom bezrobocia obniżył się we wszystkich województwach, a spadek kształtował się w przedziale od 8,1% w kujawsko-pomorskim do 19,3% w małopolskim. Stopa bezrobocia w końcu 2016 r. wyniosła 8,3% i była o 1,4 punktu procentowego niższa niż przed rokiem. Wskaźnik bezrobocia w końcu grudnia 2016 r. obniżył się we wszystkich województwach, największy spadek odnotowano w województwie zachodniopomorskim (o 2,1 punktu procentowego), a najmniejszy w kujawsko-pomorskim, mazowieckim, opolskim i wielkopolskim (o 1,1 punktu procentowego). W 2016 r. pracę podjęło 1.208,5 tys. bezrobotnych, tj. o 5,9% mniej niż przed rokiem (spadek o 75,4 tys. osób). Liczba osób podejmujących prace niesubsydiowane spadła o 11,4% do 968,7 tys. osób, a subsydiowane wzrosła o 25,6% do 239,8 tys. osób.

W 2016 r. nowymi formami wsparcia objęto 46,2 tys. bezrobotnych, tj. mniej o 5,3 tys. w porównaniu z rokiem 2015. Najwięcej bezrobotnych skierowano do agencji zatrudnienia – blisko 18 tys. osób. Liczba uczestników ogółem (stanowisk aktywizacyjnych), wynikająca z umów o świadczenie działań aktywizacyjnych zawartych w ramach I oraz II edycji zlecania zadań aktywizacyjnych (dalej: ZDA) w latach 2015-2016, planowanych do skierowania przez powiatowe urzędy pracy do agencji zatrudnienia wynosił 31.278 osób⁴⁸. W świetle powyższego liczba uczestników ZDA, którzy wg stanu na koniec grudnia 2016 r. podjęli odpowiednią pracę lub działalność gospodarczą wynosiła 8.603 (27,5%) uczestników, w tym 3.368 (10,8%) uczestników podjęło zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, 4.854 (15,52%) uczestników na podstawie umów cywilnoprawnych, a 381 (1,2%) uczestników podjęło działalność gospodarczą.

Jednocześnie liczba uczestników ZDA, którzy zostali zatrudnieni przez minimum 14; 90 i 180 dni wynosiła odpowiednio: 8.053, 3.617 i 2.102 osób.

⁴⁷ Od 1 stycznia 2016 r. wdrożono rozwiązanie przewidujące, że pracodawca lub przedsiębiorca, który podpisze stosowną umowę z PUP otrzyma przez 12 miesięcy refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionego w pełnym wymiarze bezrobotnego do 30 roku życia. Ministerstwo przewiduje, że wprowadzenie nowego instrumentu rynku pracy umożliwi 100 tys. młodych osób podjęcie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie najbliższych trzech lat. Dane na podstawie sprawozdania MPIPS-02.

⁴⁸ Departament Rynku Pracy poinformował, że dane za 2016 rok gromadzone w sprawozdaniu MPIPS-01 Załącznik Nr 8 w zakresie ZDA będą dostępne z końcem kwietnia 2017 r.

W 2016 r. - 3,5 tys. osób rozpoczęło staż w ramach bonu stażowego; 10,1 tys. osób podjęło pracę poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie; 196 osób podjęło działalność gospodarczą w ramach bonu na zasiedlenie; 4,7 tys. osób rozpoczęło szkolenie w ramach bonu szkoleniowego; 1,3 tys. osób podjęło pracę w ramach bonu zatrudnieniowego.

W 2016 r. 4,3 tys. bezrobotnych rozpoczęło pracę społecznie użyteczne w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, a 3,9 tys. osób podjęło pracę w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego powyżej 50 roku życia.

W ramach Programu „Pierwszy biznes - Wsparcie w starcie” z BGK w 2016 r. udzielono 783 pożyczek⁴⁹ na łączną kwotę 49.807 tys. zł na podjęcie działalności gospodarczej oraz na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli str. 3966-3979; 4218-4245)

Układ zadaniowy

Realizację kosztów FP w układzie zadaniowym opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia w części 31 – Praca.

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 7.282.314 tys. zł i był o 1.068.914 tys. zł (o 17,2%) wyższy od stanu na początek roku. Wzrost był konsekwencją m.in. wyższych przychodów i niższych kosztów realizacji zadań. Stan Funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 7.180.408 tys. zł, należności w kwocie 175.679 tys. zł i zobowiązania w kwocie 73.773 tys. zł.

Zobowiązania na koniec 2016 r. wyniosły 73.773 tys. zł, w tym zobowiązania dysponenta 3.922 tys. zł. Były one niższe o 3.259 tys. zł (4,2%) od kwoty zobowiązań na koniec roku. Wynikały one m.in. z terminów płatności określonych w umowach lub wpływu do Ministerstwa dokumentów finansowych po 31 grudnia 2016 r. Pozostałe zobowiązania wynikały m.in. z tytułu wynagrodzeń, świadczeń społecznych i podatku. Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 4184-4186; 4188-4189)

W trakcie 2016 r. stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił od 6.086.294 tys. zł (1 stycznia 2016 r.) do 7.180.408 tys. zł (31 grudnia 2016 r.). Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa, przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁰.

Kwoty środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły od 4.950.000 tys. zł (styczeń-czerwiec 2016 r.) do 5.300.000 tys. zł (wrzesień 2016 r.). Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 6.648.890 tys. zł, z tego w zarządzanie terminowe – 5.150.000 tys. zł oraz w zarządzanie overnight – 1.498.890 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4190-4208)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania środkami FP nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

⁴⁹ Grupą dominującą w 2016 r. wśród pożyczkobiorców były 532 osoby bezrobotne (70%), drugą co do wielkości grupę stanowili absolwenci 193 osoby (26%) a trzecią 30 osób studenci (4%).

⁵⁰ Dz.U. poz. 1864.

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FP sprawozdań za IV kwartał 2016 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrole prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 4057-4094)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości FP nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Nadzór i kontrola

Zasady funkcjonowania kontroli finansowej zostały określone m.in. w zasadach prowadzenia: polityki rachunkowości, ewidencji finansowo-księgowej, zakładowego planu kont, obiegu dokumentów księgowych, organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponent Funduszu, prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez:

- bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków i dokonywanie kwartalnej oceny wykonania planu przychodów i kosztów, realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych;
- realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli sekcji kontroli wewnętrznej.

Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2016 r. cztery kontrole prawidłowości wydatkowania środków FP. Objęto nimi łącznie trzy WUP, 18 powiatowych urzędów pracy, ośmiu pracodawców oraz BGK. Działalność tych jednostek Biuro Kontroli MRPIPS oceniło pozytywnie. Zalecenia pokontrolne wystosowano do czterech jednostek w zakresie przestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁵¹.

(akta kontroli str. 2151-2210; 3980-3994)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

VIII. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania w 2016 r. planu finansowego FGŚP.

Ze środków FGŚP, zgodnie z obowiązującymi przepisami, finansowano w razie niewypłacalności pracodawcy świadczenia pracownicze dotyczące m.in.: wynagrodzenia za pracę; wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju; wynagrodzenia za czas, kiedy pracownik był niezdolny do pracy, ze względu na chorobę; wynagrodzenia za czas urlopu; odprawy pieniężnej należnej wskutek rozwiązania umowy o pracę bez winy pracownika; odszkodowania⁵²; składek na ubezpieczenie społeczne.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie planu przychodów i kosztów FGŚP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- gospodarowanie wolnymi środkami funduszu celowego;

⁵¹ Dz. U. poz. 639 ze zm.

⁵² Zob. art. 36¹ § 1 Kodeksu pracy.

- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Zrealizowane w 2016 r. przychody FGŚP wyniosły 675.399 tys. zł, a koszty 265.354 tys. zł.

IX. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2016 r. planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

W wyniku kontroli 6,1% poniesionych kosztów Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami FGŚP.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. z wykonania planu finansowego FGŚP oraz sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości i uchybienia nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego FGŚP. Polegały na udzieleniu zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych przepisami ustawy Pzp, czym naruszono art. 7 ust. 3 ustawy oraz na przewlekłym prowadzeniu postępowań dotyczących umorzeń należności, co w przypadku negatywnych rozstrzygnięć, ma wpływ na poziom należności Funduszu, a w szczególności na narastanie ich księgowego stanu z powodu naliczania odsetek. Utrzymywanie wysokiego stanu należności skutkuje brakiem przejrzystości w gospodarowaniu środkami finansowymi.

NIK zwraca także uwagę na niepełne wykorzystanie w 2016 r. środków przeznaczonych na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁵³ – kwota wypłaconej pomocy wyniosła 2.306 tys. zł z 250.000 tys. zł przewidzianych na ten cel (0,9%).

X. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

1. Przychody funduszu

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2016, ujęto przychody w kwocie 516.825 tys. zł, tj. o 37.308 tys. zł (6,7%) niższej niż w roku 2015. Zrealizowane przychody wyniosły 675.399 tys. zł i były wyższe o 30,7% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły głównie z wpływów składki od pracodawców na FGŚP⁵⁴ (63,8% ogółu przychodów) oraz pozostałych przychodów – zwrot środków z tytułu jednorazowych odpraw górniczych (13,7% ogółu przychodów).

⁵³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 385 ze zm.).

⁵⁴ 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

W porównaniu do 2015 r. osiągnięte przychody były wyższe o 28,8%. Wzrost przychodów wynikał głównie z wyższych wpływów obowiązkowych składek od pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 4246-4247; 4289-4303; 4895)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FGŚP, należności Funduszu wyniosły 803.713 tys. zł. Dotyczyły one głównie udzielonych pożyczek - 801.351 tys. zł (99,7% ogółu należności). W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności ogółem były niższe o 36.724 tys. zł. Należności przeterminowane nie wystąpiły. W 2016 r. udzielono ulg w postaci rozłożenia na raty 170 dłużnikom należności w łącznej kwocie 3.037,0 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto należności od 20 dłużników w łącznej kwocie 53.133,3 tys. zł. We wszystkich przypadkach podejmowano czynności zmierzające do wyegzekwowania należności, tj. płatność należności rozkładano na raty, kierowano do sądów okręgowych pozwy o zapłatę, wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do komornika sądowego, dokonywano zgłoszenia wierzytelności w przypadku ogłoszenia upadłości dłużnika. W 2016 r. w ramach czynności windykacyjnych odzyskano należności w kwocie 94.411 tys. zł, tj. o 0,2% więcej niż 2015 r. Koszty z tytułu postępowań w sprawie zwrotu i windykacji należności oraz opłat sądowych w 2016 r. wyniosły 1.076 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 3,1%. W 2016 r. nie wystąpiły przypadki przedawnienia się należności.

(dowód: akta kontroli str.4895-4897)

W 2016 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁵ [dalej: ustawa o ochronie roszczeń (...)], umorzono należności w kwocie 149.791,7 tys. zł, z tego:

- 317 rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 3⁵⁶ – 115.106,4 tys. zł;
- 58 rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 7⁵⁷ – 13.340,6 tys. zł;
- 29 rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 6 ust. 3 w związku z ust. 7 i 8⁵⁸ – 11.693,3 tys. zł;
- 20 rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 1⁵⁹ i 3 w związku z ust. 7 i 8 – 6.217,7 tys. zł;
- 11 rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 8⁶⁰ – 1.731,2 tys. zł;
- osiem rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 1 – 105 tys. zł;
- siedem rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 23 ust. 6 pkt. 2⁶¹ – 386,5 tys. zł;
- cztery rozstrzygnięcia wydane na podstawie art. 23 ust. 3 pkt 3⁶² – 443,3 tys. zł;
- trzy rozstrzygnięcia wydane na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 1 i ust. 8 – 503,6 tys. zł;
- po jednym rozstrzygnięciu wydanym na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 1 i 3 w zw. z ust. 7 – 206,6 tys. zł i na podstawie art. 23 ust. 3 pkt 1⁶³ - 57,5 tys. zł.

⁵⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1256.

⁵⁶ Dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części w przypadkach całkowitej nieściągalności, gdy osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, została wykreślona z właściwego rejestru, przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie.

⁵⁷ Całkowita nieściągalność zachodzi również w przypadku, gdy osoba prawna lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust. 6 pkt 3, pomimo nie wykreślenia z właściwego rejestru faktycznie nie istnieje.

⁵⁸ Dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części, gdy postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, zostało umorzone w całości z urzędu.

⁵⁹ Zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji należności.

⁶⁰ Dysponent Funduszu może umorzyć należność w całości lub w części, gdy postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej albo przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej, zostało umorzone w całości z urzędu.

⁶¹ Osoba fizyczna zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku, lub pozostawiła ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów i jednocześnie nie ma spadkobierców innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

⁶² w przypadku osób fizycznych - gdy osoba ta wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną, w tym uzyskiwanie dochodu uniemożliwiającego spłacenie należności do Funduszu, nie jest w stanie spłacić należności jednorazowo lub w całości, ponieważ spowodowałoby to zbyt dotkliwe skutki dla niej i jej rodziny, w szczególności pozbawiłoby tę osobę i jej rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych.

Badanie 20 rozstrzygnięć w sprawie odmowy umorzenia lub umorzenia należności w kwocie 53.133,3 tys. zł wykazało w trzech⁶⁴ przypadkach (15% badanych spraw), że WUP⁶⁵ wystąpiły z wnioskami o umorzenie należności po upływie od trzech do pięciu lat od uzyskania informacji o wykreśleniu spółki z Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS). Zwłokę w wystąpieniu z wnioskami o umorzenie WUP wyjaśniały dużą liczbą prowadzonych spraw oraz faktem, że wnioski kierowane na podstawie art. 23 ust. 6 pkt 3⁶⁶ ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych nie są traktowane priorytetowo, ponieważ z chwilą prawnocznego wykreślenia dłużnika z właściwego rejestru, jego stan prawny pozostaje niezmienny, a upływ czasu nie ma żadnego znaczenia. Dyrektor Departamentu Funduszy argumentował, że minister właściwy do spraw pracy (dysponent Funduszu) nie posiada uprawnień i nie sprawuje nadzoru nad urzędem marszałkowskim województwa (marszałkiem województwa) ani WUP (dyrektorem) w zakresie ustawowych zadań marszałka województwa i dyrektora WUP wynikających z ustawy o ochronie roszczeń (...). NIK nie podziela powyższej argumentacji, ponieważ dysponent Funduszu posiada uprawnienia nadzoru nad marszałkiem województwa. Wynikają one z art. 39 a-d ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), zgodnie z którym dysponent Funduszu może przeprowadzić u marszałka województwa kontrole w zakresie prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu.

W czterech⁶⁷ przypadkach Minister nie wyraził zgody na umorzenie należności, mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 23 ust. 6-8 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), uzasadniając, że przedstawione przez dyrektorów WUP dokumenty nie potwierdzają wystąpienia wszystkich przesłanek pozwalających na umorzenie należności FGŚP:

1) znak: DF.III.40730.12.80.2016.PP – Minister w dniu 14 grudnia 2016 r. nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 813,1 tys. zł⁶⁸ wypłaconej w latach 1998-1999. W okresie od 25 sierpnia do 29 grudnia 2015 r. odzyskano należności FGŚP w wysokości 1,2 tys. zł, która częściowo pokryła koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister wskazał, że dłużnik osiąga dochody (dłużnik przebywał w areszcie śledczym, gdzie był zatrudniony na pełny etat poza terenem jednostki, a wynagrodzenie jakie otrzymywał to 612,50 zł netto), które mogą ulec w przyszłości zwiększeniu. WUP dochodził należności od dłużnika w latach 2000-2002. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Wadowicach 19 marca 2002 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Kolejne działania zostały podjęte przez WUP w 2008 r., tj. po sześciu latach od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. w dniu 27 września 2012 r. ponowiono wniosek egzekucyjny. w 2015 r., tj. po 16 latach dochodzenia należności odzyskano 1,2 tys. zł, które zaliczono na poczet kosztów procesu. w dniu 3 czerwca 2016 r. umorzono postępowanie egzekucyjne. We wniosku WUP wskazał, że w przypadku kolejnego wszczęcia postępowania egzekucyjnego FGŚP może zostać obciążony opłatą stosunkową w wysokości 5% wartości egzekwowanego roszczenia (40,2 tys. zł) oraz kosztami postępowania.

2) znak: DF-III.40730.12.108.2015.MC – Minister w dniu 5 stycznia 2016 r. nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 17,7 tys. zł⁶⁹ wypłaconej w 2001 r. W latach 2008-2010 odzyskano należność FGŚP w wysokości 3,6 tys. zł, która pokryła koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego (1,2 tys. zł) oraz odsetki w wysokości 2,4 tys. zł. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister wskazał, że dłużnik jest osobą fizyczną, należność

⁶³ Dysponent Funduszu może odstąpić w całości lub w części od dochodzenia zwrotu należności lub umorzyć w całości lub w części należności, gdy dochodzi zwrotu należności lub prowadzi postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej albo przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na pozostawanie w stanie likwidacji lub upadłości, jeżeli podjęcie takiej decyzji przez dysponenta Funduszu: 1) prowadzi do odzyskania zwrotu wyższej kwoty, niż gdyby takiej decyzji nie podjęto.

⁶⁴ Sprawy znak: DF.III.40730.1.6.2016.ASZ, znak: DF-III.40730.6.4.2016.Ech, znak: DF.III.40730.12.98.2015.MC.

⁶⁵ WUP w Katowicach, WUP w Krakowie i Dolnośląski WUP we Wrocławiu.

⁶⁶ w przypadku wykreślenia z właściwego rejestru.

⁶⁷ Sprawy DF.III.40730.12.80.2016.PP, DF-III.40730.12.108.2015.MC, DF.III.40730.12.26.2016.PP, DF.III.40730.8.5.2016.MC.

⁶⁸ Należność główna 226.334,43 zł, odsetki ustawowe 581.918,98 zł, koszty zastępstwa procesowego 4.821,17 zł, koszty postępowania o wyjawienie majątku 62,14 zł

⁶⁹ Należność główna 6.096,14 zł, odsetki ustawowe 11.585,85 zł.

FGŚP zabezpieczona jest tytułem wykonawczym, który może zostać skierowany ponownie do egzekucji, jeżeli sytuacja dłużnika ulegnie zmianie. w dniu 10 sierpnia 2015 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Raciborzu wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. w opinii prawnej dołączonej do wniosku wskazano, że w toku egzekucji okazało się, że majątek dłużnika nie wystarczy nawet na pokrycie kosztów postępowania, a przeciwko dłużnikowi toczy się też egzekucja roszczeń alimentacyjnych. z dokumentów przedstawionych do kontroli wynikało, że 4 maja 2015 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Raciborzu poinformował WUP również o bezskutecznym postępowaniu alimentacyjnym. WUP we wniosku wskazał również, że inicjowanie kolejnych postępowań będzie generowało dla Funduszu wyłącznie koszty (opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości egzekwowanego roszczenia, tj. 0,9 tys. zł, koszty postępowania 0,1 tys. zł), ponieważ brak jest możliwości wyegzekwowania jakichkolwiek należności od dłużnika. Po 14 latach dochodzenia należności FGŚP, WUP odzyskał kwotę 3,6 tys. zł.

3) znak: DF.III.40730.12.26.2016.PP – Minister w dniu 10 czerwca 2016 r. nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 391,7 tys. zł⁷⁰ wypłaconej w latach 2000-2001. W latach 2007-2009 odzyskano należność FGŚP w wysokości 8,8 tys. zł, która pokryła koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego (5,5 tys. zł) oraz odsetki (3,4 tys. zł). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister wskazał, że egzekucja wobec Spółki była jedynie częściowo bezskuteczna. Postępowanie egzekucyjne prowadzone w 2015 r. nie przyniosło żadnych efektów, egzekucja prowadzona wcześniej była jednak skuteczna (prowadzona w latach 2007-2009, a więc sześć lat temu). WUP we wniosku wskazał, że Spółka nie prowadzi działalności pod adresem wskazanym w Rejestrze Przedsiębiorców, ostatnie deklaracje do ZUS zostały złożone za miesiąc luty 2002 r., a z dniem 1 marca 2002 r. została Spółka wyrejestrowana jako płatnik ZUS, nie figuruje w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, nie posiada rachunków bankowych i nie figuruje w operacji ewidencji gruntów i budynków Miasta Katowice jako właściciel lub współwłaściciel. Dodatkowo wskazano, że prowadzenie kolejnych postępowań egzekucyjnych będzie generowało dla FGŚP koszty.

4) znak: DF.III.40730.8.5.2016.MC - Minister w dniu 21 listopada 2016 r. nie wyraził zgody na umorzenie należności w kwocie 652 tys. zł⁷¹ wypłaconej w latach 1997-1998. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister wskazał, że WUP nie potwierdził spełniania przesłanek określonych w art. 23 ust. 6 pkt 3 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Natomiast fakt, że ostatnie z prowadzonych postępowań egzekucyjnych zostało umorzone w 2001 r. uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie faktu, że wierzytelność FGŚP nie może zostać zaspokojona z mienia ruchomego. We wniosku WUP wskazał, że dłużnik nie został wpisany do KRS, zakończono postępowanie likwidacyjne, posiadane przez dłużnika ruchomości zostały sprzedane, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone wobec stwierdzenia jego bezskuteczności. Przez prawie 20 lat nie odzyskano należności FGŚP.

Dyrektor Departamentu Funduszy argumentował, że umorzenie powyższych należności byłoby przedwczesne, sankcjonowałoby bezprawne działania dłużnika polegające na uchylaniu się od zapłaty należności FGŚP i mogłoby być uznane przez organy kontrolujące jako czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. W ocenie NIK dochowanie najwyższej staranności przy rozpatrywaniu wniosków nie stoi w sprzeczności z racjonalnym podejściem do rozstrzygnięcia spraw. Przyjęty przez dysponenta Funduszu sposób postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków o umorzenie należności FGŚP nie budzi zastrzeżeń w świetle obowiązujących przepisów prawa. Biorąc jednak pod uwagę opisane wyżej przykłady, wskazujące na brak realnych możliwości dochodzenia należności przez WUP (w świetle dokumentacji posiadanej przez dysponenta Funduszu zostały one wyczerpane), podnoszony argument o potrzebie zachowania przez dysponenta Funduszu ostrożności w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących umorzenia należności nie znajduje uzasadnienia. Ponowne wszczynanie procedury dochodzenia należności będzie generowało dodatkowe koszty postępowania egzekucyjnego (jak wskazano ponad 40 tys. zł, w przypadku opisanym w pkt 1), a otrzymywana w wyniku zajęcia kwota będzie znikoma w porównaniu do sumy zaległości dłużników, gdzie naliczane odsetki przewyższają ponad dwukrotnie kwotę główną (przy założeniu, że sytuacja dłużnika omawianego w pkt 1 ulegnie

⁷⁰ Należność główna 100.365,80 zł, odsetki 291.292,24 zł.

⁷¹ Należność główna 185.935 zł, odsetki ustawowe 463.065 zł, koszty zastępstwa procesowego 3.000,00 zł.

poprawie, to przy wysokości zadłużenia 813,1 tys. zł i przy spłacie min. kwoty 1,0 tys. zł, dłużnik spłacałby należność przez ponad 65 lat). Postępowanie egzekucyjne powinno być prowadzone w taki sposób, by w sytuacji, gdy stwierdza się w jego toku, że zobowiązany nie może pokryć nawet kosztów egzekucyjnych, nie narażać wierzyciela na dodatkowe koszty egzekucyjne na skutek podejmowania kolejnych czynności, co dysponent Funduszu powinien mieć na uwadze.

(dowód: akta kontroli str.4733-4861)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie postępowań w celu odzyskania należności FGŚP w opisany wyżej sposób, głównie w przypadku negatywnych rozstrzygnięć, naraża dysponenta Funduszu na dodatkowe koszty i ma wpływ na poziom należności Funduszu, a w szczególności na narastanie ich księgowego stanu z powodu naliczania odsetek, a tym samym na stan Funduszu.

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu kosztów funduszu

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2016 r., obejmował koszty w kwocie 437.579 tys. zł, tj. o 251.150 tys. zł (o 134,7%) wyższej niż w 2015 r.⁷² W 2016 r. koszty wyniosły 265.354 tys. zł i były niższe o 39,4% od kwoty planowanej. w porównaniu do 2015 r. koszty były niższe o 13,1%. Przyczyną tego było:

- mniejsza niż zakładano realizacja wypłat z tytułu art. 17 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...), tzw. międzynarodowe postępowania upadłościowe;
- małe zainteresowanie przedsiębiorców, którzy doznali ograniczeń w obrocie handlowym w następstwie wystąpienia czasowego ograniczenia wwozu produktów na terytoria innych krajów, wypłatą świadczeń z tytułu ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy;
- osiągnięcie niższych cen w wyniku procedur zamówień publicznych przy realizacji zakupów inwestycyjnych.

W 2016 r. na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców FGŚP wypłacił kwotę 2.306 tys. zł z 250.000 tys. zł przewidzianych na ten cel (0,9%). Małe zainteresowanie przedsiębiorców spowodowane było m.in. tym, że znaleźli oni alternatywne rynki zbytu lub zmienili profil działalności bez konieczności okresowego stosowania przestoju ekonomicznego lub ograniczania wymiaru czasu pracy pracowników. Natomiast wypłaty⁷³ dokonane z mocy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) wyniosły 109.764 tys. zł (69% planu wg ustawy budżetowej). Pozostałe koszty wyniosły 151.935 tys. zł, w tym umorzenia należności 149.792 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Koszty administracyjne Funduszu wyniosły 5.577 tys. zł i stanowiły 23% kosztów Ministerstwa poniesionych na obsługę Funduszu.

(dowód: akta kontroli str.4246-4247; 4289-4310; 4864; 4895-4897)

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 1.484,6 tys. zł, tj. 6,1% kosztów Funduszu. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom Funduszu. Próba została wylosowana z wykorzystaniem metody monetarnej (MUS⁷⁴) spośród 312 zapisów księgowych o łącznej wartości 1.655,8 tys. zł. Badaniem objęto 120 zapisów księgowych na kwotę ogółem 1.353,9 tys. zł. Próba zapisów księgowych dobranych celowo wyniosła 130,7 tys. zł.

⁷² Wzrost kosztów Funduszu spowodowany był zmianą ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1291), która umożliwiła objęcie rozwiązaniami związanymi z ochroną miejsc pracy przedsiębiorców, którzy doznali ograniczeń w obrocie handlowym w następstwie wystąpienia czasowego ograniczenia wwozu produktów na terytoria innych krajów. Ustawa przewidywała, że dysponent Funduszu na 2016 r. przeznaczy na ten cel 250.000,00 tys. zł.

⁷³ Zwiększające należności Funduszu.

⁷⁴ z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie kosztów w łącznej kwocie 1.484,6 tys. zł pod kątem prawidłowości wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie stwierdzono (z wyjątkiem jednego zamówienia) nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.4408-4451; 4475-4486)

W wyniku analizy jednego zamówienia⁷⁵, do którego nie stosowano ustawy Pzp na łączną kwotę 133,3 tys. zł, stwierdzono:

W 2015 r. była Dyrektor Generalna Iwona Zamojska zaakceptowała postępowania na dwie⁷⁶ umowy na wykonanie rozbudowy oraz utrzymanie Systemu Obsługi Wniosków i Administracji (dalej: SOWA), o łącznej wartości 272,4 tys. zł⁷⁷, z tym samym wykonawcą⁷⁸. Zakres obu umów był tożsamy, okres obowiązywania każdej z umów obejmował⁷⁹ 12 miesięcy. W 2016 r. z tytułu realizacji umów poniesiono koszty w wysokości 139,8 tys. zł. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Natomiast podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju⁸⁰. Na skutek ustalenia wartości oddzielnie dla każdego zamówienia doszło do nieuprawnionego zastosowania przepisów ustawy Pzp odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu.

Dyrektor Generalny wskazała, że ze względu na dynamikę zmian związanych z funkcjonowaniem FGŚP zamówienia dotyczące utrzymania i rozwoju systemu obejmowały okres 12 miesięcy kolejno z każdej z umów. Nie wyjaśniono jednak na czym te dynamiczne zmiany polegały. MRPiPS zarządzając systemem od 2012 r. posiadało wiedzę w zakresie konieczności utrzymania i rozwoju systemu w dłuższej perspektywie czasowej. W danym przypadku obie umowy miały to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istniała możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy, znany był też czas realizacji zamówienia, tym samym należy uznać, iż mamy do czynienia z jednym zamówieniem.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że pod koniec 2016 r. na świadczenie usług związanych z usuwaniem błędów i awarii systemu (utrzymanie) i rozwój SOWA zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, a umowa⁸¹ z wybranym wykonawcą została zawarta na dwa lata. W ocenie NIK, potwierdza to, że również poprzednie umowy powinny być zawarte w tym trybie.

(dowód: akta kontroli str.1278-1284; 4441-4442; 4447-4459; 4471-4474; 4487-4710; 5009-5029)

2.2. Efekty prowadzonej działalności

Realizacja zadań ustawowych

Opis stanu faktycznego

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) otrzymało w 2016 r. 15,8 tys. osób. w porównaniu z 2015 r. stanowiło to 83,1% (18,9 tys. osób). Wysokość świadczenia przypadająca średnio na jedną osobę w 2016 r. wynosiła 6.963 zł i była wyższa w stosunku do 2015 r. (6.420 zł) o 8,5%.

W 2016 r. dysponent Funduszu przyznał limity środków na dofinansowanie kosztów szkolenia pracowników objętych rozwiązaniami na rzecz ochrony miejsc pracy⁸² dla dwóch przedsiębiorców na wypłaty świadczeń dla 28 pracowników, w łącznej kwocie 172,1 tys. zł.

Świadczenia wypłacone na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy otrzymało 30 przedsiębiorców dla 657 pracowników.

⁷⁵ Rozbudowa oraz utrzymanie Systemu Obsługi Wniosków i Administracji (SOWA).

⁷⁶ Umowa nr DI/WPD/2/2015 z dnia 14 stycznia 2015 r. i umowa nr DI/WPD/18/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r.

⁷⁷ Umowa nr DI/WPD/2/2015 na kwotę 139,1 tys. zł, umowa nr DI/WPD/18/2015 na kwotę 133,3 tys. zł.

⁷⁸ Britenet Sp. z o.o. w Warszawie.

⁷⁹ Umowa nr DI/WPD/2/2015 przedmiot zamówienia realizowany był od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., a z umowy nr DI/WPD/18/2015 od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

⁸⁰ Patrz art. 34 ustawy Pzp.

⁸¹ Nr 26/DI/PN/2016/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r.

⁸² Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

Układ zadaniowy

Realizację kosztów FGŚP w układzie zadaniowym opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia w części 31 – Praca.

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 4.586.708 tys. zł i był o 410.045 tys. zł (9,8%) wyższy od stanu na początek roku. Wzrost był konsekwencją wyższych przychodów, niższych kosztów poniesionych na realizację zadań, wysokością dokonanych wypłat świadczeń zwrotnych, co przekłada się na poziom należności oraz naliczonych odsetek od przeterminowanych należności. Stan Funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 3.804.388 tys. zł, należności w kwocie 803.713 tys. zł i zobowiązania w kwocie 21.393 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły kosztów zastępstwa procesowego, sądowego i egzekucyjnego, które wynikają z wyroków sądowych (19.763 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2016 r. wraz z pochodnymi oraz niezapłaconych faktur, których termin płatności przypadał w styczniu 2017 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 4865-4867; 4895-4897; 4900-4904)

W trakcie 2016 r. stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił od 3.356.190 tys. zł na początek roku do 3.804.388 tys. zł na koniec roku. Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Kwoty środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły od 10.000 tys. zł w styczniu, marcu, od kwietnia do lipca oraz w grudniu 2016 r. do 500.000 tys. zł w grudniu 2015 r., kwietniu, czerwcu, sierpniu i grudniu 2016 r. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 3.803.514 tys. zł, z tego w zarządzanie terminowe – 3.747.000 tys. zł oraz w zarządzanie overnight – 56.514 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4862-4863; 4865-4868; 4884-4885)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stwierdzono nieprawidłowości:

Zamawiający udzielił w grudniu 2015 r. zamówienia na utrzymanie i rozwój SOWA wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie Pzp, czym naruszył art. 7 ust. 3 ustawy.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FGŚP sprawozdań za IV kwartał 2016 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system

kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrole prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str.4870-4937)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości FGŚP nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Nadzór i kontrola

Zasady funkcjonowania kontroli finansowej zostały określone m.in. w zasadach: prowadzenia polityki rachunkowości, ewidencji finansowo-księgowej, zakładowego planu kont, obiegu dokumentów księgowych, organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponent Funduszu, prawidłowo wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej, przez:

- bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków i dokonywanie kwartalnej oceny wykonania planu przychodów i kosztów, realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych;
- realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli sekcji kontroli wewnętrznej.

Biuro Kontroli, zgodnie z harmonogramem, przeprowadziło w 2016 r. dwie kontrole w zakresie prawidłowości wydatkowania środków FGŚP. Objęto nimi łącznie sześć WUP. Działalność czterech WUP Biuro Kontroli MRPiPS oceniło pozytywnie i nie wystosowało zaleceń pokontrolnych. W przypadku dwóch dokumentacja pokontrolna znajdowała się w opracowaniu.

(akta kontroli str. 2151-2210)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności dysponenta Funduszu w zakresie sprawowania nadzoru i wykonywania kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Stan realizacji wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w zakresie dotyczącym FGŚP był następujący:

Przyjęcie w porozumieniu z Dyrektorami Wojewódzkich Urzędów Pracy, rozwiązań prowadzących do zweryfikowania stanu należności Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na podstawie procedur stosowanych wobec nieściągalności – z mocy art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, całość kompetencji w tym zakresie została przypisana marszałkom województw. Wystosowano pismo⁸³ do dyrektorów WUP, w którym poinformowano o zaleceniach NIK i wskazano, że w gestii WUP leży podjęcie działań w zakresie zidentyfikowania dłużników. Dysponent Funduszu podjął działania dotyczące nowelizacji ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych (...) umożliwiające zaliczenie kwot wypłaconych świadczeń stanowiących należność FGŚP w jego koszty, w przypadkach gdy świadczenia z Funduszu były wypłacone po śmierci pracodawcy.

Pomimo podjętych działań dysponenta Funduszu, jak opisano w części dotyczącej przychodów Funduszu, w dalszym ciągu występują przypadki należności nawet z lat 90-tych ubiegłego wieku, które dotychczas nie zostały spisane z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 1169-1277; 1594-2393; 4711-4712)

XI. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁴ wnioskuje o:

Przeprowadzenie w wojewódzkich urzędach pracy kontroli w zakresie prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu zgodnie z art. 39 a-d ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

⁸³ z dnia 2 maja 2016 r. znak: DF-IV.4071.1.2016.MP.

⁸⁴ Dz.U. z 2017 poz. 524.

XII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 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.

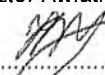
Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 ²⁷kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
Podpis

