



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

KPS-4100-03-01/2012
P/12/097

Warszawa, dnia 25 czerwca 2012 r.

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej („Ministerstwo”) w zakresie realizacji w latach 2010-2011 Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich („PPWOW”), z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego. Kontrola została podjęta przez NIK na podstawie umowy pożyczki rządu RP z Bankiem Światowym.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 31 maja 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami² ocenia realizację w latach 2010-2011 przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej komponentu B1 i C Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich³. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła niepełną realizację komponentu C, z uwagi na niezrealizowanie wynikających z umowy pożyczki ogólnopolskich kampanii upowszechniających efekty komponentów A i B.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje wiarygodność sprawozdania finansowego PPWOW za lata 2010-2012, a także przestrzeganie procedur Banku Światowego. W wyniku badania ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z tych ksiąg do sprawozdania finansowego PPWOW stwierdzono, że sprawozdanie zostało sporządzone prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej.

1. W ustawie budżetowej na rok 2010⁴ na realizację PPWOW, zaplanowano 120.000 tys. zł (cz. 83, dz. 758, poz. 6), natomiast w ustawie budżetowej na rok 2011⁵ zaplanowano środki w kwocie 50.390 tys.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Przyjęto następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z zastrzeżeniami i negatywna.

³ Program, na podstawie umowy z dnia 7 kwietnia 2006 r. z Bankiem Światowym („umowa”) na kwotę 72.200 tys. euro, obejmował: część A – reformę administracyjną Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego („KRUS”), część B - Integrację Społeczną, na którą składa się część B1 – Struktura Integracji Społecznej i część B2 – Program Integracji Społecznej oraz część C – Świadomość Społeczna.

⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

⁵ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

zł. Ze środków tych Ministerstwo na realizację komponentu B1 i C otrzymało 6.394,6 tys. zł w 2010 r. i 2.579,6 tys. zł w 2011 r., z których wydatkowano odpowiednio: 6.070,7 tys. zł i 2.579,6 tys. zł.

NIK stwierdziła, że zgłaszane zapotrzebowanie o zasilenie rachunku bankowego w środki pieniężne wynikało z potrzeb finansowych Ministerstwa. NIK nie stwierdziła przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Niewykorzystane środki w kwocie 323,9 tys. zł zostały terminowo zwrócone na rachunek budżetu państwa.

NIK stwierdziła także, że środki finansowe zostały przeznaczenie na cele i zadania zaplanowane w planie zamówień (*Procurement plan*). W zawieranych umowach w sposób należyty zabezpieczono interesy Ministerstwa. Poniesione koszty były kosztami kwalifikowanymi.

2. NIK pozytywnie ocenia wiarygodność sprawozdania finansowego PPWOW za lata 2010-2012, a także stwierdziła, że dane wykazane w sprawozdaniach kwartalnych i sprawozdaniu za lata 2010-2012 były zgodne z ewidencją księgową (prowadzoną na zasadzie kasowej) oraz danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego stworzonego dla potrzeb Programu (*Management Information System*), a także były prawidłowo sporządzane i przekazywane, zgodnie z procedurami określonymi w podręcznikach operacyjnych opracowanych w związku z realizacją Programu.

Wskazać jednak należy, że Ministerstwo nie sporządziło oddzielnych sprawozdań rocznych za 2010 r. i 2011 r. Zgodnie z rozdziałem III (Zarządzanie finansami) Podręcznika realizacji Programu Integracji Społecznej⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – odpowiedzialne było za przygotowywanie w terminie do 28 lutego następnego roku Roczego Sprawozdania Finansowego Programu. Sporządzono natomiast sprawozdanie łączne za lata 2010-2012, mimo iż procedury Banku Światowego nie przewidywały sporządzenia takiego dokumentu.

3. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia zgodność pod względem formalnym dowodów i zapisów księgowych⁷. Wynika to z nierzetelnego sporządzania dokumentów finansowo-księgowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa lub ich nieterminowe przekazywanie do Biura Budżetu i Finansów. I tak:

a/ Badanie zgodności za 2010 r. zapisów księgowych dotyczących 128 faktur o wartości ogółem 1.283 tys. zł, wykazało w 117 przypadkach nieprawidłowości stanowiące naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, 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, tj. niezgodnie z pkt 22 zasad ogólnych instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych⁹, zgodnie z którym przekazanie do komórki właściwej do spraw finansowych opisanych i zatwierdzonych merytorycznie dokumentów finansowo-księgowych powinno nastąpić w terminie

⁶ Podręcznik Realizacji Programu Integracji Społecznej do wykorzystania przez Gminy, Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej i Urzędy Wojewódzkie Bank Światowy Umowa 7358 POL. Warszawa 25 sierpień 2008 r.

⁷ Oceny dokonano na podstawie badania metodą monetarną MUS. W 2010 r. Wartość populacji do losowania wyniosła 4.127.590 zł przy ogólnej wartości zrealizowanych wydatków 6.070.688 zł. Interwał doboru próby do losowania wyniósł 123.000 zł, a do ekstrapolacji 82.000 zł. W 2011 r. wielkości te wyniosły odpowiednio: 2.107.272 zł, 2.579.551 zł, 48.000 zł, 32.000 zł. Przyjęto ryzyko statystyczne w losowaniu i ekstrapolacji w wysokości 5%.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223, ze zm.

⁹ 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 dnia 25 października 2010 r.

pięciu dni od dnia ich otrzymania przez właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa, jednakże nie później niż trzy 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 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 rozdziałem 3 § 4 ust. 3 i 4 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych¹¹ określającym, 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 zatwierdzonego 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 przypadku 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 (11% badanych) w 2010 r. oraz 19 (15% badanych) w 2011 r. zostało zapłaconych po terminie. Nieterminowe regulowanie płatności przez Ministerstwo stanowiło naruszenie – wynikającej z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² – zasady dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W objętych kontrolą przypadkach Ministerstwo nie było obciążane odsetkami z tego tytułu.

4. W niepełnym zakresie zrealizowane zostały zadania wynikające z umowy w komponencie C, stanowiącym część programu upowszechniającą efekty komponentu A i B. Na realizację tego komponentu przewidziano 12.784 tys. zł, a wydatkowano 9.733 tys. zł, tj. 76,1%. Działania promujące komponent B ograniczały się głównie do wizyt studyjnych i organizowania konferencji służących promocji dobrych praktyk, natomiast w przypadku KRUS skierowane były do pracowników Kasy. Nie przeprowadzono natomiast żadnej ogólnokrajowej kampanii promocyjnej. Stanowiło to naruszenie załącznika nr 2 do umowy, zgodnie z którym celem realizowanego przez Ministerstwo 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 jest uświadomienie obywatelom znaczenia i zasadności przeznaczenia większych środków na integrację społeczną, a w przypadku KRUS

¹¹ 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.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

przeprowadzenie zewnętrznych kampanii informacyjnych mających na celu poinformowanie opinii publicznej o zmianach polityki KRUS w zakresie poboru składek i wypłaty świadczeń rolnikom.

Dodać należy, że działania Ministerstwa i KRUS w tym zakresie były nieskoordynowane. I tak, zawarta w dniu 2 września 2011 r. przez Ministerstwo umowa o wartości 435.523 zł na usługi konsultanta w zakresie przygotowania i realizacji kampanii informacyjno-promocyjnej modernizację procesów organizacji i zarządzania systemu 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 w dniu 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 201.523 zł.

W ocenie NIK, brak koordynacji działań wynikał z tego, że Ministerstwo nie wypracowało spójnego systemu zarządzania Programem, w tym mimo postanowień umowy nie powołano Międzyresortowego Zespołu Monitorującego PPWOW¹³ oraz nie nawiązano w ramach realizacji PPWOW współpracy z Radą Pomocy Społecznej¹⁴, która w myśl postanowień umowy miała pełnić funkcję centralnej rady doradczej Programu.

5. 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 komponencie C.

W przypadku konkursu „Akademia Integracji Społecznej” Komisja Konkursowa w dniu 21 lipca 2011 r. niezgodnie z § 9 regulaminu konkursu z dnia 8 czerwca 2011 r. przyznała dofinansowanie w wysokości 20 tys. zł dla 30 zamiast dla 20 podmiotów, chociaż dodatkowe środki na realizację dziesięciu dodatkowych projektów nie były ujęte w planie zamówień; dopiero w dniu 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.

Ponadto przed rozpoczęciem konkursu nie sporządzono wniosku o udzielenia zamówienia, co stanowiło naruszenie wymogów określonych 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. Jak wynika z formularza wniosku o udzielenie zamówienia, formalne zatwierdzenie zamówienia zostało dokonane przez Dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz w dniu 19 sierpnia 2011 r., tj. dwa miesiące po formalnym rozstrzygnięciu konkursu.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania przez komórki organizacyjne Ministerstwa wewnętrznych zasad dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowych. W pozostałym zakresie

¹³ W skład Zespołu wchodzić mieli przedstawiciele: Ministerstwa, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, KRUS, Ministerstwa Finansów, Konwentu Marszałków oraz przedstawiciel Banku w roli obserwatora.

¹⁴ W myśl ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.) przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej (art. 124-125).

NIK nie formułuje wniosków w związku z zakończeniem realizacji Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem



