



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.001.04.2019  
P/19/001

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
KANCELARIA OGÓLNA

Data wpływu: 2019-04-17

nr z rej.: RKP-87842-2019

MRPiPS



KG027520

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 63 – Rodzina
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
<i>Kontrolerzy</i>	1. Bożena Matyjasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/8/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anita Grzechulska-Cioczek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/9/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 63 – Rodzina w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ustawa o finansach publicznych).

Ponadto, przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.



- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 63 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 63 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 63.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

### III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 63 realizowano głównie zadania wynikające z ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny<sup>3</sup>, a także zapewniono funkcjonowanie systemów informatycznych, o których mowa w powyższej ustawie a także w ustawach: z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3<sup>4</sup>, z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>5</sup> oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”<sup>6</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, minister właściwy do spraw rodziny monitorował realizację świadczenia wychowawczego a także świadczenia „Dobry start” zgodnie z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji tego programu.

Dysponentem części 63 jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który ustanowił Dyrektora Generalnego Ministerstwa dysponentem III stopnia środków budżetu państwa<sup>7</sup>.

W ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>8</sup> nie zaplanowano dochodów w części 63, ale zrealizowano je w wysokości 11 tys. zł (w tym 8 tys. zł stanowiły dochody uzyskane przez dysponenta III stopnia). W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano wydatki w części 63 w wysokości 13.474 tys. zł, które w wyniku zmian dokonanych w ciągu roku zostały zwiększone do kwoty 18.905 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 16.921 tys. zł (w tym 15.421 tys. zł stanowiły wydatki dysponenta III stopnia). Stanowiło to 125,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 89,5% kwoty określonej w planie po zmianach.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1832, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 409, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2134, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 1061.

<sup>7</sup> Decyzja nr 3 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina (Dz. Urz. MRPiPS z 2015 r. poz. 48, ze zm.).

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 291.



Wydatki budżetu państwa w części 63 stanowiły 0,004% wydatków budżetu państwa (390.454.270 tys. zł).

#### IV. Ocena

##### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>9</sup> wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 63 – Rodzina.**

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 53,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w części 63 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W wyniku badania zamówienia publicznego, w ramach którego wydatkowano 1.720,7 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu zamówienia, przebiegu postępowania, wyboru wykonawcy oraz realizacji przedmiotu zamówienia.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie wydatków dysponenta części 63 oraz planie wydatków w układzie zadaniowym na 2018 r. zrealizowano cele prowadzonej działalności, co potwierdziły wyniki badania próby czterech wybranych podzadań. Dysponent zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu części 63.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała także roczne sprawozdania za 2018 r. sporządzane przez dysponenta części 63 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia w tej części.

#### V. Wyniki kontroli

##### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018 nie zaplanowano dochodów w części 63. Wykonane dochody wyniosły 11 tys. zł i w stosunku do wykonania z 2017 r. były wyższe o 4 tys. zł, tj. o 57,1%. Dochody te osiągnięte zostały głównie ze zwrotów składek ZUS z lat ubiegłych (3,6 tys. zł), ze zwrotów niewykorzystanych dotacji (3 tys. zł) oraz z odszkodowań z polis samochodowych (1,6 tys. zł).

Na koniec 2018 r., w części 63 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty oraz zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 157-162, 833, 843, 862, 865, 872, 874, 893, 895, 902-903, 909-910, 915-916)

##### 2. Wydatki

##### 2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 63 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2018 w wysokości 13.474 tys. zł. W wyniku zmian dokonanych w ciągu roku budżetowego kwota planowanych wydatków została zwiększona do kwoty 18.905 tys. zł środkami pochodzącymi z rezerwy celowej (5.431 tys. zł). Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 16.921 tys. zł. Stanowiło to 125,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej i 89,5% kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu do 2017 r. wydatki były większe o 2.784 tys. zł, tj. o 19,7%. Wydatki dysponenta III stopnia, zostały zrealizowane w wysokości 15.421 tys. zł, co

<sup>9</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.



stanowiło 88,6% kwoty określonej w planie po zmianach (17.405 tys. zł). W porównaniu do 2017 r. wydatki były większe o 2.784 tys. zł, tj. o 22%. Wynikało to głównie z konieczności pokrycia w 2018 r. kosztów:

- utrzymania i rozwoju oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i wychowawczych<sup>10</sup>;
- dokonania modyfikacji w systemach teleinformatycznych Ministerstwa w związku z realizacją rządowego programu „Dobry start”;
- zakupu urządzeń do przechowywania i przetwarzania danych Emp@tia;
- zakupu licencji do monitorowania maszyn wirtualnych java Emp@tia, które zastąpiły przestarzałe technologicznie urządzenia.

Wydatki w części 63 przeznaczono na: wydatki bieżące jednostek budżetowych – 13.813 tys. zł (88,7% planu po zmianach); wydatki majątkowe – 1.606 tys. zł (88,5% planu po zmianach); dotacje – 1.500 tys. zł (100% planu po zmianach); świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2 tys. zł (18,2% planu po zmianach). Niższe niż planowano wydatkowanie środków na wydatki bieżące jednostek budżetowych wynikało z mniejszego zapotrzebowania na usługi związane z utrzymaniem Ministerstwa. Niepełne wykorzystanie limitu wydatków majątkowych wynikało m.in. z oszczędności powstałych na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę platformy sprzętowo-systemowej Oracle Exdata.

(dowód: akta kontroli str. 91-156, 367-368, 831-832, 834-862, 868, 872, 878-880, 890-893, 897-899, 1462-1470)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 9.059,4 tys. zł, tj. 58,7% wydatków dysponenta III stopnia (15.421 tys. zł). Doboru próby wydatków<sup>11</sup> dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS<sup>12</sup>). W oparciu o powyższe zapisy księgowe badaniem objęto 79 dowodów księgowych o łącznej wartości 9.057,6 tys. zł, w tym wydatki majątkowe na kwotę 1.510,7 tys. zł, które stanowiły 94,1% ogółu tego rodzaju wydatków poniesionych w 2018 r. Cała próba kontrolowanych wydatków stanowiła 53,5% wydatków poniesionych w części 63.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zawierały elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>13</sup>, sprawdzone zostały pod względem poprawności formalnej i zapisów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, a także okresu księgowania i ujęcia na kontach, co w konsekwencji powodowało ich prawidłowe ujęcie w sprawozdaniach budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 163-364, 779, 785-827)

**2.1.1.** Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2018 w części 63 plan wydatków został zwiększony środkami

<sup>10</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428) od dnia 1 stycznia 2018 r. nastąpiła zmiana kompetencji dotyczących realizacji zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego – przeniesienie zadań od marszałka województwa do wojewody. Zgodnie z nowymi zapisami ustawy wojewodowie realizują zadania za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnianego nieodpłatnie przez ministra właściwego do spraw rodziny (art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Dz. U. 2018 r. poz. 2220, ze zm.)

<sup>11</sup> Próba ta została wybrana spośród 594 zapisów księgowych o łącznej wartości 11.235,8 tys. zł.

<sup>12</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351.



pochodzącymi z części 83 budżetu państwa (5 tytułów). Wydatkowane środki z rezerwy celowej wyniosły ogółem 4.731 tys. zł z otrzymanej kwoty 5.431 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in.:

- z niższego niż planowano zapotrzebowania na usługi związane ze wsparciem producenckim, pomocą techniczną i usuwaniem awarii dla zapewnienia trwałości projektów: „Emp@tia Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego” oraz „System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych certyfikowany spersonalizowaną bezpieczną Kartą Dużej Rodziny”. Wydatkowano 2.032 tys. zł, tj. 80,6% przyznanych środków (2.522 tys. zł);
- z niższej niż pierwotnie zakładano wartości zadania polegającego na wprowadzeniu modyfikacji w systemach teleinformatycznych Ministerstwa w związku z realizacją nowego programu rządowego „Dobry start”. Wydatkowano 1.491 tys. zł, tj. 87,7% przyznanych środków (1.700 tys. zł);

Szczegółowym badaniem objęto wydatkowanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 77<sup>14</sup>) w kwocie 1.491 tys. zł, co stanowiło 87,7% przyznanej kwoty oraz 27,4% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych. Badanie wybranej próby wydatków wykazało, że zostały one przeznaczone na cel wskazany w decyzji Ministra Finansów, tj. na pokrycie modyfikacji w systemach teleinformatycznych w związku z realizacją zadań wynikających z uchwały nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry Start”<sup>15</sup> oraz § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie warunków realizacji rządowego programu „Dobry Start”.

(dowód: akta kontroli str. 365-412, 1463, 1469-1470)

**2.1.2.** Minister działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>16</sup> wydał w dniu 19 grudnia 2018 r. decyzję<sup>17</sup> o zablokowaniu wydatków budżetu państwa w części 63 na kwotę ogółem 972 tys. zł. Decyzja o zablokowaniu wydatków została podjęta po otrzymaniu przez Ministra informacji o niewykorzystaniu środków w ramach planu, pochodzących z oszczędności:

- z tytułu niższych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem i realizacją zadań Ministerstwa w tym w szczególności niższych kosztów zakupu usług i materiałów (470 tys. zł);
- z tytułu niższych wydatków na systemy informatyczne (w obszarze rodzina).

Z ustaleń kontroli wynika, że w zablokowanych przez Ministra wydatkach nie było niewykorzystanych środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 415-432, 1463, 1469)

**2.1.3.** Zaplanowane wydatki na dotacje budżetowe w kwocie 1.500 tys. zł zostały wydatkowane w pełnej wysokości na cel określony w umowie z dnia 28 grudnia 2017 r. nr 2/2017 pt. „Pozyskiwanie partnerów Karty Dużej Rodziny” na realizację zadania publicznego przez organizację pozarządową.

(dowód: akta kontroli str. 433-472, 832, 834, 862, 868)

<sup>14</sup> Tytuł rezerwy celowej: „Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz środki na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”.

<sup>15</sup> M.P. poz. 514.

<sup>16</sup> W przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków dysponent części budżetowej może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.

<sup>17</sup> Decyzja nr BBE I 3101 2 110 2018 II z dnia 19 grudnia 2018 r.



**2.1.4.** Wydatki majątkowe zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2018 w wysokości 235 tys. zł, na realizację czterech zadań. W trakcie roku przeniesiono realizację zadania „Zakup sprzętu komputerowego i peryferyjnego z oprogramowaniem dla MRPiPS”. w kwocie 10 tys. zł do wydatków bieżących oraz wprowadzono trzy nowe zadania tj. wykup praw autorskich; zakup sprzętu audio-video; rozbudowa środowiska bazodanowego na łączną kwotę 1.587 tys. zł. W wyniku dokonanych zmian w planie wydatków majątkowych ujęto ostatecznie sześć zadań na łączną kwotę 1.815 tys. zł. Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 1.606 tys. zł (9,5% wydatków części), tj. na poziomie 88,5% planu po zmianach. Środki te wydatkowano m.in. na: rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej (1.291 tys. zł); zakup urządzeń do przechowywania i przetwarzania danych oraz licencji do monitorowania maszyn wirtualnych java (220 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków przeznaczonych na wydatki majątkowe wynikało głównie z niższej niż pierwotnie zakładano wartości zadania polegającego na wprowadzeniu modyfikacji w systemach teleinformatycznych Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 473-506, 831-832, 834, 843, 860-861, 1462, 1466-1467)

**2.1.5.** W 2018 r. w wyniku przeprowadzonych 26 postępowań o udzielenie zamówień publicznych zawarto 31 umów o łącznej wartości 51.920,1 tys. zł brutto (wartość zawartych umów w ramach części: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina) na realizację usług, dostaw i robót budowlanych. Na realizację tych umów wydatkowano kwotę 10.321,6 tys. zł, w tym z części 63 sfinansowano lub współfinansowano 11 umów na łączną kwotę 2.302,6 tys. zł, tj. 22,3% ogółu wydatkowanej kwoty. W 2018 r. zawarto siedem umów ramowych o wartości 654,3 tys. zł<sup>18</sup> na realizację, których wydatkowano 674 tys. zł brutto, w tym z części 63 współfinansowano dwie umowy na łączną kwotę 26 tys. zł (3,9% ogółu wydatkowanej kwoty) oraz jedną umowę na zakup czasu antenowego o wartości 199,2 tys. zł, którą współfinansowano z części 63 w kwocie 10 tys. zł. Powyższe umowy zawarto z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>19</sup>.

W 2018 r. Ministerstwo zawarło 334 umowy o wartości jednostkowej do 30 tys. euro. Łączna wartość tych umów wyniosła 5.808,9 tys. zł, wykonanie 5.065,3 tys. zł. Z części 63 sfinansowano 190 umów na łączną kwotę 582,7 tys. zł, tj. 11,5% wykonania ogółem.

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem była rozbudowa posiadanej przez Ministerstwo platformy sprzętowo-systemowej Oracle Exadata. Na realizację zamówienia<sup>20</sup> w 2018 r. wydatkowano ogółem 1.955,7 tys. zł, w tym 1.720,7 tys. zł z części 63, co stanowiło 74,7% wydatkowanej kwoty na realizację zamówień publicznych w ramach tej części. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: przygotowania postępowania i jego przebiegu, wyboru wykonawcy zamówienia, terminu realizacji umowy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 507-757, 1396, 1398-1399)

**2.1.6.** W ustawie budżetowej na rok 2018 w części 63 wydatki na wynagrodzenia zostały określone w łącznej kwocie 3.923 tys. zł. W trakcie roku plan wynagrodzeń został zmniejszony o 24 tys. zł, do kwoty 3.899 tys. zł z powodu konieczności

<sup>18</sup> W przypadku dwóch umów na łączną kwotę 85,7 tys. zł netto (w pozostałych pięciu umowach wartości są wyrażone w kwotach brutto) zastosowano mechanizm tzw. odwróconego VAT-u.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>20</sup> Umowa nr 28/DI/PM/2018 zawarta w dniu 27 listopada 2018 r. pomiędzy MRPiPS a firmą RED CLOVER Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie



przeniesienia tych środków na dokonanie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 3.899 tys. zł, tj. w wysokości planu po zmianach i na poziomie 109,6% wydatków na ten cel w 2017 r. (3.558 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w części 63, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych<sup>21</sup>, wyniosło 39 osób i było równe przeciętnemu zatrudnieniu w 2017 r. oraz niższe o 15 osób w porównaniu do planu po zmianach<sup>22</sup>.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego zatrudnionego w 2018 r. wyniosło 8.272 zł i było wyższe o 712 zł w porównaniu do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 758-772, 842, 828, 856-858, 1396-1397, 1399-1400)

W 2018 r. w planie po zmianach kwota na wynagrodzenia bezosobowe w części 63, została określona w wysokości 49 tys. zł. Na ten cel wydatkowano 16 tys. zł, tj. 32,6% (na realizację 14 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej). Niewykorzystanie środków na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 33 tys. zł spowodowane było m.in. mniejszym niż zakładano zapotrzebowaniem na realizację umów zlecenia i o dzieło przez komórki organizacyjne MRPiPS.

Badaniem objęto prawidłowość realizacji trzech umów cywilnoprawnych zawartych w 2018 r.<sup>23</sup> na łączną kwotę 7,2 tys. zł, co stanowiło 45% wydatkowanej kwoty na wynagrodzenia bezosobowe. Przedmiotem umów było przeprowadzenie szkoleń dla inspektorów wojewódzkich w zakresie budowania kontaktu z dziećmi i rozumieniu ich trudnych zachowań oraz umiejętności rozpoznawania realizacji potrzeb dzieci przy wysłuchaniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, a także w zakresie metodyki prowadzenia kontroli realizowanej na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że powyższe umowy oraz wnioski o ich zawarcie, a także protokoły odbioru przedmiotu umowy zostały sporządzone zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie procedurą w tym zakresie. Wydatki związane z realizacją tych umów były celowe i gospodarne.

Ministerstwo nie zawierało umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

(dowód: akta kontroli str. 773-827, 1462-1463, 1467)

**2.1.7.** Na koniec 2018 r. zobowiązania w części 63 wyniosły 293 tys. zł i w porównaniu z 2017 r. były wyższe o 33 tys. zł, tj. o 12,7%. Kwota zobowiązań obejmowała głównie wydatki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (270 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 23 tys. zł dotyczyły m.in. zakupu materiałów i wyposażenia wewnątrz, energii oraz usług pozostałych. W 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 829-830, 905-906, 911-912, 920-921)

**2.1.8.** Ustawa o Karcie Dużej Rodziny, wprowadziła, w ramach promocji wielodzietnego modelu rodziny ulgi i zniżki, zwiększając szanse rozwojowe wychowujących się w nich dzieci. Przysługuje ona niezależnie od uzyskiwanych

<sup>21</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

<sup>22</sup> Zgodnie z metodologią dotyczącą danych wykazywanych w sprawozdaniu Rb-70, do stanów zatrudnienia nie wlicza się osób przebywających na: urlopach wychowawczych, macierzyńskich, rodzicielskich, ojcowskich, zasiłkach chorobowych i opiekuńczych, urlopach bezpłatnych, urlopach bezpłatnych udzielonych członkom korpusu służby cywilnej w związku z powołaniem na wyższe stanowiska w tej służbie. Sprawozdanie Rb-70 nie zwiera, więc liczby osób faktycznie pozostających w stosunku pracy.

<sup>23</sup> Umowy zlecenia: nr 1//DSR na kwotę 2,6 tys. zł, nr 2//DSR na kwotę 2,6 tys. zł, nr 4//DSR na kwotę 2 tys. zł.



dochodów rodzinom, które mają lub miały - na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci bez względu na wiek. Karta Dużej Rodziny (dalej: KDR) uprawnia do różnego rodzaju zniżek m.in. przy zakupie jedzenia, kosmetyków, odzieży, obuwia, książek.

Zrealizowane w 2018 r. wydatki dotyczące KDR wyniosły ogółem 5.467 tys. zł, tj. 128,9 % planu wg ustawy budżetowej (4.240 tys. zł) oraz 98,5% planu po zmianach (5.550 tys. zł). W porównaniu do 2017 r. wydatki na ten cel były niższe o 52 tys. zł, tj. 0,9%. W ramach wydatków sfinansowano m.in. wydruk blankietów KDR, wytworzenie i wdrożenie aplikacji KDR na urządzenia mobilne; realizację zadania publicznego polegającego na pozyskiwaniu partnerów KDR oraz utrzymanie systemu informatycznego Karty Dużej Rodziny do obsługi Kart.

W 2018 r. Kartą Dużej Rodziny objętych zostało 477 tys. rodzin, tj. o 60 tys. rodzin więcej niż w 2017 r. Do końca 2018 r. wydano 2,7 mln KDR. Zniżki w ramach Karty Dużej Rodziny oferowało 5.000 podmiotów (o 1.700 więcej niż w 2017 r.) w 22.000 miejsc (w 2017 r. takich miejsc było 15.000). W 2018 r. wprowadzona została aplikacja Karty na urządzenia mobilne (mKDR), którą pobrało 226,7 tys. osób, z tego 137,3 tys. dzieci i 89,4 tys. rodziców. Karta ta posiada funkcję geolokalizacji pozwalającą na wyszukiwanie podmiotów udzielających zniżek w okolicy przebywania posiadacza Karty.

Wykorzystana kwota dotacji celowej na sfinansowanie kosztów na uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dla członków rodzin wielodzietnych posiadających KDR wyniosła 15.113,6 tys. zł (dane na koniec III kwartału 2018 r.). Z uprawnień skorzystało 3.519.235 posiadaczy KDR.

Koszt ulg w opłacie paszportowej dla członków rodzin wielodzietnych wyniósł w 2018 r. 2.466,3 tys. zł (z tego wydatkowano: 1.091,3 tys. zł na wprowadzenie nowej 50% ulgi dla osób dorosłych; 775 tys. zł na zwiększenie ulgi z 50% do 75% dla osób powyżej 13. roku życia; 600 tys. na zwiększenie ulgi z 50% do 75% dla osób poniżej 13. roku życia.) i w porównaniu do roku poprzedniego był wyższy o 715,7 tys. zł. Wydano 74.862 paszporty dla uprawnionych osób. W 2018 r. z bezpłatnych wejść na teren parków narodowych skorzystało 183.409 osób posiadających KDR, tj. o 27.668 osób więcej niż w 2017 r. Zmniejszyło to przychody parków narodowych o 777 tys. zł (w 2017 r. o 677,3 tys. zł).

NIK pozytywnie ocenia wzrost liczby osób objętych KDR oraz podmiotów oferujących zniżki.

(dowód: akta kontroli str. 832, 836, 840, 854, 1401, 1407-1416, 1425-1456)

**2.1.9.** Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” wprowadziło świadczenie w związku z rozpoczęciem roku szkolnego. Świadczenie przysługuje do ukończenia: przez dziecko lub osobę uczącą się do 20 roku życia; przez dziecko lub osobę uczącą się do 24 roku życia – w przypadku dzieci lub osób uczących się legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności. Świadczenie *Dobry start* przysługuje w wysokości 300 zł. Program był w 2018 r. realizowany przez gminy i powiaty jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Świadczenie to (w tym koszty obsługi) było finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa, podziału której na poszczególne gminy i powiaty dokonali wojewodowie. Organy te sporządziły zbiorcze sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji programu i przesłali je do ministra właściwego do spraw rodziny.

Ze złożonych sprawozdań wynika, że w 2018 r. z budżetu państwa na świadczenia w ramach Programu Dobry Start wydatkowano ogółem 1.364.586 tys. zł, z tego na świadczenia 1.322.034 tys. zł, a na koszty obsługi 42.552 tys. zł. W okresie od 1 lipca do 30 listopada 2018 r. wypłacono 4.407.786 świadczeń *Dobry start*.

(dowód: akta kontroli str. 1402, 1416-1418, 1457)



Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu  
faktycznego

W 2018 r. budżet w układzie zadaniowym w części 63 był realizowany w czterech funkcjach: 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*; 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*; 14 *Rynek pracy*; 22 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2018 r.<sup>24</sup> nie zostały określone cele i mierniki na poziomie funkcji 11 oraz 22 ze względu na bezpieczeństwo państwa. Pozostałym zadaniom, podzadaniom oraz działaniom przypisano cel oraz miernik pomiaru stopnia jego osiągnięcia. Badaniem w zakresie prawidłowości określenia mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji podzadań oraz stopnia osiągnięcia przyjętych dla tych podzadań celów i mierników objęto cztery niżej wymienione podzadania w ramach dwóch zadań:

- 13.4.1. W Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi (zadanie 13.4. W *Wspieranie rodziny*) - wydatkowano kwotę 8.299 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. Dla realizacji celu: *Budowanie systemu wspierania rodzin wychowujących dzieci* ustalono miernik *Udział wydatków na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w wydatkach budżetu państwa*. Miernik został wykonany na poziomie 3% (przy planowanym poziomie 3%). Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 13.4.2. W Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz piecza zastępcza nad dzieckiem (zadanie 13.4. W *Wspieranie rodziny*) - wydatkowano kwotę 514 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Dla realizacji celu: *Stwarzanie zastępczego środowiska rodzinnego dla dzieci pozbawionych opieki biologicznych rodziców* ustalono miernik *Liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w relacji do ogółu liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w %*. Wielkość tego miernika określono na poziomie 78%, a osiągnięto na poziomie 76,4%. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 13.4.3. Wykonywanie zadań z zakresu przysposobienia (zadanie 13.4. W *Wspieranie rodziny*) - wydatkowano kwotę 349 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Dla realizacji celu: *Stworzenie dziecka trwałego i stabilnego środowiska rodzinnego* ustalono miernik *Liczba dzieci przysposobionych (w tys.)*. Wielkość tego miernika określono na poziomie 2,7 tys. dzieci, a osiągnięto na poziomie 2,2 tys. dzieci, co stanowiło 81,5% jego planowanej wartości. Wynikało to ze zmniejszenia się w 2018 r. adopcji zagranicznych dzieci. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 14.2.4. Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn (zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy*) - wydatkowano kwotę 104 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach. Dla realizacji celu: *Zmniejszenie różnic socjo-ekonomicznych między kobietami i mężczyznami* określono miernik *Liczba działań w zakresie zmniejszenia różnic socjo-ekonomicznych między kobietami i mężczyznami, w które zaangażowane jest MRPiPS*. Wielkość miernika dla podzadania ustalono na poziomie 40 działań, a osiągnięto na poziomie 29 działań, co stanowiło 72,5% jego planowanej wartości. Było to spowodowane mniejszym zapotrzebowaniem w 2018 r. podmiotów zewnętrznych na wsparcie



działań z obszaru wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz nierozpoczęciem realizacji kolejnej edycji Krajowego Programu działań na rzecz Równego Traktowania. Pomiaru miernika dokonywano w sposób ciągły.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zdefiniowane przez Ministra podzadania należy uznać za spójne z zadaniami, a zastosowane w badanych podzadaniach mierniki, jako określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

Stwierdzono, że monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie miesięcznej sprawozdawczości przekazywanej za pomocą systemu informatycznego Centralnej Aplikacji Statystycznej oraz informacji właściwych komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 929-1083)

Zgodnie z ustawą o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, w 2018 r. kontynuowany był Program Rodzina 500+, wprowadzający pomoc ekonomiczną w postaci świadczenia wychowawczego dla rodzin mających na utrzymaniu dzieci do lat 18 oraz mający na celu przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym w Polsce. Zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej realizowali wojewodowie, którzy m.in. wydawali decyzje w sprawach świadczenia wychowawczego oraz sporządzali zbiorcze sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego i przekazali je ministrowi właściwemu do spraw rodziny. Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi były w 2018 r. (tak jak w latach poprzednich) finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa.

W 2018 r. wpłynęło 2.684.109 wniosków dotyczących świadczeń wychowawczych, z czego 2.512.546 wniosków dotyczyło przyznania świadczenia. Wydano 3.145.000 decyzji, z tego 2.820.040 decyzji dotyczyło ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego.

Ogółem w 2018 r. wypłacono lub przekazano w formie rzeczowej (lub opłacenia usług) 44.481.378 świadczeń wychowawczych, co oznacza, że średniomiesięcznie wypłacano 3.706.782 świadczenia wychowawcze. W 2018 r. przeciętna miesięczna liczba dzieci uprawnionych do świadczenia wyniosła 3.632.348 dzieci.

Z budżetu państwa wydatkowano na ten cel ogółem 22.497.813 tys. zł, z tego na świadczenia wychowawcze 22.169.852 tys. zł, a na obsługę tego świadczenia 327.961 tys. zł. Łączne wydatki z budżetu państwa na Program Rodzina 500+ były w 2018 r. niższe o 969.005 tys. zł w porównaniu do 2017 r., tj. o 4,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1401, 1403-1407, 1419-1424)

### 2.3. Nadzór i kontrola

Opis stanu faktycznego

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wykonywał obowiązki z zakresu nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej (w tym w zakresie części 63), według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych, poprzez bieżącą analizę prawidłowości wykorzystania środków finansowych i dokonywanie kwartalnych ocen wykonania planu dochodów i wydatków oraz realizacji zatrudnienia i zadań rzeczowych a także realizację planu audytu wewnętrznego oraz planu kontroli wewnętrznej. Zrealizowane kontrole oraz zadania audytowe dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa, jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 63)<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 833-842, 1084-1395)

<sup>25</sup> Szczegółowy opis w zakresie zrealizowanych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz zadań audytowych został zamieszczony w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 31 – Praca.



Ustalono  
nieprawidłowości  
Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Pozytywną ocenę uzasadniają wyniki badania próby wydatków objętych szczegółowym badaniem (53,5% ogółu wydatków w części 63). Stwierdzono, że zostały one zrealizowane zgodnie z planem wydatków na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Przy wydatkowaniu środków poniesionych na badane wydatki zachowano także zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w obowiązujących przepisach. W rezultacie wydatkowania środków ujętych w planie wydatków dysponenta części 63 oraz planie wydatków w układzie zadaniowym na 2018 r., osiągnięto cele prowadzonej działalności. Potwierdziły to wyniki badania próby czterech wybranych podzadań.

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 63 – Rodzina i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W wyniku przeprowadzonego badania sprawozdań stwierdzono, że sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 63 na podstawie sprawozdań jednostkowych własnych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W Ministerstwie zostały opracowane procedury, które obejmowały również sposób sporządzania sprawozdań. Sprawozdania były sporządzane automatycznie z wykorzystaniem systemów informatycznych. Poszczególne pozycje sprawozdań były powiązane z księgami rachunkowymi. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 862-928, 935-936-938, 992-1026)

Ustalono  
nieprawidłowości  
Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

## 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 kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art.



61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2019 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis