



Prezes
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.03.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

MRPiPS



BM000438

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	
Biuro Ministra	
Data wpływu:	2017 -04- 28 -2-
L. dz.	RKP-45348-2017

MRPiPS-P-2314-2017

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	1. Amelly Roszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/13/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. 2. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/14/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. 3. Dorota Paszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/21/2017 z dnia 1 marca 2017 r. (akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej MRPiPS lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016¹ w części 44 - Zabezpieczenie społeczne. W ramach części 44 finansowano zadania z zakresu²:

- rządowych programów pomocy społecznej i wspierania osób starszych;
- świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych;
- zapewnienia przez państwo pomocy w zakresie dożywiania;
- wsparcia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w realizacji zadań;
- rozwoju działalności pożytku publicznego i zwiększanie aktywności społecznej w funkcjonowaniu państwa,
- zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenia skali tego zjawiska.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą dochodów ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego³,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań za IV kw. 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- wydatki w układzie zadaniowym,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 44 w 2015 r.,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp)⁴.

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

² Zgodnie z Planem działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rok 2016 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.).

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

W 2016 r. w części 44 dochody wyniosły 2,296 tys. zł, w tym 171,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 943.917 tys. zł, w tym 47.486,8 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 170.116 tys. zł, w tym 1.312 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 44 – Zabezpieczenie Społeczne.

W wyniku kontroli 11% zrealizowanych w części 44 - Zabezpieczenie społeczne wydatków budżetu państwa i 99% wydatków budżetu środków europejskich Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła, istotnych przypadków naruszania zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnęto cele przewidziane w planie działalności. W toku kontroli NIK stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające na:

- ogłoszeniu konkursu na realizację zadań w ramach programu „Senior-WIGOR” w terminie utrudniającym osiągnięcie planowanych efektów;
- nieprzestrzeganiu zasady jawności przy publikowaniu wykazu organizacji dotowanych w konkursie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020 (RP ASOS) na podstawie oceny strategicznej Ministra weryfikującej punktację ekspertów;
- zmienianiu zasad przyznawania dotacji po przeprowadzeniu naboru ofert w konkursie Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 (FIO);
- nielimitowaniu łącznej kwoty dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursach Programu FIO;
- nieskutecznych działaniach dotyczących wyegzekwowania środków wydanych przez beneficjentów niezgodnie z przeznaczeniem i warunkami określonymi w umowach podpisanych w ramach konkursów Programu FIO, skutkujących przedawnieniem roszczeń i zagrożeniem ich przedawnienia;
- nieosiągnięciu w projekcie Emp@tia - Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego wskaźnika rezultatu - 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady środowiskowe elektronicznie - przy pomocy terminali mobilnych;
- niedostosowaniu celów i mierników zadania 13.2 - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków;
- zamawianiu opracowań badawczych, bez uwzględniania możliwości wykorzystania ich wyników w działalności Ministerstwa;
- nieuwzględnianiu w zamawianych badaniach potrzeby weryfikacji wcześniejszych rekomendacji.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne. Sprawozdania łączne dysponenta części 44 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe MRPiPS na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej lub negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Zrealizowane dochody dla części 44 wyniosły 2.296 tys. zł i były wyższe o 544,1% od kwoty 422 tys. zł, zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2016. Wyższa od planowanej kwota dochodów wynikała w szczególności z wpływów z tytułu:

- kar pieniężnych za niedotrzymanie warunków umów w zakresie dostawy żywności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 wraz z odsetkami. Dochody te zostały wykonane w rozdziale 50002 – Agencja Rynku Rolnego w kwocie 1.244 tys. zł (dział 500 – Handel);
- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych, które udzielane były na realizację zadań w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (dalej FIO) oraz Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych wraz z odsetkami (dalej RP ASOS lub ASOS). Dochody z tego tytułu uzyskano w kwocie 428 tys. zł w rozdziale 85395 – Pozostała działalność (dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej);
- zwrotów niewykorzystanych części dotacji celowych udzielonych na zadania z zakresu pomocy społecznej oraz w ramach programu wieloletniego „Senior-WIGOR” wraz z odsetkami – 121 tys. zł - rozdział 85295 (Dział 852 – Pomoc społeczna), a także uzyskanych w tym samym rozdziale dochodów w wysokości 41 tys. zł z tytułu kar naliczonych w związku z nienależytym wykonaniem umów oraz wpływów z tytułu obniżenia wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy wynikającego z zapisów umów zawartych na utrzymanie sprawności oprogramowania komputerowego oraz z różnic kursowych.

(dowód: akta kontroli str. 153-194)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 44 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.117 tys. zł. W porównaniu z 2015 r. należności były wyższe o 82 tys. zł, tj. 7,3%. Największe należności dotyczyły działu 853 (Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej) i wynosiły 1.093 tys. zł, w tym 657 tys. zł należności netto. Dotyczyły one głównie należności z tytułu niewywiązywania się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach FIO - 1.036 tys. zł i RP ASOS - 11,1 tys. zł. Pozostałe należności 23,5 tys. zł (20 tys. zł netto) wystąpiły w dziale 750 (Administracja publiczna) i dotyczyły naliczonych kar umownych oraz zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Największa należność powstała w związku z wydaną niezgodnie z przeznaczeniem kwotą dotacji z FIO dla Dolnośląskiego Związku Organizacji Pozarządowych „Wros” we Wrocławiu (omówiono to szczegółowo w części wystąpienia dotyczącej FIO).

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 677 tys. zł i były wyższe o 70 tys. zł, tj. o 11,5% od zaległości na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.302-316)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki w części 44 zostały zaplanowane w wysokości 864.851 tys. zł. W wyniku dokonanych w ciągu roku 83 zmian w planie finansowym, wydatki uległy zwiększeniu o 103.627 tys. zł. W planie po zmianach kwotę wydatków określono na poziomie 968.478 tys. zł. Zmiany w planie polegały na:

- a) zwiększeniu wydatków o 103.542 tys. zł, przez uruchomienie rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem m.in. na:
 - realizację Programu FIO 2014-2020 - 52.500 tys. zł;
 - realizację RP ASOS 2014-2020 - 31.478,5 tys. zł;
 - dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 - 15.748 tys. zł;
 - realizację programu osłonowego pn. Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie – 3.000 tys. zł;

- b) zwiększeniu wydatków o kwotę 85 tys. zł w związku z przeniesieniem jej z części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

W cz. 44 nie zostały w pełni wykorzystane środki pochodzące z rezerw celowych w wysokości 8.256,3 tys. zł. Przyczyny omówiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 262-267, 323-522)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie planowania wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki zrealizowane w części 44 wyniosły 943.918 tys. zł⁹, tj. 109,1% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 97,5% w planie po zmianach.

Zrealizowane wydatki budżetowe, w relacji do kwot ujętych w planie po zmianach, obejmowały:

- dotacje – 861.338 tys. zł, (98,8%);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 262 tys. zł, (86,2%);
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 44.852 tys. zł, (91,9%);
- wydatki majątkowe – 705 tys. zł, (95,4%);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 36.760 tys. zł, (78,3%).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej i wyniosły 838.077 tys. zł, co stanowiło 88,8% wydatków ogółem w części 44, z czego 742.358 tys. zł (88,6%) zrealizowano w rozdziale 85324 PFRON, a 95.719 tys. zł (11,4%) w rozdziale 85395 Pozostała działalność.

Zobowiązania w części 44 wyniosły, według stanu na koniec 2016 r., 1.802 tys. zł i były o 329 tys. zł wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2015 r.¹⁰ Obejmowały głównie zobowiązania z tytułu wynagrodzeń pracowników za 2016 r., wraz ze składnikami pochodnymi. W 2016 r. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 184-194)

2.1.2.1. Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 772.409 tys. zł. W ciągu roku planowane kwoty zwiększono do wysokości 871.708 tys. zł. Wykorzystano 861.338 tys. zł, co stanowiło 98,8% kwoty ujętej w planie po zmianach i 91,3% wydatków ogółem. Dotacje celowe rozdysponowano w następujący sposób:

- a) w rozdziale 85324 - PFRON, wykorzystano 742.358 tys. zł, przeznaczając je głównie na:

- wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (716.860 tys. zł);
- zrekompensowanie gminom 50% dochodów, utraconych wskutek zastosowania ustawowych zwolnień¹¹ dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej (25.470 tys. zł);

- b) w rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wykorzystano 2.959 tys. zł na realizację Programu Oślonowego pn. Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Udzielono wsparcia 107 podmiotom różnych szczebli samorządu terytorialnego (98% kwoty ujętej w planie);

- c) w rozdziale 85395 - Pozostała działalność, zrealizowano za kwotę 95.719 tys. zł dwa programy, w ramach których przyznawano dotacje organizacjom pozarządowym:

- **Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020** (omówiony w pkt. 2.1.2.2.);
- **Rządowy Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020** (omówiony w pkt. 2.1.2.2.);

Realizację tych programów omówiono w następnym punkcie wystąpienia.

- d) W rozdziale 85295 – Pozostała działalność, wydatkowano kwotę 36.004 tys. zł¹² na następujące programy:

⁹ Kontrolą objęto wydatki w kwocie 104.597 tys. zł, tj. 11% ww. wydatków w części 44.

¹⁰ Zobowiązania na koniec 2015 r. wynosiły 1.473 tys. zł

¹¹ Z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych.

- **Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności.** Środki w kwocie 5.774 tys. zł przeznaczone dla podmiotów świadczących usługi w zakresie pomocy w sytuacjach kryzysowych, prewencji bezdomności i wychodzenia z niej. Zawarto 55 umów na udzielenie wsparcia finansowego z podmiotami wyłonionymi w konkursie – 588 tys. zł otrzymały fundacje, 3.666 tys. zł stowarzyszenia, a 1.520 tys. zł – pozostałe jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych;
- **Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi.** Celem programu jest tworzenie warunków sprzyjających poprawie sytuacji życiowej i społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi, zwłaszcza osób chorych psychicznie i niepełnosprawnych intelektualnie, a tym samym wzmocnienie i poszerzenie sieci wsparcia społecznego poprzez dofinansowanie samorządów gmin i podmiotów funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. W trybie konkursu ofert wybrano 57 podmiotów, którym przekazano 2.873 tys. zł na realizację projektów;
- **Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu.** Kwotę 3.545 tys. zł przekazano 52 podmiotom. Środki z dotacji przeznaczone zostały m.in. na realizację 18 projektów polegających na zaprojektowaniu i wdrożeniu lokalnego programu reintegracji zawodowej i społecznej z wykorzystaniem podmiotu zatrudnienia socjalnego, przy zapewnieniu minimalnego poziomu jakości usług oraz efektów w zakresie reintegracji społecznej, reintegracji zawodowej i zatrudnienia wśród absolwentów Centrów i Klubów Integracji Społecznej (*Partnerstwa przeciw wykluczeniu społecznemu - profesjonalne formy pomocy ze szczególną rolą zatrudnienia socjalnego*). Dofinansowano także realizację 24 lokalnych projektów polegających na objęciu osób i rodzin i ich członków zintegrowanymi lokalnymi działaniami pozwalającymi skorzystać z pakietu usług aktywizacyjnych dla uzyskania wzmocnienia ich indywidualnych kompetencji i umiejętności społecznych, zawodowych i edukacyjnych z udziałem Centrów i Klubów Integracji Społecznej (*Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego*);
- **Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020** (omówiony w pkt. 2.1.2.2.).

(dowód: akta kontroli str. 153-179)

2.1.2.2. Spośród programów dotacyjnych realizowanych bezpośrednio przez MRPiPS, największe środki przeznaczone na:

- **Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020**¹³. W 2016 r. wydatki na realizację FIO wyniosły 57.337 tys. zł. Na dotacje dla organizacji pozarządowych wykorzystano 55.779 tys. zł, dofinansowując łącznie 707 ofert. Wydatki bieżące na obsługę FIO wyniosły 1.558 tys. zł. Z tego najwięcej 1.382 tys. zł, (tj. 88,7%) przeznaczono na wynagrodzenia bezosobowe i pochodne dla osób obsługujących program (w tym głównie ekspertów oceniających oferty i sprawozdania), a 84 tys. zł (5,4%) na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego pt. Badanie systemu monitorowania FIO 2014-2020. Celem realizacji FIO jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Realizacja FIO ma umożliwiać obywatelom angażowanie się w różnorodne działania na rzecz wspólnot lokalnych oraz tworzenie, realizację i monitoring polityk publicznych.
 - a. Program FIO na lata 2014-2020 wymaga, żeby roczne wydatki były dzielone pomiędzy poszczególne priorytety według stałego klucza. Wydzielono pięć priorytetów. Priorytety od I do IV odpowiadają merytorycznym celom Programu¹⁴, a Priorytet V służy do finansowania obsługi programów. Założony w Programie procentowy podział środków pomiędzy Priorytety od I do V powinien wynosić kolejno: 17%, 50%, 20%, 9% i 4%. Faktycznie zrealizowany w 2016 r. podział środków pomiędzy Priorytety od I do V wyniósł: 17,0%, 51,6%, 19,8%, 9,0% i 2,7%. Mniejsze niż planowane wydatki na obsługę FIO przez MRPiPS w Prioryecie V zostały w całości wykorzystane w Prioryecie II.

¹² W tym 22.687 tys. zł stanowiły wydatki na dotacje celowe.

¹³ Program przyjęty uchwałą nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r.

¹⁴ I. Małe inicjatywy. Projekty realizowane w ramach tego priorytetu pomagają obywatelom w realizacji oddolnych inicjatyw. II. Aktywne społeczeństwo. Projekty realizowane w ramach tego priorytetu polegają na angażowaniu obywateli, dając im możliwość aktywnego działania oraz łączenia aktywności ze zdobywaniem wiedzy w sferze działań obywatelskich. III. Aktywni obywatele. Projekty realizowane w ramach tego priorytetu przyczyniają się do wzrostu partycypacji obywateli w sprawach publicznych. IV. Silne organizacje pozarządowe. Projekty realizowane w ramach tego priorytetu przyczyniają się do wzmocnienia potencjału organizacji obywatelskich, w szczególności w sprawach publicznych.

Należy zauważyć, że formuła wspólnego ustalenia podziału środków pomiędzy priorytety merytoryczne i obsługi jest nieprecyzyjna. W przypadku oszczędności w kosztach obsługi łączny udział priorytetów merytorycznych w wydatkach rośnie i nie może zamykać się w ustalonych przedziałach. W takim przypadku, dla zachowania przewidzianego w Programie FIO podziału środków na realizację poszczególnych celów, zwiększanie wydatków w poszczególnych priorytetach merytorycznych musiałyby być proporcjonalne.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵ podstawą uzyskania dotacji są konkursy, w których komisje opiniują złożone oferty. Na tej podstawie sporządzano odrębnie dla poszczególnych priorytetów listy rankingowe z liczbą przyznanych punktów. Regulamin Programu FIO pozwala Ministrowi weryfikować opinie ekspertów w trybie tzw. oceny strategicznej. W tym trybie Minister podwyższał liczbę punktów przyznanych wybranym projektom, przez co kwalifikowały się do uzyskania dotacji. W trybie tzw. oceny strategicznej Ministra, z pominięciem ocen ekspertów, przekazano w 2016 r. dotacje na kwotę 4.603.037 zł. Z tego: 575.229 zł przyznane i przekazane w 2016 r., 3.551.049 zł przyznane decyzjami z 2015 r. (jako transza na 2016 r. w projektach dwuletnich) oraz 476.759 zł przyznane w 2014 r. (wyплаcone w 2016 r. w ramach projektów trzyletnich).

Ponadto, decyzjami z lat 2014-2016 dotyczącymi środków uwolnionych w wyniku oszczędności i zwrotów, Minister przyznał w 2016 r. łącznie 2.387.625 zł. W poszczególnych latach tryb podejmowania tych decyzji był następujący:

- Na podstawie procedury odwołującej się do kryteriów oceny strategicznej, decyzjami z 2014 r. dotyczącymi projektów trzyletnich przyznano na 2016 r. kwotę 522.475 zł.
- W Regulaminie FIO na 2015 r. wprowadzono procedurę udzielania dotacji ze środków uwolnionych dla ofert z tzw. listy rezerwowej obejmującej grupę wysoko ocenionych, ale wcześniej niedofinansowanych projektów¹⁶. W tym trybie, w ramach projektów dwuletnich, Minister decyzjami z 2015 r. przyznał na 2016 r. 651.452 zł dotacji. W tym zakresie zastosowano się częściowo do wniosku przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa za 2014 r. Według regulaminu konkursu FIO w 2015 r. ostateczny wybór ofert z listy rezerwowej przeprowadzano zgodnie z kryteriami oceny strategicznej.
- Pierwsza wersja Regulaminu konkursu FIO w 2016 r. zawierała analogiczną procedurę jak w 2015 r. Natomiast erratą z 13 lipca 2016 r. wykreślono zasadę udzielania dotacji z listy rezerwowej. W to miejsce wprowadzono osobną procedurę pn. Dysponowanie środkami uwolnionymi. Ustanawia ona dodatkowe kryteria wyboru projektów, zamiast udzielania dotacji w pierwszej kolejności ofertom wysoko ocenionym w konkursie. W omawianym trybie przyznano w 2016 r. 1.213.698 zł.

Łącznie w trybie oceny strategicznej Ministra oraz jego decyzji w sprawie uwolnionych środków przyznano 6.990.662 zł, tj. 12,5% ogółem przekazanych w 2016 r. dotacji FIO. Z tego tylko decyzje w sprawie uwolnionych środków podjęte w 2015 r. przyznano z uwzględnieniem ocen w konkursach ofert, ale nie ściśle według rankingu. Pozostała kwota przekazana na podstawie procedur pozwalających pomijać oceny ekspertów stanowiła 11,4% przekazanych w 2016 r. dotacji FIO.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 44 za lata 2014 i 2015, NIK wnioskowała m.in. o ograniczenie w ramach Programu FIO dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów do 10% kwoty przekazywanej w danym roku. MRPiPS zapewniło, że wniosek został zrealizowany.

Wprawdzie w 2016 r. nie przekroczono limitu 10% określonego dla dotacji przyznanych w trybie oceny strategicznej, ale od 13 lipca 2016 r. wprowadzono nową procedurę, która nie wymaga kierowania się rankingami ocen ekspertów przy przyznawaniu dotacji. Podział uwolnionych środków nastąpił po zmianie procedury, na podstawie decyzji z 15 lipca, 10 sierpnia, 7 września i 10 listopada 2016 r.

W odpowiedzi na pytanie NIK, dlaczego przy podziale uwolnionych środków zrezygnowano z zasady udzielania dotacji ofertom wysoko ocenionym w konkursie, MRPiPS wyjaśniło, że wprowadzona 13 lipca 2016 r. zmiana Regulaminu „miała na celu oddzielenie procedury dysponowania środkami uwolnionymi od procedury dofinansowania w wyniku oceny strategicznej, które do tej pory w ocenie Najwyższej Izby Kontroli traktowane były łącznie. Przyczyną takiego podejścia NIK było m.in. stosowanie w obu przypadkach tych samych kryteriów”. Wyjaśniono też,

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.

¹⁶ Lista rezerwowa to część listy rankingowej zawierająca niedofinansowane projekty, które zostały ocenione pozytywnie formalnie i merytorycznie, a z których ostatni wyczerpuje 150% alokacji przewidzianej na daną listę.

że „inne kryteria przy rozdysponowaniu uwolnionych środków niż w przypadku oceny strategicznej wynikają z podkreślenia odrębności tych dwóch procedur. W pierwszej procedurze nie następuje bowiem weryfikacja ocen ekspertów, punktacja pozostaje bez zmian. W procedurze oceny strategicznej dokonywana jest kolejna ocena w oparciu o ogólne kryteria z oceny ekspertów, tożsame z kryteriami zawartymi w karcie oceny”. NIK zwraca uwagę, że nie są według tych kryteriów oceniane wszystkie zgłoszone oferty. Ocenom poddana jest grupa ofert, które następnie zostają dofinansowane. Na to, by ponowna ocena miała być rzetelna powinny jej zostać poddane wszystkie oferty. W procedurze dysponowania środkami uwolnionymi ustalono 4 kryteria¹⁷, z których przynajmniej jedno musi spełniać oferta, aby Minister ją dofinansował w omawianym trybie. Na przykład, pierwszym kryterium jest mieszczenie się *w ramach kluczowych dla interesu społecznego polityk publicznych*, ale nie skonkretyzowano, jakie to polityki. Innym kryterium jest błąd eksperta, ale nie określono, kto i według jakich zasad ma go wskazywać. Jest to o tyle istotne, że jak wskazano w wewnętrznym audycie Ministerstwa¹⁸ „ocena projektów nie jest wystandaryzowana tzn. nie jest porównywalna, czyli istnieje możliwość podważenia wystawionej opinii z uwagi na uwzględnienie innych elementów podczas oceny”.

W ocenie NIK naruszono zasady uczciwej konkurencji i jawności, którymi powinien się kierować organ administracji publicznej przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podział uwolnionych środków nastąpił na podstawie procedury, która nie była znana w momencie ogłoszenia konkursu i składania ofert. Ponadto kwota uwolnionych środków zależy m.in. od planowanego poziomu kosztów pomocy technicznej i wynikających stąd oszczędności. W rezultacie przyjęte w Regulaminie konkursu FIO w 2016 r. rozwiązania oznaczają brak stałych limitów dla dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów przyznanych w konkursie ofert. NIK podtrzymuje wyrażane w poprzednich latach stanowisko, że podstawą przyznania dotacji, w tym z uwolnionych środków, są oceny przyznane ofertom w konkursie, a udzielanie dotacji w wyniku weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów należy ograniczyć do niezbędnego minimum. Samo istnienie puli środków rozdzielanych według szczególnych reguł może budzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zasad określonych w ww. art. 5 ust. 3, ponieważ wszystkie istotne kryteria powinny być elementem oceny merytorycznej dokonanej przez ekspertów. Program FIO jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹. Zgodnie z tym przepisem programy FIO powinny realizować cele zawarte w strategiach rozwoju. Ustanawianie innych priorytetowych zagadnień ocenianych w osobnym trybie narusza te przepisy.

b. Z zestawienia stanu należności pozostałych do spłaty na koniec roku 2016 w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne wynika, że z dniem 31 grudnia 2016 r. przedawniła się zaległość w wysokości 140 tys. zł z tytułu dotacji przyznanej w ramach FIO wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem przez Dolnośląski Związek Organizacji Pozarządowych „WROS” (minął pięcioletni termin do dochodzenia należności).

Umowa z WROS została zawarta 20 lipca 2010 r. i dotyczyła dofinansowania w ramach FIO na lata 2009-2013 realizacji zadania pn. Liderzy Trzeciego Sektora. Środki w wysokości 140 tys. zł powinny być wykorzystane zgodnie z celem, na jaki je przeznaczono i na warunkach określonych w umowie. Organizacja nie wywiązała się z powyższych obowiązków, a w dniu 6 marca 2014 r. Dyrektor UKS we Wrocławiu wystosował do Ministra Pracy i Polityki Społecznej notę sygnalizacyjną wraz z wyciągiem z wyniku kontroli z dnia 5 marca 2014 r. przeprowadzonej we WROS. W toku kontroli pani Renata B.-M., likwidator uprawniona do samodzielnej reprezentacji WROS poinformowała, że dokumentacja dotycząca środków publicznych przekazanych na realizację projektu uległa zalaniu i nie zachowały się żadne dokumenty. Wobec czego wszczęto postępowanie administracyjne. Na pytanie NIK o działania podjęte w celu wyegzekwowania należności i uniknięcia przedawnienia roszczenia w sprawie WROS, MRPIPS wskazało, że Minister, decyzją z 17 grudnia 2015 r. zobowiązał WROS do zwrotu dotacji wraz z odsetkami z tytułu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Wobec braku należnej wpłaty, podjęto czynności zmierzające do wyegzekwowania należnej kwoty. Biuro Budżetu i Finansów (BBF) na pod-

¹⁷ Kryteria te to: 1) oferta mieści się w ramach kluczowych dla interesu społecznego polityk publicznych, 2) oferta zakłada realizację tematu szczególnie ważnego z punktu widzenia wspólnoty lokalnej, 3) projekt może zostać zrealizowany w czasie krótszym niż przewidziano w ofercie, 4) w ocenie eksperta stwierdzony został błąd.

¹⁸ Zadanie zrealizowane w 2015 r. pt. Ocena systemu funkcjonowania Programu FIO 2014-2020.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 383.

stawie decyzji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 grudnia 2015 r. wystosowało do Dolnośląskiego Związku Organizacji Pozarządowych WROS upomnienie z 26 lutego 2016 r. z wyszczególnieniem aktualnych należności do zapłaty – 140 tys. zł należności głównej i 86,5 tys. zł odsetek. Wobec braku wpłaty w terminie określonym w tym piśmie, 19 kwietnia 2016 r. wystawiono tytuł wykonawczy i przekazano do realizacji Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Wrocław-Stare Miasto celem egzekucji należności. Naczelnik zwrócił tytuł wykonawczy z adnotacją, że organizacja nie prowadzi działalności pod wskazanym adresem i jednocześnie poinformował o aktualnym adresie organizacji. 31 sierpnia 2016 r. ponownie wystosowano tytuł wykonawczy, który przekazano do Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Krzyki celem podjęcia postępowania egzekucyjnego.

Ostatecznie postanowieniem z dnia 29 listopada 2016 r. Naczelnik umorzył postępowanie egzekucyjne, uzasadniając, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Z dniem 31 grudnia 2016 r. należność wraz z odsetkami stała się niewymagalna i wygasła.

Niezależnie od należności od organizacji WROS (opisanej wyżej, która uległa już przedawnieniu), wśród należności powstałych z tytułu niewywiązywania się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie realizacji projektów w ramach FIO jest także należność w wysokości 128,5 tys. zł, która obciąża panią Renatę B.-M., jako osobę fizyczną. Pani Renata B.-M., była jednym z trzech likwidatorów WROS, a wcześniej pełniła w tej organizacji funkcję wiceprezesa oraz Przewodniczącej Rady. Na podstawie decyzji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 grudnia 2015 r. zobowiązano ją do zwrotu dotacji udzielonej WROS na realizację zadania „Dolnośląski Inkubator NGO” w ramach PO FIO. WROS na podstawie umowy z 7 września 2009 r. otrzymał 76,7 tys. zł. Organizacja nie złożyła sprawozdania z realizacji tego zadania. Do dnia 1 kwietnia 2017 r. komornik sądowy przekazał na rachunek bankowy MRPiPS 984,69 zł z egzekucji środków na majątku pani Renaty B.-M. Cała zaległość przedawnienia się 7 czerwca 2017 r.

Zdaniem NIK, MRPiPS zbyt późno podjęło działania w celu wyegzekwowania należności od WROS, co spowodowało przedawnienie się jednej należności. Także druga z tych należności zagrożona jest przedawnieniem.

Kolejną osobą fizyczną, wobec której wysuwane są roszczenia w związku z wykorzystaniem środków z FIO w sposób niezgodny z przeznaczeniem jest pan Jakub Ś. Należność od tej osoby fizycznej powstała w związku z dotacją w kwocie 134,9 tys. zł udzieloną Fundacji Kidprotect.pl na podstawie umowy z dnia 22 sierpnia 2011 r. na realizację zadania „Milczenie nie jest złotem – pomoc dla osób wykorzystywanych seksualnie w dzieciństwie”. Jakub Ś. został skazany w 2015 r. prawomocnym wyrokiem sądowym za przywłaszczenie pieniędzy fundacji na własne potrzeby. Na podstawie decyzji MRPiPS z 17 grudnia 2015 r. odpowiada on za zwrot należności wraz z odsetkami jako osoba fizyczna reprezentująca Fundację. Należność ta na koniec 2016 r. wynosiła 196,1 tys. zł. Dotychczas jednak komornik nie odzyskał tej kwoty. Należność przedawnia się 6 września 2018 r.

Zdaniem NIK, MRPiPS zbyt późno podjęło działania w celu wyegzekwowania tej należności, co grozi jej przedawnieniem.

c. W latach 2014-2015 w ramach Komponentu Działań Systemowych (KDS) w Priorytecie 4 Programu FIO na lata 2014-2020 przyznano 499,7 tys. zł dotacji na realizację zadania pn. „Nieodkryty wymiar III sektora - badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikostwa”. Według oferty, będącej załącznikiem do umowy dotacyjnej, zakładanymi rezultatami realizacji tego zadania publicznego były m.in.: „Rekomendacje do poprawy jakości polityki publicznej w zakresie współpracy administracji publicznej z nowymi inicjatywami społecznymi” i „Wiedza i rekomendacje w zakresie organizacji i zarządzania nowymi inicjatywami społecznymi”.

W wyniku realizacji ww. zadania powstały dwa następujące opracowania: „Nieodkryty wymiar trzeciego sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikostwem”; i „Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce”. Tylko drugie z tych opracowań, pt. Efekt motyla (...), zawiera rozdział „Konkluzje i rekomendacje”, w którym stwierdzono, że „polityczna czujność i aktywność, powinna być immanentną cechą działania wszystkich organizacji społecznych.

Krok pierwszy: upolitycznić NGO. Organizacje muszą nauczyć się działać politycznie. Tworzyć silne grupy lobbingowe, wchodzić w koalicje, budować sieci, uczestniczyć w polityce parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Nie mogą unikać popierania konkretnych partii i polityków, ale muszą też twardo pilnować i rozliczać ich z wyborczych obietnic.(...)

Krok drugi: odzyskać (uspołecznic i zdemokratyzować) partie polityczne. Społecznicy powinni brać czynny udział w życiu partii politycznych, nie wstydzić się partyjnych legitymacji, dążyć do poprawiania standardów wewnątrz partii, korzystać z biernego prawa wyborczego i kandydować na stanowiska polityczne”.

MRPIPS wskazało w wyjaśnieniach, że poza powyżej wymienionymi konkluzjami opracowanie Efekt motyla (...), wskazuje pięć celów strategicznych wskazanych w rozdziale „Stosowanie Strategicznej Mapy Drogowej – przykład Partnerstwa Tematycznego”. Zgodnie z tym tekstem „Strategiczna Mapa Drogowa formułuje następującą wizję: Chcemy żyć i działać w Polsce silnej społeczeństwem obywatelskim, czyli Polsce będącej demokratycznym państwem prawa, opartym na aktywności obywateli i obywateli (...) Temu wyzwaniu ma sprzyjać osiągnięcie pięciu konkretnych celów strategicznych, precyzujących przekaz zawarty w wizji i misji Mapy. Należą do nich takie priorytety, jak: 1) *Zmiana postaw i zachowań Polaków. (...) 2) Podniesienie jakości życia wszystkich obywateli. (...) 3) Zwiększenie wpływu obywateli. (...) 4) Wzmocnienie społeczności lokalnych. (...) 5) Zwiększenie roli sektora obywatelskiego (sformalizowanego i nieformalnego) jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego.*”

Ministerstwo wskazało też w wyjaśnieniach trzy następujące postulaty wynikające z opracowania Nieodkryty wymiar trzeciego sektora (...):

- *odformalizowanie trzeciego sektora, poprzez działanie w duchu właściwie pojętej zasady subsydiarności, co praktyce musi oznaczać stłumienie dążeń do przeregulowania tej sfery”;*
- *działania informacyjne i edukacyjne, ukierunkowane „nade wszystko na kształtowanie wiedzy i postaw ułatwiających myślenie w kategoriach ogólnych celów społecznych i zasad ustrojowych”;*
- *wezwanie do „podjęcia inicjatywy na rzecz skutecznej promocji idei społecznikostwa w nowo-czesnym wydaniu”.*

NIK zwraca uwagę, że omawiane opracowania sfinansowano w ramach KDS utworzonego w Priorytecie IV Programu FIO na lata 2014-2020. Działania podejmowane w Priorytecie IV mają realizować cel szczegółowy FIO nr 4 „Wzmocnienie potencjału III sektora”. Na pytanie NIK, w jaki sposób badania sfinansowane w ramach KDS przyczyniły się do wzmocnienia potencjału III sektora wyjaśniono m.in., że „omawiane badania zwróciły uwagę zarówno administracji publicznej, jak też trzeciego sektora, na potrzebę rozwoju grup nieformalnych. Wydanie opracowań pozwoliło na poszerzenie wiedzy (...)”. Zdaniem NIK, celem opracowania Nieodkryty wymiar trzeciego sektora (...) była weryfikacja hipotezy głoszącej, że „sektor społecznościowy stanowi swoisty przejaw społeczeństwa obywatelskiego oraz aktualnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałąź trzeciego sektora” (str. 18). Z treści poszczególnych artykułów można wywnioskować, że hipoteza ta została potwierdzona. Wynika z tego, że inicjatywy oddolne rozwijały się w poprzednich latach dynamicznie, co nie wskazuje na potrzebę finansowania grup nieformalnych w ramach Priorytetu 1. Zdaniem NIK brak propozycji podjęcia konkretnych działań mieszczących się w kompetencjach MRPIPS świadczy, że nie zostały osiągnięte omówione powyżej rezultaty, zakładane w ofercie projektu i KDS.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 3453-3632, 3653-3655, 302-316, 3720-3733)

- **Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych 2014-2020**²⁰. Wydatki na program w 2016 r. wyniosły 38.340 tys. zł. z tego 37.583 tys. zł na dotacje przyznane w konkursie, a 757 tys. zł na obsługę techniczną, w tym m.in. przeprowadzenie badania ewaluacyjnego z realizacji Programu ASOS 2014-2020 (Edycja 2014 i 2015) – 126 tys. zł. W 2016 r. zrealizowano w ramach RP ASOS 432 projekty.

W edycji 2016 r. (konkurs ogłoszono 24 marca 2016 r.) wpłynęły łącznie 2244 oferty - w prioryecie I - 683, w II - 957 w III - 217, w IV - 386²¹. Oferty były składane elektronicznie przy pomocy

²⁰ Program realizowany na podstawie uchwały Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

²¹ **Priorytet I. Edukacja osób starszych** – obejmuje działania mające na celu rozwój oferty edukacyjnej skierowanej do seniorów, wykorzystanie potencjału wzajemnego uczenia się, rozwój innowacyjnych form edukacji, w tym nieformalnej i pozaformalnej, promowanie tzw. wolontariatu kompetencji; **Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową** – zakłada rozwój różnych form aktywności osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej (takich jak np. biblioteki publiczne, domy kultury) oraz włączenie do wspólnych działań młodszego pokolenia, co pozwoli na budowanie wzajemnego zrozumienia oraz rozwój umiejętności społecznych; **Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych** – działania na rzecz zwiększenia udziału osób starszych w życiu publicznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym i politycznym, co przyczyni się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Bardzo istotną rolę odgrywają w tym zakresie organizacje reprezentujące interesy i potrzeby osób starszych, które sprzyjają ich zaangażowaniu w życie lokalnych społeczności, jak np. rady seniorów działające przy samorządach; **Priorytet IV. Usługi społeczne dla**

generatora ofert, dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa oraz stronie www.senior.gov.pl w terminie do 15 kwietnia 2016 r. Oceny dokonywali eksperci, których lista została opublikowana wraz z ogłoszeniem konkursu. Minister miał wgląd do wszystkich złożonych ofert i prawo do ich weryfikacji oraz do dokonania tzw. oceny strategicznej. Procedurę taką przewidywał § 8 ust. 1 zarządzenia nr 1 Ministra²². W trybie tym Minister mógł weryfikować oceny dokonane przez ekspertów kierując się względami „realizacji bieżących polityk publicznych”. Oferty te musiały spełniać jedno z 8 kryteriów określonych w § 8 ust. 2 zarządzenia. Projektom zakwalifikowanym na podstawie oceny strategicznej przyznano minimalną liczbę punktów kwalifikujących je do dofinansowania w poszczególnych priorytetach (zmieniając liczbę punktów przyznanych przez ekspertów). Zgodnie § 8 ust.1 ww. zarządzenia Minister może w trybie oceny strategicznej rozdysponować 10% kwoty przeznaczonej na dotacje w danym roku. W regulaminie konkursu ofert na 2016 r. zaznaczono wprost: „Oferty przyjęte w ramach oceny strategicznej zostaną wyraźnie oznaczone w zestawieniu ofert zakwalifikowanych do Programu (rankingu)”²³. O „realizację zasady jawności przez podawanie w wykazach beneficjentów RP ASOS, wszystkich dotacji przyznawanych na podstawie ocen Ministra, weryfikujących konkursową punktację ekspertów” wnioskuje NIK w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 44 w 2015 r. MRPIPS zapewniło, że wniosek ten został zrealizowany, a „w dniu 14 czerwca 2016 r. ogłoszono ranking wraz ze wskazaniem ofert w ramach oceny strategicznej”.

W toku kontroli ustalono, że wniosek ten nie został w pełni zrealizowany. Podczas posiedzenia Komisji Konkursowej w dniach 6 i 10 czerwca 2016 r. poddano szczegółowej analizie 40 ofert, które wymagały oceny trzeciego eksperta²⁴. W dniu 10 czerwca dokonano także oceny strategicznej, po której podniesiono 45 organizacjom punktację do minimalnego progu (odpowiednio dla poszczególnych priorytetów do 185, 182, 174 i 169 punktów). W trakcie kontroli, aż do jej zakończenia, na stronach internetowych Ministerstwa były dostępne rankingi, a nazwy organizacji, które otrzymały dofinansowanie na podstawie oceny strategicznej w nich się znalazły. Jedyne wyróżnienie na tych listach polegało jednak na zaszarzeniu części pozycji. Nigdzie nie było natomiast informacji wyjaśniającej powód zaszarzenia. W opublikowanych wynikach konkursu brakowało zarówno informacji, ile i które podmioty uzyskały dofinansowanie w ramach oceny strategicznej, ile punktów uzyskały one pierwotnie po ocenie ekspertów i które miejsce zajmowały wcześniej na liście, a w szczególności brakowało uzasadnienia przyznania im dotacji w trybie oceny strategicznej. Na stronie widniały oprócz list rankingowych w poszczególnych priorytetach jeszcze tylko notatka z 6 lipca (informująca o dodatkowych ocenach strategicznych) oraz aneks 1, zawierający informacje o dodatkowych dofinansowaniach środkami ze zwrotów. Nie podano natomiast do publicznej wiadomości decyzji Ministra z 10 czerwca 2016 r. zawierającej informację o 45 podmiotach dofinansowanych na podstawie ocen strategicznych.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśnił, że „przygotowano oraz ogłoszono ranking ofert, w którym oferty z oceny strategicznej zostały oznaczone szarym kolorem. Dodatkowo każda organizacja, która chciała uzyskać dodatkowe informacje na temat kryterium oceny ofert z listy strategicznej, jak również uzasadnienia jej wyboru, mogła wystąpić z wnioskiem do Departamentu Polityki Senioralnej MRPIPS o udostępnienie przedmiotowych informacji.”

Zdaniem NIK oznaczenie kilkudziesięciu pozycji szarym kolorem na listach rankingowych bez dodatkowych informacji, że wyróżnienie dotyczy decyzji strategicznych oznacza, że zasada jawności przy podejmowaniu decyzji i ogłaszaniu list rankingowych konkursu nadal nie jest

osób starszych – działania służące rozwojowi różnych form wsparcia poprzez zwiększenie dostępności i podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych. Kluczowe znaczenie ma tutaj tworzenie lokalnych sieci wsparcia opartych na działaniach wolontariuszy celu tworzenia środowiska samopomocy. Na program składają się **komponent konkursowy** oraz **systemowy**. Komponent konkursowy zakłada wsparcie finansowe projektów realizowanych przez organizacje działające w sferze pożytku publicznego w czterech wymienionych powyżej obszarach priorytetowych na rzecz osób starszych. Pierwsza edycja otwartego konkursu ofert została rozstrzygnięta w październiku 2012 r.

²² Zarządzenie nr 13 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w edycji 2016 r. otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020.

²³ Str. 17 Regulaminu otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. Edycja 2016; Warszawa, 21 marca 2016 r.

²⁴ Zgodnie z Regulaminem Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w edycji 2016 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2014–2020, stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2016 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2014–2020, Komisja Konkursowa ocenia oferty, które zostały zaakceptowane w trakcie oceny formalnej, zostały ocenione pozytywnie przez dwóch ekspertów, a różnica punktowa między tymi ocenami wyniosła 40 pkt lub więcej.

w pełni realizowana. Brak czytelnej informacji o dotacjach przyznanych w szczególnym trybie, wraz z uzasadnieniem i pierwotnie przyznaną punktacją w rankingu, narusza przepisy art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który mówi, że współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach m.in. uczciwej konkurencji i jawności. Ponadto narusza to zapisy Regulaminu Komisji Konkursowej RP ASOS²⁵, który w § 2 ust. 7 ppkt 8 stanowi, że przedstawiana Lista ofert przeznaczonych do dofinansowania zawiera m.in. informację o sumie punktów uzyskanych w wyniku oceny ekspertów.

Z analizy decyzji strategicznych (notatki z 10 czerwca i 6 lipca) wynika, że w ramach oceny strategicznej dofinansowanie otrzymały także oferty, które znajdowały się na odległych pozycjach, w tym takie, które otrzymały od ekspertów zaledwie 85, 122, 127 i 130 punktów na 185 stanowiących dolną granicę przyznania dotacji w priorytecie I²⁶. W priorytecie II dofinansowano m.in. oferty, które od ekspertów zdobyły 111 i 114 punktów (przy wymaganych 182)²⁷. W priorytecie IV te różnice nie były tak duże, a większość dofinansowanych ofert miała wymaganą liczbę punktów przyznaną już na etapie oceny eksperckiej.

Z analizy opublikowanych rankingów oraz decyzji dotyczących ocen strategicznych, informacji o rezygnacjach z realizacji projektu i przeznaczeniu kwot zwrotów na dofinansowanie nowych organizacji wynika, że po posiedzeniach Komisji Konkursowej z 6 i 10 czerwca rekomendacje uzyskało łącznie 421 organizacji na łączną kwotę 37.857,2 tys. zł. W tym w ramach oceny strategicznej Ministra rozdysponowano kwotę 3.606 tys. zł, czyli poniżej 10% kwoty przyznanych dotacji.

W dyspozycji ministra pozostały jeszcze środki w wysokości 194 tys. zł. (do progu 10%). Dofinansowano z nich (decyzja z 6 lipca) kolejnych 6 projektów – także w trybie oceny strategicznej. Ponadto jedna organizacja²⁸, której przyznano dofinansowanie, zrezygnowała z realizacji projektu, dzięki czemu w dyspozycji ministra pozostały środki w wysokości 195,5 tys. zł. Z tej kwoty 50 tys. zł przeniesiono do puli środków, które są w dyspozycji ministra w ramach oceny strategicznej. Pozostałą kwotę 145,5 tys. zł przyznano siedmiu organizacjom, tym razem nie w trybie oceny strategicznej, ale kolejnym z listy rankingowej (wszystkie w priorytecie IV).

Ostatecznie dofinansowanie przyznano 433 projektom na kwotę 38.051,2 tys. zł, w tym na podstawie oceny strategicznej ministrowi 51 organizacjom na kwotę 3.850 tys. zł. Oznacza to, że limit 10% środków z ogólnej kwoty dotacji rozdysponowanych w ramach oceny strategicznej został w 2016 r. przekroczony w nieistotnym stopniu.

W terminie późniejszym z realizacji projektu wycofała się jeszcze jedna organizacja²⁹, co oznacza, że ostatecznie dofinansowano 432 projekty kwotą 37.583 tys. zł.

Ponadto na obsługę techniczną RP ASOS wykorzystano w 2016 r. 757 tys. zł, z tego najwięcej na: umowy zlecenia i umowy o dzieło wraz z pochodnymi dla zespołu osób obsługujących Program i ekspertów dokonujących oceny merytorycznej ofert i sprawozdań oraz na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego z realizacji Programu ASOS 2014-2020 (Edycja 2014 i 2015) – 126 tys. zł. Szczegółową analizą objęto wydatek (124,5 tys. zł) na badanie ewaluacyjne, na przeprowadzenie którego MRPiPS zawarło 5 września 2016 r. umowę z Instytutem Rozwoju Służb Społecznych (obecnie w likwidacji). W raporcie końcowym zawarto m.in. istotne wnioski i wynikające z nich rekomendacje. Wśród wniosków znalazły się m.in. stwierdzenia, że diagnoza dotycząca sytuacji starzejącego się społeczeństwa jest częściowo nieaktualna, a opis i analiza danych nie jest wystarczająca dla wskazania, jaki konkretny problem miałby być rozwiązany dzięki realizacji ASOS; system monitorowania wymaga poprawek, a wskaźniki nie spełniają kluczowego kryterium trafności, gdyż nie odnoszą się do istotnych zjawisk obszaru interwencji; w toku badań terenowych natknięto się na organizacje pozarządowe, ewidentnie powołane do wyludzania publicznych pieniędzy, które wykorzystywały tożsamość osób rzekomo reprezentujących dane stowarzyszenie bez ich wiedzy; podział na priorytety i cele szczegółowe jest nieprzejrzysty i nie spełnia swej roli – strategicznego ukierunkowania na rozwiązanie konkretnego problemu społecznego. Z powyższymi wnioskami wiążą się konkretne rekomendacje, m.in.: potrzeba dokonania diagnozy sytuacji

²⁵ Regulamin Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2016 otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 13 wymienionego w przypisie nr 16.

²⁶ Numery ofert odpowiednio: 12269, 12279, 10300 i 10157 (pozostałe w tym priorytecie uzyskały wcześniej od 138 do 179 punktów).

²⁷ Numery ofert odpowiednio 11187 i 10186.

²⁸ Oferta 11435

²⁹ Oferta 10500

osób starszych w kraju i uzupełnienie i aktualizacja diagnozy dla Programu ASOS, w tym także selekcja tych obszarów, na które program ma faktyczne oddziaływanie; wybór nowych wskaźników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia celów Programu; wzmocnienie procedur kontrolnych w ramach Programu (pełne kontrole powinny obejmować 15-20% beneficjentów poszczególnych edycji Programu); włączeniu jednostek samorządu terytorialnego (pojedynczo a nie jako zwiazki) do katalogu podmiotów mogących się ubiegać o dofinansowanie; dokonanie przeglądu i weryfikacji poszczególnych kierunków działań poprzez precyzyjne określenie, jakie działania mogą być realizowane w ramach poszczególnych priorytetów, wykluczenie kierunków działań powielanych w różnych priorytetach i opracowanie opisu osi priorytetowych na wzór programów finansowanych ze środków UE; opracowanie podręcznika wnioskodawcy.

NIK nie kwestionuje celowości wydatku na omówione powyżej badanie ewaluacyjne Programu ASOS. Budzi jednak wątpliwości termin, w którym zlecono przeprowadzenie ewaluacji. Badanie przeprowadzono pod koniec roku 2016, co oznacza, że edycja 2016 nie została nim objęta, a wnioski i rekomendacje nie były możliwe do wykorzystania przy opracowaniu edycji 2017. Regulamin RP ASOS na 2017 opracowano w IV kwartale 2016, opublikowano 16 listopada 2016 r., a sam konkurs został ogłoszony 6 grudnia. Tymczasem badanie ewaluacyjne było prowadzone przez IRSS do 31 grudnia 2016 r.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej potwierdził, że wykorzystanie zawartych w raporcie końcowym wniosków i rekomendacji nie było możliwe. Wyjaśnił natomiast, że na rok 2017 zaplanowana została rewizja Programu, badanie ewaluacyjne stanowiło jej pierwszy etap, a wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie będą punktem wyjścia do opracowania zmian w Programie, a także będą brane pod uwagę w programowaniu kolejnych edycji.

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44 NIK wnioskowała o „Rozpoznanie możliwości korzystania z bezpłatnej emisji kampanii społecznych w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji”. Miało to związek z ustaleniami kontroli, z których wynikało, że MRPiPS, 396 tys. zł ze środków na obsługę techniczną ASOS wykorzystano na kampanię informacyjno-promocyjną związaną ze „zdrowym starzeniem się”, w tym ponad połowę na emisję materiałów w mediach publicznych. MRPiPS informując o realizacji wniosku wyjaśniło, że dokona rozpoznania możliwości skorzystania z bezpłatnych emisji kampanii społecznych w ramach działań promocyjnych podczas kolejnych edycji Programów ASOS i Senior+. W związku z powyższym MRPiPS w dniu 27 stycznia 2017 r. wystosowało pismo do Prezesa Zarządu Polskiego Radia oraz Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. z informacją o planowanej kampanii informacyjnej „Bezpieczny i Aktywny Senior” oraz z zapytaniem o możliwość skorzystania z bezpłatnych emisji. W efekcie 16 marca 2017 r. został podpisany list intencyjny pomiędzy Panią Elżbietą Rafalską, Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a Panem Jackiem Kurskim, Prezesem Zarządu TVP S.A. i Panem Maciejem Staneckim, Członkiem Zarządu TVP S.A. w celu „podjęcia szerszej współpracy między stronami w dziedzinie realizacji misji publicznej TVP dotyczącej propagowania tradycyjnej roli osób starszych w rodzinie i społeczeństwie, jako osób kształtujących tożsamość rodzinną, podtrzymujących kulturę i przyczyniających się do realizacji zadań rodziny”.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 1094-1590, 3708, 3717-3719)

- **Program wieloletni „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020.** Jego celem strategicznym jest wsparcie seniorów, przez dofinansowanie działań jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior-WIGOR”³⁰. W planie po zmianach na realizację Programu „Senior-WIGOR” przewidziano w 2016 r. 15.398 tys. zł. Wydatkowano natomiast 10.495 tys. zł, czyli o 4.903 tys. zł mniej. Wsparcie realizacji projektów otrzymało 123 podmioty. W ramach programu dofinansowano bieżące funkcjonowanie 95 placówek – dziennych domów pobytu „Senior-WIGOR”, które zostały utworzone w 2015 r. W 2016 r. utworzonych zostało 28 nowych placówek.

W trakcie roku budżetowego plan wydatków na realizację Programu został zwiększony o środki z rezerwy celowej w kwocie 350 tys. zł. Zrealizowano je w wysokości 193 tys. zł, przeznaczając głównie na *Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020* – Edycja 2015 oraz realizację wydarzenia promującego wymianę dobrych praktyk dla powstałych dziennych domów „Senior-WIGOR”, połączonego z dniem Międzynarodowego Dnia Praw Osób Starszych.

³⁰ Program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 34 z dnia 17 marca 2015 r., która weszła w życie w dniu 14 kwietnia 2015 r.

Ministerstwo opublikowało Regulamin konkursu na udzielanie dotacji ze środków Programu „Senior-WIGOR”. Edycja 2016 r.³¹ w czerwcu 2016 r. W odpowiedzi wpłynęło 148 ofert na kwotę 15.705,7 tys. zł. 51 ofert (na kwotę 10.416,6 tys. zł) złożono w pierwszym module dotyczącym utworzenia i/lub wyposażenia Dziennego Domu „Senior-WIGOR”. W drugim module, dotyczącym zapewnienia funkcjonowania już istniejących Dziennych Domów „Senior-WIGOR”, złożono 97 ofert (na kwotę 5.531,5 tys. zł). Wnioski zostały ocenione pod względem merytorycznym i formalnym przez Urzędy Wojewódzkie. Oceny zostały następnie zweryfikowane przez Komisję Konkursową powołaną w Departamencie Polityki Senioralnej z udziałem przedstawiciela organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego. Komisja rekomendowała dofinansowanie w ramach I modułu 49 ofert (jeden wniosek odrzucono z przyczyn merytorycznych, a jedna gmina się wycofała) i wszystkich wniosków złożonych w module II. Tylko w jednym wypadku Komisja rekomendowała obniżenie kwoty dofinansowania w stosunku do wnioskowanej. Oznacza to, że praktycznie każdy podmiot, który się zgłosił uzyskał rekomendację do dofinansowania we wnioskowanej wysokości.

Mimo to, z uczestnictwa w Programie zrezygnowało w module I 21 jednostek (w tym cztery po podpisaniu porozumienia). W module II konkursu dwie jednostki nie przystąpiły do podpisania porozumienia.

Przyczyną małej liczby wniosków o dofinansowanie oraz rezygnacji z przyznanego już dofinansowania był zbyt krótki czas na realizację zadania – porozumienia były podpisywane od października do grudnia 2016 r., a zadanie miało zostać zakończone do 31 grudnia 2016 r. Zwłaszcza w przypadku modułu I – wykonanie zadania polegającego na utworzeniu nowego domu dziennego nie było realne.

NIK w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne sformułowała wniosek o „podjęcie działań dostosowujących okres realizacji projektów w Programie „Senior-WIGOR” do czasu potrzebnego na wykonanie zadań inwestycyjnych przez beneficjentów”. W 2015 r. wystąpiły już bowiem podobne problemy. Utworzono wówczas 98 dziennych domów „Senior-WIGOR” (wycofało się 21 wnioskodawców), a na realizację Programu wydatkowano 21.000 tys. zł z przewidzianej kwoty dotacji w wysokości 30.000 tys. zł. Mimo to w 2016 r. ponownie konkurs został ogłoszony dopiero 17 czerwca. Rozstrzygnięto go 27 września 2016 r. Minister zaakceptował wyniki konkursu i wystąpił o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 15.748 tys. zł.

W efekcie z 40 mln zł przewidzianych na realizację zadań w ramach programu „Senior-WIGOR” w 2016 r. wydatkowano 10,5 mln zł, czyli niewiele ponad ¼. Nie wpłynęła wystarczająca liczba ofert, a z 49 zakwalifikowanych do realizacji nowych domów dziennego pobytu seniorów powstało zaledwie 28.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśnił, że przyczyną późnego ogłoszenia konkursu w 2016 r. było prowadzenie w MRPiPS prac mających na celu dokonanie zmian w uchwale nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020. Zmiany dotyczyły m.in. wprowadzenia możliwości tworzenia Klubów Senior+ (20 grudnia 2016 r. dotychczasowemu „programowi wieloletniemu „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020” uchwałą Rady Ministrów zmieniono nazwę na „program wieloletni Senior+ na lata 2015-2020”); podwyższenia kwoty dofinansowania z 200 do 300 zł na miesiąc z przeznaczeniem na utrzymanie jednego miejsca dla seniora w ramach funkcjonowania placówki Dziennego Domu Senior+, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego tego zadania z 66,67% do 60%,; zwiększenia kwoty maksymalnej przeznaczonej na utworzenie placówki z 250 tys. zł do 300 tys. zł; określonego w regulaminie minimalnego standardu placówek i poziomu standardu zatrudnienia pracowników oraz uaktualnienie wskaźników programu oraz terminów jego ewaluacji i rewizji. Edycja programu na 2017 r. została ogłoszona 20 lutego 2017 r., czyli cztery miesiące wcześniej niż w 2015 i w 2016 r. Jednocześnie jednak w przywołanej wyżej uchwale Rady Ministrów z 20 grudnia 2016 r. obniżono o połowę - z 60.000 tys. zł do 30.000 tys. zł - środki w budżecie państwa przewidziane na realizację tego programu w 2017 r. W Programie na lata 2018-2020 przewidziane zostały dotacje w wysokości 80.000 tys. zł rocznie.

³¹ Regulamin otwartego konkursu ofert w ramach Programu Wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020. Edycja 2016 r. (dalej Regulamin).

MRPiPS umową z dnia 6 września 2016 r. zleciło Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych przeprowadzenie badania pt. Badanie ewaluacyjne z realizacji Programu Wieloletniego „Senior-WIGOR” Edycja 2015 (wydatek w wysokości 124,5 tys. zł).

W raporcie końcowym badania znalazły się m.in. następujące wnioski: Cele programu zostały tak zdefiniowane, że nie sposób wskazać, jaka konkretna zmiana społeczna powinna się pojawić po jego realizacji, czyli po 2020 r.; nie opracowano systemu monitorowania i ewaluacji programu, przez co wiedza o osiągnięciu celów jest ograniczona; w Polsce jest 1500 gmin, dla których wskaźnik obciążenia demograficznego jest wyższy od i tak wysokiej średniej krajowej, nawet gdyby w połowie z nich istniała potrzebna infrastruktura, to potrzeby jst przy obecnym tempie wdrażania programu nie zostaną zaspokojone; przedstawiciele jst zwracają uwagę na brak możliwości organizowania krótkoterminowej opieki całodobowej w placówce. Autorzy raportu opracowali także rekomendacje, sugerując m.in.: uściślenie struktury celów, by było możliwe jednoznaczne wskazanie oczekiwanego rezultatu; opracowanie systemu wskaźników monitoringowych; przeprowadzenie analizy dotyczącej poziomu wywiązywania się jst z obowiązków świadczenia pomocy osobom starszym; przeprowadzenie oceny naboru i selekcji projektów do programu; dokonanie przeglądu i wprowadzenie ewentualnych zmian do kryteriów naboru; uwzględnienie w kosztach kwalifikowanych projektów także krótkotrwałej opieki całodobowej.

Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej wyjaśnił, że badanie ewaluacyjne „koncentrowało się na trafności, przebiegu i efektach pierwszej edycji Programu „Senior-WIGOR”. Badanie przeprowadzone zostało w ramach rewizji Programu celem weryfikacji zasadności kierunków wprowadzonych zmian. Jednocześnie, rekomendacje z raportu końcowego ww. ewaluacji będą uwzględniane do optymalizacji oraz oceny realizacji kolejnych edycji programu”.

Zdaniem NIK, dokładnie tak jak w przypadku omówionego wyżej raportu końcowego z ewaluacji programu ASOS termin zlecenia przeprowadzenia badania Programu „Senior-WIGOR” spowodował, że nie objęło ono edycji z 2016, a na wykorzystanie zawartych w nim wniosków i rekomendacji do edycji 2017 r. było za późno. Dokonane zmiany nie obejmowały rekomendacji z raportu.

Mala liczba wniosków o dofinansowanie spowodowała, że otrzymały je praktycznie wszystkie podmioty, które się o nie zwróciły. Szczegółową kontrolą objęto 5 najsłabiej ocenionych wniosków - dokumentacje: Gminy Turośl Kościelna, Gminy Trzebnica, Miasta Gorzów Wielkopolski, Powiatu Sandomierskiego oraz Gminy Trzemeszno. Wszystkim przyznano dofinansowanie, ale tylko jeden jst - Gmina Trzebnica – utworzył i wyposażył dzienny dom dla seniorów. Pozostałe cztery odstąpiły od utworzenia placówki i zrezygnowały z przyznanego dofinansowania. Trzy jednostki wskazały jako powód niemożność przeprowadzenia w tym czasie procedur zgodnych z ustawą Pzp, a Miasto Gorzów wprost napisało o zbyt późnym rozstrzygnięciu konkursu. Tylko Gmina Turośl Kościelna wyjaśniła, że rezygnuje z utworzenia placówki z powodu niemożności zrekrutowania beneficjentów i zapewnienia ciągłości projektu przez trzy lata.

W związku z niewykorzystaniem środków w ramach Programu Senior-WIGOR dokonano blokad: nr BBF.I.3101.2.109.2016.IJ z dnia 15 grudnia 2016 r. na kwotę 995,5 tys. zł i nr BBF.I.3101.2.116.2016.IJ z 21 grudnia 2016 r. na kwotę 360,1 tys. zł. MRPiPS wyjaśniło, że wynikało to z rezygnacji jst z dofinansowania. Blokadę objęły środki z rezerwy celowej uruchomionej decyzją MF/FS9/4143.3.48.2016.MF.3743 z dnia 14 października 2016 r. na kwotę 4.397,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 1591-2171, 3717-3719)

2.1.2.3. Zrealizowane w części 44 wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 44.852 tys. zł, co stanowiło 4,8% wydatków ogółem. Były one niższe o 0,7% w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej i niższe o 8,1% – w relacji kwoty w planie po zmianach. Wydatki te były niższe od wykonania w 2015 r. o 3.340 tys. zł. Największą kwotę – 29.318 tys. zł wykorzystano w dziale 750 – Administracja publiczna.

W działach 852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły odpowiednio 12.542 tys. zł i 2.308 tys. zł, tj. 115,5% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 89,8% w planie po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 185-194)

2.1.2.4. Wydatki Ministra, jako dysponenta III stopnia, wyniosły 47.486,8 tys. zł. Wydatki poniesione na utrzymanie obsługującego Ministra urzędu, ujęte w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, wyniosły 30.861 tys. zł, co stanowiło 89,8% kwoty ujętej

w planie po zmianach. Ponadto Minister, jako dysponent III stopnia, finansował wydatki w innych rozdziałach.

Główną pozycją wydatków dysponenta III stopnia, były wynagrodzenia.

W ustawie budżetowej na rok 2016 w części 44 kwoty wynagrodzeń w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określone zostały w łącznej wysokości 21.520 tys. zł, w tym 19.989 tys. zł zaplanowano na wynagrodzenia osobowe, a 1.531 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne (ustalone na poziomie 8,5% wynagrodzenia osobowego z poprzedniego roku)³². W ciągu roku plan wynagrodzeń w części 44 został zmniejszony o 52 tys. zł, do kwoty 21.468 tys. zł.

Zmiany dotyczyły: 104 tys. zł z rezerwy celowej z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzeń i ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych w Ministerstwie; 11 tys. zł z rezerwy celowej na sfinansowanie dodatku służby cywilnej dla urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2015 r, zwiększenia o 1 tys. zł otrzymane po zlikwidowanym CRZL w ramach PO PC; oraz zmniejszenie o 168 tys. zł w ramach POWER.

Wynagrodzenia w 2016 r. zrealizowano w wysokości 20.618 tys. zł, tj. na poziomie 109% wydatków na ten cel w 2015 r.³³ i 96,04% wydatków w planie po zmianach (według sprawozdania Rb-70).

Przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wg Rb-70 w cz. 44 wynosiło 257 etatów, tj. o 6mniej niż w 2015 r. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 6.687 zł miesięcznie tj. 109% przeciętnego wynagrodzenia w 2015 r. (6.127 zł). Wzrost wynagrodzeń w porównaniu do 2015 r. wynikał w szczególności z podwyższania poziomu wynagrodzeń w związku z przyznawaniem dodatkowych kwot oraz realizacją projektów unijnych.

(dowód: akta kontroli str.197-208)

2.1.2.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 44 wyniosły 262 tys. zł, co stanowiło 0,03% wydatków ogółem. W porównaniu z 2015 r. wydatki na ten cel były wyższe o 78 tys. zł. W ustawie budżetowej zaplanowano na ten cel 203 tys. zł, a w planie po zmianach 304 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 185-194)

2.1.2.6. W 2016 r. wyłącznie z części 44 budżetu finansowano wypłaty z tytułu zawarcia 722 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi. W stosunku do 2015 r. liczba umów wzrosła o 29. Umowy te zawarto na łączną kwotę 2.267,5 tys. zł. Kwota wydatków z tego tytułu wyniosła w 2016 r. 1.987,8 tys. zł. Były to wydatki mniejsze o 748,3 tys. zł niż w 2015 r. Wydatki te były związane głównie z obsługą programów, w ramach których udzielano dotacji organizacjom pozarządowym, tj. RP ASOS w Departamencie Polityki Senioralnej (DAS) i Program FIO w Departamencie Pożytku Publicznego (DPP). Największe wydatki z tego tytułu ponoszono na umowy z ekspertami oceniającymi wnioski organizacji pozarządowych o udzielenie dotacji.

Dodatkowe dwie umowy zawarto z dwiema osobami wspierającymi Sekretarza Nordycko-Bałtycko-Polskiej Grupy Informacyjnej UE (wartość umów 17,1 tys. zł, wydatek poniesiony w 2016 r. – 14,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 603-668)

2.1.2.7. Wydatki majątkowe wyniosły 705 tys. zł, tj. 0,07% wydatków ogółem. W ustawie budżetowej na wydatki majątkowe zaplanowano 375 tys. zł. W planie po zmianach na ten cel przeznaczono 739 tys. zł. Wydatki zrealizowane stanowiły 188% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 95,4% w planie po zmianach. Środki te wydatkowano w następujący sposób:

- a) 351 tys. zł – w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, na:
 - zakup urządzeń bezpieczeństwa (183 tys. zł);
 - zakup zestawów komputerowych, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania (83 tys. zł);
 - rozbudowę systemu kontroli dostępu o funkcję rejestru czasu pracy (52 tys. zł);
 - zakup skanera do prześwietlania bagażu (33 tys. zł).
- b) 272 tys. zł – dział 852, rozdział 85295 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. W ustawie budżetowej zaplanowano w tym rozdziale na wydatki majątkowe 300 tys. zł.

³² W ustawie budżetowej na rok 2015 w części 44 kwoty wynagrodzeń w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich określone zostały w łącznej wysokości 20.375 tys. zł, w tym 18.919 tys. zł zaplanowano na wynagrodzenia osobowe, a 1.456 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne.

³³ Wynagrodzenia w 2015 r. zrealizowano w wysokości 19.351 tys. zł.

- c) 82 tys. zł – dział 750, rozdział 75080 – Działalność badawczo-rozwojowa (wykup praw autor-
skich).

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 185-194)

2.1.2.8. Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zrealizowano w wysokości 36.760 tys. zł, tj. 3,9% wydatków ogółem. Stanowiło to 78,7% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 78,3% w planie po zmianach. Na ten cel wydatkowano:

- a) 1.165 tys. zł w dziale 750, rozdział 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej na realizację m.in.:
- Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 w ramach Funduszu Europejskiej Pomocy Najbardziej Potrzebującym (835 tys. zł);
 - Programu pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, którego celem jest zmniejszenie zjawiska przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć w Polsce (wynagrodzenia pracowników i pochodne) (302 tys. zł);
 - Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (19 tys. zł);
 - Projektu pn. System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (wynagrodzenia osób zaangażowanych w realizację projektu) (8 tys. zł);
 - Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (rozliczenie programu) (1 tys. zł).
- b) 503 tys. zł, tj. 65,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 54,5% w planie po zmianach w dziale 852 - Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność. Poniesione wydatki dotyczyły realizacji Programu pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Wydatki dotyczące realizacji projektów w ramach NMF wynosiły 369 tys. zł, w tym m.in.:

- 211 tys. zł stanowiły wydatki w ramach projektu predefiniowanego pn. Rodzina polska – wolna od przemocy dla Programu Operacyjnego PL14 (w tym w szczególności przeprowadzenie interdyscyplinarnych szkoleń dla osób pracujących w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wykonanie działania dotyczącego Ogólnopolskiej kampanii społecznej nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć, zakup materiałów edukacyjno-szkoleniowych i promocyjnych);
- 155 tys. zł to wydatki w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej na poziomie krajowym (wizyta studyjna w Bergen, organizacja konferencji podsumowującej Program Operacyjny PL14 i zakup materiałów promocyjnych).

Wydatki dotyczące realizacji projektów w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wynosiły 134 tys. zł i zostały poniesione w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej na poziomie krajowym (wizyta studyjna w Bergen, organizacja konferencji podsumowującej Program Operacyjny PL14 i zakup materiałów promocyjnych).

- c) 42 tys. zł w rozdziale 85395 – Pozostała działalność, które zostały przeznaczone na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w likwidacji zaangażowanych w realizację projektu pn. System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON w ramach PO Polska Cyfrowa.
- d) 28 tys. zł w rozdziale 85324 – PFRON, na realizację PO PC.
- e) 35.022 tys. zł w rozdziale 50002 – ARR, na realizację PO Pomoc Żywnościowa.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 185-194)

2.1.2.9. W 2016 r. w Ministerstwie zawarto z kontrahentami zewnętrznymi 456 umów³⁴, których łączna wartość wynosiła 49.985 tys. zł. Na ich podstawie w części 44 wydatkowano w roku budżetowym 12.278,5 tys. zł.

W 2016 r. zawarto ponadto 7 umów o wartości powyżej 30 tys. euro, ale z wyłączeniem procedur określonych w ustawie Pzp. Wydatki ponoszone w ramach tych umów nie pochodziły z części 44.

Na 2016 r. MRPiPS zaplanowało przeprowadzenie 34 zamówień publicznych (w tym głównie na usługi – 30, a także jedno na roboty budowlane i trzy na dostawy). Podpisano 30 umów, których

³⁴ Bez umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi.

zawarcie poprzedzono postępowaniem w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z wartością zamówienia przekraczającą równowartość 30 tys. euro³⁵. W 17 z realizowanych zamówień wydatkowano w 2016 r. środki z części 44 w wysokości 1.967 tys. zł. Kontrolą objęto trzy największe postępowania o zamówienie publiczne na łączną kwotę 879,1 tys. zł (wartość umów). Wśród zbadanych zamówień publicznych przeanalizowano jedno postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie z wolnej ręki i jedno w trybie zamówienia na usługi społeczne. Na trzy objęte badaniem zamówienia w cz. 44 wydano w 2016 r. 721 tys. zł, tj. 36,6% wydatków na zamówienia publiczne w tej części. Badane postępowania prowadzono po 28 lipca 2016 r.

Przetarg nieograniczony³⁶ dotyczył Rozbudowy infrastruktury sieci SAN poprzez dostawę, instalację i konfigurację dwóch (2) przełączników FC. Szacunkową wartość zamówienia określono na kwotę 400 tys. zł (równowartość 95,8 tys. euro). Umowę zawarto 6 grudnia 2016 r. z firmą EUROKERG Sp. z o.o., która zaoferowała najniższą cenę (301,1 tys. zł.) i uzyskała najwyższą liczbę punktów. Zamawiający zwrócił się do oferentów o wyjaśnienie i złożenie szczegółowej kalkulacji cenowej, w związku z tym, że cena zaproponowana przez EUROKERG była o 38% niższa niż wartość zamówienia ustalona przez Zamawiającego (492 tys. zł brutto). Inne oferty także były niższe cenowo od oszacowanej przez MRPiPS wartości zamówienia (średnia arytmetyczna złożonych ofert wynosiła 367,4 tys. zł). Firma przedstawiła kalkulację cenową.

W trybie zamówienia na usługi społeczne przeprowadzono postępowanie dotyczące Organizacji i obsługi międzynarodowej konferencji podsumowującej realizację Programu Operacyjnego PL.14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”³⁷. Umowę na „organizację konferencji na 130 osób w hotelu Marriott, z wyżywieniem, noclegami, tłumaczami itp.” podpisano 4 listopada 2016 r. z firmą PHIN Consulting na kwotę 224,4 tys. zł. Wybrana została z 20 oferentów, jako druga w kolejności pod względem liczby punktów, po tym jak najlepiej oceniona firma wycofała się z realizacji zadania.

W trybie z wolnej ręki przeprowadzono zamówienie na Usługę dodania Wartości Automatycznie Wyliczanych (WAW)³⁸ do Oprogramowania POMOST Std.³⁹ Wartość udzielonego zamówienia z VAT wyniosła 353,6 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze trybu postępowania. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy Pzp można udzielić zamówienia z wolnej ręki z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów, nie istnieje żadne rozwiązanie alternatywne, brak konkurencji nie jest wynikiem zawężania konkurencji. Zgodnie z rozporządzeniem MRPiPS w sprawie systemów informatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (JOPS) jednostki korzystają z oprogramowania, które posiada ważne świadectwo zgodności (inaczej homologacja). Wykonawcą posiadającym autorskie prawa majątkowe do oprogramowania POMOST Std oraz ważne świadectwo zgodności jest firma Sygnity. W dniu 1 grudnia 2016 r. podpisano umowę z firmą Sygnity.

Zamówienie było kolejnym z serii zamówień informatycznych związanych m.in. z projektem Emp@tia.
(dowód: akta kontroli str. 669-916)

Na utrzymanie ogólnokrajowego systemu informatycznego w zakresie pomocy społecznej oraz utrzymania trwałości rezultatów projektu Emp@tia w 2016 r. w części 44 wydatkowano 12.621 tys. zł (100,5% środków ujętych w ustawie budżetowej i 98,5% w planie po zmianach).

Zrealizowane wydatki finansowane z cz. 44 obejmowały:

- Utrzymanie systemów pomocy społecznej, w tym utrzymanie i rozwój Statystycznej Aplikacji Centralnej SAC wraz z utrzymaniem sprawności oprogramowań wspierających realizację zadań pomocy społecznej (m.in. OU „POMOST Std”, OU „Helios”, „TT-Pomoc”, OU „Opieka i Rodziny Zastępcze”, SZAFIR) oraz administrowanie i utrzymanie infrastruktury serwerowni Centrum Przetwarzania Danych CPD – 11.103 tys. zł;
- utrzymanie trwałości rezultatów projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego, w tym świadczenie usług wsparcia technicznego dla systemów i oprogramowań – 1.246 tys. zł.

Wydatki majątkowe wykonano w 2016 r. na kwotę 272 tys. zł. Dotyczyły one utrzymania trwałości rezultatów projektu pn. Emp@tia i obejmowały zakup sprzętu wraz z oprogramowaniem.

³⁵ Kwota 128.845 zł według kursu z 31 grudnia 2015 r.

³⁶ 25/DI/PN/2016

³⁷ 21/US/DPS/2016

³⁸ Automatyczne wyliczanie danych na potrzeby sprawozdawczości na podstawie jednostkowych formularzy.

³⁹ 29/DI/WR/2016

W wystąpieniu po kontroli pt. Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenie społeczne (KPS.410.006.01.2015) skierowanym do MRPiPS w dniu 16 lutego 2016 r. NIK wnioskowała o: Podjęcie niezbędnych decyzji zapewniających skuteczny nadzór nad przeprowadzaniem zamówień publicznych oraz przestrzeganiem przepisów o ochronie danych osobowych. Wniosek sformułowano w związku z zastrzeżeniami Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie do zamówień publicznych przeprowadzonych w ramach Projektu. W wyniku korekt wydatki kwalifikowalne obniżono o kwotę 2,9 mln zł, która została pokryta w całości ze środków budżetu państwa. NIK stwierdziła natomiast nieprawidłowości polegające na niezgłoszeniu wszystkich zbiorów danych zawartych w Centralnej Bazie Beneficjentów do GIODO oraz przetwarzaniu danych osobowych mimo niezgłoszenia zbiorów. Kolejne wnioski NIK dotyczyły: podjęcia działań w celu podłączenia w pełnym zakresie funkcjonalnym wszystkich jednostek organizacyjnych mających korzystać z Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego oraz Ogłoszenia w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych, udostępnionych na PIU, wzorów wniosków o świadczenia rodzinne i wniosków o świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

MRPiPS zapewniło o realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych i poinformowało m.in., że: na bieżąco prowadzony jest nadzór nad wszczynanymi i realizowanymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych; w dniu 14 lutego 2016 r. został zarejestrowany „Zbiór danych dotyczący Pomocy Państwa w wychowaniu dzieci”, a w dniach 23-24 sierpnia zostały zarejestrowane bądź zaktualizowane zbiory: „Świadczeniobiorcy świadczeń rodzinnych”, „Świadczeniobiorcy Pomocy Społecznej”, „Świadczeniobiorcy Funduszu Alimentacyjnego, Osoby Uprawnione Do Świadczeń Z Funduszu Alimentacyjnego Oraz Dłużnicy Alimentacyjni”. Zapewniło też, że „według stanu na dzień udzielania odpowiedzi, wszystkie jednostki organizacyjne mające korzystać z CSIZS zostały do systemu podłączone w pełnym zakresie funkcjonalnym”. W Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych opublikowanych zostało 20 wzorów dokumentów z obszaru świadczeń rodzinnych oraz 12 wzorów dokumentów z obszaru funduszu alimentacyjnego.

Departament Informatyki poinformował ponadto, że:

- Na dzień 13 marca 2017 r. elektronicznie zostało przeprowadzonych 9 tys. wywiadów środowiskowych w 802 Jednostkach (32,13% wszystkich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej). Oznacza to, że nadal nie osiągnięto zaplanowanego w projekcie wskaźnika rezultatu 50% JOPS przeprowadzających wywiady przy pomocy terminali mobilnych. W ramach Projektu Emp@tia zakupiono pilotażową liczbę terminali. Pozostałą liczbę samorządy miałyby zakupić z własnych środków.
- Według stanu na koniec 2016 r. konta na PIU Emp@tia posiadało ok. 15 tys. użytkowników.
- Połączenia za pośrednictwem portalu są możliwe do 7 interfejsów zewnętrznych - PESEL MC, CEiDG MR, KRS MS, ZUS, ePodatki MF, ePUAP MC, TERYT GUS oraz w ramach integracji z systemami nadzorowanymi i utrzymywanymi przez MRPiPS interfejsy do AC Rynek Pracy i EKSMOnN.
- Według stanu na koniec roku dokonano w tych systemach 17.584 sprawdzenia i weryfikacje: 160.467 weryfikacji w SI EKSMOnN (sprawdzenie, czy dana osoba ma orzeczenie o niepełnosprawności); 4.145 zapytania o informację gospodarczą w KRS; 350.651 zapytań o informację gospodarczą w CEiDG; 6.291.616 weryfikacji danych w PESEL; 1.000.774 sprawdzenia, czy dana osoba pobiera świadczenie w Powiatowym Urzędzie Pracy; 4.307.917 zapytań do ZUS nt. pobieranych emeryturach i rentach oraz zasiłkach i świadczeniach; 5.468.693 zapytania do MF.
- Według stanu na dzień 1 marca 2017 r. w Centralnej Bazie Beneficjentów (CBB) zarejestrowanych było w obszarze FA – 515.727 osób, PS – 2.983.340, SR – 5.072.934, SW – 10.714.737 oraz 6.705.491 rodzin. Osoby w poszczególnych obszarach mogą się pokrywać.
- CBB zasilana jest przez 6317 systemów z 2354 (95%) gmin w Polsce. Według stanu na 1 marca 2017 r. wszystkie gminy mają taką możliwość.
- Za pośrednictwem portalu w poszczególnych obszarach (stan na koniec 2016 r.) złożono 616.499 wniosków. W tym najwięcej w obszarze Świadczeń Wychowawczych, czyli o 500+ (613.862). Pozostałe e-wnioski były składane sporadycznie i w pozostałych obszarach było ich łącznie mniej niż 3 tysiące: świadczenia rodzinne (1566 wniosków), pomoc społeczna (449), Fundusz Alimentacyjny (90), Opieka nad dziećmi do lat 3 (57), Karta Dużej Rodziny (475).
- Według stanu na koniec roku 2016 odnotowano 5 mln odsłon wszystkich podstron.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 3690-3701)

Szczegółowym badaniem objęto także umowy MRPiPS z Instytutem Rozwoju Służb Społecznych (obecnie w likwidacji). Tylko w części 44 w 2016 r. zawarto z IRSS umowy na 504,5 tys. zł, co stanowiło znaczący zastrzyk środków dla będącego w trudnej sytuacji finansowej Instytutu. Prawie połowa środków została przeznaczona na omówione w punktach dotyczących programów ASOS i „Senior-WIGOR” umowy na przeprowadzenie badań ewaluacyjnych tych programów (po 124,5 tys. zł każde), zleconych w niekorzystnym z punktu widzenia celowości badania terminie. Oba badania realizowano w drugiej połowie roku 2016, co uniemożliwiło objęcie badaniem edycji 2016, (bo było za wcześnie) oraz wykorzystanie wniosków i rekomendacji z raportu końcowego przy opracowywaniu edycji 2017 (na to z kolei było za późno). Ponadto MRPiPS zakupiło od niego pozycje książkowe za 102 tys. zł, oraz zleciło organizację szkoleń obronnych, organizację Narady Dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej, organizację Pikniku Seniora, opracowanie Informacji dla Sejmu i Senatu RP o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 1365-1590, 1667-1889, 2172-2225, 2272-2277)

2.1.2.10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonał blokad planowanych wydatków w łącznej kwocie 14.422.3 tys. zł⁴⁰, w tym:

- w rozdziale 50002 – Agencja Rynku Rolnego na kwotę 7.976 tys. zł w związku z oszczędnościami powstałymi po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych na zakup żywności;
- w rozdziale 75001 na kwotę 1.350 tys. zł - blokada dotyczyła oszczędności powstałych w ramach projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej (976 tys. zł) oraz kosztów funkcjonowania urzędu ministra ds. zabezpieczenia społecznego (374 tys. zł);
- w rozdziale 75079 – Pomoc zagraniczna na kwotę 38 tys. zł (niższe koszty zakwaterowania, podróży i wyżywienia członków delegacji z Gruzji);
- w rozdziale 75080 – Działalność badawczo rozwojowa na kwotę 73 tys. zł - niższy wydatek z tytułu umowy z Instytutem Pracy i Polityki Socjalnej w zakresie obliczania minimum socjalnego i egzystencji oraz opracowania raportu „Zagrożenie ubóstwem w Polsce w latach 2011-2015”;
- w rozdziale 75095 – Pozostała działalność na kwotę 135 tys. zł - blokada dotyczyła oszczędności powstałych przy realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego;
- w rozdziale 85295 – Pozostała działalność na kwotę 4.438 tys. zł - blokada dotyczyła oszczędności powstałych przy realizacji programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 (3.854 tys. zł) oraz we współfinansowaniu Programu pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i MF EOG (357 tys. zł), a także w zakresie kosztów utrzymania systemu informatycznego pomocy społecznej (227 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 209-261)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ogłoszenie konkursu na realizację zadań w ramach programu „Senior-WIGOR” w terminie utrudniającym osiągnięcie planowanych efektów;
- zamawianie opracowań badawczych, bez uwzględniania możliwości wykorzystania ich wyników w działalności Ministerstwa;
- nieprzestrzeganie zasady jawności przy publikowaniu wykazu organizacji dotowanych w konkursie RP ASOS;
- zmienianie zasad przyznawania dotacji po przeprowadzeniu naboru ofert w konkursie FIO;
- nielimitowanie kwot dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursach Programu FIO;
- nieosiągnięcie w projekcie Emp@tia - Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego wskaźnika rezultatu 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady środowiskowe w formie elektronicznej, przy pomocy terminali mobilnych;
- nieskuteczne działania dotyczące wyegzekwowania środków wydanych przez beneficjentów niezgodnie z przeznaczeniem i warunkami określonymi w umowach podpisanych w ramach konkursów Programu FIO, skutkujących przedawnieniem roszczeń i zagrożeniem ich przedawnienia.

⁴⁰ Bez blokady planowanych wydatków w ramach budżetu środków europejskich w 2016 r.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Z budżetu środków europejskich w części 44 finansowane były w 2016 r. głównie zadania związane z realizacją projektów w ramach PO Pomoc Żywnościowa, PO Polska Cyfrowa i Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

2.2.1 Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 44 zaplanowano w kwocie 210.685 tys. zł. Projekt budżetu został opracowany zgodnie z obowiązującymi zasadami⁴¹. Plan zmieniano 3 razy, zmniejszając w ciągu roku budżetowego wydatki łącznie o 949 tys. zł.

Zmiany te dotyczyły:

- zwiększenia wydatków o 904 tys. zł o środki z rezerwy celowej, z przeznaczeniem na realizację projektu predefiniowanego pn. Rodzina polska – wolna od przemocy PO „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” w ramach NMF 2009-2014, w tym realizację zadania – ogólnopolska kampania społeczna nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć;
- zwiększenia wydatków o 467 tys. zł, przez przeniesienie tej kwoty z części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO Polska Cyfrowa 2014-2020;
- zmniejszenia wydatków o 2.320 tys. zł, którą to kwotę przeniesiono do części 31 – Praca, z przeznaczeniem na realizację działań w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

Plan po zmianach obejmował wydatki w wysokości 209.736 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto środki z rezerwy celowej w kwocie 904 tys. zł. Zostały one uruchomione dwoma decyzjami MF, a kwoty poniesionych wydatków – 836 tys. zł i 68 tys. zł - w 100% pokrywają się z kwotami przyznanymi.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 195-196)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 wyniosły 170.116 tys. zł (o 65.511 tys. zł tj. o 27,8% mniej niż w roku 2015)⁴². Stanowiło to 80,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 81,1% kwoty ujętej w planie po zmianach.

W części 44 sfinansowano z budżetu środków europejskich projekty realizowane ze środków przewidzianych w następujących programach:

- **Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa (PO PŻ)**⁴³ – wydatki wykonane w kwocie 168.303 tys. zł, co stanowiło 81,1% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 81% w planie po zmianach. Środki te przeznaczono na zakup i dostawę artykułów spożywczych do magazynów organizacji partnerskich w ramach PO PŻ 2014-2020, finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Program realizowany jest przez Ministerstwo, które pełni w PO PŻ rolę Instytucji Zarządzającej, a także Agencję Rynku Rolnego, która jest Instytucją Pośredniczącą i organizacje partnerskie wyłonione w drodze konkursu.

Wydatki na zakup żywności wyniosły 152.911 tys. zł. W ramach programu finansowane były również koszty administracyjne, transportu, magazynowania i dystrybucji żywności – na ten cel wydatkowano kwotę 15.392 tys. zł.

W 2016 r. PO PŻ realizowany był w dwóch podprogramach: w Podprogramie 2015 oraz Podprogramie 2016. Podprogramy w ramach PO PŻ nie pokrywają się z latami budżetowymi⁴⁴.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825).

⁴² Wydatki budżetu środków europejskich w części 44 wyniosły w 2015 r. 235.627 tys. zł

⁴³ PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 jest krajowym programem operacyjnym współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym, który realizowany jest w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014 r., str. 1). PO PŻ jest finansowany ze środków Unii Europejskiej (FEAD) i ze środków krajowych (budżet państwa) w proporcji 85% i 15%. Alokacja Funduszu dla Polski na okres realizacji w latach 2014-2020 wynosi około 473 mln euro. Wkład środków krajowych wynosić będzie około 83 mln euro. Pomoc w ramach PO PŻ kierowana jest do tych osób i rodzin, które z powodu niskich dochodów nie mogą zapewnić sobie (rodzinie) odpowiednich produktów żywnościowych (posiłków).

⁴⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 14) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym „rok obrachunkowy” oznacza okres od 1 lipca do 30 czerwca, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego okresu programowania, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do 30 czerwca 2015 r. Ostatnim rokiem obrachunkowym jest okres od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.

W Podprogramie 2014 r. wybrano cztery organizacje partnerskie o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym: Caritas Polska, Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz Federację Polskich Banków Żywności. W Podprogramie 2015 wybrano trzy (bez Caritasu), które na mocy umowy z IP mają dystrybuować otrzymywane artykuły spożywcze wśród osób najbardziej potrzebujących za pośrednictwem organizacji regionalnych lub innych organizacji lokalnych niedziałających w celu osiągnięcia zysku, których jednym z zadań statutowych jest wspieranie i niesienie pomocy określonej grupie osób najbardziej potrzebującym, będących w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. W Podprogramie 2016 ponownie wybrano cztery ww. organizacje.

Wielkość i asortyment produktów żywnościowych dla osób potrzebujących jest określana corocznie w wytycznych Instytucji Zarządzającej. Pomocą objęte miały być osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które spełniały przesłanki uzyskania pomocy społecznej wskazane w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej (OPS) miały wydawać osobom potrzebującym skierowania do uzyskania pomocy żywnościowej lub przekazywać organizacjom partnerskim listy osób zakwalifikowanych do pomocy z tego programu, pod warunkiem uzyskania ich zgody.

W 2014 r. PO PŻ realizowano w Polsce wyłącznie w formie dystrybucji paczek żywnościowych. Od 2015 r. pomoc żywnościowa jest realizowana oprócz paczek także w formie posiłków. Sprawozdania z realizacji PO PŻ, zgodnie z wytycznymi IZ, mają sporządzać zarówno organizacje partnerskie, jak i ARR.

Zakup żywności przez ARR w procedurze zamówień publicznych oraz dystrybucję żywności z Podprogramu 2015 r. zakończono w 2016 r. i wtedy też zostały poniesione z tego tytułu wydatki (w całości w I połowie 2016 r.).

Okresy realizacji poszczególnych podprogramów w ramach PO PŻ nie pokrywają się z latami kalendarzowymi. Wiąże się to też z dwoma rodzajami sprawozdawczości – rok do roku oraz z poszczególnych podprogramów. Porównując rok do roku (z których każdy obejmuje część dwóch podprogramów) można stwierdzić, że w 2016 r. organizacje partnerskie objęły wsparciem 1.879.006 osób, czyli o ponad 200 tys. więcej niż w 2015 r. (1.678.367 osób). W ramach całego podprogramu 2015, który trwał od maja 2015 r. do czerwca 2016 r. pomocą żywnościową objęto prawie 2 mln osób (1.999.424). Według stanu na luty 2017 r. organizacje partnerskie w ramach podprogramu 2016 objęły pomocą 1.188.668 osób (przy czym dystrybucja rozpoczęta w sierpniu 2016 będzie prowadzona do czerwca 2017 r.).

Agencja Rynku Rolnego oraz organizacje partnerskie zobowiązane są do składania sprawozdań rocznych do 31 marca roku następnego.

Ze sprawozdania rocznego za 2016 r. od ARR wynika, że w 2016 r (Podprogram 2015 i 2016) zakupiono 64.637,4 tony żywności, z których organizacjom partnerskim dostarczono 35.085,5 tony. Poszczególne organizacje przekazały odbiorcom: PCK - 3.311,56 tony żywności, Caritas Polska – 4.206,45 t, PKPS 11.210,97 t i Federacja Polskich Banków Żywności – 38.187,66 t.

PCK udzieliło pomocy żywnościowej 126.488 osobom, w tym 41.262 dzieciom poniżej 15 roku życia i 6.887 osobom powyżej 65 roku życia. Caritas Polska dostarczyła pomocy 148.916 osobom, w tym 37.555 dzieciom i 9.698 osobom powyżej 65 roku życia, PKPS udzielił pomocy 419.842 osobom, w tym 128.328 dzieciom i 23.111 osobom pow. 65 roku życia. Największej liczbie osób pomocy udzieliła Federacja Polskich Banków Żywności – 1.183.758 osobom, w tym 372.959 dzieciom i 65.252 osobom starszym.

Z Podsumowania ogólnopolskich wyników sprawozdania jednorazowego CAS na temat PO PŻ 2014-2015 Podprogram 2015 wynikało, że skierowań na uzyskanie pomocy żywnościowej do stycznia 2016 r. nie wydawało 665 z 2.491 ośrodków pomocy społecznej (26,7%). W związku z powyższym, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44, NIK wniosowała o „Kontynuację działań w celu objęcia pomocą żywnościową w ramach PO Pomoc Żywnościowa osób potrzebujących jej we wszystkich gminach w Polsce”. MRPiPS zapewniło, że takie działania są prowadzone, a zgodnie z danymi pozyskanymi z ośrodków pomocy społecznej w styczniu 2017 r. odsetek „białych plam”, tj. gmin nieobjętych PO PŻ zmniejszył się do 15% (z poziomu 38,3% w czerwcu 2015 r., 34,8% we wrześniu 2015 r., 26,7% w styczniu 2016 r., 22,6% w lipcu 2016 r.). Zgodnie z deklaracjami gmin, do końca Podprogramu 2016 r. (koniec czerwca 2017 r.) udział „białych plam” ma się zmniejszyć do 10%.

Z funduszu finansowane są trzy tzw. operacje: zakup żywności w procedurze zamówień publicznych przez ARR; dystrybucja żywności wraz ze środkami towarzyszącymi⁴⁵ dla organizacji partnerskich oraz pomoc techniczna⁴⁶.

W związku z realizacją PO PŻ decyzją BBF.1.3101.2.106.2016.IJ w dniu 9.12.2016 r. dokonano blokady planowanych wydatków w ramach budżetu środków europejskich w 2016 r. na kwotę 39.234 tys. zł. Ponadto blokad dokonano także w ramach środków budżetu państwa na łączną kwotę ponad 7.976 tys. zł. Konieczność dokonania blokad tak wysokich środków powstała w związku z powstaniem oszczędności. MRPiPS wyjaśniło, że oszczędności powstały głównie w związku z zakupem żywności poniżej pierwotnie zakładanych kosztów (taniej). Środki finansowe wskazane do blokady i powstałe oszczędności mają zostać wykorzystane na dalszym etapie realizacji PO PŻ 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 153-179, 195-196, 3314-3452, 3743-3764)

- **Norweski Mechanizm Finansowy (NMF)** – wydatki poniesione w kwocie 1.277 tys. zł (w 2015 r. - 2.882 tys. zł) co stanowiło 228,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 94,4% w planie po zmianach. Wydatki poniesione z NMF obejmowały w szczególności:

a) przeprowadzenie interdyscyplinarnych szkoleń dla osób pracujących w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wykonanie działania dotyczącego Ogólnopolskiej kampanii społecznej nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć, zakup materiałów edukacyjno-szkoleniowych i promocyjnych, podróże służbowe – 1.160 tys. zł.

b) dofinansowanie projektów wyłonionych w konkursie ofert w ramach Funduszu Małych Grantów dla Programu „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” – 117 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto działania dotyczące kampanii społecznej nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć.

W dniu 1 czerwca 2016 r. MRPiPS podpisało z Agencją bringMore advertising – Włodzimierz Rajczyk z Chorzowa umowę na opracowanie koncepcji kampanii społecznej, realizowanej w ramach Projektu Predefiniowanego pn. „Rodzina polska – wolna od przemocy” dla Programu Operacyjnego PL14 pn. „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” współfinansowanego z Funduszy Norweskich (na kwotę 79,5 tys. zł). Z tą samą firmą zawarto jeszcze dwie umowy: na Zakup i aktywację nazwy „wybierampomoc” w domenie internetowej .pl i .com na okres 12 miesięcy oraz na Wykonanie opracowania strony internetowej www.wybierampomoc.mrpips.gov.pl, zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia (łącznie 34,5 tys. zł). Łączna wartość zamówień udzielonych tej agencji wyniosła 114,5 tys. zł brutto, co oznacza, że nie przekracza równowartości 30 tys. euro.

W dniu 29 października 2016 r. został ogłoszony przetarg (22/DPS/PN/2016) na przeprowadzenie ogólnopolskiej, medialnej kampanii społecznej, dotyczącej przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy wobec kobiet, realizowanej w ramach projektu „Rodzina polska – wolna od przemocy” dla Programu Operacyjnego PL14 pn. „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć” współfinansowanego z Funduszy Norweskich. Wartość zamówienia oszacowano na 3,2 mln brutto (2,6 mln zł netto).

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że podział zamówienia na odrębne postępowanie na opracowanie koncepcji kampanii społecznej i odrębnie na jej przeprowadzenie, wynikał „ze zbyt obszernego i złożonego zakresu przedmiotu zamówienia”, a „wyodrębnienie zamówienia dotyczącego koncepcji i strategii kampanii pozwoliło na wybór najlepszej kreacji artystycznej i najsukursniejszej strategii kampanii”.

Postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na przeprowadzenie kampanii zostało jednak unieważnione. W zawiadomieniu o unieważnieniu z 28 grudnia 2016 r., jako powód unieważnienia postępowania MRPiPS wskazało m.in. błędy w SIWZ i fakt zaistnienia w po-

⁴⁵ Środki towarzyszące to środki przewidziane w wytycznych Instytucji Zarządzającej na dodatkowe – oprócz dystrybucji paczek i posiłków – działania polegające m.in. na zajęciach aktywizujących w celu wyjścia z ubóstwa, organizacji grup wsparcia, pomocy w utrzymaniu higieny osobom bezdomnym, wsparciu psychologicznemu dla osób wykluczonych itp.

⁴⁶ W programie przewidziano podział środków na: koszty zakupu artykułów spożywczych i dostarczanie ich przez producentów do magazynów OP; koszty administracyjne, magazynowania i transportu ponoszone przez OP w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty działań na rzecz włączenia społecznego podejmowanych i zadeklarowanych przez OP świadczące pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących w wysokości 5% kosztu zakupu artykułów spożywczych, koszty pomocy technicznej w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych do wysokości 4% rocznej alokacji PO PŻ.

stępowaniu wad nieusuwalnych i niemożliwych do usunięcia na danym etapie postępowania, stanowiących obligatoryjną przesłankę unieważnienia postępowania.

Przetarg unieważniono, jednak kampania została przeprowadzona. W trakcie trwania kontroli NIK (marzec-kwiecień 2017 r.) w mediach emitowane były spoty dotyczące kampanii społecznej pt. „Wybieram pomoc”.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że z uwagi na bliski termin kwalifikowalności wydatków w projekcie Predefiniowanym określony do 30 kwietnia 2017 r., a także w konsekwencji unieważnienia postępowania⁴⁷ z dnia 28 grudnia 2016 r. powtórzenie procedury przetargowej w ograniczonym terminie okazało się niemożliwe. W związku z powyższym zakup mediów dokonano bezpośrednio od podmiotów wyspecjalizowanych w zakresie poszczególnych przedmiotów zamówienia tj. nadawców telewizyjnych, emitentów i wydawców.

Umowy zostały zawarte bezpośrednio z czterema nadawcami telewizyjnymi (TVP – 1.03.2017 r., Polsat – 8.02.2017 r., TVN – 8.02.2017 r. i TRWAM – 3.02.2017 r.) na podstawie art. 4, ust. 3 lit. h ustawy Pzp, zgodnie z którym zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych podlega wyłączeniu z obowiązku stosowania trybów określonych w ustawie Pzp. W ramach realizacji kampanii telewizyjnej i internetowej zawarte zostały 4 umowy o łącznej wartości 2.888,2 tys. z VAT, w tym na zakup czasu antenowego w Telewizji Polsat na 900 tys. zł, w Telewizji TRWAM na 188,2 tys. zł, w TV TVN na 900 tys. i z TV TVP na 900 tys. zł.

Zgodnie z założeniami kampanii emisja dwóch 30 sekundowych spotów telewizyjnych przeprowadzona musiała być w stacjach czterech głównych nadawców telewizyjnych o zasięgu ogólnopolskim.

W ramach kampanii outdoorowej, dotyczącej zakupu powierzchni reklamy zewnętrznej – zawarta została jedna umowa z firmą Clear Channell Poland Sp. z o.o. o wartości 141,5 tys. zł (31.01.2017 r.).

W ramach kampanii prasowej zawarto 4 umowy o łącznej wartości 154 tys. zł na publikację artykułów w poradniku „Claudia” (8.02.2017 r.), dzienniku „Super Express” (8.02.2017 r.), poradniku „Życie na gorąco” (16.02.2017 r.) i tygodniku „Wprost” (16.02.2017 r.).

Łączne wydatki z tytułu tej kampanii wyniosły 3.183,6 tys. zł. Ponadto jeszcze 19 sierpnia 2016 r. MRPiPS zawarło umowę z firmą Mangusta Film Mariusz Nowakowski z Warszawy na wyprodukowanie dwóch spotów telewizyjnych (30 sekundowych) pt. Wybieram pomoc. Wartość umowy określono na kwotę 150,7 tys. zł brutto.

Do wniosku o udzielenie zamówienia na przeprowadzenie kampanii medialnej została dołączona notatka zawierająca Uzasadnienie dotyczące braku możliwości podziału tego zamówienia. Wynikało z niej, że „Realizacja ostatniego III etapu realizacyjnego zadania, polegającego na przeprowadzeniu kampanii społecznej w mediach zrealizowane zostanie w ramach jednego zamówienia, z uwagi na jego specyfikę. Przedmiot zamówienia, polegający na zakupie czasu antenowego powierzchni reklamowej oraz pozostałych mediów realizują na rynku te same podmioty gospodarcze, tj. domy mediowe. Ponadto, zlecenie przeprowadzenia kampanii medialnej wykonawcy w ramach jednego zamówienia, daje rękojmię właściwej realizacji kampanii, gwarantując niezbędną koordynację wszystkich działań medialnych w wymaganym czasie trwania kampanii tj. 28 dniach lutego 2017 r. Zamówienie jest trzecim, ostatnim etapem realizacji zadania, jakim jest przeprowadzenie kampanii społecznej i poprzedzone zostało dwoma etapami: przygotowawczym i produkcyjnym, w obrębie których udzielonych zostało kilka małych zamówień Agencjom Reklamowym i Producentom Filmowym”.

Przetarg został jednak unieważniony, a w konsekwencji kampania była prowadzona przez wiele podmiotów.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że w konsekwencji unieważnienia przetargu nieograniczonego, a także z powodu obowiązującego bliskiego terminu zakończenia realizacji projektu, tj. 30 kwietnia 2017 r. Departament zweryfikował zakres kampanii i ograniczył czas jej trwania oraz zdecydował o zakupie mediów na cele kampanii bezpośrednio od podmiotów wyspecjalizowanych. Ze względu na „niejednorodny przedmiotowo i podmiotowo zakres zamówień nie ma zatem przesłanek do stwierdzenia, że mogło dojść do nieuprawnionego podziału zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania wartości i konieczności zastosowania Pzp”.

Zlecając wcześniejsze kampanie medialne⁴⁸ MRPiPS przeprowadzało postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargów nieograniczonych i nie dzieliło zamówień, dlatego wątpliwości NIK wzbudził podział tej kampanii. Zwłaszcza, że początkowo Ministerstwo wskazywało na niemożność takiego podziału.

(dowód: akta kontroli str. 420-424, 917-1093, 2216-2660)

- **Program Operacyjny Polska Cyfrowa** – wydatki wykonane w kwocie 429 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w planie po zmianach, obejmowały realizację projektu pn. System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON. Celem projektu było stworzenie systemu informatycznego, który ułatwi osobom niepełnosprawnym i podmiotom działającym na ich rzecz proces aplikowania o środki PFRON poprzez dokonanie czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy drogą elektroniczną - od uzyskania informacji, poprzez wypełnienie formularzy i odesłanie ich on-line. Z dniem 1 listopada 2016 r. bezpośrednią realizację projektu przejął PFRON;

- **Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój** – wydatki wykonane zostały w kwocie 102 tys. zł, tj. 3,9% ustawy budżetowej i 25,1% planu po zmianach. Przeznaczono je na realizację projektów:

a) Zintegrowany system zapewnienia wysokiej jakości usług Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej, w tym: wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w realizację projektu oraz podniesienie kompetencji kadry obsługującej system akredytacji i wizyty monitorujące w Ośrodkach Wsparcia Ekonomii Społecznej – 85 tys. zł;

b) Zintegrowany system monitorowania sektora ekonomii społecznej, w tym: wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w realizację projektu oraz organizacja posiedzenia Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej – 17 tys. zł.

- **Program Operacyjny Kapitał Ludzki** – wydatki wykonane w kwocie 5 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 153-179)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Nadzór nad prowadzoną działalnością

2.3.1. Największe kwoty, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ustala cele i mierniki w ramach układu zadaniowego wydatków, dotyczą zadania 13.2 - Świadczenia społeczne. Ministra tego wskazano, jako wiodącego dla tej funkcji i zadania w załączniku nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016⁴⁹. Wydatki w omawianym zadaniu wyniosły 87,7 mld zł, z tego 48% stanowiła dotacja budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ZUS, a 20% dotacja budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS. Jako jeden z dwóch celów zadania 13.2 wskazano „Zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego”. Jako miernik tego celu ustalono „stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym”. Zdaniem NIK zastosowany miernik nie pozwala właściwie ocenić realizacji celu, którego dotyczy, bowiem o zapewnieniu środków na świadczenia decyduje wypłacalność systemu. Wypłacalność ta zależy przede wszystkim od deficytu systemów emerytalnych, co jest związane z liczbą osób objętych świadczeniami w stosunku do liczby osób płacących składki. Liczba osób w wieku produkcyjnym, do której odnosi się wskaźnik nie jest decydująca bowiem mogą oni nie pracować i nie płacić składek. Istotna jest też zdolność budżetu państwa do dotowania systemów emerytalnych, bowiem państwo jest gwarantem wypłacania z nich świadczeń. Możliwość dotowania systemów emerytalnych zależy głównie od poziomu deficytu budżetowego. W sprawie tej MRPiPS wyjaśnił m.in., że „celem istnienia systemu ubezpieczeń społecznych jest zapewnienie ochrony przed ryzykami społecznymi jak

⁴⁸ Np. postępowanie z 2015 r. o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnej projektu pn. „System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny”, (znak sprawy 7/DI/PN/2015; wartość umowy 1.131,6 tys. zł), czy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Promocja projektu Emp@tia (63/DI/PN/2011; umowa podpisana 11.01.2012 r.; wartość umowy brutto: 902 tys. zł) i pn. Promocja projektu i produktów „Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego” (14/DI/PN/2013; umowa podpisana 25.09.2013 r.; wartość umowy brutto: 1.298 tys. zł) Wszystkie zamówienia były przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 955

największej liczby osób aktywnych ekonomicznie w wieku produkcyjnym. Stąd przy założeniu, że celem działania Państwa jest zwiększenie aktywności zawodowej obywateli, miernik, jaki został zaproponowany dla funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* prawidłowo odzwierciedla cel, jakim jest *zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego*. NIK zwraca uwagę, że wyjaśnienie MRPiPS odnosi się do celu określonego, jako zapewnienie ochrony przed ryzykami społecznymi jak największej liczby osób. Natomiast celem ustalonym dla zadania 13.2 jest zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń. Załącznik nr 53 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów w rozdziale 5 pkt 68 (pt. Cele i mierniki) ppkt 4 stwierdza, że „miernik wskazuje stopień realizacji celu działalności państwa”.

Jako drugi cel zadania 13.2 wskazano „Zapewnienie otrzymywania polskich świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby zamieszkałe w państwach, które mają skoordynowane systemy zabezpieczenia społecznego z polskim systemem”. Miernikiem tego celu jest „liczba świadczeń emerytalno-rentowych transferowanych z Polski zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku”. Omawiana funkcja i zadanie dotyczy całości środków przeznaczanych na świadczenia, w tym przede wszystkim wypłacanych w kraju, dlatego zdaniem NIK nieuzasadnione jest ograniczanie celu do zapewniania świadczeń przekazywanych zagranicę. Ponadto sama liczba wypłacanych świadczeń nie pokazuje stopnia ich zapewniania, bowiem nie odnosi się do liczby uprawnionych. W wyjaśnieniu Ministerstwa podano, że Departament formułujący ww. cel i miernik odniósł je do zadań, które sam realizuje gdyż do tego zakresu ograniczają się jego kompetencje. Była to propozycja, która została zatwierdzona przez Ministerstwo Finansów. Wskazano też, że przyjęty miernik, obrazuje skalę korzyści dla ubezpieczonych i ma bezpośredni związek z zadaniami realizowanymi przez Departament Ministerstwa, który ten miernik proponował. Natomiast „liczba uprawnionych jest zmienna w ciągu roku i nie oddaje w pełni skali transferowanych świadczeń”. Zdaniem NIK, cele funkcji 13.2 powinny się odnosić do całości wydatków, których dotyczą.

Układu zadaniowego wydatków dotyczył wniosek NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. o „Uwzględnienie zasady porównywania efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika budżetu zadaniowego nr 13.1.4.1 – *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*”. Według MRPiPS zasada ta została uwzględniona w budżecie na 2017 r. poprzez dokonanie weryfikacji mierników oraz celów odzwierciedlających porównywanie efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika budżetu nr 13.1.4.1 – *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*.

2.3.2. Badaniem objęto wydatki dotyczące 4 zadań w ramach dwóch funkcji państwa:

Funkcja 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

1) Zadanie 13.1. – Pomoc i integracja społeczna.

Podzadanie 13.1.2. – Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Działanie 13.1.2.6 – Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa najuboższym, (w tym Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 W 2016 r. na to działanie przeznaczono 18,4% wydatków w części 44.).

Podzadanie 13.1.4.- Wspieranie aktywnego starzenia się.

Działanie 13.1.4.1. – Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się (Na sfinansowanie działania przeznaczono 4,5% kwoty wydatków w części 44.

Na realizację zadania 13.1. poniesiono wydatki w kwocie 291.874,6 tys. zł. z 347.784,4 tys. zł przewidzianych w planie po zmianach. W ramach zadania 13.1. w 2016 r. przyjęto dwa mierniki – stosunek osób korzystających z pomocy niepieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej – MRPiPS nie posiadało danych dotyczących osiągnięcia tego wskaźnika w 2016 r. (planowano go na poziomie 54%) oraz stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych (60+). Zakładano osiągnięcie wskaźnika na poziomie 300 tys. osób (5%). Zrealizowano na poziomie 2% (ok. 160 tys. osób). Były to głównie działania w ramach programów ASOS i „Senior-WIGOR”. Nieosiągnięcie wskaźnika wynika z mniejszej niż zakładano liczby beneficjentów dofinansowanych w ramach tych programów.

2) Zadanie 13.2. – Świadczenia społeczne.

Na jego realizację poniesiono wydatki w kwocie 4.428 tys. zł. Przyjęto dla jego realizacji dwa mierniki (omówione w punkcie powyżej). Do dnia zakończenia kontroli MRPiPS nie posiadało danych dotyczących realizacji pierwszego z nich (stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym). Natomiast drugi

ze wskaźników (liczba świadczeń emerytalno-rentowych transferowanych z Polski zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w danym roku) osiągnięto na poziomie 97%.

3) Zadanie 13.5. – Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna.

Podzadanie – 13.5.1. – Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna.

Działanie 13.5.1.1. Tworzenie warunków dla funkcjonowania i rozwoju działalności pożytku publicznego i dialogu obywatelskiego.

Działanie 13.5.1.2 – Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki społecznej. W 2016 r. na działanie wykorzystano 5,2% kwoty wydatków w części 44.

Dla zadania 13.5. przyjęto jeden miernik – liczba organizacji pozarządowych w Polsce. Na to zadanie w 2016 r. poniesiono wydatki w kwocie 59.651,2 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. liczba organizacji pozarządowych spadła o 468, a wskaźnik nie został osiągnięty – planowano, że będzie 116.470 organizacji, a jest 111.249. (96%).

Funkcja 14 – Rynek pracy.

4) Zadanie 14.1. Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu.

Podzadanie 14.1.5 – Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.

Działanie 14.1.5.1. – Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych. Na to działanie wykorzystano 66,8% kwoty wydatków w części 44. Za pośrednictwem PFRON przekazano te środki jako dotacje dla pracodawców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz dla gmin, jako rekompensata ulg podatkowych, udzielanych zakładom pracy chronionej i zakładom aktywności zawodowej.

Na realizację całego zadania 14.1. MRPiPS wydało w 2016 r. w cz. 44 744.346,2 tys. zł. Przyjęto dla niego jeden miernik – współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Planowany miernik wynosił 26,1%. Brak danych za cały rok. Po trzech kwartałach 2016 r. wskaźnik ten szacowano jednak na poziomie 27,1%.

Efekty rzeczowe wystąpiły przede wszystkim w wyniku realizacji:

- a) PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. W 2016 r. pomocy żywnościowej udzielono 1.879.006 osobom za kwotę 168.303 tys. zł. Z tego 152.911 tys. zł, tj. 90,9% wykorzystano na żywność dla potrzebujących, a 9,1% na obsługę rozdziału pomocy (głównie koszty administracyjne, transport i magazynowanie).
- b) Programu „Senior-WIGOR”, w ramach którego dotowano (kwota 10.495 tys. zł) wydatki inwestycyjne samorządów związane z adaptowaniem istniejących lokali na ośrodki dziennego pobytu dla osób starszych lub podnoszeniem standardu placówek już istniejących. W 2016 r. dofinansowano utworzenie 28 dziennych domów pobytu dla seniorów i bieżące funkcjonowanie 95 placówek. Były to znacznie niższe efekty niż zakładano (szczegółowo omówiono to w punkcie dotyczącym programu „Senior-WIGOR”).

(dowód: akta kontroli str. 406-407b, 523-602, 3657-3685, 3711-3715,)

2.3.3. W części 44 - Zabezpieczenie społeczne, 78,6% kwoty wydatków budżetowych przeznaczono na przekazywane za pośrednictwem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dotacje dla pracodawców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz dla gmin, jako rekompensatę ulg podatkowych, udzielanych zakładom pracy chronionej (zpch) i zakładom aktywności zawodowej (zaz).

Według art. 30 ust. 3b, w związku z ust. 3a, ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁰ wojewodowie oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego „mogą przeprowadzać okresowe, nie rzadziej niż co dwa lata, i doraźne kontrole spełniania warunków i obowiązków”, które uprawniają do posiadania statusu zakładu zpch lub zaz. Status ten wiąże się z prawem korzystania z pomocy finansowej państwa. Zapis „mogą przeprowadzać okresowe, nie rzadziej niż co dwa lata” jest zdaniem NIK niejasny, bowiem nie wynika z niego czy kontrole są obligatoryjne czy fakultatywne. Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił w tej sprawie, że z ww. art. 30 ust. 3b

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.

wynika „przeprowadzanie kontroli we wskazanych podmiotach nie rzadziej niż co dwa lata. Kontrole te może prowadzić zarówno wojewoda jak i Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. (...) Dla wypełnienia warunku wynikającego z art. 30 ust. 3b (...) wystarczające jest więc, aby raz na dwa lata dany zpch lub zaz został poddany kontroli wojewody lub Pełnomocnika (...) biorąc pod uwagę zakres uprawnień i obowiązków wojewody w sprawach dotyczących zpch i zaz, jest on organem znacząco częściej przeprowadzającym kontrole we wskazanych podmiotach. Natomiast Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych weryfikuje w trybie drugoinstancyjnym decyzje dotyczące statusów zpch i zaz. Kontrolując tym samym prawidłowość decyzji wydawanych przez wojewodów”.

NIK zwraca uwagę, że z decyzji wojewodów nadających status zpch i zaz wynikają dla tych podmiotów znaczne korzyści finansowane ze środków publicznych. Pełnomocnik w drugiej instancji rozpatruje przede wszystkim odwołania od decyzji wojewodów odmawiających przyznania uprawnień zaz i zpch. W tym trybie nie jest kontrolowane ewentualne nieuprawnione korzystanie ze statusu zpch i zaz.

Na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 2 i ust 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych Pełnomocnik inicjuje lub przeprowadza kontrole w zakresie:

- prawidłowego realizowania przez wojewodów zadań wynikających z art. 30 ww. ustawy, w tym decyzji wojewodów w sprawie przyznania statusu zpch lub zaz;
- spełniania przez pracodawców warunków określonych w art. 28 ust. 1, art. 29, art. 30 ust. 2b i art. 33 ww. ustawy, dotyczących spełnienia wymagań niezbędnych dla uzyskania statusu zpch lub zaz.

Odpowiadając na pytanie NIK dotyczące inicjowania lub przeprowadzania takich kontroli wyjaśniono, że „Pełnomocnik przy pomocy swojego Biura niejednokrotnie zwracał się do wojewodów – na podstawie zgłaszanych przez pracowników niepełnosprawnych nieprawidłowości w zpch i zaz – o podjęcie działań mających na celu wyjaśnienie zasadności tych zarzutów. Ponadto kierował również wystąpienia do Państwowej Inspekcji Pracy, urzędów skarbowych i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przez zpch i zaz przepisów. W 2016 r. Biuro zwracało się do organów, o których mowa powyżej, pięciokrotnie. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie zostały potwierdzone naruszenia prawa zgłaszane przez niepełnosprawnych pracowników”. NIK zwraca uwagę, że tego rodzaju zakres kontroli nie eliminuje zagrożeń, w tym korupcyjnych powstających przy wydawaniu przez wojewodów decyzji uprawniających do korzystania z pomocy finansowej państwa. Dotacje MRPiPS dla PFRON na wypłatę pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowią zdecydowaną większość budżetu w cz. 44.

(dowód: akta kontroli str. 3740-3742)

2.3.4. Do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego należy m.in analiza skuteczności pomocy społecznej, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej

Ministerstwo Finansów opublikowało opracowanie z listopada 2015 r. pn. „Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Wnioski i rekomendacje” (dalej Przegląd). Przegląd stanowił streszczenie projektu pn. *Spending Review in Poland: Support to low income families*. W skład realizującej ww. projekt grupy roboczej wchodził eksperci Banku Światowego, przedstawiciele MRPiPS i Ministerstwa Finansów. W Przeglądzie sformułowano cztery rekomendacje w sprawie podjęcia działań oraz dwie tezy dotyczące wskazania obszarów, z których możliwa jest realokacja środków na zwiększenie świadczeń. Przyjmując do wiadomości propozycje Banku Światowego, MRPiPS nie zgodził się z przedstawionymi tam propozycjami⁵¹. W wyjaśnieniach dotyczących nieprzyjęcia rekomendacji, MRPiPS wskazało na istotne wady, w tym metodologiczne związane z opracowaniem Przeglądu⁵². Minister podał, że uwagi te były zgłaszane do autorów raportu, ale w większości nie zostały przez nich uwzględnione. W związku z tym Ministerstwo traktowało rekomendacje, jako wskazanie, które obszary należałoby poddać pogłębionej analizie, przed podjęciem konkretnych działań.

⁵¹ Było przedmiotem analizy przeprowadzonej przez NIK w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 44 za 2015 r.

⁵² W tym m.in.: a) oparcie się na danych z 2012 r., przez co nie uwzględniono wielu zmian wprowadzonych później w systemie wspierania rodzin; b) zastosowanie niereprezentatywnych danych pochodzących z badania budżetów gospodarstw domowych; c) nie branie pod uwagę, że w systemie świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej sytuacja rolników jest ustalana podstawie liczby hektarów przeliczeniowych posiadanego gospodarstwa, a nie faktycznych dochodów i wydatków, co ma znaczenie z powodu relatywnie dużego znaczenia rolnictwa w Polsce; d) nie wzięcie pod uwagę dostępnych danych o dochodach gospodarstw domowych, ale wykorzystanie informacji o poziomie konsumpcji; e) nieuwzględnienie świadczeń niepieniężnych, które w Polsce są stosunkowo ważniejsze niż w innych krajach, na co wskazują sami autorzy raportu.

Powołany przez Ministra Finansów Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, zatwierdził wnioski i rekomendacje z Przeglądu na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2015 r. Na posiedzeniu tym przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał na celowość uzupełnienia raportu o aneks pokazujący zmiany wprowadzone w obszarze polityki społecznej.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie obecnej kontroli wynika, że w MRPiPS nie podejmowano działań mających na celu aktualizację wniosków i rekomendacji zawartych w Przeglądzie, a ich ewentualna aktualizacja musi uwzględniać istotne zmiany w transferach socjalnych w Polsce wprowadzone od 2016 roku, jak wprowadzenie świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500 Plus, czy uruchomienie świadczenia rodzicielskiego.

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz MRPiPS współpracujący z Ministerstwem Finansów i Bankiem Światowym przy opracowaniu Przeglądu podtrzymał przedstawione w trakcie poprzedniej kontroli zastrzeżenia do zawartych w nim wniosków i rekomendacji. Stwierdzono, że „przed ewentualnym podjęciem konkretnych działań na podstawie przedstawionych w Przeglądzie wniosków i rekomendacji należałoby poddać temat wsparcia rodzin o niskich dochodach pogłębionej analizie w oparciu o najaktualniejsze dane”. Zdaniem NIK nie wykorzystano z możliwości weryfikacji i uaktualnienia wniosków zamawiając badania dotyczące ubóstwa.

W 2016 r. Departament Pomocy i Integracji Społecznej zamówił za 125 tys. zł badania dotyczące zagrożenia ubóstwem w Polsce w latach 2011-2015 r., których wynikiem było opracowanie pt. „Zagrożenie ubóstwem. Ewolucja zjawiska. Polska i inne kraje”. W ostatnim akapicie rozdziału pt. Wnioski stwierdzono, że „w polskiej polityce społecznej ostatnich lat nie zdefiniowano otwarcie jej kierunku w odniesieniu do problemu zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego”. W omawianym rozdziale opracowanie wspomina o dotyczących ubóstwa badaniach Banku Światowego z lat 80. i 90, ale nie odnosi się do przeprowadzonych w Polsce aktualnych badań dotyczących rekomendacji omawianego wcześniej Przeglądu.

Zdaniem NIK należy skoordynować prowadzone w MRPiPS działania w zakresie analizy skuteczności pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 3657-3665, 3765-3875)

2.3.5. Po kontroli dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2015 r. w cz. 44, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przedstawiono osiem wniosków dotyczących wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. NIK wniosowała o:

1. Kontynuację działań w celu objęcia pomocą żywnościową w ramach PO Pomoc Żywnościowa, osób potrzebujących jej we wszystkich gminach w Polsce.
2. Rozpoznanie możliwości korzystania z bezpłatnej emisji kampanii społecznych w mediach publicznych zobowiązanych do realizacji misji.
3. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością rozliczania pobranych przez pracowników zaliczek na delegacje.
4. Uwzględnienie zasady porównywania efektów z poniesionymi na nie nakładami w definicji miernika budżetu zadaniowego nr 13.1.4.1 - *Promowanie problematyki seniorów i aktywnego starzenia się*.
5. Podjęcie działań dostosowujących okres realizacji projektów w Programie „Senior-Wigor” do czasu potrzebnego na wykonanie zadań inwestycyjnych przez beneficjentów.
6. Przeanalizowanie możliwości uwzględniania kosztu uzyskania jednego miejsca w domu dziennego pobytu jako istotnego elementu oceny w konkursach Programu „Senior-Wigor”.
7. Ograniczenie w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich kwoty dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów do 10% kwoty przekazywanej w danym roku.
8. Realizację zasady jawności przez podawanie w wykazach beneficjentów RP ASOS, wszystkich dotacji przyznanych na podstawie ocen Ministra, weryfikujących konkursową punktację ekspertów.

MRPiPS podjął realizację pięciu wniosków, ale wykonanie trzech z nich nie zostało w 2016 r. zakończone. Sposób wykonania siedmiu wniosków omówiono w dotyczących ich fragmentach niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 3633-3644)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W zakresie sprawowania nadzoru nad prowadzoną działalnością stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niedostosowanie celów i mierników zadania 13.2 - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zdaniowym wydatków;
 - nieuwzględnianie w zamawianych badaniach potrzeby weryfikacji wcześniejszych rekomendacji.
- Ponadto, zdaniem NIK niewystarczający był nadzór nad prawidłowością wydawania przez wojewodów decyzji przyznających status zakładu pracy chronionej i zakładu aktywności zawodowej.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. w części 44 przez dysponenta III stopnia⁵³, sprawozdania budżetu środków europejskich z wykonania wydatków⁵⁴ oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.⁵⁵. Sprawozdania łączne dysponent części 44 sporządził prawidłowo na podstawie sprawozdań jednostkowych.

Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 (przez dysponenta III stopnia) kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 171,2 tys. zł.

Kwota wydatków ogółem za 2016 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 (dysponenta III stopnia), wyniosła 47.486,8 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ma na koncie 130.

Ministerstwo sporządzało sprawozdania na podstawie zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów, zawierających wzory, szczegółowe instrukcje sporządzania oraz terminy przekazywania poszczególnych sprawozdań i nie posiadało dodatkowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

Podstawą sporządzania sprawozdań budżetowych jest ewidencja księgowa dysponenta (dysponent części, dysponent trzeciego stopnia), prowadzona w systemie księgowym Quorum. Zgodnie z obowiązującym ww. rozporządzeniem Ministra Finansów sprawozdania budżetowe, z wyłączeniem Rb-WSb, przekazywane są wyłącznie w formie elektronicznej w Elektronicznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-23, Rb-40) oraz poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą (ePUAP) – Rb-70. Ponadto sprawozdania Rb-N i Rb-Z mogą być przekazane w wersji papierowej i elektronicznej jeśli zostaną podpisane podpisem elektronicznym lub potwierdzone profilem zaufanym ePUAP.

System Quorum umożliwia automatyczne generowanie sprawozdań na formularzach zgodnych z obowiązującymi wzorami, wynikającymi z rozporządzeń MF, a następnie ich konwersję do formatu, umożliwiającego migrację danych do systemu Trezor lub dołączenie jako pliku do wysłania przez e-PUAP. Definiowanie szablonów sprawozdań oraz definiowanie kont, z których pobierane są dane do sprawozdań pozostaje w wypadku dysponenta części w wyłącznej gestii głównego księgowego resortu. Automatyczne generowanie sprawozdań wykorzystywane jest przez dysponenta części i dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

NIK opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 317-424)

Ustalono nieprawidłowości i uwagi

W działalności Ministerstwa w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵³ Sprawozdania: RB-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-Programy.

⁵⁴ Sprawozdanie Rb-28 UE.

⁵⁵ Sprawozdania Rb-N i Rb-Z.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, NIK wnosi o:

1. Zachowanie należytej staranności przy zamawianiu opracowań badawczych, zwłaszcza:
 - uwzględnianie przydatności ich wyników w działalności Ministerstwa;
 - koordynowanie nowych badań z weryfikacją wcześniej uzyskanych wyników.
2. Niemodyfikowanie zasad przyznawania dotacji po ogłoszeniu konkursu FIO.
3. Wprowadzenie do Regulaminu konkursu FIO zasad ściśle limitujących liczbę dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert.
4. Przestrzeganie zasady jawności przy publikowaniu wykazu organizacji dotowanych w konkursie RP ASOS na podstawie oceny strategicznej Ministra.
5. Podjęcie działań dostosowujących okres realizacji projektów w Programie „Senior-Wigor” do czasu potrzebnego na wykonanie zadań inwestycyjnych przez beneficjentów, w szczególności rozważenie przyznawania środków inwestycyjnych na projekty wieloletnie.
6. Podjęcie skutecznych działań w celu osiągnięcia planowanego w projekcie Emp@tia wskaźnika rezultatu 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady środowiskowe przy pomocy terminali mobilnych.
7. Dostosowanie celów i mierników zadania 13.2 - Świadczenia społeczne do wymagań obowiązujących w układzie zadaniowym wydatków.
8. Podjęcie skutecznych działań w celu egzekwowania zagrożonych przedawnieniem należności z tytułu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli


Krzysztof Kwiatkowski

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

