



KPS-4101-01-00/2012
Nr ewid. 144/2012/P/12/097/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA W LATACH 2010–2011
POAKCESYJNEGO PROGRAMU
WSPARCIA OBSZARÓW WIEJSKICH,
Z UWZGLĘDNIENIEM POŻYCZKI
BANKU ŚWIATOWEGO**

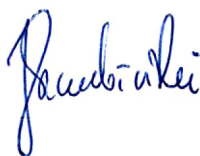
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński

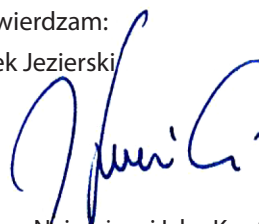


Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 8 października 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	10
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Realizacja Programu.....	13
3.2.1.1. Reforma Administracyjna KRUS	13
3.2.1.2. Program Integracji Społecznej.....	15
3.2.1.3. Obsługa administracyjna PPWOW oraz upowszechnianie efektów	20
3.2.2. Plan zamówień publicznych	22
3.2.3. Sprawozdawczość finansowa	23
3.2.4. Monitorowanie i nadzór nad Programem.....	27
4. INFORMACJE DODATKOWE	30
4.1. Przygotowanie kontroli	30
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	30
5. ZAŁĄCZNIKI.....	31

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

PPWOW, program	Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich
Umowa lub umowa pożyczki	Umowa z 7 kwietnia 2006 r. zawarta między Rzeczpospolitą Polską i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym)
Bank	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy)
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
ROPS	Regionalny ośrodek polityki społecznej
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MF	Ministerstwo Finansów
MIS	System Informacji Zarządzającej (<i>ang. Management Information System</i>)
PIS	Program Integracji Społecznej
Podręcznik RPIS	Podręcznik realizacji Programu Integracji Społecznej
CPP	Uprozczone procedury Banku Światowego stosowane przy realizacji Programu Integracji Społecznej – tzw. procedura CPP (<i>ang. Community Participation In Procurement</i>)
NCB	Procedury przetargu krajowego (<i>ang. National Competitive Bidding</i>)
ICB	Procedury przetargu międzynarodowego (<i>ang. International Competitive Bidding</i>)
Plan zamówień	<i>ang. Procurement Plan</i>
GSRPS	Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Kontrola Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego, podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i wynikała z wcześniejszych uzgodnień z Bankiem odnośnie przeprowadzenia corocznej kontroli realizacji Programu.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykorzystania i rozliczenia pożyczki Banku Światowego, przeznaczonej na realizację Programu przez podmioty w nim uczestniczące, a w szczególności:

- stanu zaawansowania realizacji Programu i osiągnięcia celów założonych w umowie,
- prawidłowości wydatkowania środków publicznych oraz ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem,
- rzetelności sporządzania sprawozdań oraz ich zgodności z księgami rachunkowymi,
- skuteczności nadzoru nad realizacją Programu oraz monitorowania jego przebiegu.

Informację opracowano na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 14 urzędach gmin i dwóch regionalnych ośrodkach polityki społecznej¹. W informacji wykorzystano wyniki, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów i ośmiu urzędach wojewódzkich, kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.². Wykaz jednostek objętych kontrolami stanowi zał. nr 3 do informacji.

Kontrolę w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w regionalnych ośrodkach polityki społecznej i urzędach gmin – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności³.

¹ Kontrola nr P/12/097, przeprowadzona w okresie od 3 stycznia do 18 maja 2012 r.

² Kontrola nr P/12/100.

³ Por. art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2012 r., poz.82).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, ocenia realizację Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, finansowanego z pożyczki Banku Światowego. Program obejmował: poprawę skuteczności działania KRUS przez stworzenie nowoczesnych systemów zarządzania i archiwizacji danych, a także integrację istniejących systemów informatycznych; Program Integracji Społecznej mający na celu usprawnienie realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz budowanie zdolności 500 wytypowanych gmin do aplikowania o środki finansowe z innych programów oraz obsługę administracyjną i upowszechnienie efektów Programu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła:

- **pozytywną ocenę osiągnięcia zasadniczych celów realizowanego przez gminy Programu Integracji Społecznej**, stanowiącego największą część PPWOW; po jego zakończeniu odsetek gmin, które są w stanie uzyskać ze źródeł zewnętrznych dofinansowanie zadań z zakresu integracji społecznej, wzrósł z 8% do 90%; zauważyć należy, że w 463 gminach przynajmniej część działań rozpoczętych podczas realizacji Programu jest w różnych formach kontynuowana;
- **negatywną ocenę nieosiągnięcia przez KRUS zakładanych celów**; nie zostały uruchomione dwa z trzech zaplanowanych systemów informatycznych (zarządzania i archiwizacji danych), i to w sytuacji wykorzystania prawie w całości dostępnych środków oraz dwukrotnego przedłużenia pierwotnego terminu zakończenia Programu o dwa i pół roku; ze względu na opóźnienia, decyzje podejmowane były nawet tuż przed zakończeniem Programu, co utrudniło wykorzystanie środków z pożyczki;
- **niezadowalające działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie upowszechniania wyników Programu**; nie przeprowadzono, wynikającej z umowy pożyczki, ogólnokrajowej kampanii w obszarze integracji społecznej, a także kampanii mającej na celu poinformowanie opinii publicznej o zmianach zachodzących w KRUS;
- **pozytywną opinię o wiarygodności sprawozdania finansowego PPWOW za lata 2010–2012**; w wyniku badania ksiąg rachunkowych oraz przeniesienia danych z ksiąg do sprawozdania stwierdzono, że zostało ono sporządzone prawidłowo, na podstawie danych z ewidencji księgowej.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Program był realizowany na podstawie umowy pożyczki z 7 kwietnia 2006 r., zawartej przez Rząd RP z Bankiem Światowym. Z określonej w umowie kwoty pożyczki w wysokości 72.200 tys. euro wydatkowano 70.055 tys. euro (94,5%), w tym:

- z zaplanowanych 27.044 tys. euro na stworzenie nowoczesnych systemów zarządzania i archiwizacji danych, a także integrację istniejących systemów informatycznych w KRUS, dziesięć procent środków (2.704 tys. euro) pochodzić miało ze środków własnych KRUS, natomiast 24.340 tys. euro ze środków Banku Światowego, z których wydatkowano 22.737 tys. euro (93,4%);
- z zaplanowanych 41.400 tys. euro na realizację Programu Integracji Społecznej wydatkowano 41.289 tys. euro (99,7%);
- z zaplanowanych 6.460 tys. euro na obsługę administracyjną i upowszechnienie efektów Programu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wydatkowano 6.029 tys. euro (93,3%).

⁴ Skala ocen stosowanych przez NIK: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

Przyczyną niewykorzystania środków w kwocie 2.145 tys. euro było niewykonanie części zadań przez KRUS oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (*str. 13*).

2. Zasadnicze cele Programu Integracji Społecznej, obejmujące głównie zwiększenie integracji społecznej w gminach uczestniczących w Programie, przez usprawnienie planowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także budowanie zdolności do aplikowania o środki finansowe na cele społeczne z różnych źródeł, zostały osiągnięte. W 500 gminach, w związku z realizacją przygotowanych w ramach Programu strategii rozwiązywania problemów społecznych, odbyło się około 10 tys. różnych imprez, skierowanych do osób w podeszłym wieku, młodzieży i rodzin, w obszarach takich, jak: edukacja (w tym kształcenie dorosłych, zajęcia pozaszkolne), działania integracyjne (w tym aktywizacja osób starszych i niepełnosprawnych) oraz kultura i sztuka (w tym lokalna tradycja i obyczaje). Co istotne, udało się zapewnić przynajmniej częściowo trwałość efektów realizacji Programu, ponieważ po jego zakończeniu w 463 gminach kontynuowano część z tych działań. W 445 gminach powstało 806 organizacji pozarządowych oraz 1.069 grup nieformalnych. W 448 gminach (90%) opracowano wnioski i uzyskano dofinansowanie działań na rzecz zwiększenia integracji społecznej z innych źródeł zewnętrznych. Przed rozpoczęciem Programu odsetek ten wynosił 8% (*str. 20*).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nieosiągnięcie celów zakładanych przez KRUS. Mimo wykorzystania prawie w całości przyznanych środków pożyczki, nie udało się poprawić skuteczności działania tej instytucji, przez stworzenie nowoczesnych systemów zarządzania i archiwizacji danych, ani też zintegrować funkcjonujących systemów informatycznych. Realizacja dwóch z trzech głównych zadań nie została zakończona, i to w sytuacji dwukrotnej korekty wydłużającej o dwa i pół roku pierwotny termin zakończenia Programu. Nie został bowiem wdrożony na poziomie operacyjnym funkcjonalny system zarządzania, obejmujący podsystemy zarządzania finansowego, zasobami ludzkimi, płacami, zamówieniami i środkami trwałymi. Nie została również zakończona instalacja systemu długoterminowej archiwizacji danych (*str. 13-14*).

W ocenie NIK, niezadowolające były działania Ministerstwa w zakresie upowszechniania efektów Programu. Nie przeprowadzono ogólnokrajowej kampanii promocyjno-informacyjnej związanej z Programem Integracji Społecznej, a także kampanii mającej na celu poinformowanie opinii publicznej o zmianach zachodzących w KRUS. W wypadku Programu Integracji Społecznej działania te ograniczono głównie do wizyt studyjnych pracowników Ministerstwa w gminach i organizowania konferencji służących promocji dobrych praktyk; w wypadku KRUS działania informacyjne skierowano wyłącznie do pracowników Kasy (*str. 20-22*).

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje wiarygodność sprawozdania finansowego PPWOW za lata 2010–2012, stwierdzając, że sprawozdanie finansowe:

- z wykorzystania funduszy w podziale na kategorie pożyczki i źródła finansowania;
- z wydatków projektu na poszczególne komponenty pożyczki;
- ze stanu na rachunku specjalnym;
- z Programu Integracji Społecznej;

zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej.

Środki finansowe przekazywane były przez Ministra Finansów, na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z rezerwy celowej (cz. 83, dz. 758, poz. 6) na rachunek Ministerstwa, KRUS i urzędów wojewódzkich, które przekazywały następnie środki do gmin, na podstawie wniosków regionalnych ośrodków pomocy społecznej.

Kwoty wypłat dla urzędów gmin, wynikające z ewidencji księgowej urzędów wojewódzkich, były zgodne z kwotami dokonanych przelewów oraz pokrywały się z danymi ujętymi w sprawozdaniach MPiPS, sporządzanych na podstawie informacji uzyskanych z urzędów wojewódzkich i regionalnych ośrodków polityki społecznej. Przekazywanie środków odbywało się na podstawie kryteriów zatwierdzonych przez Bank i przyjętych w Podręczniku Operacyjnym i Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej (str. 24-27).

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły natomiast zgodności, pod względem formalnym, dowodów i zapisów księgowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i badania próby 128 dowodów księgowych z 2010 r. na łączną kwotę 1.283 tys. zł oraz 124 z 2011 r. na łączną kwotę 1.642 tys. zł stwierdzono nieprawidłowości w 117 dokumentach z 2010 r. i 61 z 2011 r. Polegały one na niewystarczającym przestrzeganiu przez komórki organizacyjne Ministerstwa wewnętrznych procedur dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowych oraz występujących w dowodach księgowych uchybieniach formalnych - w odniesieniu do wewnętrznych regulacji (str. 26).

4. Wydatkowanie środków pożyczki w gminach odbywało się na podstawie procedury⁵, opracowanej na potrzeby Programu i opisanej w Podręczniku Realizacji Programu Integracji Społecznej. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wydatkowanie środków w 14 urzędach gmin objętych kontrolą na ogół było zgodne z tą procedurą, a poniesione wydatki były kosztami kwalifikowanymi. Nieprawidłowości stwierdzone w czterech gminach dotyczyły składu komisji konkursowych, a także niewystarczającego zabezpieczenia interesu gmin w umowach.

Wydatkowanie środków przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odbywało się na podstawie wytycznych Banku Światowego⁶, głównie w trybie Międzynarodowego Przetargu Konkurencyjnego. Postępowania przetargowe prowadzone w tym trybie były długotrwałe, a wybrani wykonawcy nie gwarantowali wykonania prac w terminie i na odpowiednim poziomie jakościowym. Zdaniem NIK, wynikało to z przyjętej przez Bank Światowy zbyt wysokiej wagi ceny w kryteriach wyboru wykonawców (str. 22-24).

5. W gminach realizujących Program Integracji Społecznej zadania związane z nadzorem nad wydatkowaniem i rozliczaniem środków realizowano zgodnie z umową. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieudokumentowaniu przebiegu postępowań kontrolnych w sześciu spośród 14 objętych kontrolą gmin (str. 28-29).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Niespójny system zarządzania, w szczególności niepowołanie przewidzianego w umowie Międzyresortowego Zespołu Monitorującego oraz zakłócenia w funkcjonowaniu systemu informatycznego mającego odgrywać kluczową rolę w monitoringu i zarządzaniu, dezorganizowało i opóźniło realizację Programu. Również ograniczenia w finansowaniu, które miały miejsce w 2009 r., powodowały niepewność w gminach i dezorganizowały podejmowane działania, miały wpływ na niekorzystny wizerunek Programu i wycofanie się części podmiotów z jego realizacji, a także występowanie problemów finansowych w małych, lokalnych organizacjach społecznych.

⁵ Uczestnictwo Społeczności w Zamówieniach Publicznych.

⁶ Wytyczne Banku Światowego *Guidelines procurement under IBRD Loans and IDA credit* (zamówienia publiczne realizowane na podstawie środków z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju) z maja 2004 r., znowelizowane 1 października 2006 r.

Program był realizowany w sposób przewlekły, co z jednej strony wynikało z niewłaściwego przygotowania, z drugiej zaś z konieczności równoczesnego stosowania procedur Banku Światowego i krajowych. Wymagało to opanowania i stosowania przez jego uczestników skomplikowanych procedur, w tym finansowych, w zasadzie na potrzeby jednego projektu. Wątpliwości budzi w związku z tym przyjęty sposób finansowania Programu. Zdaniem NIK optymalnym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z innych źródeł finansowania, które nie wymuszają opanowania i stosowania skomplikowanych procedur realizacyjnych i finansowych.

Ustalenia kontroli uzasadniają generalną uwagę o potrzebie lepszego przygotowania i organizacji podobnych programów w przyszłości, w tym właściwego doboru źródeł finansowania tak, aby ich realizacja przebiegała w sposób płynny i niezakłócony.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

W dniu 7 kwietnia 2006 r. Rzeczpospolita Polska (kredytobiorca) zawarła z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym) umowę na dofinansowanie kwotą 72.200 tys. euro realizacji Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich w latach 2006–2009, obejmującego: część A – Reformę administracyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, część B – Integrację Społeczną, na którą składają się części B1 – Struktura Integracji Społecznej, B2 – Program Integracji Społecznej oraz C – Świadomość Społeczna.

Minister Finansów został upoważniony do realokacji pomiędzy ww. kategoriami środków pożyczki, alokowanych w tabeli zamieszczonych w części A.1 zał. 1 do umowy.

Umowa pożyczki, pierwotnie określająca termin zakończenia Programu na 30 czerwca 2009 r., została przedłużona do 30 grudnia 2011 r.

Kredytobiorca zobowiązał się, o ile nie uzgodni z Bankiem inaczej, do zrealizowania PPWOW zgodnie z programem wdrażania, opisanym w zał. nr 5 do umowy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w imieniu kredytobiorcy, w odniesieniu do części A Programu miało spowodować usprawnienie działania systemu informatycznego KRUS, zapewnić działanie niewielkiego zespołu konsultantów w ramach Zespołu Koordynacji Projektu składającego się ze specjalisty ds. zamówień publicznych i specjalisty ds. Systemu Informacji Zarządzającej. Zgodnie z umową, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej miało także zawrzeć umowę z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dotyczącą realizacji tej części Programu.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁷, realizuje ubezpieczenia społeczne rolników. Prezes Kasy jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi⁸. Według stanu na 31 grudnia 2008 r., w strukturze organizacyjnej KRUS funkcjonowała Centrala, 16 oddziałów regionalnych oraz 256 placówek terenowych. Było to wynikiem przeprowadzonej w 2007 r. reorganizacji terenowej struktury organizacyjnej Kasy, powodującej zmniejszenie z 49 do 16 liczby oddziałów regionalnych oraz przekształcenie pozostałych 33 oddziałów w placówki terenowe o rozszerzonym zakresie działania. Po zmianach struktury księgi rachunkowe były prowadzone przez 16 oddziałów regionalnych i 33 placówki terenowe dla umożliwienia płynnego przekazania (przyjęcia) baz danych ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Pozostałe działania Centrali w stosunku do oddziałów regionalnych realizowano w nowym układzie organizacyjnym.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z samorządami lokalnymi, miało koordynować realizację części B i C Programu. W szczególności zostało m.in. zobowiązane do stworzenia Systemu Informacji Zarządzającej, który powinien umożliwić agregację, monitoring i raportowanie w zakresie wszelkich działań objętych Programem, a zwłaszcza kontraktów na usługi integracji społecznej i wydatki ponoszone przez gminy pod nadzorem właściwych regionalnych ośrodków polityki społecznej oraz zapewnienia tym ośrodkom niezbędnych informacji i szkoleń w zakresie funkcjonowania części B Programu. W myśl umowy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ponosiło odpowiedzialność administracyjną za organizację i zarządzanie częściami B i C Programu na szczeblu krajowym.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

⁸ Por. art. 2 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Regionalne ośrodki polityki społecznej z kolei miały pełnić funkcje koordynujące wdrażanie części B i C Programu na szczeblu regionalnym. W szczególności m.in. miały przekazywać pracownikom administracji gmin informacje ogólne, zapewnić im szkolenia w zakresie wnioskowania o środki Programu Integracji Społecznej, przegląd i akceptację strategii rozwiązywania problemów społecznych i rocznych planów działania, zapewnić gminom informację i szkolenia w zakresie ogłaszania, kontraktowania i realizacji usług integracji społecznej zgodnie z zasadami zawartymi w Instrukcji realizacji, przegląd i zatwierdzanie przedłożonych kontraktów na usługi, wizytowanie gmin i usługodawców w celu monitorowania realizacji usług, łącznie z przekazywaniem danych dotyczących bieżących i nowych kontraktów do systemu MIS oraz przegląd i akceptację przedstawianych przez gminy faktur za świadczone usługi i przekazywanie ich do urzędów marszałkowskich w celu przelania środków na konta gmin.

Na gminach spoczywała odpowiedzialność za opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych i rocznych planów działania, które miały być oceniane przez regionalne ośrodki polityki społecznej, ogłaszanie, przyjmowanie zgłoszeń, podpisywanie kontraktów i monitoring realizacji usług przez usługodawców zgodnie z procedurami zdefiniowanymi w Instrukcji realizacji, przyjmowanie faktur od usługodawców, dokonywanie ich weryfikacji, a następnie przesyłanie ich do właściwych regionalnych ośrodków polityki społecznej do oceny i refundacji.

Umowa określiła, że do uwzględnienia w strategiach integracji społecznych kwalifikują się wyłącznie usługi integracji społecznej, skierowane do osób w podeszłym wieku, młodzieży i rodzin, będących stałymi mieszkańcami wybranych gmin, świadczone przez lokalnych dostawców usług wyłonionych w ramach procedur zaakceptowanych przez Bank, a także usługi szkoleniowe dla personelu gmin, mające wspomóc go w przeprowadzaniu oceny społecznej, opracowywaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych i rocznych planów działania, podniesienia standardów świadczenia usług społecznych osobom w podeszłym wieku, młodzieży i rodzinom. Zauważyć należy, że Wartość powyższych usług szkoleniowych nie mogła przekroczyć 10% środków przyznanych gminie.

Zgodnie z umową, *Podręcznik RPIS* oznacza instrukcję kredytobiorcy z 9 lipca 2005 r. opracowaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w porozumieniu z Bankiem, definiującą m.in. zobowiązania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za wdrożenie Programu Integracji Społecznej. Realizację Programu monitorować miał Zespół Międzyresortowy ds. Monitorowania PPWOW. W skład Zespołu, wchodzić mieli przedstawiciele: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Finansów, KRUS, Konwentu Marszałków oraz przedstawiciel Banku w roli obserwatora.

Gospodarka finansowa jednostek objętych kontrolą podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁰ oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Przy udzielaniu zamówień miały zastosowanie wytyczne z maja 2004 r. pn. *Zamówienia publiczne realizowane na podstawie środków z kredytów MBOiR i pożyczek MSR oraz Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego*.

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

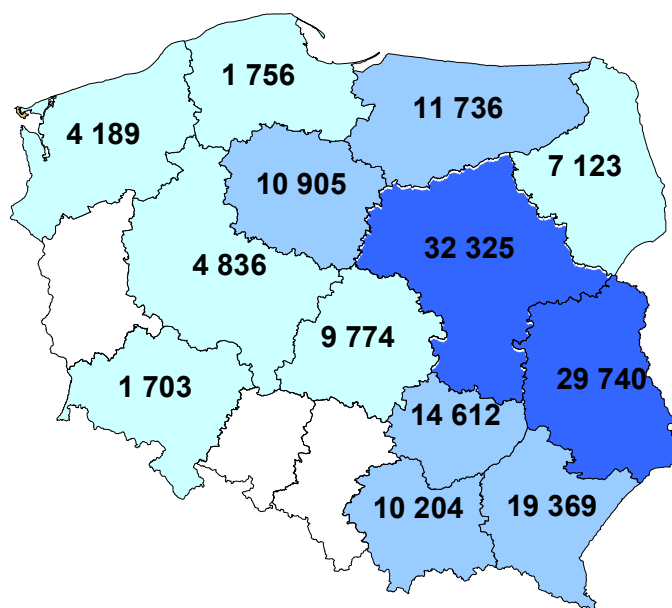
¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Wdrożenie PPWOW miało na celu ograniczenie narastania dysproporcji w rozwoju gmin. Wykorzystując opracowany w tym celu algorytm wytypowano 500 gmin z 13 województw. Metodologię selekcji gmin, na terenie których mogą występować potencjalni beneficjenci Programu Integracji Społecznej, opracował zespół ekspertów. Wzięto pod uwagę wskaźniki związane z niekorzystnym położeniem gmin względem zewnętrznych rynków, strukturą demograficzną i gospodarczą oraz występowaniem problemów społecznych.

Rysunek nr 1
Podział środków między województwa (w tys. zł)



Program Integracji Społecznej miał wzmocnić integrację społeczną, przez stosowanie nowych instrumentów zarządzania w dziedzinie pomocy społecznej. Ustawa o pomocy społecznej wymaga bowiem przygotowywania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminy, powiatu i województwa¹². Stąd Program miał wesprzeć gminy we wdrażaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, przez finansowanie projektów związanych z tym zadaniem. Ponadto, w zależności od potrzeb, miał służyć gminom w tworzeniu strategii lub uaktualnianiu istniejącego dokumentu. Działania podjęte w ramach Programu Integracji Społecznej przyczynić się miały do podniesienia poziomu integracji społecznej mieszkańców gmin – budowaniu potencjału instytucjonalnego i społecznego w zakresie strategicznego planowania i realizowania polityki społecznej na poziomie lokalnym oraz poprawie dostępu mieszkańców do usług, nowych form współpracy i zorganizowanej aktywności.

¹² Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja Programu

Uruchomienie środków finansowych z pożyczki następowało na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej na podstawie potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów. Wnioski do Ministerstwa Finansów przygotowywane były przez Zespół Zarządzający PPWOW. Uwzględniały one wnioski KRUS, wojewodów oraz własne potrzeby. Środki były przekazywane bezpośrednio na rachunki KRUS, poszczególnych urzędów wojewódzkich oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Urzędy wojewódzkie przekazywały je do właściwych gmin, a KRUS i MPiPS ze środków tych regulowały swoje zobowiązania.

Środki na realizację PPWOW planowane były w corocznych ustawach budżetowych, a ich źródłem były środki pożyczki Banku Światowego gromadzone na rachunku specjalnym prowadzonym przez Ministra Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.¹³, na realizację PPWOW zaplanowano 120.000 tys. zł (cz. 83, dz. 758, poz. 6), natomiast w ustawie budżetowej na rok 2011¹⁴ z dnia 20 stycznia 2011 r. środki w kwocie 50.390 tys. zł. Ministerstwo Finansów przekazało na rzecz podmiotów korzystających z pożyczki 72.049,8 tys. zł w 2010 r. i 48.309,1 tys. zł w 2011 r.

Z określonej w umowie kwoty pożyczki w wysokości 72.200 tys. euro wydatkowano 70.055 tys. euro (94,5%). W przeliczeniu na złote z zaplanowanych 299.115 tys. zł od początku realizacji PPWOW wydatkowano 282.560 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków było skutkiem niezrealizowania wszystkich zadań przez KRUS i MPiPS.

3.2.1.1. Reforma Administracyjna KRUS

W dniu 15 września 2006 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zawarli umowę w zakresie współdziałania przy realizacji komponentu A, którego celem było podniesienie jakości całokształtu działań KRUS, przez wzrost stabilności systemu tej instytucji i skuteczności jej działania, ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia wprowadzonej strategii informatycznej.

Z zaplanowanych 27.044 tys. euro na realizację tych przedsięwzięć, dziesięć procent środków (2.704 tys. euro) pochodzić miało ze środków własnych KRUS, natomiast 24.340 tys. euro ze środków Banku Światowego, z których wydatkowano 22.737 tys. euro (93,4%).

W przeliczeniu na złote wydatki wyniosły 102.140,7 tys. zł z zaplanowanych 107.872,2 tys. zł. W 2010 r. wydatkowano 26.951,7 tys. zł, w 2011 r. – 49.992,4 tys. zł, a w 2012 r. – 18.963,3 tys. zł (z tytułu odebranych do 30 grudnia 2011 r. zadań). Ze środków tych w całości został zrealizowany tylko jeden z trzech zaplanowanych systemów – system automatyzacji pracy (*Workflow*). Dwa pozostałe systemy informatyczne nie zostały wdrożone i to w sytuacji, gdy pierwotny termin zakończenia umowy na realizację Programu, ustalony na czerwiec 2009 r., został dwukrotnie przedłużony, łącznie o dwa i pół roku. Opóźnienia częściowo wynikały z braku procedur określających zakres współpracy i zadania poszczególnych podmiotów uczestniczących w Programie w początkowym okresie jego realizacji. Spowodowało to, że otwarcie przetargów w komponentcie A – Reforma administracyjna KRUS – infrastruktura IT zostało przesunięte z czerwca 2006 r. na kwiecień 2008 r.; systemu wspomaganie

¹³ Dz. U. Nr 19, poz. 102.

¹⁴ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

zarządzania z września 2006 r. na grudzień 2008 r.; systemu automatyzacji pracy z listopada 2006 r. na sierpień 2008 r.; systemu archiwizacji z czerwca 2007 r. na grudzień 2008 r. Dodać należy, że na ryzyko niedotrzymania terminów wynikających z planu zamówień, a także na napięty harmonogram realizacji Programu zwracano uwagę w raportach ze zrealizowanych pięciu zadań audytowych.

Realizując PPWOW wdrożono system automatyzacji pracy (*system Workflow*), którego celem było stworzenie systemu automatyzacji procesów, który umożliwi obsługę działań statutowych KRUS, a zwłaszcza systemów poboru składek i wypłaty świadczeń, oraz integrację niezależnie działających systemów.

Nie zakończono natomiast realizacji *systemu wsparcia zarządzania KRUS*, który miał obejmować wdrożenie i utrzymanie na poziomie operacyjnym funkcjonalnego, nowoczesnego systemu zarządzania, składającego się z systemu zarządzania finansowego, zasobami ludzkimi, płacami i zamówieniami. Zrealizowano cztery z ośmiu etapów zapisanych w harmonogramie (łącznie 12.369,2 tys. zł). Nie zrealizowano w szczególności: projektu systemu dla wybranych wymagań technicznych, implementacji systemu, operacyjnych testów akceptacyjnych, uruchomienia i wdrożenia produkcyjnego systemu. Spowodowane zostało to, z jednej strony długotrwałością procedury przetargowej, która trwała ponad półtora roku, z drugiej zaś – wyborem wykonawcy, który nie zapewnił wymaganej jakości prac. Wdrożenie systemu zaplanowano na koniec 2012 r.; pozostała część umowy, której koszt według szacunków KRUS wyniesie 3.923,3 tys. zł, będzie finansowana ze środków własnych.

Nie zakończono również *systemu archiwizacji danych*, który miał zapewnić instalację systemu długoterminowej archiwizacji danych KRUS w formie drukowanej i elektronicznej. W wypadku tego zadania zrealizowano zaledwie trzy z ośmiu etapów, na które wydatkowano 9.254,3 tys. zł. Nie zrealizowano w szczególności: implementacji podsystemu i przeprowadzenia operacyjnych testów odbiorczych, jak również wdrożenia i rozprowadzenia systemu. Spowodowane to było koniecznością dwukrotnego przeprowadzenia postępowania, ponieważ w pierwszym przetargu wpłynęła tylko jedna oferta przekraczająca szacowany budżet zadania. Zakończenie prac nad całym systemem ma nastąpić do końca 2012 r., a koszt pozostałych do realizacji etapów wyniesie 4.405,9 tys. zł, które zostaną również sfinansowane ze środków własnych KRUS.

Ponadto w związku z niezakończeniem realizacji wspomnianych zadań, poza wymienionymi kwotami 3.923,3 tys. zł i 4.405,9 tys. zł, niezbędne będzie również poniesienie przez KRUS wydatków ze środków własnych na usługi doradcze: 650 tys. zł w wypadku systemu zarządzania oraz 196 tys. zł – systemu archiwizacji. W konsekwencji wkład własny KRUS, ustalony w umowie pożyczki na 10%, zostanie przekroczony.

Dodać należy, że w ostatnich dniach obowiązywania umowy, KRUS podejmował działania, które wprawdzie skutkowały zwiększeniem stopnia jej wykorzystania, ale mogą świadczyć o braku spójnej koncepcji realizacji całości zadań w ramach PPWOW. Za zgodą Banku dokonano aktualizacji planu zamówień i zakupu dodatkowej infrastruktury na potrzeby budowanej platformy Zintegrowanego Systemu Informatycznego, tuż przed zakończeniem finansowania zakupów ze środków pożyczki. W dniu 27 grudnia 2011 r. zawarto trzy umowy o wartości 5.926 tys. zł na zakup m.in.: serwerów i UPS-ów, licencji oraz terminali, monitorów, drukarek i czytników kodów kreskowych. Termin zakończenia realizacji tych umów ustalono na 29 grudnia 2011 r., tj. zaledwie dwa dni później. W sytuacji gdy jeden z wykonawców nie był w stanie zrealizować w tym terminie umowy na zakup macierzy dyskowej na kwotę 1.996,3 tys. zł, KRUS, za zgodą Banku, zrezygnował z tego zakupu.

W związku ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami, dotyczącymi konieczności wprowadzania zmian do systemów informatycznych, wynikających z nowelizacji ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników¹⁵ oraz w związku z problemami w realizacji umowy na system zarządzania, obawy NIK dotyczą możliwości zakończenia i wdrożenia całości systemu w KRUS w obecnym kształcie.

3.2.1.2. Program Integracji Społecznej

Z zaplanowanych 41.400 tys. euro na realizację Programu Integracji Społecznej wydatkowano 41.289 tys. euro (99,7%). W przeliczeniu na złote wydatki te wyniosły odpowiednio: 158.272 tys. zł i 165.102 tys. zł.

Realizację Programu Integracji Społecznej zakończono z półtorarocznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnego terminu wynikającego z umowy. Płynnego przejścia do realizacji umowy podpisanej w kwietniu 2006 r. nie zapewnił tzw. grant japoński, realizowany kosztem 628,7 tys. USD, w okresie od października 2004 r. do stycznia 2006 r. W jego ramach opracowano procedury oraz m.in. podręcznik realizacji Programu Integracji Społecznej, wskaźniki monitoringu i oceny, a także plan zamówień. Przytoczone procedury i założenia opracowane przez Ministerstwo wspólnie z Bankiem Światowym nie były jednak realizowane z uwagi na ich zagubienie¹⁶.

Do opracowywania nowych procedur przystąpiono podczas realizacji Programu. W dniu 29 listopada 2007 r., tj. po upływie półtora roku od podpisania umowy, Bank Światowy zaakceptował podręcznik operacyjny określający formy i zakres współpracy podmiotów biorącymi w nim udział, a 25 stycznia 2008 r. zaakceptowano pierwszą wersję podręcznika RPIS (w okresie późniejszym podlegała ona znacznym modyfikacjom). Łącznie udostępniono co najmniej siedem wersji podręcznika RPIS, nie licząc kilku warunkowo zatwierdzonych przez Bank Światowy. Ponadto wprowadzono do podręcznika RPIS kilkadziesiąt zmian, dotyczących mniej lub bardziej istotnych jego fragmentów. Niejednoznaczne i nieprecyzyjne sformułowania spowodowały podejmowanie dodatkowych i pracochłonnych czynności, polegających na korygowaniu poprzednich procedur, co utrudniało i dezorganizowało realizację Programu przez gminy.

Spójnego systemu zarządzania Programem nie wypracowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W szczególności nie powołano formalnie Jednostki Koordynującej Program, nie utworzono Międzyresortowego Zespołu Monitorującego PPWOW, jak również nie zakończono wdrożenia systemu MIS, mającego odgrywać kluczową rolę w monitoringu i zarządzaniu Programem. Podczas kontroli NIK nie stwierdzono również, by w sprawach związanych z realizacją Programu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadziło konsultacje z Radą Pomocy Społecznej, będącej (zgodnie z umową) ciałem doradczym.

W konsekwencji Program rozpoczęty został ze znacznym opóźnieniem. Realizacja zadań zaplanowanych na kwiecień 2006 r., faktycznie podjęta została w styczniu 2008 r.

W 2009 r. zakłócenia w realizacji Programu wynikały przede wszystkim z ograniczenia środków na jego finansowanie. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.¹⁷ wydatki na realizację PPWOW w kwocie 137.905 tys. zł w wyniku jej nowelizacji w dniu

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 123. Ustawa weszła w życie 1 lutego 2012 r.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki Banku Światowego, Warszawa, lipiec 2009 r., nr ewid. 148/2009/R/08/KPZ.

¹⁷ Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.

17 lipca 2009 r.¹⁸ – zostały zmniejszone o 36,9% do 87.005 tys. zł. W konsekwencji¹⁹, Ministerstwo ograniczyło finansowanie działań w ramach Programu Integracji Społecznej do wysokości około 80% zaciągniętych zobowiązań. Pozostałe 20% gminy musiały czasowo pokryć z własnych środków lub podjąć działania na rzecz przeniesienia części płatności na 2010 r., nie mając przy tym gwarancji, że Program będzie w następnym roku kontynuowany, ponieważ w umowie termin jego zakończenia ustalono na 30 czerwca 2009 r. Ustalenia kontroli wskazują, że wydatki ze środków własnych gmin poniesione w 2009 r. zostały sfinansowane z pożyczki Banku Światowego w 2010 r.

- W gminie **Bargłów Kościelny** na realizację Programu uzyskano 84,6 tys. zł w 2010 r., w tym 46,1 tys. zł otrzymano w związku z opóźnieniem spowodowanym nowelizacją w dniu 17 lipca 2009 r. ustawy budżetowej. Środki przeznaczono na zakup urządzeń wymaganych do wyposażenia placu zabaw przy Zespole Szkół w Bargłowie Kościelnym, w ramach kontynuowania usługi pn. Centrum Edukacji, Sportu i Rekreacji, której realizację rozpoczęto 14 lipca 2008 r.
- W **Gminie Brody** w 2010 r. ze środków pochodzących z Banku Światowego z planowanej kwoty 167,7 tys. zł wydatkowano 165,8 tys. zł, w tym 41,3 tys. zł stanowiły wydatki na projekty realizowane w 2009 r.

Sytuacja ta spowodowała niepewność u beneficjentów i dezorganizację działań, a także miała negatywny wpływ na wizerunek Programu w części gmin. Zmieniające się w czasie warunki oraz brak informacji o przyszłości Programu spowodowały zakłócenia w finansowaniu usług integracji społecznej przez gminy, wycofanie się części podmiotów prywatnych z realizacji Programu oraz wywołały problemy finansowe małych, lokalnych organizacji społecznych, które w konsekwencji w niewielkim stopniu uczestniczyły w realizacji Programu, co wpływało na ograniczenie przewidywanych efektów.

- Wójt **Gminy Osieck** podał: „W trakcie realizacji Programu Integracji Społecznej najtrudniejsze były bardzo szczegółowe procedury oraz sprawozdawczość. Szczególnie w 2009 r., gdy Ministerstwo Finansów na przemian blokowało i uruchamiało przekazywanie środków finansowych – kilkakrotnie ważyły się losy Programu i zagrożona była płynność finansowa Gminy”.

W latach 2010–2011 realizacja Programu Integracji Społecznej przebiegała płynnie. Z zaplanowanych dla 13 województw środków w kwocie 165.479,4 tys. zł na wykonanie usług integracji społecznej wydatkowano 158.272,3 tys. zł, tj. 95,6%. Regionalne ośrodki polityki społecznej prawidłowo weryfikowały gminne zapotrzebowania na środki pożyczki i sporządzały zbiorcze zapotrzebowania na te środki, przekazywane następnie do wojewody, celem ich uruchomienia.

- W 2010 r. **ROPS w Lublinie** przekazał 25 zbiorczych wniosków o zaliczki dotyczące podziału środków finansowych dla gmin województwa lubelskiego na łączną kwotę 7.513,1 tys. zł, a w 2011 r. do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego złożono cztery wnioski zbiorcze. Badaniem objęto 30 wniosków gmin. Stwierdzono, że wszystkie wnioski przeszły procedurę weryfikacji i zostały uwzględnione we wnioskach zbiorczych; terminy przekazywania przez ROPS wniosków zbiorczych do urzędu wojewódzkiego były zgodne z terminami określonymi w Rozdziale 2 Podręcznika RPIS.

Nie stwierdzono także opóźnień w przekazywaniu środków. Urzędy wojewódzkie przekazywały je do urzędów gmin na ogół w wysokości i w terminach wynikających ze zgłaszanego zapotrzebowania. Zgodnie z Podręcznikiem RPIS, przyjmowanie przez urzędy wojewódzkie środków PPWOW z budżetu państwa i przekazywanie ich do właściwych gmin, powinno nastąpić dwa razy w miesiącu, w terminie pięciu dni roboczych od dnia otrzymania wniosku od ROPS.

¹⁸ Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli realizacji w 2009 r. Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki Banku Światowego, Warszawa, czerwiec 2010 r., nr ewid. 140/2010/P/092/KPZ.

- W 2010 r. do **Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie** wpłynęło 20 wniosków, na ich podstawie w okresie od stycznia do września 2010 r. dokonano co najmniej dwóch wypłat środków w miesiącu dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Środki te (z wyjątkiem pierwszej transzy) przekazano w terminie do pięciu dni roboczych od dnia otrzymania wniosku. Pierwszą transzę środków przekazano z czterodniowym opóźnieniem (po dziewięciu dniach od otrzymania wniosku) – zwiększenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego o środki na PPWOW dokonano po otrzymaniu 20 stycznia 2010 r. decyzji Ministra Finansów z 18 stycznia 2010 r. zwiększającej budżet Wojewody.

W ocenie NIK, zasadnicze cele Programu Integracji Społecznej, zdefiniowane w zał. nr 3 do umowy pożyczki oraz w podręczniku RPIS, zostały osiągnięte. W zakresie komponentu B2 cele zakładały: zwiększenie integracji społecznej na obszarach gmin biorących udział w programie, przez poprawę możliwości samorządów w identyfikowaniu, planowaniu i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także budowaniu zdolności gmin do aplikowania o środki finansowe z programów, które są i będą dostępne w ramach istniejących funduszy. Realizacja tych celów polegała na budowaniu potencjału instytucjonalnego i społecznego w zakresie strategicznego planowania i realizowania polityki społecznej na poziomie lokalnym, a także poprawie dostępu mieszkańców gmin do usług, nowych form współpracy i zorganizowanej aktywności.

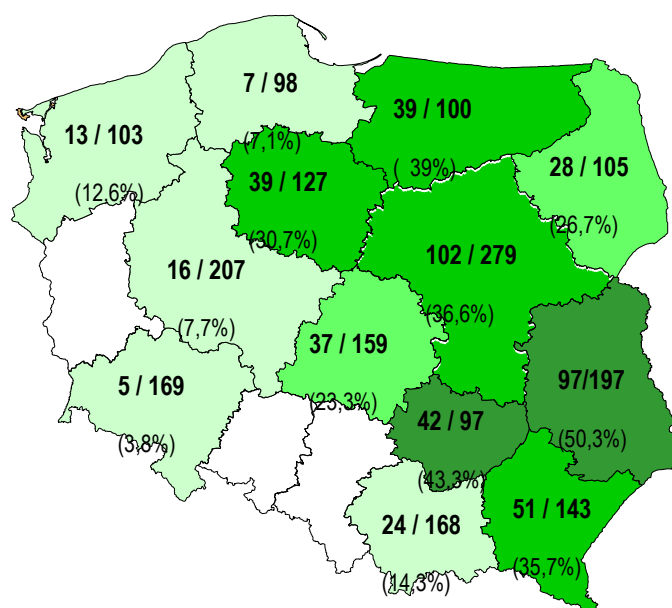
Największy zasięg miała realizacja Programu w województwach lubelskim (50,3% gmin) i świętokrzyskim (43,3%); najmniejszy w województwach pomorskim (7,1%) i dolnośląskim (3,1%).

- Np., w **województwie podkarpackim** Program realizowało 51 gmin spośród 159. Na jego realizację oraz szkolenia związane z wdrażaniem gminy zawarły 2.294 umowy. Całkowity budżet projektu, tj. suma wszystkich zawartych przez gminy umów, wyniósł 19.368,8 tys. zł, w tym na realizację Programu Integracji Społecznej – 17.986,6 tys. zł i szkolenia z tym związane – 1.382,2 tys. zł.

Program Integracji Społecznej realizowany w 500 gminach objął swoimi działaniami ponad 1 mln osób. W jego ramach zrealizowano m.in. 10.624 działań związanych z integracją społeczną.

Rysunek nr 2

Udział gmin realizujących Program w poszczególnych województwach



Dane: liczba gmin objętych programem / liczba gmin w danym województwie oraz udział procentowy

- W **Gminie Bargłów Kościelny** z realizowanych w 2010 r. w ramach Programu działań społecznych skorzystało 979 osób, tj. 99% liczby planowanych uczestników. Zrealizowano sześć zadań, m.in. udzielono wsparcia działalności Klubu Seniora, rozwijano działalność świetlic wiejskich, a także promowano zdrowy styl życia.

Na realizację zadań związanych z integracją społeczną gminy podpisały 12.965 umów. Planowanie i kontraktowanie usług, odbywało się na podstawie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz przyjętych planów działania. Plany działania na ogół uwzględniały cele określone w strategiach.

- **Gmina Brody** posiadała aktualną Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Plan działania, opracowane zgodnie z zał. nr 5 i 4 do podręcznika RPIS, pozytywnie zaopiniowane przez konsultanta regionalnego. W Strategii wyznaczono cele, takie jak: zapobieganie ubóstwu i integracja społeczna rodzin; integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych; ochrona oraz pomoc dzieciom i młodzieży, w szczególności pozbawionym środowiska rodzinnego i ze środowisk zagrożonych degradacją; wsparcie dla osób starszych i zapobieganie wykluczeniu społecznemu. Powyższym celom przyporządkowano cele szczegółowe, którym z kolei odpowiadały konkretne zadania do realizacji.
- W **Gminie Krasocin** realizacja Programu przebiegała zgodnie z Planem działania na 2010 r. W ramach zadania „Zwiększenie dostępu do usług i dóbr społecznych dla osób, rodzin i grup, które doświadczają trudnej sytuacji życiowej” m.in. utworzono świetlicę socjoterapeutyczną i świetlicę środowiskową, zorganizowano wigilię dla osób samotnych, a także kurs komputerowy dla osób starszych.

W objętych kontrolą 15 urzędach gmin realizacja usług w latach 2010–2011 odbywała się na podstawie prawidłowo zaakceptowanych przez regionalne ośrodki polityki społecznej – zgodnie z wymogami Podręcznika RPIS – strategii rozwiązywania problemów społecznych i planów działania.

- Wszystkie gminy realizujące Program w **województwie podkarpackim** opracowały plany działania według wzoru określonego w zał. nr 4 do Podręcznika RPIS i przekazały do akceptacji konsultanta regionalnego. Plany zostały następnie pozytywnie zweryfikowane przez ROPS, pod kątem właściwego wypełnienia wszystkich pól planu działania przez gminę, zgodności prognozowanego kosztu działania z kwotą alokowaną na daną gminę oraz zgodności planowanego zakresu usług z zapisami w planach strategicznych gminy, w tym w szczególności w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. Wszystkie GSRPS zostały pozytywnie ocenione przez regionalnych konsultantów, z czego w stosunku do 22 strategii, tj. 43% nie wniesiono żadnych uwag, natomiast w stosunku do pozostałych 29, tj. 57% zasugerowano zmiany, do rozważenia przy aktualizacji gminnych strategii.
- **ROPS w Lublinie** zaopiniował i zatwierdził wszystkie zaktualizowane (97) GSRPS. W próbie poddanej badaniu (15) stwierdzono uchybienia w metodologii sporządzania strategii: w sześciu przypadkach Konsultanci Regionalni sporządzili opinię przed uchwaleniem strategii przez rady gmin, a w czterech – w dokumentacji nie określono zasad oraz celów monitoringu i ewaluacji. Zgodnie z podręcznikiem RPIS, po zaktualizowaniu strategii gminnych ROPS zweryfikował przedłożone przez beneficjentów Plany działania. W 2010 r. złożono 97 planów, a w 2011 r. dwa plany. Badanie wybranej próby 15 zaktualizowanych planów działania potwierdziło poprawność sporządzenia tych dokumentów oraz ich zgodność z gminnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych.

Nieprawidłowości w realizacji i aktualizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych stwierdzono w trzech gminach. Stwierdzono, że po zakończeniu realizacji Programu przykładano mniejszą wagę do ich aktualizacji i dostosowania do bieżącej sytuacji, przez co dokumenty te nabierały wyłącznie formalnego charakteru.

- W gminie **Bargłów Kościelny** nie przestrzegano wymogów ustalonych w Podręczniku RPIS, w zakresie aktualizacji GSRPS na lata 2008–2012. Zmianę Strategii w 2010 r. przeprowadzono bez konsultacji z przedstawicielami lokalnej przedsiębiorczości, instytucji lokalnego rynku pracy, przedstawicielami grup bezrobotnych, przedstawicielami organizacji społecznych i instytucji opieki zdrowotnej. W zaktualizowanej Strategii nie określono planowanych lub szacunkowych kosztów 80 zadań i nie przekazano jej do 11 z 15 jednostek wyznaczonych do wykonania zadań.
- W **Gminie Wierzbinek** strategia integracji i rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008–2015 została przyjęta uchwałą z 2 grudnia 2008 r. Rady Gminy, po pozytywnym zaopiniowaniu jej w dniu 1 grudnia 2008 r. przez regionalny ośrodek polityki społecznej. Ustalono, że będzie ona aktualizowana nie rzadziej niż raz na dwa lata, po przeprowadzeniu ewaluacji i konsultacjach społecznych. Mimo tych zapisów strategia nie była aktualizowana.

Zauważyć należy, że 6.614 umów (51%) zawarto z jednostkami sektora publicznego – głównie jednostkami samorządu terytorialnego (4.373) i ich jednostkami organizacyjnymi, placówkami oświatowymi (2.180), a także placówkami zdrowia publicznego (61), które w większości przypadków jako jedyne złożyły oferty. W mniejszym zakresie w Programie uczestniczyły małe, lokalne organizacje społeczne, pozarządowe, pożytku publicznego, (łącznie 3.648 umów spośród 6.351 zawartych przez jednostki sektora niepublicznego). Przyczyną była relatywnie niewielka liczba takich organizacji, na co uwagę zwracali konsultanci regionalni.

- W **Gminie Krasocin**, jak wynika z wyjaśnień wójta „Podstawową barierą dla wydatkowania środków PPWOW była mała liczba organizacji pozarządowych. Te, które świadczyły usługi w zakresie Programu, przede wszystkim wzmocniły i rozszerzyły swoją działalność (ochotnicze strażne pożarne z Krasocina, Ciesiel i Oleszna).

Realizowane działania, głównie usługi integracji społecznej, skierowane do osób w podeszłym wieku, młodzieży i rodzin będących stałymi mieszkańcami gminy, świadczone przez lokalnych dostawców usług wyłonionych w ramach ustalonych procedur, były zgodne z założeniami przyjętymi w podręczniku RPIS i umowie z Bankiem.

- W **Gminie Maciejowice** komponenty Programu, adresowane głównie do dzieci i młodzieży, przyczyniły się do zwiększenia zapotrzebowania na usługi społeczne oraz ich udziału w doraźnych i bardziej trwałych formach zorganizowanej aktywności, a także do integracji miejscowej społeczności. Przejawiało się to m.in. w powstaniu przy Gminnym Ośrodku Kultury ludowo-obrzędowego zespołu muzycznotanecznego dla dzieci i młodzieży „Galopka” działającego do chwili obecnej, jak również kreowaniu nowej formy aktywnego spędzania czasu dla osób starszych i samotnych w powstałym Klubie Seniora, funkcjonującym nadal po zakończeniu realizacji Programu.
- W **Gminie Osieck** realizowane w 2010 r. zadania objęte Programem promowały: rozwój kultury i sportu wśród dzieci i młodzieży, warsztaty z rzemiosła artystycznego (tkactwo, rzeźbiarstwo, wytwarzanie biżuterii), zajęcia plastyczne (rysunek, malarstwo), filmowe, architektoniczne oraz z zakresu grafiki komputerowej, tańca ludowego, a także sportowe, m.in. naukę pływania. Dla mieszkańców organizowano przedsięwzięcia kulturalno-plenerowe (Pikniki Wielkanocny i Majowy), będące okazją do integracji międzypokoleniowej.

Pozytywnie należy ocenić zaplanowanie w 463 gminach kontynuacji przynajmniej części działań podjętych w ramach Programu Integracji Społecznej.

- W **Gminie Sępólno** cele zakładane w gminnym planie działania i w Strategii były realizowane w ramach Programu przez działania skierowane do osób starszych, dzieci i młodzieży oraz rodzin. Doświadczenie zdobyte przy ich realizacji i niesłabnące nimi zainteresowanie spowodowało wprowadzenie ich na stałe do działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury (warsztaty wokalne) oraz utworzenie stowarzyszenia integracji społecznej we wsi Dietrzychowo. Miejskowy ośrodek pomocy społecznej kontynuuje ponadto poradnictwo społeczne i zawodowe w ramach projektu „Postaw na aktywność”.
- W **Gminie Trawniki**, po zakończeniu Programu w 2010 r., nadal funkcjonuje Klub Seniora, w ramach którego powstał zespół ludowy i chór. Przy Gminnym Ośrodku Kultury działają kapela ludowa i grupy nieformalne, które nadal spotykają się na zajęciach nordic-walking i fotograficznych oraz organizują spotkania i biesiady.

W okresie realizacji Programu, w 445 gminach powstało 806 organizacji pozarządowych i 1069 grup nieformalnych.

- W **Gminie Wierzbinek** powstały: Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gminy; Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Sołectw Goczki, Posada, Zaryń; Stowarzyszenie Aktywnych Kobiąt w miejscowości Sadlno; Klub Seniora w Sadlnie, a także utworzono nową siedzibę Gminnej Biblioteki w Sadlnie, która jest siedzibą Stowarzyszenia Aktywnych Kobiąt w Sadlnie i klubu seniora.
- W **Gminie Wilczyn** powstały: Stowarzyszenie Gminnych Kół Gospodyń Wiejskich, orkiestra dęta, w której uczestniczy ok. 40 osób – mieszkańców gminy, stowarzyszenie „Wilczyńskie Towarzystwo Muzyczne”, Stowarzyszenie – Rowerowy Wilczyn, oraz trzy kawiarenki internetowe, które pełnią rolę świetlic wiejskich.

W 463 gminach odnotowano dobrowolne działania na rzecz grupy czy środowiska lokalnego, jako nowe formy aktywności społecznej.

- W gminie **Bargłów Kościelny** dobre praktyki Programu znalazły kontynuację w zajęciach Klubu Małego Czytelnika, organizowanych w utworzonym od 1 września 2011 r. oddziale przedszkolnym, działalności Klubu Seniora w miejscowości Tobyłka i Koła Gospodyń Wiejskich w Dreństwie (przystąpiono do organizacji kół gospodyń wiejskich w dwóch innych miejscowościach).

W 448 gminach (ok. 90%) opracowano wnioski i uzyskano dofinansowanie działań na rzecz zwiększenia integracji społecznej z innych źródeł zewnętrznych. Przed uruchomieniem Programu odsetek ten sięgał 8%.

- W latach 2010–2011 na realizację 11 projektów edukacyjnych i z zakresu pomocy społecznej, **Gmina Bargłów Kościelny** pozyskała 1.675,7 tys. zł środków pozabudżetowych. W ocenie Wójta: „Do PPWOW przystąpiły podmioty (usługodawcy), którzy nie mieli żadnego doświadczenia w realizacji projektów. Pomoc ze strony kompetentnych urzędników, jak i otwartość na nowe pomysły i przedsięwzięcia, zaowocowały przełamaniem bariery pozyskiwania i rozliczania środków publicznych”.

Wyniki ewaluacji Programu Integracji Społecznej, dokonanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że gminy osiągnęły większą sprawność w planowaniu i tworzeniu gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. We wszystkich objętych kontrolą gminach, realizację Programu oceniono pozytywnie.

- Wójt **Gminy Osieck** podał: „Bardzo pozytywnie oceniam realizowany przez Gminę Program Integracji Społecznej. Zarówno efekty osiągnięte w trakcie realizacji Programu, jak i różne formy aktywności społecznej mieszkańców gminy, które są kontynuowane po zakończeniu Programu. Spełnił on rolę „zaczynu”, impulsu rozwojowego w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców gminy. Uzyskaliśmy środki finansowe na zrealizowanie bardzo potrzebnych zadań, na które w małej gminie wiejskiej, pod presją bieżących potrzeb, zawsze brakuje pieniędzy. (...) Realizacja Programu Integracji Społecznej pozostawiła trwałe efekty: powstały i bardzo aktywnie działają dwa nowe towarzystwa: Stowarzyszenie Przyjaciół Kościelisk oraz Stowarzyszenie Rozwoju Augustówki i Okolic, a także od 2011 r. corocznie Gmina ogłasza konkurs dla organizacji pozarządowych na dofinansowanie zadań gminy realizowanych przez te organizacje z zakresu kultury, sportu, rekreacji i spotkań integracyjnych.”

3.2.1.3. Obsługa administracyjna PPWOW oraz upowszechnianie efektów

Zgodnie z umową, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z samorządami lokalnymi, miało koordynować realizację części B i C Programu i ponosiło odpowiedzialność administracyjną za ich organizację i zarządzanie nimi na szczeblu krajowym.

Z zaplanowanych 6.460 tys. euro na obsługę administracyjną i upowszechnienie efektów Programu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wydatkowano 6.029 tys. euro, tj. 93,3% (w przeliczeniu na złote odpowiednio 25.763 tys. zł i 22.147 tys. zł).

Ogółem z zaplanowanej w komponencie B1 kwoty 12.979 tys. zł wydatkowano 12.414 tys. zł (96%), natomiast w komponencie C z kwoty 12.784 tys. zł wydatkowano 9.733 tys. zł (75%). Wydatki zostały poniesione głównie na wynagrodzenia dla konsultantów regionalnych i zatrudnionych w Biurze PPWOW, utrzymanie systemu MIS oraz organizację warsztatów, szkoleń oraz konferencji dla gmin biorących udział w Programie, a także na organizację kampanii dla pracowników KRUS.

W 2010 r. decyzjami Ministra Finansów dokonane zostały zmiany w budżecie państwa, zwiększające plan wydatków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na realizację komponentu B1 i C o kwotę 7.218,2 tys. zł. Ze środków tych wykorzystano 6.070,7 tys. zł, a niewykorzystane środki zwrócono na rachunek budżetu państwa. W 2011 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 2.931 tys. zł i 2.579,6 tys. zł.

W ramach komponentu B1 i C udzielono łącznie 200 zamówień publicznych w 2010 r. oraz 61 – w 2011 r., z których kontrolą objęto 14. Zastrzeżenia NIK dotyczyły jednego z objętych kontrolą postępowań.

- *W przypadku konkursu „Akademia Integracji Społecznej”, Komisja Konkursowa, niezgodnie z § 9 regulaminu konkursu z 8 czerwca 2011 r., przyznała 21 lipca 2011 r. dofinansowanie w wysokości 20 tys. zł dla 30 zamiast 20 podmiotów, chociaż środki na realizację dziesięciu dodatkowych projektów nie były ujęte w planie zamówień. Dopiero 27 lipca 2011 r. Kierownik Zarządzający PPWOW zwrócił się do Banku Światowego o zwiększenie ze 100 do 150 tys. euro środków na realizację tego zadania, argumentując to zwiększeniem liczby wyróżnionych projektów. Zauważyć należy, że przed rozpoczęciem konkursu nie zweryfikowano zasadności zamówienia i zatwierdzenia wniosku o udzielenia zamówienia, czym naruszono wewnętrzne regulacje²⁰. Jak wynika z formularza wniosku o udzielenie zamówienia, formalne jego zatwierdzenie zostało dokonane przez Dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz 19 sierpnia 2011 r., tj. po upływie dwóch miesięcy od formalnego rozstrzygnięcia konkursu.*

W ramach komponentów, o których jest mowa, zadania wynikające z umowy nie zostały zrealizowane w całości. Działania o charakterze informacyjno-promocyjnym dotyczące Programu Integracji Społecznej (komponent B1) ograniczały się głównie do wizyt studyjnych i organizowania konferencji służących promocji dobrych praktyk, natomiast w wypadku reformy administracyjnej KRUS skierowane zostały tylko do pracowników. Nie przeprowadzono natomiast ani jednej ogólnokrajowej kampanii promocyjnej. Stanowiło to naruszenie warunków określonych w zał. nr 2 do umowy, zgodnie z którymi celem komponentu C był wzrost świadomości społecznej w zakresie znaczenia problemów integracji społecznej, a realizacji tego celu służyć m.in. miało przeprowadzenie ogólnokrajowej kampanii informacyjnej w obszarze integracji społecznej, której zadaniem było uświadomienie obywatelom znaczenia i zasadności przeznaczenia większych środków na integrację społeczną, a w wypadku KRUS przeprowadzenie zewnętrznych kampanii informujących opinię publiczną o zmianach zachodzących w KRUS w zakresie poboru składek i wypłaty świadczeń rolnikom.

Dodać należy, że działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz KRUS były nieskoordynowane. Zawarta 2 września 2011 r. przez Ministerstwo umowa o wartości 435,5 tys. zł na usługi konsultanta w zakresie przygotowania i realizacji kampanii informacyjno-promocyjnej modernizację procesów organizacji i zarządzania systemem ubezpieczenia społecznego rolników, obejmować miała: pracowników KRUS, rolników, organizacje zawodowe rolników, organizacje reprezentujące rolników, administrację centralną i jednostki samorządu terytorialnego, środowiska zawodowe i eksperckie, partnerów instytucjonalnych i społecznych, media i opinię publiczną. Tymczasem 10 października 2011 r. Ministerstwo otrzymało informację z KRUS, że Komitet Sterujący PPWOW przy KRUS podjął decyzję o ukierunkowaniu kampanii promocyjno-informacyjnej wyłącznie na pracowników KRUS, mimo iż zakres prac konsultanta był wcześniej zaakceptowany przez wszystkie zainteresowane podmioty (Ministerstwo, KRUS i Bank Światowy), a umowa podpisana. Ograniczenie zakresu kampanii zostało zaakceptowane podczas misji Banku Światowego w dniach 24-28 października 2011 r., a wydatki na realizację umowy uległy zmniejszeniu do 201,5 tys. zł.

Nieskoordynowanie działań wynikało z niewypracowania przez Ministerstwo spójnego systemu zarządzania Programem: nie powołano Międzyresortowego Zespołu Monitorującego PPWOW²¹ oraz nie nawiązano współpracy z Radą Pomocy Społecznej²², która miała pełnić funkcję centralnej rady doradczej w realizacji PPWOW.

²⁰ Określone w zarządzeniu nr 14 Dyrektora Generalnego z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie w związku z realizacją PPWOW finansowego ze środków pochodzących z kredytu Banku Światowego zgodnie z Umową Pożyczki nr 7358-POL z dnia 7 kwietnia 2008 r.

²¹ W skład Zespołu wchodzić mieli przedstawiciele: Ministerstwa, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, KRUS, Ministerstwa Finansów, Konwentu Marszałków oraz przedstawiciel Banku w roli obserwatora.

²² Art. 124-125 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej stanowią, że przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej, jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej.

3.2.2. Plan zamówień publicznych

Zamawianie i kontraktowanie usług odbywało się na podstawie *Planu zamówień*, z zastosowaniem procedur określonych w Instrukcji Banku Światowego – Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego²³ oraz wewnętrznych regulacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁴.

Podstawą udzielania zamówień, zgodnie z umową pożyczki, był *Plan zamówień*, zawierający w szczególności syntetyczny opis przewidywanych zamówień, ich charakter (np. usługi konsultingowe, zakup towarów), szacunkową kwotę, procedurę przetargową oraz określający sposób sprawowania przez Bank kontroli nad procedurą przetargową. Plan ten powinien być aktualizowany co najmniej raz na sześć miesięcy. W umowie wskazano, że dla pierwszych 18 miesięcy został opracowany i obowiązywał plan z 18 września 2005 r., który miał być aktualizowany tak, aby obejmował okres kolejnych 18 miesięcy (lub dłuższy). W latach 2010–2011 obowiązywało pięć wersji *Planu zamówień*. Większość zamówień w ramach reformy administracyjnej KRUS (komponent A) dotyczyła zakupu sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz usług technicznych dotyczących realizacji strategii teleinformatycznej KRUS. Przy realizacji postępowań na *System automatyzacji pracy Workflow*, *System wspierający zarządzania MSS* oraz *System Archiwum* stosowano, zgodnie z postanowieniami umowy oraz Podręcznika operacyjnego, tryb Międzynarodowego Przetargu Konkurencyjnego ICB²⁵ oraz zatwierdzony przez Bank Plan zamówień.

Kontrolą objęto dwa postępowania przeprowadzone w 2010–2011 r. nie stwierdzając nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że procedury przetargowe Banku nie sprzyjały wyborowi wykonawców gwarantujących odpowiednią jakość prac. Podczas kontroli w KRUS stwierdzono, że z tytułu niewywiązywania się wykonawców z warunków zawartych umów wystawiono aż 12 not księgowych na łączną kwotę 1.212,7 tys. zł, 2.434 USD oraz 22.161 euro. Zdaniem NIK, podstawową przyczyną było nadanie cenie, w relacji do pozostałych kryteriów, zbyt dużej wagi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zauważyć należy, że w 2009 r., w czasie przygotowywania dokumentacji przetargowej na System Archiwizacji, KRUS zaproponował Bankowi Światowemu zmianę kryteriów oceny, na co jednak Bank nie wyraził zgody ze względu na treść obowiązujących przepisów dotyczących udzielania zamówień.

W wypadku komponentu B2 postępowanie w zakresie wyboru usługodawców PPWOW odbywało się na podstawie procedury Banku Światowego, w kształcie opisanym w rozdziale czwartym Podręcznika Realizacji Programu Integracji Społecznej pn. *Tryb wyboru usługodawców*. Stwierdzono, że zamawianie usług w gminach objętych kontrolą było na ogół zgodne z ustalonymi procedurami, a poniesione wydatki były kosztami kwalifikowanymi.

- **W Gminie Widawa** – Badania pięciu umów z wykonawcami usług o najwyższych kwotach na łączną wartość 63,4 tys. zł (61% wydatków z dotacji) wykazały, że postępowanie w zakresie ich wyboru odbywało się w oparciu o procedurę określoną w Podręczniku RPIS. Umowy zawarto z usługodawcami, którzy uzyskali rekomendację Komisji Konkursowej na podstawie kryteriów oceny technicznej przedstawionych w zaproszeniu do składania ofert (m.in.: współpraca z partnerami lokalnymi, oferowana jakość usług, ekonomiczność, ich efektywność). Poniesione wydatki były kosztami kwalifikowanymi, a płatności za zrealizowane usługi były zgodne z zawartymi umowami.

²³ Waszyngton, wersja z maja 2004 r.

²⁴ Porównaj przypis 20.

²⁵ Wytycze Banku Światowego *Guidelines procurement under IBRD Loans and IDA credit* (zamówienia publiczne realizowane na podstawie środków z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju) z maja 2004 r. znowelizowane 1 października 2006 r.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień stwierdzono w czterech gminach i dotyczyły niewłaściwego składu komisji konkursowych, a także niewystarczającego zabezpieczenia interesów własnych gminy.

- W **Gminie Krasocin** na zaproszenie do składania ofert na realizację zadania „Usługi dla dzieci i młodzieży” wpłynęło siedem ofert, z których sześć pochodziło od oferentów podległych organizacyjnie wójtowi tej gminy. Zgodnie z procedurą opisaną w Podręczniku, w celu zapewnienia niezbędnej obiektywności oceny złożonych ofert, w skład Komisji winno wchodzić co najmniej dwóch ekspertów nie związanych z danym urzędem gminy. Ponadto, członek Komisji zatrudniony w urzędzie gminy lub jej jednostkach podległych nie może uczestniczyć w ocenie ofert składanych przez te jednostki. Mimo iż sześć ofert pochodziła od oferentów podległych wójtowi gminy, żaden z członków Komisji Konkursowej, będących pracownikami Urzędu lub Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej nie wyłączył się z jej prac. Podobnie w wypadku ofert złożonych przez Caritas Polska do Warsztatu Terapii Zająciowej Ostrów i Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krasocinie, na wykonanie usług w zakresie zadania „Poprawa atrakcyjności życia osób starszych i niepełnosprawnych” – oceny obu ofert dokonała Komisja Konkursowa, której przewodniczącym był kierownik GOPS w Krasocinie.
- W **Gminie Wierzbinek i Wilczyn**, w porozumieniach i umowach zawieranych przez Urząd z usługodawcami na wykonanie projektów w ramach PPWOW, nie zamieszczono postanowień dotyczących należytego zabezpieczenia interesów własnych Gminy, polegających na ustanowieniu kar umownych za niewłaściwe lub nieterminowe wykonanie usługi przez usługodawcę, zapewnieniu okresu gwarancji wykonanych usług, itp.

Ponadto w pięciu gminach stwierdzono uchybienia związane z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych lub ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶.

- W **Gminie Maciejowice, Osieck i Strachówka** zawarcie umów na realizację zadań w ramach Programu Integracji Społecznej nastąpiło z naruszeniem art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ porozumienia te nie zostały opatrzone kontrasygnatą Skarbnika Gminy. Zasady określone w umowie nie wzruszały bowiem – określonej we wskazanym przepisie – ogólnej zasady składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, zgodnie z którą czynność prawna, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebuje kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.
- W gminie **Bargłów Kościelny**, wbrew przepisom art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zawarto trzy umowy o łącznej wartości 15,6 tys. zł na wykonanie zadań: „Wakacje z dziadkami”, „Szkolenie Lidera Lokalnego” i „Kultywowanie tradycyjnego przygotowywania potraw przez Koło Gospodyń Wiejskich w Dreństwie” na dziewięć dni przed ujęciem planowanych na ten cel wydatków w budżecie Gminy na rok 2010.

3.2.3. Sprawozdawczość finansowa

1. W latach 2007–2012 Bank Światowy uruchomił kredyt w wysokości 72.200 tys. euro, a na rachunek specjalny wpłynęło 72.199,5 tys. euro. Po przewalutowaniu kwoty 72.199.400 euro²⁷ ze środków znajdujących się na rachunku specjalnym na rachunek przychodów budżetu państwa przekazano 281.479,2 tys. zł. We wspomnianym okresie z poz. 6 rezerwy celowej rozdysponowano 303.244,4 tys. zł, tj. o 21.765,3 tys. zł (o 7,73%) więcej, niż w tym okresie przekazano na przychody budżetu państwa. Zwiększanie planów finansowych ponad wartość przychodów z tytułu udzielonego kredytu było konsekwencją niewykorzystywania planów wydatków jednostek korzystających z PPWOW w poszczególnych latach.

Minister Finansów, w związku z rozdysponowaniem poz. 6 rezerwy celowej w 2010 r., wydał 52, a w 2011 r. sześć decyzji w sprawie zmian w budżecie danego roku. Wydawane decyzje były zgodne z wnioskami Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a od wpływu wniosku do wydania decyzji o zmianie w budżecie minęło w 2010 r. od dwóch do 19 dni, a w 2011 r. od czterech do 18 dni.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

²⁷ Różnice wynikają z opłat bankowych.

Przepływy środków na rachunku specjalnym w latach 2010–2011 r. przedstawiały się następująco:

- a/** Na dzień 31 grudnia 2009 r., na rachunku specjalnym w NBP prowadzonym dla PPWOW, pozostawały środki w wysokości 1.284.151 euro. W tym okresie rachunek został czterokrotnie uzupełniony środkami z Banku w łącznej wysokości 20.507.197 euro. W 2010 r. dokonano siedmiu przelewów z rachunku specjalnego na kwotę 18.300 tys. euro na rachunek przychodów budżetu państwa, przewalutowując środki pożyczki na złote według średniego kursu NBP (74.073.410 zł). W ustawie budżetowej na 2010 r. zaplanowano, że z poz. 6 rezerwy celowej (cz. 83) – PPWOW rozdysponowane zostaną środki w wysokości 120.000 tys. zł, a faktycznie rozdysponowano 77.414.564 zł, tj. o 3.341.154 zł więcej, niż w tym okresie przewalutowano z rachunku specjalnego. W dniu 31 grudnia 2010 r., na rachunku specjalnym pozostało 3.491.348 euro.
- b/** W 2011 r. skierowano do Banku Światowego pięć aplikacji o wypłaty środków pożyczki, a rachunek specjalny został zasilony czterokrotnie środkami w wysokości 8.197.905 euro, w tym w dniu 25 stycznia 2012 r. wpłynęło 4.261.247 euro. W 2011 r. dokonano trzech przelewów z rachunku specjalnego w kwocie 11.689.253 euro na rachunek przychodów budżetu państwa, przewalutowując środki pożyczki na złote (46.774.645 zł).

Na 2011 r. planowano, że z poz. 6 rezerwy celowej (cz. 83) – PPWOW rozdysponowane zostaną środki w wysokości 50.390 tys. zł. W 2011 r. rozdysponowano z rezerwy celowej 48.494.200 zł, tj. o 1.719.536 zł więcej, niż w tym okresie przewalutowano z rachunku specjalnego. W dniu 31 grudnia 2011 r. stan rachunku był zerowy.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w dysponowaniu środkami na rachunku specjalnym, a sprawozdania roczne ze stanu środków na rachunku specjalnym w Ministerstwie Finansów²⁸ właściwie przedstawiały stan początkowy i końcowy środków oraz dokonywane operacje na nim. Opinie w tym zakresie wydano na podstawie analizy czterech Raportów Monitoringu Finansowego (RMF), sporządzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej za II i IV kwartał 2010 r. oraz II i IV kwartał 2011 r.

2. Skonsolidowane sprawozdanie za lata 2010–2012 ze źródeł i wykorzystania funduszy w podziale na kategorie kredytu i źródła finansowania oraz z zestawienia wydatków Programu na komponenty kredytu, przedstawiają wydatkowanie środków zaangażowanych w Programie. Środki pochodzące z kredytu Banku zostały ujęte w podziale na kategorie wydatków zgodnie z umową. Raport za lata 2010–2012 został przedstawiony w załączniku nr 5 do informacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie sporządziło odrębnych sprawozdań rocznych za lata 2010–2011. Zgodnie z rozdziałem III (Zarządzanie finansami) podręcznika RPIS, Ministerstwo odpowiedzialne było za przygotowywanie, w terminie do 28 lutego następnego roku, rocznego sprawozdania finansowego Programu. Sporządzono natomiast sprawozdanie łączne za lata 2010–2012, mimo iż procedury Banku Światowego nie przewidywały sporządzenia takiego dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje wiarygodność sprawozdania finansowego PPWOW za lata 2010–2012 oraz sprawozdań kwartalnych (FMR). Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową (prowadzoną na zasadzie kasowej) oraz danymi wprowadzonymi

²⁸ Do zadań Ministerstwa Finansów należy, zgodnie z Podręcznikiem operacyjnym PPWOW, prowadzenie i rozliczanie Rachunku Specjalnego Banku Światowego, składanie do Banku Światowego aplikacji o uzupełnienie środków na rachunku specjalnym, wymiana środków z euro na złote i przelanie ich na właściwy rachunek Budżetu Państwa, uruchamianie środków z rezerwy celowej na wniosek MPIPS i przelew ich na właściwy rachunek beneficjenta.

do systemu informatycznego MIS, a sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, zgodnie z procedurami określonymi w podręcznikach operacyjnych opracowanych w związku z realizacją Programu. Kwoty wypłat dla urzędów gmin, figurujące w ewidencji księgowej urzędów wojewódzkich, były zgodne z kwotami dokonanych przelewów oraz pokrywały się z danymi ujętymi w sprawozdaniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, sporządzanych na podstawie informacji uzyskanych z urzędów wojewódzkich i regionalnych ośrodków polityki społecznej. Naruszenie obowiązujących procedur dotyczyło natomiast nieterminowego przekazywania raportów.

- W **Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Rzeszowie** ustalono, że w związku z licznymi wpisami danych z datami wstecznymi do Systemu MIS, przez koordynatorów gminnych, po zamknięciu okresów sprawozdawczych, które powodowały zmianę obrazu raportów w stosunku do dokumentów wygenerowanych i przekazanych do ROPS, jak również dokumentów generowanych z pozycji województwa, ROPS zmuszony był do dokonywania korekt sprawozdań przekazywanych do MPiPS. Np. korekty raportów sprawozdających realizację PIS w województwie za II kw. 2010 r., przekazanych przez ROPS do MPiPS w dniach 29 lipca, 3 i 10 sierpnia oraz 25 października 2010 r. Zmiany dotyczyły sprawozdań trzech gmin – Radomyśla nad Sanem, Zarszyna oraz Dzikowca i spowodowane zostały wprowadzeniem przez te gminy do MIS dodatkowych przelewów na rzecz usługodawców, po upływie kwartału sprawozdawczego.
- W **Gminie Krasocin** Urząd składał sprawozdania kwartalne z naruszeniem terminu określonego w Podręczniku RPIS. Sprawozdanie za I kw. zostało przekazane do ROPS 19 kwietnia 2010 r., tj. dziewięć dni po terminie, sprawozdanie za II kw. przekazane zostało 27 lipca 2010 r., tj. 17 dni po terminie. Sprawozdania za III i IV kwartał Urząd uzyskał w trakcie kontroli z ROPS w Kielcach, ponieważ Urząd dokumentów tych nie posiadał.
- W **Gminie Maciejowice** sprawozdanie z realizacji Programu Integracji Społecznej za I kw. 2010 r. złożone zostało 20 kwietnia, a za II kw. 14 lipca, tj. odpowiednio dziesięć oraz cztery dni po terminie, czym naruszono procedurę określoną w podrozdziale 3.3 Podręcznika RPIS.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia zgodność, pod względem formalnym, dowodów i zapisów księgowych²⁹. Zastrzeżenia dotyczą nierzetelnego sporządzania dokumentów finansowo-księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej lub ich nieterminowego przekazywania do Biura Budżetu i Finansów. I tak:

a/ Badanie zgodności zapisów księgowych za 2010 r., dotyczących 128 faktur o wartości ogółem 1.283 tys. zł, wykazało w 117 przypadkach nieprawidłowości stanowiące naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym jednostki są zobowiązane do stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości:

- w 72 przypadkach Biuro PPWOW przekazało dokumenty finansowe do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym pięć dni; zgodnie z pkt 22 zasad ogólnych instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych³⁰, przekazanie do komórki właściwej ds. finansowych opisanych i zatwierdzonych merytorycznie dokumentów finansowo-księgowych powinno nastąpić w terminie pięciu dni od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa, jednakże nie później niż trzech dni przed upływem terminu płatności;
- 42 zatwierdzone dokumenty finansowo-księgowe nie zawierały daty ich zatwierdzenia pod względem merytorycznym, co stanowiło naruszenie pkt 19-21 i 26 zasad ogólnych instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, stanowiących, że potwierdzeniem dokonania przez dyrektorów lub upoważnionych przez nich pracowników sprawdzenia

²⁹ Oceny dokonano na podstawie badania metodą monetańską (MUS). W 2010 r. wartość populacji do losowania wyniosła 4.127.590 zł przy ogólnych wydatkach 6.070.688 zł. Interwał doboru próby do losowania wyniósł 123.000 zł, a do ekstrapolacji – 82.000 zł. W 2011 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 2.107.272 zł, 2.579.551 zł, 48.000 zł i 32.000 zł.

³⁰ Załącznik nr 5 do zarządzenia Nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Obowiązywało do 25 października 2010 r.

dowodów księgowych pod względem merytorycznym jest złożenie na dokumencie podpisu wraz z imienną pieczęcią oraz datą;

- w trzech przypadkach brak było daty wpływu dokumentu do Biura Budżetu i Finansów, co było niezgodne z postanowieniami rozdziału 3 § 4 ust. 3 i 4 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych³¹ określającymi, że na dokumencie finansowym należy zamieścić datę wpływu dokumentu finansowego do jednostki a następnie do komórek organizacyjnych.

b/ Badania zgodności w 2011 r. zapisów księgowych w odniesieniu do 124 faktur o wartości 1.642 tys. zł wykazały nieprawidłowości w 61 przypadkach:

- 57 dokumentów finansowych Biuro PPWOW przekazało do Biura Budżetu i Finansów w terminie przekraczającym pięć dni; stosownie do rozdziału 3 § 4 ust. 8 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, przekazanie komórce właściwej ds. finansowych opisanego i zatwierzonego pod względem merytorycznym dokumentu, powinno nastąpić w ciągu pięciu dni, licząc od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną, jednakże nie później niż trzy dni przed upływem terminu płatności;
- w wypadku czterech dokumentów nie można było stwierdzić, w jakim terminie zostały one przekazane, ponieważ ich wpływ do komórki organizacyjnej nie został zaewidencjonowany; zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 3 § 4 ust. 3 i 4 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych, na dokumencie finansowym należy zamieścić datę jego wpływu do jednostki a następnie do komórki organizacyjnej.

W konsekwencji nieterminowego przekazywania objętych kontrolą dokumentów finansowo-księgowych, 14 płatności (11% zbadanych) w 2010 r. oraz 19 w 2011 r. (15%) zostało zapłaconych po terminie. Nieterminowe regulowanie płatności przez Ministerstwo stanowiło naruszenie – wynikającej z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – zasady dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W objętych kontrolą przypadkach kontrahenci nie obciążyli Ministerstwa odsetkami z tego tytułu.

3. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie obsługi pożyczki Banku Światowego przez Ministra Finansów po zakończeniu realizacji PPWOW. Zgodnie z umową od udzielonej pożyczki pobierane są corocznie 15 maja i 15 listopada (począwszy od 2006 r.) następujące opłaty, których wysokość nalicza Bank:

- odsetki od wykorzystanej kwoty pożyczki – oprocentowanie odsetek jest zmienne, oparte o LIBOR6M, zmienną marżę Banku oraz upust dla MF (0,25% od kwoty naliczonych odsetek), odsetki obliczane od wartości środków faktycznie wypłaconych z Banku w półrocznych okresach według zadłużenia w poszczególnych dniach;
- opłata za gotowość (od niewykorzystanej kwoty kapitału) – oprocentowanie jest stałe – 0,85% (przez 4 lata) i zgodnie z umową zostało zmniejszone od 2010 r. do 0,75% od kwoty niewykorzystanej, w tej opłacie zastosowano upust dla Ministerstwa Finansów 0,50%.

Spłata rat kapitałowych, zgodnie z warunkami umowy, następuje corocznie od 2011 r. w dniach 15 maja i 15 listopada – wysokość raty kapitałowej wynosi 5% wykorzystanej kwoty pożyczki. Opłaty naliczone przez Bank wynikające z umowy za okres od jej podpisania do końca 2011 r. przedstawiono w poniżej tabeli.

³¹ Zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 25 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

początek okresu	koniec okresu	odsetki od wykorzystanej kwoty pożyczki	opłata za gotowość	spłata raty kapitałowej	płatność ogółem (zł)
		wydatki cz. 78 (zł)		rozchody cz. 98 (zł)	płatność ogółem (zł)
2006-06-06	2006-11-15	0,00	112 157,25	0,00	112 157,25
2006-11-15	2007-05-15	0,00	125 311,50	0,00	125 311,50
2007-05-15	2007-11-15	10 363,50	126 581,57	0,00	136 945,07
2007-11-15	2008-05-15	94 597,00	119 020,22	0,00	213 617,22
2008-05-15	2008-11-15	213 542,13	112 765,79	0,00	326 307,92
2008-11-15	2009-05-15	633 915,13	77 267,39	0,00	711 182,52
2009-05-15	2009-11-15	350 919,65	58 165,96	0,00	409 085,61
2009-11-15	2010-05-15	293 416,90	44 280,19	0,00	337 697,09
2010-05-15	2010-11-15	338 197,56	22 795,63	0,00	360 993,19
2010-11-15	2011-05-15	462 993,91	13 399,63	3 213 384,75	3 689 778,29
2011-05-15	2011-11-15	631 913,10	6 615,09	3 354 528,85	3 993 057,04
Razem:		3 029 858,88	818 360,22	6 567 913,60	10 416 132,70

3.2.4. Monitorowanie i nadzór nad Programem

1. System monitoringu miał zapewnić bieżącą ocenę realizacji Programu i osiągnięcia jego celów, zarówno na poziomie ogólnym, jak i na poziomie poszczególnych komponentów. Obejmować miał śledzenie opracowanego zestawu wskaźników realizacji, monitoring finansowy oraz monitoring realizacji zadań.

Podstawowym narzędziem służącym sprawnemu i efektywnemu przepływowi informacji miał być system informatyczny MIS, z którego wszystkie podmioty włączone w realizację Programu miały korzystać w zakresie dokumentowania wydatków, sprawozdawczości finansowej, monitorowania i całościowego nadzoru, zgodnie z przydzielonymi zadaniami i nadanymi uprawnieniami.

Podczas wcześniejszych kontroli NIK wskazywano na występujące trudności w tym zakresie. Struktura systemu MIS nie odpowiadała faktycznym potrzebom użytkowników, a konstrukcja bazy danych znacznie utrudniała wprowadzanie modyfikacji. W obrębie raportów finansowych dotyczących całego Programu, składanych w okresach kwartalnych do Banku Światowego, część wymagało

uzupełnienia o dane, których system nie obejmował, większość wymagało wprowadzenia korekt, wszystkie wymagały weryfikacji, ze względu na pojawiające się błędy lub ryzyko pojawienia się ich. Utrudniało to bieżącą kontrolę zaawansowania realizacji Programu oraz powodowało m.in. znaczne opóźnienia we wdrożeniu systemu, problemy z ustaleniem źródeł błędów, związanych z wprowadzaniem danych wstecz, a także zabezpieczeń wymuszających wprowadzanie danych chronologicznie.

Monitorowanie przebiegu realizacji Programu wynikało z zapisów umowy pożyczki i było realizowane przez sporządzanie przez Zespół Zarządzający PPWOW kwartalnych sprawozdań, przesyłanych i akceptowanych przez Bank Światowy. Raporty zawierały m.in. informacje o:

- źródłach funduszy i sposobie ich wykorzystania na finansowanie Programu, zarówno sumarycznie, jak i dla okresu, którego dotyczy dany raport, wskazujące oddzielnie wydatki finansowane ze środków pożyczki i wyjaśniające różnice między rzeczywistym a planowanym wykorzystaniem funduszy;
- rzeczywistych postępach we wdrażaniu Programu, zarówno sumarycznie, jak i dla okresu, którego dotyczył dany raport oraz wyjaśniające różnice między rzeczywistym a planowanym wdrożeniem;
- statusie zamówień w ramach Projektu na koniec okresu, którego dotyczył dany raport.

W okresach półrocznych przygotowywane były również zestawienia podstawowych wskaźników dla Programu: stan sprzed rozpoczęcia, stan bieżący (na dzień sporządzania raportu) oraz wartości docelowe wskaźników, które oczekiwane były po zakończeniu.

Monitoring i ewaluacja Programu Integracji Społecznej w pierwszym etapie obejmowała diagnozę stanu wyjściowego, ewaluację bieżącą, monitoring partycypacyjny. Diagnoza stanu wyjściowego oparta była na wynikach samodzielnego badania przeprowadzonego metodą kwestionariuszową w gminach objętych tym Programem. Kwestionariusz został poddany pilotażowi w dwóch gminach oraz rozesłany do wypełnienia przez inne gminy.

W ramach uspołecznienia procesu monitorowania postępów i efektów Programu Integracji Społecznej powołano do życia ciało doradcze – Zespół ds. Monitorowania Programu Integracji Społecznej. W jego skład weszli przedstawiciele: Zespołu Zarządzającego, regionalnych ośrodków polityki społecznej, konsultantów regionalnych, komitetów doradczych oraz urzędów wojewódzkich.

Do zadań Zespołu należało:

- akceptacja sprawozdań z monitoringu wdrażania Programu Integracji Społecznej oraz ewaluacji prowadzonych działań;
- wymiana doświadczeń i dzielenie się wiedzą na temat skutecznych sposobów realizacji zadań;
- identyfikowanie zagrożeń związanych z wdrażaniem Programu i uzgadnianie rozwiązań zaradczych;
- wypracowywanie rekomendacji dotyczących realizacji Programu i monitoring ich wdrażania.

Bieżąca ewaluacja miała przede wszystkim charakter formatywny – tj. służyła wspieraniu wdrażania projektu – podejmowaniu decyzji operacyjnych. Formatywny aspekt ewaluacji umożliwiał formułowanie wniosków dotyczących wdrażania projektu oraz wypracowywaniu rekomendacji dotyczących wprowadzania niezbędnych poprawek.

Ewaluacja opierała się na badaniach jakościowych i jako taka uzupełniała wnioski płynące z diagnozy stanu wyjściowego oraz danych zbieranych z MIS.

Ewaluacja Programu Integracji Społecznej zakończona została realizacją diagnozy końcowej, w której ocenie poddana została skuteczność interwencji.

Ewaluacja składała się z następujących elementów:

- 156 indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami gmin, przedstawicielami organizacji społecznych i innych usługodawców (po 26 wywiadów na kwartał z bezpośrednimi odbiorcami usług integracji społecznej w gminach);
- 36 zogniskowanych wywiadów grupowych (po sześć wywiadów na kwartał z bezpośrednimi odbiorcami usług integracji społecznej w gminach).

Raporty z badań ewaluacji opracowywane były kwartalnie i przedstawiane Zespołowi Zarządzającemu PPWOW. Ponadto wnioski z tych raportów prezentowane były podczas spotkań Zespołu ds. Monitorowania Programu Integracji Społecznej.

Realizacja PPWOW była monitorowana również przez Bank Światowy. W latach 2010–2011 miały miejsce cztery misje Banku Światowego, których wyniki zostały podsumowane w raportach.

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nadzór ze strony organów gminy i regionalnych ośrodków polityki społecznej sprawowany w zakresie realizacji usług integracji społecznej był wystarczający, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W większości przypadków nadzór sprowadzał się do analizy przebiegu Programu w systemie MIS.

- W gminie **Bargłów Kościelny** nie sporządzano dokumentacji z czynności kontrolnych przeprowadzonych w 2010 r. u wszystkich sześciu usługodawców. Udokumentowanie kontroli sprowadzało się wyłącznie do wprowadzenia dat kontroli do systemu MIS.

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły niewielkiego zakresu kontroli i wizytacji przeprowadzanych w gminach realizujących Program Integracji Społecznej. Ponadto nie dokumentowano przebiegu prowadzonych postępowań kontrolnych, mimo wymogów zawartych w uregulowaniach wewnętrznych urzędów gmin objętych kontrolą. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu gminach:

- W **Gminie Wierzbinek** członkowie powołanego przez Wójta zespołu zadaniowego do prac koordynacyjnych wdrożenia Programu nie udokumentowali w formie pisemnej prowadzonych kontroli prawidłowości wykonania zamówionych usług, w trakcie realizacji i po ich zakończeniu. Monitoring realizacji poszczególnych projektów prowadzony był przez wyznaczonych pracowników, przez analizę otrzymywanych sprawozdań od usługodawców.
- W **Gminie Wilczyn** pracownicy zespołu zadaniowego nie dokumentowali, w formie pisemnej, prowadzonych kontroli prawidłowości wykonania zamówionych usług dla projektów programu PPWOW – w trakcie ich realizacji i po zakończeniu.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich*, z uwzględnieniem wykorzystania pożyczki Banku Światowego zaplanowano jako kontrolę prawidłowości wraz z elementami wykonania zadań, co miało umożliwić zbadanie sposobu dysponowania środkami publicznymi, w tym pożyczką Banku na kolejnych etapach, tj. ich przyznawania, wydatkowania i rozliczania. Szczegółowych badań kontrolnych, obejmujących prawidłowość wydatkowania i rozliczania środków, dokonano w 14 urzędach gmin, ośmiu urzędach wojewódzkich i w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

W ramach kontroli zbadano systemy kontroli wewnętrznej dotyczące rachunkowości oraz wykorzystanie środków publicznych. Kontrolę przeprowadzono m.in. na losowo dobranej próbie dowodów księgowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W odniesieniu do każdego elementu wylosowanej próby, odpowiadającego konkretnemu zadaniu ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, przeprowadzono badania mające na celu odtworzenie ogólnego przebiegu realizacji zadania. Kontrolą objęto m.in.:

- ujęcie zadania we wniosku (rocznym planie) oraz umowie;
- zastosowane procedury przetargowe wyłaniające dostawców/wykonawców zadań;
- umowy zawarte z kontrahentami oraz aneksy do tych umów;
- realizację zakontraktowanych dostaw bądź zleconych zadań;
- wypłacone kontrahentom wynagrodzenia (płatności);
- zapisy w księgach naliczonych kosztów i (lub) dokonanych wydatków.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli z objętych kontrolą urzędów gmin, regionalnych ośrodków polityki społecznej, KRUS oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym KRUS zgłosiła sześć zastrzeżeń, z których jedno zostało uwzględnione w części, a pozostałe zostały oddalone.

Ogółem z 19 wniosków pokontrolnych osiem zostało zrealizowanych, dziewięć nie zostało zrealizowanych, natomiast dwa są w trakcie realizacji. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, NIK wniosowała o wprowadzenie zmian organizacyjnych, umożliwiających przestrzeganie przyjętej polityki rachunkowości, natomiast w wystąpieniu do Prezesa KRUS o doprowadzenie do pełnej realizacji zadań objętych komponentem A *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich* oraz o konsekwentne stosowanie memoriałowej zasady ujmowania w księgach rachunkowych operacji, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości.

Wniosek skierowany do Ministra Pracy i Polityki Społecznej został przyjęty do realizacji, natomiast do dnia sporządzenia niniejszej informacji, NIK nie otrzymała z KRUS informacji o sposobie realizacji wniosków.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 7.500 zł (kwoty wydatkowane przez gminy z naruszeniem prawa).

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

ZAŁĄCZNIK NR 2

Wykaz osób odpowiedzialnych

1. Ministrem Pracy i Polityki Społecznej jest od dnia 18 listopada 2011 r. Władysław Kosiniak-Kamysz.
2. Od dnia 16 listopada 2007 r. do 17 listopada 2011 r. Ministrem Pracy i Polityki Społecznej była Pani Jolanta Fedak.
3. W okresie od 13 sierpnia 2007 r. do 15 listopada 2007 r. funkcję Ministra pełniła Pani Joanna Kluzik-Rostkowska.

Wykaz jednostek objętych kontrolą i jednostek organizacyjnych NIK uczestniczących w kontroli

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- Urząd Gminy w Maciejowicach
- Urząd Gminy w Osiecku
- Urząd Gminy w Strachówce

Departament Budżetu i Finansów

- Ministerstwo Finansów

Delegatura NIK w Białymstoku

- Urząd Gminy w Bargłowie Kościelnym

Delegatura NIK w Kielcach

- Urząd Gminy w Krasocinie
- Urząd Gminy w Brodach

Delegatura NIK w Lublinie

- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Lublinie
- Urząd Gminy w Trawnikach

Delegatura NIK w Łodzi

- Urząd Gminy w Wartkowicach
- Urząd Gminy w Widawie

Delegatura NIK w Olsztynie

- Urząd Gminy w Sępopolu

Delegatura NIK w Poznaniu

- Urząd Gminy w Wilczynie
- Urząd Gminy w Wierzbinku

Delegatura NIK w Rzeszowie

- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie
- Urząd Gminy w Ostrowie

Delegatura NIK w Warszawie

- Urząd Gminy w Magnuszewie

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Centralne Biuro Antykorupcyjne
10. Komisja Finansów Publicznych
11. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
13. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
14. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
15. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP

Raport za lata 2010–2012

Government of Poland- Rząd Rzeczypospolitej Polski

Post-Accession Rural Support Project - Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich

Loan No. 7358-POL Pozyczka nr 7358- POL

CONSOLIDATED PROGRESS and FINANCIAL REPORTS ON ALL COMPONENTS & PROCUREMENT REPORTS ON COMPONENT C, B & A

SKONSOLIDOWANE RAPORTY Z ZAAWANSOWANIA PROJEKTU i FINANSOWE DLA WSZYSTKICH KOMPONENTÓW I RAPORTY DOT ZAMÓWIEŃ DLA KOMPONENTU C, B & A

Financial Monitoring Reports- Raporty Monitoringu Finansowego

For the period from January 1, 2010 to April 26, 2012

Cash Model- Model w ujęciu gotówkowym

Table of Contents/ Spis Treści

- I Project Sources and Uses of Funds- Źródła i wykorzystanie Funduszy Projektu
- II Uses of Funds by Project Activities
- III Disbursement and Use of Loan in Loan Currency - Wyплаты i Wykorzystanie Kredytu w Walucie Kredytu
- IV Special Account Statement - Sprawozdanie Rachunku Specjalnego
- V Social Inclusion Fund Statement - Sprawozdanie Funduszu Integracji Społecznej
- VI Summary Withdrawal Schedule - Zestawienie Wniosków o Wyplata/Rozliczenie

Government of Poland
POST-ACCESSION RURAL SUPPORT PROJECT
World Bank Loan No. 7358-POL

Project Sources & Uses of Funds
Źródła i Wykorzystanie Funduszy Projektu
For the years 2010-2012
za lata 2010-2012

ONLY FOR ANNUAL PROJECT FINANCIAL STATEMENT

	ACTUAL IN PLN			
	Year-To-Date /Narastająco w ciągu roku			Cumulative- To- Dateii
	2010	2011	2012	
Funds available (funds not spent) at the beginning of the period/ Środki dostępne (Środki nie wydankowane) na początek okresu	7 011 809	9 399 686	8 224 803	0
Sources of Funds received by the budget/ źródła funduszy otrzymane do Budżetu Państwa	76 768 577	51 773 898	20 044 543	291 693 681
Government Funds / fundusze rządowe	2 695 167	4 999 234	1 896 328	10 214 072
Government Funds - prefinancing of the World Bank Share/ Fundusze rządowe- prefinansowanie udziału Banku Światowego	0	0	0	0
IBRD Funds / fundusze MBOiR	74 073 410	46 774 664	18 148 215	281 479 608
<i>Payments from Special Account to the State Budget/ Wypłaty z Konta Specjalnego do Budżetu Państwa</i>	74 073 410	46 774 664	18 148 215	281 479 608
Less: / pomniejszone o:				
Project Expenditures / Wydatki Projektu	74 380 700	52 948 781	19 135 400	282 559 735
KRUS Administrative Reform - Reforma Administracyjna KRUSu	26 951 667	49 992 337	18 963 277	102 140 724
Social Inclusion - Integracja Społeczna	44 898 884	585 907	-335	170 685 856
National Awareness - Świadomość Społeczna	2 530 149	2 370 537	172 458	9 733 155
Funds available (funds not spent) at the end of the period/ Środki dostępne (Środki nie wydankowane) na koniec okresu	9 399 686	8 224 803	9 133 946	9 133 946
control line: opening balances + funds received- expenditures- closing balances = 0	0	0	0	0

Prepared by:

Special account balance is not included in the statement. The Report presents: government funds used for the project and the loan funds withdrawn from Special Account, converted into PLN and transferred to the budget for the project purposes.- Saldo Rachunku Specjalnego nie uwzględnione w raporcie. Raport prezentuje: fundusze rządowe wykorzystane na finansowanie projektu oraz środki pożyczki wypłacone z Rachunku Specjalnego, przeliczone na PLN i przekazane do budżetu na cele projektu.

Uses of Funds by Project Activity
Wykorzystanie środków wg działań Projektu
 For the years 2010-2012
 za lata 2010-2012
ALL COMPONENTS/ WSZYSTKIE KOMPONENTY
 in PLN

Disbursement Category No.	Project Components - Komponenty Projektu	Year-To-Date Narastająco w ciągu roku			Cumulative- To- Date /ii Narastająco od początku projektu
		2010	2011	2012	
1	A - Administrative Reform of the KRUS Agency- Reforma Administracyjna KRUSu	26 951 667	49 992 337	18 963 277	102 140 723
1	1.1 Management Support System	0	12 177 281	191 870	12 369 151
1	1.2 Workflow System & Date Processing System Modemization	18 286 065	27 634 517	13 570 538	59 617 818
1	1.3 Archival System	0	5 493 214	3 761 043	9 254 257
1	1.4 Security Assurance	44 469	43 371	-	527 040
1	1.5 ICT Infrastructure	6 668 162	3 763 950	1 262 226	15 959 860
1	1.6 TA for Implementation	1 952 971	880 004	177 600	4 412 597
	B - Social Inclusion - Integracja Społeczna	44 898 884	585 907	(335)	170 685 856
2	2.1 Social Inclusion Framework	3 544 055	209 337	-	12 413 855
3	2.2 Social Inclusion Program	41 354 829	376 570	(335)	158 272 001
2	C - National Awareness - Świadomość Społeczna	2 530 149	2 370 537	172 458	9 733 155
2	3.1. Public Awareness	102 545	892 244	118 160	1 586 645
2	3.2. National & Regional Conference & Study Visits	1 367 281	888 364	12 200	3 477 682
2	3.3. Capacity Building Support	871 178	526 947	42 098	3 709 628
2	3.4. MIS maintenance	189 145	62 982	-	959 200
2	3.5. Project Impact Evaluation			-	-
	TOTAL	74 380 700	52 948 781	19 135 400	282 559 734

Government of Poland
 POST-ACCESSION RURAL SUPPORT PROJECT
 World Bank Loan No. 7358-POL

Additional Note -Disbursements and Use of Loan in Original Currency
Wyplaty i wykorzystanie kredytu w walucie kredytu
 For years 2010-2012
 za lata 2010-2012

	Original amount of Loan Calkowita kwota pożyczki	Year-To-Date Narastająco w ciągu w latach 2010-2012	Cumulative- To- Date/ Narastająco od początku projektu	Undisbursed amount as at the end of the reporting period- Srodki nie wypłacone na koniec danego okresu
EUR	72 200 000	45 425 801	72 200 000	0

	in EUR			
	Loan Allocation as per loan agreement Alokacja pożyczki zgodnie z umową pożyczki	Actual utilization Year-To-Date Faktyczne wykorzystanie narastająco w ciągu lat 2010-2012	Actual utilization cumulative- To- Date/ Faktyczne wykorzystanie narastająco od początku projektu	Unutilized allocation/ niewykorzystana alokacja
	72 200 000	33 517 853	70 055 161	2 144 839
Disbursement Categories				
1. Goods and Consultants' Services under "Administrative Reform of the KRUS Agency" Component A - Towary i usługi konsultingowe w komponencie A "Reforma Administracyjna KRUSu"	24 340 000	21 056 931	22 737 006	1 602 994
2. Goods, Consultants' Services and Operational Costs under Component B.1 "Social Inclusion Framework" and C " National Awareness" - Towary, usługi konsultingowe i koszty operacyjne w komponencie B.1 "Wsparcie Techniczne w Integracji Społecznej" i C "Świadomość Społeczna"	6 460 000	2 403 944	6 029 388	430 612
3. Social Inclusion Services under Component B.2 "Social Inclusion Program" - Usługi w zakresie komponentu B.2 "Program Integracji Społecznej"	41 400 000	10 056 978	41 288 767	111 233
4. Unallocated	0	0	0	0
Amount disbursed from loan not yet spent Kwota wypłacone z pożyczki a nie wydatkowane dotychczas			2 144 839	

NOTES

Government of Poland
POST-ACCESSION RURAL SUPPORT PROJECT
World Bank Loan No. 7358-POL
Special Account (SA) Statement
Depository Bank GOWD/NBP

Account Number PL94101010236015681516978000
For the years 2010-2012
In loan currency EUR

	For the year			From the beginning of the Project
	2010	2011	2012	
1 Opening balance at the beginning of the period	1 284 151	28 409 952	24 918 404	-
Add:			EUR	
2 World Bank advances into the SA during the period	45 425 801	8 197 705	4 261 247	72 199 500
Less:				
3 Withdrawals for the project during the period /ii	18 300 000	11 689 253	4 261 247	72 199 500
4 Refunds to World Bank from the S.A. during the period	-	-	-	-
Total withdrawals during the period	18 300 000	11 689 253	4 261 247	72 199 500
5 Closing balance as at the end of the period /iii	28 409 952	24 918 404	24 918 404	-

NOTES:

- /i: Enter the opening balance on the SA as shown on the SA Bank Statement.
/ii: Same as the amount shown in the note below as the EUR total for the cumulative withdrawals from S.A.
/iii: Enter the closing balance on the SA as shown on the SA Bank Statement.

**Withdrawals from the Special Account
from the beginning of the project**

Date of withdrawal - component / Data wypłaty i / component	Description component/ implementing entity	Amount in EUR/ Kwota w EUR	Exchnage rate/ Kursy wymiany 1 EUR= X PLN	Amount in PLN / Kwota w PLN
10/07/2007 - C		40 000	3,7505	150 020
24/08/2007 - C		50 000	3,8320	191 600
24/09/2007 - A, B.1, C		100 000	3,7666	376 660
31/10/2007 - A, B.1, C		100 000	3,6313	363 130
15/11/2007 - A, B.1, C		315 000	3,6345	1 144 868
11/02/2008 - A, B, C		300 000	3,6185	1 085 550
25/02/2008 - A, B, C		300 000	3,5725	1 071 750
16/04/2008 - A, B, C		850 000	3,4118	2 900 030
23/04/2008 - B, C		900 000	3,4460	3 101 400
06/06/2008 - A, B, C		1 000 000	3,3734	3 373 400
01/07/2008 - A, B, C		1 000 000	3,3155	3 315 500
14/07/2008 - A, B, C		500 000	3,2100	1 605 000
29/07/2008 - A, B, C		2 000 000	3,2192	6 438 400
18/08/2008 - A, B, C		1 800 000	3,3022	5 943 960
29/09/2008 - A, B, C		8 500 000	3,3949	28 856 650
05/11/2008 - A, B, C		5 000 000	3,5498	17 749 000
28/01/2009 - A, B, C		4 894 000	4,3214	21 148 932
21/04/2009 - A, B, C		5 000 000	4,3592	21 796 000
12/08/2009 - A, B, C		3 800 000	4,1319	15 701 220
13/11/2009 - A, B, C		1 500 000	4,1135	6 170 250
12/01/2010 - A, B, C		4 500 000	4,0814	18 366 300
08/02/2010 - B.2		4 500 000	4,0921	18 414 450
20/04/2010 - B.2		2 000 000	3,8653	7 730 600
27/05/2010 - B.2		1 400 000	4,0770	5 707 800
19/07/2010 - A,C		3 500 000	4,0920	14 322 000
27/10/2010 - A, C		1 400 000	3,9339	5 507 460
12/11/2010 - A,C		1 000 000	4,0248	4 024 800
2011-01-10 - A,B,C		1 000 000	3,8858	3 885 800
09/05/2011 A,C		9 700 000	3,9600	38 412 000
13/12/2011 - A,C		989 253	4,5255	4 476 864
31/01/2012 - A, C		4 261 147	4,2589	18 147 799
30/03/2012 - A,C		100	4,1600	416
Total		72 199 500		281 479 609

Government of Poland
 POST-ACCESSION RURAL SUPPORT PROJECT
 World Bank Loan No. 7358-POL
Social Inclusion Program Statement
Sprawozdanie Programu Integracji Społecznej
 For the years 2010-2012
 za lata 2010-2012
 in PLN

	For the year	From the beginning of the Project
	PLN	PLN
Funds at the beginning of the period kept by voivodships -		
1 Środki utrzymywane przez województwa na początku okresu		
Add - Zwiększenia:		
2 Transfers from MSP to voivodships during the period/ Transfery z MPS do województw w ciągu okresu		
Less - Zmniejszenia:		
3 Withdrawals for the Social Inclusion Services during the period /ii		
4 Refunds to MSP during the period/Refundacje do MPS w ciągu okresu		
Total withdrawals during the period/Razem Zmniejszenia w ciągu okresu		
Funds at the end of the period kept by voivodships - Środki		
5 utrzymywane przez województwa na koniec okresu /iii		

NOTES:

- /i: Enter sum of all the opening balances of funds under SIP kept in all voivodships/ Podaj sumę sald otwarcia środków PIS we wszystkich województwach
 /ii: Same as the amount shown in Note 1 Transfer of Funds to gminas within SIP - Kwota identyczna z kwota transferów do gmin w ramach PIS w nocie 1
 /iii: Enter sum of all the closing balances of funds under SIP kept in all voivodships/ Podaj sumę sald zamknięcia środków PIS we wszystkich województwach

NOTE 1 / NOTA 1

Transfer of funds to gminas for rendered services under Social Inclusion Program - Transfer środków do gmin za wykonane usługi w ramach Programu Integracji Społecznej /i

	Voivodeship - Województwa	Year-To-Date Narastająco w ciągu roku			Cumulative- To- Date /ii Narastająco od początku projektu	Plan for life of the Project/Planowane środki na cały projekt
		2010	2011	2012		
1	Dolnośląskie	411 439			1 703 126	1 779 779
2	Kujawsko-Pomorskie	3 151 191	-1 400		10 905 387	11 626 828
3	Lubelskie	7 984 154	378 366	-335	29 739 584	30 732 277
4	Łódzkie	3 511 016			9 773 851	9 898 689
5	Małopolskie	2 470 910			10 203 765	10 903 954
6	Mazowieckie	8 248 208			32 324 940	33 485 149
7	Podkarpackie	5 066 392	-396		19 368 822	20 269 992
8	Podlaskie	1 277 460			7 122 702	7 580 607
9	Pomorskie	383 016			1 756 399	1 842 168
10	Świętokrzyskie	3 241 296			14 612 398	15 358 850
11	Warmińsko-Mazurskie	2 217 351			11 735 896	12 352 931
12	Wielkopolskie	1 650 616			4 836 483	5 045 915
13	Zachodniopomorskie	1 364 589			4 188 648	4 224 487
	TOTAL	40 977 638	376 570	-335	158 272 001	165 101 628



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 17 października 2012 r.

DAE-PPWOW-073- 1 (1)-GB/12

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Dotyczy: stanowisko do Informacji o wynikach kontroli realizacji w latach 2010-2011 Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego

W związku z przekazaniem przy piśmie z dnia 9 października 2012 r., znak: KPS-4101-01-00/2012 P/12/097 *Informacji o wynikach kontroli realizacji w latach 2010-2011 Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego z października br., znak: KPS-4101-01-00/2012, nr ewid.: 144/2012/P/12/097/KPS*, poniżej przedstawiam umotywowane stanowisko do ustaleń zawartych w ww. Informacji.

W odniesieniu do niezadowolającej oceny działań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie upowszechniania wyników Programu, w której stwierdza się, iż w niepełnym zakresie zrealizowane zostały zadania wynikające z umowy w komponentie C, stanowiącym część programu upowszechniającą efekty komponentu A i B informuję, co następuje. W ramach komponentu C Kampania Informacyjno – Promocyjna początkowo zakładano przeprowadzanie ogólnokrajowej kampanii informacyjnej w obszarze integracji społecznej, której zadaniem jest uświadomienie obywatelom znaczenia i zasadności przeznaczenia większych środków na integrację społeczną. Jednakże w toku realizacji Programu, zgodnie z zapisami Podręcznika Operacyjnego (punkt 1.2. Szczegółowy opis

działań w PPWOW – pod-komponenty i działania) oraz na wniosek przedstawicieli Banku Światowego (Aide Memoire z lutego 2010 r.) zmodyfikowano sposób prowadzenia kampanii w zależności od rezultatów monitoringu i efektów oceny skuteczności kampanii w odniesieniu do Programu Integracji Społecznej. W latach 2010 i 2011 realizowano działania w ramach kampanii świadomościowej skierowane głównie do uczestników programu, lokalnych społeczności oraz lokalnych mediów, gdyż przedstawiciele Banku Światowego wskazali, iż takie działania najlepiej odpowiadały na potrzeby wynikające ze stanu implementacji Programu oraz były najbardziej efektywne ze względu na osiągnięcie zakładanych przy dostępnych zasobach. Podkreślić należy, że uczestnikami wizyt studyjnych – jednego z działań w ramach upowszechniania Programu Integracji Społecznej – byli przede wszystkim beneficjenci Programu, czyli mieszkańcy gmin objętych realizacją PPWOW, nie natomiast pracownicy Ministerstwa, jak wskazano w punkcie 2.2. Synteza wyników kontroli.

W odniesieniu do zarzutu niepełnej realizacji kampanii promującej efekty w procesach modernizacji procesów informatycznych w KRUS, proszę przyjąć następujące wyjaśnienia. Ograniczenie kampanii do działań skierowanych wyłącznie do pracowników KRUS nastąpiło na skutek implementacji zaleceń przedstawicieli Banku Światowego (Aide Memoire z listopada 2011r.), które uzasadniane były niskim stanem zaawansowania prac w ramach komponentu A. Decyzja ta była zgodna z zapisami Podręcznika Operacyjnego, które przewidywały modyfikację sposobów prowadzenia kampanii w zależności od rezultatów monitoringu i efektów oceny skuteczności kampanii (§1.2 Podręcznika). Przebieg ustaleń, został szczegółowo opisany w Protokole Kontroli Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 maja 2012 r. z realizacji PPWOW w latach 2010 – 2012 (§5.2), co do którego Ministerstwo nie zgłaszało zastrzeżeń w tym zakresie. Niemniej jednak w Protokole kontroli nie wskazywano na niezgodność realizacji zadań z Umową Pożyczki, a także na brak koordynacji działań pomiędzy Ministerstwem a KRUS.

Również w odniesieniu do pkt 2.3 Uwagi końcowe i wnioski, w którym stwierdza się, iż niewypracowano spójnego systemu zarządzania Programem, informuję, że *Międzyresortowy Zespół Monitorujący PPWOW*, pierwotnie zapisany w Podręczniku Operacyjnym PPWOW jako zespół sprawujący opiekę nad całością PPWOW, został wykreślony zgodnie z zaleceniami Banku Światowego zawartymi w wystąpieniu po Misji w dniu 5 maja 2009 r. Decyzje umotywowano faktem znacznego zaawansowania implementacji projektu oraz skutecznej realizacji zadań, jaki Zespół miałby się zajmować,

przez Komitet Monitorujący PPWOW (punkt 36 Aide Memoire from March WB Mission). Wykreślenie zapisu o powołaniu Międzyresortowego Zespołu Monitorującego zostało ostatecznie zaakceptowane przez Bank Światowy w dniu 4 stycznia 2010 r. Zgodnie z wprowadzonymi zapisami rolę Międzyresortowego Zespołu Monitorującego w odniesieniu do realizacji Programu Integracji Społecznej przejął Komitet Monitorujący, natomiast w odniesieniu do realizacji komponentu A – Komitet Sterujący PPWOW w KRUS. Tym samym umotywowano wykreślenie zapisów o Radzie Pomocy Społecznej jako organu doradczego PPWOW.

W związku z powyższym informuję, że Ministerstwo dołożyło wszelkich starań w zakresie koordynacji programu poprzez m.in. odbycie szeregu spotkań i kontaktów roboczych z Bankiem Światowym oraz wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację PPWOW.

W kontekście negatywnej oceny działań realizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w ramach komponentu A: Reforma Administracyjna KRUS Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich proszę przyjąć następujące stanowisko. Na nieosiągnięcie celów Systemu Zarządzania i Systemu Archiwizacji do końca umowy kredytowej, tj. do 30.12.2011r., wpłynęło wiele czynników, które nie powinny skutkować negatywną oceną działań Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w szczególności:

1. czas trwania procedur przetargowych, który powodował konieczność przesuwania terminów realizacyjnych oraz aktualizacji całego harmonogramu części A PPWOW. Faktyczny termin zakończenia postępowań przetargowych na System Zarządzania i System Archiwizacji wpływał na daty końcowe realizacji kolejnych planowanych projektów, które w tym przypadku wykraczały poza datę końcową umowy kredytowej;
2. brak zgody Banku Światowego na zmianę kryteriów wyboru wykonawców. Przyjęte kryteria w warunkach rynku krajowego nie gwarantowały zamawiającemu (KRUS) dobrej jakości dostarczanych produktów przez wykonawców. To zagrożenie wystąpiło podczas realizacji zamówienia publicznego na system Zarządzania, gdzie opóźnienia wynikały ze słabej jakości dostarczanych do KRUS produktów. Kasa nie mogła dokonywać odbiorów tych produktów w zakładanych terminach, ponieważ narażałaby się na dodatkowe koszty związane z usuwaniem błędów i wyjaśnieniem wątpliwości na późniejszym etapie;

3. zbyt długi okres akceptacji dokumentacji dot. KRUS przez Bank Światowy. W procedurach Banku Światowego nie określono terminów pracy na dokumentacją kredytobiorcy, a każdorazowe ogłoszenie postępowania przez KRUS było uzależnione od uzyskania formalnej zgody („no objection”) Banku Światowego;
4. konieczność dostosowania użytkowanych systemów informatycznych KRUS do zmian legislacyjnych w obszarze ubezpieczeń zdrowotnych.

Przystawione czynniki, które w istotny sposób wpłynęły na opóźnienia w realizacji Komponentu A PPWOW, są zbieżne z zagrożeniami zidentyfikowanymi przez Bank Światowy w „Końcowym raporcie z implementacji Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich” z dnia 27 czerwca 2012.

Pomimo opóźnień realizacyjnych, które spowodowane były opisanymi powyżej czynnikami, z uwagi na istotną rolę systemów budowanych w ramach PPWOW dla funkcjonowania i rozwoju instytucji, podjęto decyzję o kontynuacji projektów w latach 2012-2013 i finansowaniu ich ze środków własnych w ramach Funduszu Administracyjnego.

W celu minimalizacji wysokości środków z Funduszu Administracyjnego, jakie konieczne są do sfinalizowania projektów podjęto decyzję, w uzgodnieniu z Bankiem Światowym, o rozszerzeniu zakupów infrastrukturalnych w ramach PPWOW w końcu 2011r. Decyzja ta umożliwiła kontynuację finansowania Systemu Zarządzania oraz Systemu Archiwizacji w ramach środków z Funduszu Administracyjnego w 2012r. oraz była zgodna z zasadami racjonalności i oszczędności w ramach wydatkowania środków publicznych. W świetle powyższego nie jest zasadne stwierdzenie NIK o braku spójnej koncepcji realizacji całości zadań w ramach PPWOW.

Dodatkowo informuję, że wnioski pokontrolne przesłane w wystąpieniu do Prezesa KRUS, zostały przyjęte do realizacji, o czym Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana pismem znak: PK/07-13-2012 z dnia 20 września 2012r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Z szacunkiem


MINISTER
z up.
Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI

KPS-4101-01-00/2012

Warszawa, dnia 22 października 2012 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do przedstawionego przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej stanowiska do *Informacji o wynikach kontroli realizacji w latach 2010-2011 Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego.*

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, działając z upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, nie podzielił części zaprezentowanych w *Informacji* ocen i uwag Najwyższej Izby Kontroli, uznając je za niezasadne. Jednocześnie przedstawił swój punkt widzenia co do przyczyn niezadowalającego stanu realizacji *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich*, rozbieżny z dokonanymi ustaleniami kontroli.

W związku z tym należy podkreślić, że zawarte w *Informacji* oceny, uwagi i wnioski znajdują w pełni odzwierciedlenie w materiale dowodowym, zebrany podczas postępowania kontrolnego. Są w pełni udokumentowane i zostały sformułowane na podstawie ustaleń kontroli opisanych w protokołach kontroli, podpisanych bez zastrzeżeń przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W związku ze skorzystaniem przez Prezesa KRUS z prawa złożenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, oceny, uwagi i wnioski zostały zweryfikowane przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu odwoławczym. Kolegium NIK podtrzymało, kwestionowane obecnie przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, oceny i uwagi zawarte w tym wystąpieniu. Zaznaczyć należy, że w odpowiedzi na wystąpienie, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zawiadomił NIK o przyjęciu do realizacji przedstawionych w nim wniosków.

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym, w tym do – obecnie kwestionowanej – oceny wskazującej na niezrealizowanie, wynikających z umowy pożyczki, ogólnopolskich kampanii upowszechniających efekty realizacji Programu i zadeklarował w odpowiedzi na wystąpienie (z 5 lipca 2012 r.) pełną realizację wniosków pokontrolnych.

Odnosząc się do uwag zgłaszanych obecnie przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, oparcia w ustaleniach kontroli nie znajduje w szczególności stwierdzenie, że kampanię upowszechniającą efekty realizacji Programu przeprowadzono zgodnie z umową pożyczki. Została ona bowiem ukierunkowana na urzędników KRUS i urzędników samorządowych. Nie przeprowadzono natomiast ogólnopolskiej kampanii skierowanej do opinii publicznej, naświetlającej znaczenie integracji społecznej i propagującej zmiany zachodzące w KRUS. Potwierdzenia w ustaleniach kontroli nie znajduje również pogląd, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stworzyło spójny system zarządzania Programem. Podejmowano wprawdzie działania porządkujące, jednak nie przynosiły one spodziewanych rezultatów. Na niespójność tych działań wskazują m.in.: przedłużenie o dwa i pół roku terminu zakończenia Programu, zakupy w ostatnich dniach obowiązywania umowy pożyczki, czy też wykluczające się działania Biura PPWOW działającego w Ministerstwie oraz Komitetu Sterującego PPWOW przy KRUS, w zakresie kampanii promocyjno-informacyjnej.

W ustaleniach kontroli nie znajdują też potwierdzenia pogląd, kwestionujący negatywną ocenę Najwyższej Izby Kontroli stanu realizacji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wyznaczonych w umowie pożyczki zadań w ramach reformy administracyjnej KRUS. W stanowisku do Informacji, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że nieosiągnięcie celów zostało spowodowane wieloma czynnikami o charakterze obiektywnym. W związku z tym podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła podane w stanowisku okoliczności, odnosząc się do nich w wystąpieniu pokontrolnym z 25 czerwca 2012 r. skierowanym do Prezesa KRUS, a Kolegium NIK w uchwale z 8 września 2012 r. uznało tę ocenę za zasadną.

z
uj.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg