



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KPS.410.001.04.2020

Pani Marlena Mała
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 63 - Rodzina

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2020 z 7 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-7)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 63 – Rodzina. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– 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 2019 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 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp). <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– 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,– analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w ramach części 63.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 63 – Rodzina.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. W wyniku kontroli 64,9% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w części 63 – Rodzina, stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W 2019 r. w cz. 63 zrealizowano cele prowadzonej działalności. Dysponent zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała także roczne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 63 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia w tej części.

W 2019 r. w cz. 63 wydanie decyzji o blokadzie wydatków budżetu państwa dopiero w dwóch ostatnich miesiącach roku mogło mieć wpływ na możliwość rozdysponowania tych środków przez Ministra Finansów jeszcze w roku budżetowym 2019.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 nie planowano dochodów w części 63. Wykonane dochody wyniosły 5 tys. zł i w stosunku do wykonania w 2018 r. były niższe o 6 tys. zł, tj. o 54,5%. Głównym źródłem dochodów były wpływy z wynagrodzenia należnego płatnikowi z tytułu terminowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z odszkodowań z polis samochodowych (4 tys. zł); z tytułu kar za niedotrzymanie warunków umów zawartych z dostawcami i usługodawcami (1 tys. zł).

(akta kontroli str. 131-179, 303-317, 341-343, 414, 435)

Na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 1,2 tys. zł i wynikały z naliczonej kary umownej w związku z niezrealizowaniem przedmiotu umowy oraz

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

odsetek w związku z nieregulowaniem w terminie należności wynikającej z naliczonej kary umownej⁵. Na koniec 2019 r. w części 63 nie wystąpiły zaległości.

(akta kontroli str. 306-309, 318-328, 343, 1068-1069, 1073)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 63⁶ zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w łącznej kwocie 12 758 tys. zł (w tym: 1500 tys. zł – dysponent części, 11 258 tys. zł – dysponent III stopnia). W wyniku zmian⁷ dokonanych w ciągu roku budżetowego, kwota planowanych wydatków uległa zwiększeniu per saldo (różnica między zwiększeniami, a zmniejszeniami) o kwotę 9955 tys. zł, z tego zwiększeniu o środki z rezerw celowych w kwocie 9466,7 tys. zł⁸ oraz o środki rezerwy ogólnej w kwocie 1264,2 tys. zł, a zmniejszeniu wydatków budżetu państwa o kwotę 775,9 tys. zł.

Wydatki dysponenta części zostały zrealizowane w łącznej kwocie 21 780 tys. zł. Stanowiło to 170,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej i 95,9% kwoty określonej w planie po zmianach (22 713 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki dysponenta części były większe o 4859 tys. zł, tj. 28,7%.

Wydatki dysponenta III stopnia, zostały zrealizowane w wysokości 20 280 tys. zł, co stanowiło 95,6% kwoty określonej w planie po zmianach (21 213 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki dysponenta III stopnia były większe o 4859 tys. zł, tj. 31,5%. Wynikało to głównie z:

- realizacji przedsięwzięć promocyjno-informacyjnych związanych z wdrażaniem rozwiązań w zakresie wypłaty świadczenia 500+ na pierwsze dziecko;
- większego zapotrzebowania na Kartę Dużej Rodziny (dalej: KDR), w związku z rozszerzeniem katalogu osób uprawnionych do jej posiadania.

(akta kontroli str. 35-179, 341-384, 415-428, 436-443, 548-550, 579-582, 1019-1026, 1068-1070)

Wydatki w części 63 przeznaczono na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 19 545 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach;
- wydatki majątkowe – 731 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach;
- dotacje – 1500 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 4 tys. zł, tj. 44% planu po zmianach⁹.

Wydatki bieżące poniesiono głównie na: wyprodukowanie i wysłanie KDR – 9134 tys. zł; wynagrodzenia i pochodne – 4624 tys. zł; wydatki na utrzymanie trwałości rezultatów projektu *Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego* – 2174 tys. zł; wydatki związane z działaniami Biura Promocji m.in. związane z działaniami promocyjnymi w zakresie wypłaty świadczenia 500+ na pierwsze dziecko – 1586 tys. zł.

Niższe niż planowano wydatkowanie środków na wydatki bieżące jednostek budżetowych wynikało m.in. z:

⁵ Umowa o świadczenie usług nr BDG/3/2018 z dnia 15 lutego 2018 r. – przedmiotem była usługa polegająca na zorganizowaniu i przeprowadzeniu przez wykonawcę indywidualnego kursu języka angielskiego dla jednego pracownika. Naliczenie kary umownej wynikało z niewypełnienia przez wykonawcę zobowiązań umowy związanych z technicznym rozliczeniem kursu m.in. określeniem poziomu znajomości języka po zakończeniu kursu.

⁶ Dysponentem części 63 jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który ustanowił Dyrektora Generalnego Ministerstwa dysponentem III stopnia środków budżetu państwa. 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 – Zabezpieczenia Społeczne i 63 – Rodzina (Dz. Urz. MRPiPS z 2015 r. poz. 48, ze zm.).

⁷ Zmiany dokonane w trakcie roku przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były zgodne z obowiązującym prawem.

⁸ Kwota ta została pomniejszona o blokadę rezerwy celowej w wysokości 444,4 tys. zł.

⁹ Niewykorzystanie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikało m.in. z braku zapotrzebowania na środki na rozliczenie kosztów podróży Rady Rodziny (powołanej 5 grudnia 2019 r.).

- mniejszego zapotrzebowania niż planowano na organizację konferencji, spotkań, wyjazdów krajowych i zagranicznych;
- mniejszego zapotrzebowania na tłumaczenia pisemne i ustne związane z polityką rodzinną;
- odstępiania od organizacji szkoleń obronnych i ćwiczenia kompleksowego (obronnego) w obiektach zewnętrznych;
- wyprodukowania i spersonalizowania mniejszej niż zakładano liczby tradycyjnych KDR.

(akta kontroli str. 131-179, 215-302, 341-384, 415-428, 436-443, 1068, 1071-1072)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 14 131,3 tys. zł, tj. 69,7% wydatków dysponenta III stopnia. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłaconym wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁰). W oparciu o powyższe zapisy księgowe badaniem objęto 96 (z 600) dowodów księgowych o łącznej wartości 14 131,3 tys. zł, w tym wydatki majątkowe na kwotę 731 tys. zł, które stanowiły 100% ogółu tego rodzaju wydatków poniesionych w 2019 r. Cała próba kontrolowanych wydatków stanowiła 64,9% wydatków poniesionych w cz. 63 (21 780 tys. zł).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zawierały elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹², sprawdzone zostały pod względem poprawności formalnej 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.

(akta kontroli str. 180-214, 341-349, 376-384, 516-547)

2.1.1. W ustawie budżetowej na rok 2019 w części 63 wydatki na wynagrodzenia zostały określone w łącznej kwocie 3924 tys. zł. W trakcie roku plan wynagrodzeń został zwiększony do kwoty 3925 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 3924 tys. zł, tj. w wysokości 99,9% planu po zmianach i na poziomie 100,6% wydatków na ten cel w 2018 r. (3899 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w części 63, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 42 osoby i było wyższe o trzy osoby od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. oraz niższe o 12 osób w porównaniu do planu po zmianach¹³. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego zatrudnionego w 2019 r. wyniosło 7698 zł i było niższe o 574 zł w porównaniu do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2018 r. Zmiany w zatrudnieniu miały wpływ na poziom miesięcznego wynagrodzenia.

W 2019 r. w planie po zmianach kwota na wynagrodzenia bezosobowe w części 63 została określona w wysokości 17 tys. zł (w tym 3 tys. zł z przeznaczeniem na

¹⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹¹ Regulamin wewnętrzny Biura Budżetu i Finansów z dnia 22 stycznia 2019 r., zarządzenie nr 36 MRPiPS z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w MRPiPS.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

¹³ Sprawozdanie Rb-70 określa przeciętną liczbę zatrudnionych w przeliczeniu na pełnozatrudnionych z dokładnością do osoby. Do stanów zatrudnienia nie wlicza się osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy tj. osób przebywających na urlopach bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich, rodzicielskich, ojcowskich oraz na zasiłkach chorobowych i opiekuńczych. Faktyczna liczba osób pozostających w zatrudnieniu na dzień 31 grudnia 2019 r. w MRPiPS wyniosła 843 pracowników, w tym w części budżetowej 63 – 47 osób (plan 54 etaty). W liczbie osób zatrudnionych ujęci byli pracownicy korzystający z usprawiedliwionych nieobecności oraz pracownicy zatrudnieni na czas zastępstwa.

honoraria). Na ten cel wydatkowano 8,9 tys. zł¹⁴, tj. 52,4% (na realizację pięciu umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej – jednej finansowanej w ramach cz. 63 oraz czterech współfinansowanych z trzech części budżetowych, tj. 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina). Przyczyną niepełnego wykorzystania środków na wynagrodzenia bezosobowe było niezakończenie procedury ustanowienia odznaki honorowej (Biuro Ministra odstąpiło od przeprowadzenia zapytania ofertowego na wybicie odznaki).

Badaniem objęto prawidłowość realizacji jednej umowy cywilnoprawnej zawartej w 2019 r. finansowanej z cz. 63 na łączną kwotę 7,5 tys. zł. Przedmiotem umowy było wykonanie projektu odznaki Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pod roboczą nazwą „Pro Familia”. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że powyższa umowa, a także protokół zdawczo-odbiorczy zostały sporządzone zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie procedurą w tym zakresie. Wydatki związane z realizacją tej umowy były celowe i gospodarne.

W 2019 r. Ministerstwo nie zawierało umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

(akta kontroli str. 131-179, 341-349, 445-479, 1031, 1033, 1068, 1072, 1078, 1080-1081)

2.1.2. Wydatki majątkowe w części 63 w 2019 r. zaplanowano w kwocie 25 tys. zł na realizację jednego zadania pn. *rozbudowa infrastruktury sieciowej MRPiPS*, z którego zrezygnowano. W trakcie roku wydatki zwiększono do kwotę 731 tys. zł, na realizację czterech zadań, tj. *zakup licencji oprogramowania bazodanowego* na kwotę 650 tys. zł; *zakup wyposażenia promocyjnego* na kwotę 54 tys. zł; *rozbudowę infrastruktury serwerowej MRPiPS* na kwotę 25 tys. zł; *zakup i wdrożenie oprogramowania do badania podatności w obszarze IT* na kwotę 2 tys. zł¹⁵.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 731 tys. zł (zrealizowano cztery ww. zadania), tj. na poziomie 100% planu po zmianach i stanowiły 3,4% wydatków części 63. Środki te wydatkowano m.in. na zakup oprogramowania do badania podatności w obszarze IT dotyczącego realizacji zadania audytowego związanego z oceną bezpieczeństwa informacji; zakup namiotów eventowych wraz z akcesoriami na potrzeby kampanii promocyjno-informacyjnej prowadzonej w związku z nowelizacją ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*¹⁶, zakładającej przyznanie świadczenia wychowawczego w kwocie 500 zł na pierwsze dziecko bez kryterium dochodowego; rozwój i rozbudowę systemów teleinformatycznych eksploatowanych przez MRPiPS m.in. systemu teleinformatycznego rynku pracy oraz Rejestru Żłobków.

(akta kontroli str. 341-349, 415-427, 436-441, 480-547, 1019, 1022, 1031-1067, 1078, 1081)

2.1.3. Zaplanowane wydatki na dotacje budżetowe w kwocie 1500 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*. Dotacja w wysokości 1500 tys. zł stanowiła 14,1% łącznej kwoty wydatkowanej na KDR w 2019 r. (tj. 10 634,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 341-349, 442, 1112-1152)

¹⁴ Według Rb-28: § 4170 - 6.518,87 zł; § 4090 - 2.649,15 zł, łącznie: 9.168,02 zł. Od kwoty tej należy odjąć kwotę 149,15 zł stanowiącą wydatek w § 4090 – opłata na rzecz ZAIKS z tytułu publicznego odtwarzania utworów oraz kwotę 140,00 zł stanowiącą wydatek w § 4170 - zapłata z tytułu umowy cywilnoprawnej z os. fiz. zawartej w roku 2018 (ostatnia rata płatna w styczniu 2019 r.).

¹⁵ W trakcie roku plan rzeczowo-finansowy został zmniejszony o 0,1 tys. zł.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.

2.1.4. Na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 w części 63, plan wydatków został zwiększony o środki pochodzące z budżetu państwa z części 83 – Rezerwy celowe (pięć tytułów, tj. poz. 15 – *środki na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny*, poz. 20 – *środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2018, oraz zwiększenie wynagrodzeń aplikantów i asesorów Urzędu Patentowego RP w związku z awansem zawodowym*, poz. 34 – *środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne i zasiłki dla opiekunów na realizację art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*, poz. 58 – *środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, poz. 49 – *utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych*).

Wydatkowano ogółem 8854,1 tys. zł, tj. 93,5% otrzymanej kwoty rezerw celowych (tj. 9466,7 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z:

- przełożenia realizacji zadań zleconych w ramach umowy na Oprogramowanie Rejestru Żłobków na 2020 rok;
- wyprodukowania i spersonalizowania mniejszej niż zakładano liczby tradycyjnych KDR, w związku z niższą liczbą złożonych wniosków w ostatnich dwóch miesiącach roku;
- terminów płatności za realizację zadań zleconych w ramach umów projektu *Emp@tia* (odbiór został przewidziany na koniec grudnia 2019 r., a płatności realizowane były na początku 2020 r.).

(akta kontroli str. 341-342, 415-417, 432-437, 579-623, 1019-1022)

Szczegółowym badaniem objęto wydatkowanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację ustawy o *Karcie Dużej Rodziny* (część 83, poz. 15) w kwocie 4492 tys. zł, co stanowiło 100% otrzymanej kwoty. Badanie wybranej próby wydatków wykazało, że zostały one przeznaczone na cel wskazany w decyzji Ministra Finansów, tj. zapewnienie przez ministra właściwego do spraw rodziny produkcji blankietów Kart Dużej Rodziny, ich personalizacji oraz dystrybucji.

Badaniem objęto wydatkowanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej kwocie 1263,7 tys. zł, co stanowiło 99,9%¹⁷ otrzymanej kwoty (tj. 1264,2 tys. zł). Środki były przeznaczone na realizację zadań wynikających z zarządzenia nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie przyznania *Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowanych, z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć promocyjno-informacyjnych związanych z wdrażaniem rozwiązań w zakresie wypłaty świadczenia wychowawczego „500+” na pierwsze dziecko oraz wypłaty jednorazowego dodatku dla każdego emeryta i rencisty w wysokości 1100 zł brutto*¹⁸. Badanie próby wykazało, że środki z rezerwy ogólnej zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 341-342, 415-417, 436-437, 579-623, 1019-1022)

2.1.5. Minister działając na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp wydał sześć decyzji¹⁹ o zablokowaniu wydatków budżetu państwa w części 63 na kwotę

¹⁷ Środki niewykorzystane w wysokości 0,5 tys. zł stanowiły oszczędności powstałe po zakończeniu realizacji zaplanowanych zadań w ramach przedsięwzięć promocyjno-informacyjnych.

¹⁸ Decyzje MF/FS9.4143.3.71.2019.MF.1041 z dnia 22 kwietnia 2019 r. oraz decyzja MF/FS9.4143.3.94.2019.MF.2593 z dnia 13 sierpnia 2019 r.

¹⁹ Jedna decyzja z dnia 21 listopada 2019 r., trzy decyzje z dnia 13 grudnia 2019 r., jedna decyzja z dnia 30 grudnia 2019 r. oraz jedna decyzja z dnia 31 grudnia 2019 r.

ogółem 1220 tys. zł. Decyzje o zablokowaniu wydatków zostały podjęte po otrzymaniu przez Ministra informacji o niewykorzystaniu środków w ramach planu, pochodzących m.in. z:

- niższych niż planowano kosztów zakupu usług i materiałów, organizacji konferencji i spotkań, podróży służbowych oraz szkoleń pracowników;
- niższych niż zakładano kosztów organizacji szkoleń obronnych;
- niższych wydatków inwestycyjnych w zakresie zadania pn. *Zakup i wdrożenie oprogramowania informatycznego do badania podatności w obszarze IT* (ostateczne rozliczenie zakupu na kwotę niższą niż początkowo planowano).

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Finansów zablokował niewykorzystane środki z rezerwy celowej (poz. 49) uruchomione decyzją z dnia 11 kwietnia 2019 r. z przeznaczeniem na pokrycie kosztów realizacji zadań związanych z zapewnieniem trwałości projektu: *Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego*. Niewykorzystanie środków wynikało z przełożenia na 2020 r. zakupu usług utrzymania platformy sprzętowej, postępowania na utrzymanie i rozwój systemu *Adopcja* oraz terminów – realizacji zmian w systemach przewidzianych na koniec grudnia br., a tym samym skutkujących płatnością w 2020 r.

W 2019 r. w części 63 wydano ogółem sześć decyzji o zablokowaniu wydatków budżetu państwa, wszystkie w dwóch ostatnich miesiącach roku, tj. jedną decyzję 21 listopada 2019 r., trzy 13 grudnia 2019 r. oraz dwie 30 grudnia 2019 r., mimo że Dyrektor Biura Budżetu i Finansów w dniu 23 sierpnia 2019 r. skierował pismo do komórek organizacyjnych Ministerstwa z prośbą o dokonanie szczegółowej analizy przebiegu wydatków budżetu państwa i wskazanie kwot oszczędności w ramach planu finansowego z terminem udzielenia odpowiedzi do 6 września 2019 r. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej wynika, że blokad dokonywano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych. Nie wszystkie komórki Ministerstwa udzieliły odpowiedzi w wyznaczonym terminie. Dodatkowo otrzymane odpowiedzi wymagały korekty. W związku z powyższym decyzje o blokadzie środków podjęto w listopadzie oraz grudniu 2019 r.

W 2019 r. w cz. 63 wydanie decyzji o blokadzie wydatków budżetu państwa dopiero w dwóch ostatnich miesiącach roku mogło mieć wpływ na możliwość rozdysponowania tych środków przez Ministra Finansów jeszcze w roku budżetowym 2019.

(akta kontroli str. 418-419, 548-578, 1019, 1022, 1063-1067)

2.1.6. Na koniec 2019 r. zobowiązania w części 63 (dysponent III stopnia) wyniosły 316 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były wyższe o 23 tys. zł, tj. o 7,8%. Zobowiązania obejmowały głównie wydatki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (301 tys. zł). Pozostałe zobowiązania w kwocie 15 tys. zł dotyczyły m.in. zakupu usług pozostałych, usług remontowych, usług tłumacza. W 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 329-340, 347-349)

2.1.7. W 2019 r. w wyniku przeprowadzonych 40 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawarto 46 umów o łącznej wartości 80 418,9 tys. zł (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 w 2019 r. kwotę 19 648,7 tys. zł, w tym z części 63 sfinansowano lub współfinansowano 20 umów na łączną kwotę 1726 tys. zł brutto, tj. 8,8% ogółu wydatkowanej kwoty.

W 2019 r. w Ministerstwie zawarto 317²⁰ umów o wartości jednostkowej do 30 tys. euro. Łączna wartość tych umów wyniosła 5817,4 tys. zł, wykonanie 5163,7 tys. zł. Z części 63 sfinansowano 189 umów na łączną kwotę 813 tys. zł, tj. 15,7% wykonania ogółem.

Z wyłączeniem procedur określonych w przepisach innych niż art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²¹ w 2019 r. Ministerstwo zawarło sześć umów o łącznej wartości 1609,4 tys. zł (dotyczy cz. 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenia społeczne, 63 – Rodzina). Na realizację tych umów, z części 63 wydatkowano kwotę 1024,4 tys. zł.

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem była usługa dotycząca systemu informatycznego KDR (SI KDR) w zakresie rozwoju, utrzymania i wsparcia użytkowników. Na realizację zamówienia w 2019 r. wydatkowano z części 63 ogółem 638 tys. zł, co stanowiło 37% kwoty, którą sfinansowano lub współfinansowano realizację zamówień publicznych w tej części (tj. 1726 tys. zł). W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: przygotowania postępowania i jego przebiegu, wyboru wykonawcy zamówienia, terminu realizacji umowy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 8-34, 624-847)

2.1.8. Karta Dużej Rodziny

W 2019 r. kontynuowano wprowadzony ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o *Karcie Dużej Rodziny*²² system zniżek i dodatkowych uprawnień dla rodzin, z co najmniej trójką dzieci bez względu na wiek i niezależnie od uzyskiwanych dochodów. Ustawa o *Karcie Dużej Rodziny*, wprowadziła, w ramach promocji wielodzietnego modelu rodziny ulgi i zniżki, m.in. przy zakupie jedzenia, kosmetyków, odzieży, obuwia, książek, zwiększając szanse rozwojowe wychowujących się w nich dzieci.

Od 1 stycznia 2019 r. rozszerzono krąg beneficjentów mających prawo do KDR o rodziców, którzy mieli kiedykolwiek na utrzymaniu, co najmniej troje dzieci²³.

Zrealizowane przez ministra właściwego ds. rodziny w 2019 r. wydatki dotyczące KDR wyniosły ogółem 10 634,2 tys. zł (8161,5 tys. zł na umowę z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA; 1500 tys. zł – dotacja z budżetu państwa i 972,7 tys. zł – zapewnienie systemu teleinformatycznego do obsługi zadań przewidzianych w ustawie) tj. 250,8% planu wg ustawy budżetowej (4240 tys. zł) oraz 95,9% planu po zmianach (11 090 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki na ten cel były wyższe o 5167,2 tys. zł, w tym o 225 tys. zł na system teleinformatyczny. Wyższe o wydatki wynikały głównie z rozszerzenia kręgu beneficjentów KDR oraz większej liczby urodzeń (trzeciego dziecka) w 2019 r.

W 2019 r. w ramach Programu KDR sfinansowano m.in. wydruk blankietów KDR, utrzymanie systemu mKDR do obsługi elektronicznych KDR, realizację zadania publicznego polegającego na pozyskiwaniu partnerów KDR oraz utrzymanie systemu informatycznego KDR do obsługi Kart.

W 2019 r. z uprawnień KDR skorzystało 909 tys. rodzin, tj. o 432 tys. rodzin więcej niż w 2018 r. Do końca 2019 r. wydano około 3,5 mln KDR, tj. o 800 tys. więcej niż w 2018 r. Zniżki w ramach KDR oferowało 6,5 tys. podmiotów (o 1,5 tys. więcej niż

²⁰ W tym 10 umów zawartych z wyłączeniem Pzp na podstawie innej niż art. 4 pkt 8 Pzp.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1390 i 1907.

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin – art. 41 pkt 2. (Dz. U. poz. 1428, ze zm.).

w 2018 r.) w 25 tys. miejsc (w 2018 r. takich miejsc było 22 tys.). Karty na urzędnia mobilne (mKDR), w 2019 r. pobrało łącznie 703,7 tys. osób (o 477 tys. osób więcej niż w 2018 r.), z tego 314,1 tys. dzieci i 389,6 tys. rodziców.

Wykorzystana kwota dotacji celowej na sfinansowanie kosztów na uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dla członków rodzin wielodzietnych posiadających KDR wyniosła łącznie 31 339,5 tys. zł i była wyższa o 11 205,9 tys. zł niż w 2018 r.

Koszt ulg w opłacie paszportowej dla członków rodzin wielodzietnych w 2019 r. wyniósł 2866,4 tys. zł (z tego wydatkowano: 1299,6 tys. zł na nową 50% ulgę dla osób dorosłych; 890,5 tys. zł na zwiększenie ulgi z 50% do 75% dla osób powyżej 13. roku życia; 676,3 tys. zł na zwiększenie ulgi z 50% do 75% dla osób poniżej 13. roku życia) i był większy o 400,1 tys. zł niż w 2018 r. W 2019 r. z bezpłatnych wejść na teren parków narodowych skorzystało 245 528 osób posiadających KDR. Zmniejszyło to przychody parków narodowych o 1068,9 tys. zł²⁴.

(akta kontroli str. 133, 179, 341-349, 426-442, 848-857, 1084-1086)

Program „Rodzina 500+”

W 2019 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. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w Programie *Rodzina 500+*, od 1 lipca 2019 r. świadczenie wychowawcze przysługuje na każde dziecko do ukończenia 18. roku życia, bez względu na dochód osiągnięty przez rodzinę²⁵.

W ustawie budżetowej na 2019 r. na realizację przez samorzady Programu *Rodzina 500+* zaplanowano 21 500 000 tys. zł, z tego w budżetach wojewodów 20 750 000 tys. zł na świadczenia wychowawcze i koszty jego obsługi²⁶; 242 000 tys. zł na dodatek wychowawczy i koszty jego obsługi, 8000 tys. zł na dodatek do zryczałtowanej kwoty i koszty jego obsługi oraz 500 000 tys. zł na rezerwę celową (cz. 83) poz. 77²⁷.

W związku z rozszerzeniem od 1 lipca 2019 r. zakresu osób uprawnionych do wsparcia w ramach Programu *Rodzina 500+*, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw²⁸ występował do Ministra Finansów (na podstawie informacji o zapotrzebowaniu zebranych od wojewodów²⁹) z wnioskami o uzupełnienie budżetów wojewodów środkami na realizację świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 9 854 840,9 tys. zł.

²⁴ Dane MRPIPS pozyskało z informacji Ministerstwa Klimatu. Dane te mogą być niedoszacowane, ponieważ posiadacze KDR nie są jedyną grupą uprawnioną do bezpłatnych wstępów na teren parków oraz nie we wszystkich parkach rejestruje się wejścia posiadaczy Karty.

²⁵ Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 924). Zniesiono kryterium dochodowe do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko i obejmujące wsparciem dzieci z domów pomocy społecznej, a także dotyczące wsparcia, poprzez dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego, dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²⁶ Do 30 czerwca 2019 r. wskaźnik odpisu z budżetu państwa na koszty obsługi świadczenia wychowawczego wynosił 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze, zaś w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. – 1,2% otrzymanej dotacji. Wskaźnik odpisu z budżetu państwa na koszty obsługi dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty oraz nowego dodatku wprowadzonego od 1 lipca 2019 r. (tj. dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego) wynosi 1% otrzymanej dotacji.

²⁷ W rezerwie celowej poz. 77 zaplanowano dodatkowo 2500 tys. zł na uzupełnienie środków w budżetach wojewodów w związku z realizacją przez nich zadań z zakresu unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego.

²⁸ Dz. U. poz. 924.

²⁹ Pismem z dnia 11 lipca 2019 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się do wojewodów o zabezpieczenie w swoich budżetach, w trybie art. 171 ust. 1 upr, środków na wypłaty do końca 2019 r. dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego oraz na koszty jego obsługi.

W 2019 r. złożono 4 611 043 wniosków w sprawie świadczenia wychowawczego, w tym 4 590 992 o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Gminy wydały (do 30 czerwca 2019 r.) łącznie 289 960 decyzji w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, zaś w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. – 4 290 752 informacji o przyznaniu prawa do świadczenia wychowawczego³⁰.

W grudniu 2019 r. świadczenie wychowawcze przysługiwało 6 387 335 dzieciom³¹, a także 60 884 dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej. W 2019 r. wypłacono łącznie 61 284 043 świadczenia wychowawcze, w tym 18 918 wypłacono lub przekazano w formie rzeczowej lub w formie opłacenia usług.

Z budżetu państwa wydatkowano na Program *Rodzina 500+* ogółem 31 208 320 tys. zł (z tego m.in. na świadczenia wychowawcze wydatkowano 30 505 245 tys. zł, natomiast 383 782 tys. zł na koszty obsługi świadczenia wychowawczego), tj. o 8 429 572 tys. zł więcej w porównaniu do 2018 r.

Informacja na temat efektów realizacji świadczenia 500+ w 2019 r. będzie opracowywana dopiero w połowie 2020 r. w ramach *Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*.

(akta kontroli str. 881-887, 1019-1022, 1084-1086, 1110-1111)

Program „Dobry start”

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie *szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”*³² w 2019 r., Ministerstwo kontynuowało program. Świadczenie w wysokości 300 zł, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego, 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.

W 2019 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2019 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”*³³ rozszerzono krąg osób uprawnionych do świadczenia *Dobry start* o uczniów szkół dla dorosłych i szkół policealnych (przy zachowaniu dotychczasowych kryteriów wieku dziecka, na które przysługuje to świadczenie).

Celem Programu jest wyrównanie szans edukacyjnych dzieci niezależnie od kapitału kulturowego, społecznego i materialnego rodziny. Program ma charakter powszechny względem dzieci w wieku szkolnym – wsparciem objętych jest 4,5 mln dzieci. Program w 2019 r. był realizowany przez gminy i powiaty, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Świadczenie to (w tym koszty obsługi) było finansowane przez wojewodów w formie dotacji celowej z budżetu państwa na poszczególne gminy i powiaty. Organy te sporządziły sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji programu i przesłali je (za pośrednictwem wojewodów) do ministra właściwego do spraw rodziny.

W ustawie budżetowej na 2019 r. na realizację Programu zaplanowano 1 442 000 tys. zł, z tego 951 720 tys. zł w budżetach wojewodów oraz 490 290 tys. zł w rezerwie celowej poz. 18. Ze złożonych sprawozdań wynika, że w 2019 r. z budżetu państwa w ramach Programu *Dobry start* wypłacono łącznie

³⁰ Wartości dotyczą gmin i nie obejmują danych o decyzjach/informacjach o przyznaniu świadczenia wychowawczego wydanych przez urzędy wojewódzkie w odniesieniu do świadczeń podlegających unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (sprawozdawczość nie obejmuje wniosków i decyzji z zakresu koordynacji, a jedynie kwoty wydatków na te świadczenia i liczbę świadczeń).

³¹ Wartość ta nie obejmowała dzieci, którym prawo do świadczenia ustalił wojewoda w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

³² Dz. U. poz. 1061, ze zm.

³³ Dz. U. poz. 1343.

4 499 864³⁴ świadczeń na kwotę ogółem 1 393 577 tys. zł, z tego na świadczenia 1 349 369 tys. zł, a na koszty obsługi 44 208 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki na Program *Dobry start* były wyższe o 28 278,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 878-880, 1084, 1087-1088)

Program „Maluch +”

Celem Programu jest zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki. Grupę docelową stanowią dzieci w wieku do ukończenia 3. roku życia (lub 4. roku życia, w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym), w tym dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki. Program był finansowany z dwóch źródeł, tj. z Funduszu Pracy (dalej FP) oraz z rezerwy celowej w części 83, poz. 58 – *środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*. Na realizację programu w 2019 r. przeznaczono 450 000 tys. zł, z tego 248 579 tys. zł ze środków budżetu państwa (rezerwa celowa część 83, poz. 58), 200 000 tys. zł z FP, a także 1421 tys. zł ujęto w budżetach wojewodów.

W edycji 2019 Programu *Maluch+* ogłoszono dwa konkursy. W pierwszym konkursie zakwalifikowano oferty na kwotę 375 758 tys. zł, z tego 175 758 tys. zł ze środków rezerwy celowej i 200 000 tys. zł z FP. Z powyższych kwot rozdysponowano pomiędzy wojewodów środki z rezerwy celowej w wysokości 163 567 tys. zł oraz z FP w kwocie 184 714 tys. zł. W drugim konkursie, skierowanym do gmin, z rezerwy celowej rozdysponowano pomiędzy wojewodów środki w kwocie 10 132 tys. zł.

W 2019 r. utworzono około 15 tys. nowych miejsc opieki i dofinansowano około 66,8 tys. miejsc (stan na koniec grudnia 2019 r.). Z wyjaśnień Ministerstwa wynika, że dzięki działaniom wynikającym z Programu *Maluch+* odsetek dzieci w wieku 1-2 lata objętych takimi formami opieki jak żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun, wzrósł z 19,3% na koniec 2018 r. do 23,2% na koniec 2019 r.

Zgodnie z załącznikiem nr 30 do Programu *Maluch+* sprawozdania wojewódzkie z realizacji *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch+ za 2019 rok* (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2020 r.) sporządza się do dnia 20 maja 2020 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi wykonania wydatków z rezerwy celowej na realizację Programu *Maluch+* w 2019 r.

(akta kontroli str. 858-877)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2019 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

³⁴ W 2019 r. wypłacono łącznie 4 499 864 świadczenia, z tego 4 443 099 świadczenia w kwocie 300 zł = 1 331 748 000 zł; 3939 świadczenia w kwocie 150 zł (tzw. opieka naprzemienna) = 590 850 zł. Gmina Czernica wypłaciła w 2019 r. wyrównanie w kwocie 160 zł do pełnej należnej wartości świadczenia za 2018 r., natomiast gmina Zawiercie wykazała w sprawozdaniu kwotę 4 zł, jako świadczenie nienależnie pobrane, nieodzyskane. Powiaty wypłaciły 56 765 świadczeń w kwocie 300 zł, z tym, że powiat opolski zwrócił kwotę 5 zł natomiast powiat rypiński kwotę 4 zł, w związku z niewykorzystaniem pełnej kwoty świadczenia.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2019 r.³⁵ nie zostały określone cele i mierniki na poziomie funkcji 11, z uwagi na bezpieczeństwo państwa oraz funkcji 22 z uwagi na możliwość odstąpienia od definiowania celów i mierników na poszczególnych szczeblach tej funkcji. 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 pięć niżej wymienionych podzadań w ramach trzech zadań:

- 13.4.1.W *Wsparcie rodzin wychowujących dzieci i opiekujących się osobami niepełnosprawnymi* (zadanie 13.4.W *Wsparanie rodziny*) – wydatkowano kwotę 13 299,8 tys. zł, tj. 96,5% 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 *Wsparanie rodziny*) – wydatkowano kwotę 761 tys. zł, tj. 99,6% 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 76%, a osiągnięto na poziomie 76,6%. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 13.4.3 *Wykonywanie zadań z zakresu przysposobienia* (zadanie 13.4.W *Wsparanie rodziny*) – wydatkowano kwotę 355 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Dla realizacji celu: Stworzenie dziecku trwałego i stabilnego środowiska rodzinnego ustalono miernik Liczba dzieci przysposobionych (w tys.). Wielkość tego miernika określono na poziomie 2,3 tys. dzieci i taki poziom osiągnięto. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 14.2.4 *Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy* (zadanie 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy*) – wydatkowano kwotę 119 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Dla realizacji celu: Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn określono miernik: Liczba działań podejmowanych na rzecz zmiany świadomości społecznej w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, w które jest zaangażowane MRPiPS. Wielkość tego miernika określono na poziomie 25, a osiągnięto 33, co było spowodowane m.in. większym zainteresowaniem podmiotów zewnętrznych współpracą z MRPiPS w zakresie realizacji zadań w obszarze równości szans (m.in. patronaty nad wydarzeniami, prezentacje wypracowanych w MRPiPS narzędzi podczas różnych wydarzeń). Działania te miały związek zarówno z intensyfikacją działań dotyczących przeciwdziałania zjawisku luki płacowej, jak i wsparciem dla popularyzacji mechanizmów godzenia ról prywatnych/rodzinnych z zawodowymi. Pomiaru miernika dokonywano w cyklu rocznym.
- 22.1.1.W *Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* (zadanie 22.1.W *Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*) – wydatkowano 3376,8 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 183, ze zm.

Na poziomie funkcji 22 odstąpiono od określenia celów i mierników zgodnie z ww. rozporządzeniem.

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.

Minister prowadził monitoring realizacji zadań i podzadań oraz wykonania określonych dla nich mierników w okresie sprawozdawczym, a także w okresie planowania zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁶ oraz rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 888-928, 1078, 1081, 1093-1109)

W 2019 r. NIK przeprowadziła w MRPiPS kontrolę pn. *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu*³⁷. W ramach ww. kontroli, NIK skierowała do MRPiPS następujące wnioski: zapewnienie, aby treść formułowanych celów podzadań i działań, a także samych podzadań i działań wskazywały na czynności operacyjne; ścisłe wiązanie planowania wartości mierników z planowanymi wydatkami; wypracowanie zasady wykonywania regularnej kontroli i nadzoru nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, sprawowanych na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnej MRPiPS wynika, że planowanie na kolejny rok zakończyło się przed sporządzeniem przez NIK zaleceń pokontrolnych i jak dotąd nie było możliwości wprowadzenia zmian w miernikach. Zaznaczono, że w najbliższym możliwym terminie zgodnym z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Departament Analiz Ekonomicznych przekaze informację do komórek wprowadzających cele i mierniki wraz z ich wartościami, z prośbą o wzięcie pod uwagę zaleceń pokontrolnych NIK i ponowne sprawdzenie celów i mierników, za które odpowiadają.

W związku z powyższymi wnioskami sformułowane przez NIK pozostają do realizacji.

(akta kontroli str. 888-928)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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 ufp, 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.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

³⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 16 grudnia 2019 r., KBF.410.003.06.2019. Kontrola obejmowała lata 2016-2019 (I połowa). NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości: 1) Tytuły działań sformułowane w układzie zadaniowym w MRPiPS w 2019 r. cechowała rozległa tematyka; 2) Pomimo zmiany limitów wydatków nie zmieniano wartości mierników; 3) Do pomiaru celu przyjęto miernik, który nie odnosi się do istoty rezultatu, jaki powinien być uzyskany w wyniku realizacji celu.

Zrealizowane kontrole oraz zadania audytowe dotyczyły obszarów działalności Ministerstwa, jako jednej instytucji (nie wyszczególniono części 63)³⁸.

W 2019 r. Wydział Kontroli do spraw Pracy w Biurze Kontroli i Audytu przeprowadził 29 kontroli, w tym 28 kontroli planowych i jedną kontrolę pozaplanową, a Wydział Kontroli do spraw Zabezpieczenia Społecznego i Rodziny w Biurze Kontroli i Audytu przeprowadził 17 kontroli planowych, w tym jedną kontrolę wewnętrzną. Kontrole zewnętrzne objęły m.in. działanie i bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych, realizację obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych, wypełniania przez fundacje obowiązków wynikających z ustawy w zakresie przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

(akta kontroli str. 929-1018)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Pozytywną ocenę uzasadniają wyniki badania próby wydatków objętych szczegółowym badaniem (64,9% wydatków poniesionych w cz. 63). Wydatki zostały zrealizowane zgodnie z planem wydatków na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Przy wydatkowaniu środków zachowano 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 2019 r., osiągnięto cele prowadzonej działalności. NIK zwraca uwagę, że w 2019 r. w cz. 63 wydanie decyzji o blokadzie wydatków budżetu państwa dopiero w dwóch ostatnich miesiącach roku miało wpływ na możliwość rozdysponowania tych środków przez Ministra Finansów jeszcze w roku budżetowym 2019.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2019 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 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 63 na podstawie sprawozdań jednostkowych własnych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone

³⁸ Szczegółowy opis w zakresie zrealizowanych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz zadań audytowych został zamieszczony w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 31 – Praca.

terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 306-317, 319-326, 331-338, 385-413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem uwag i nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od ich formułowania.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁹ 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. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z s ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁰, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, 16 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola

.....
podpis

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

⁴⁰ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.