



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2010r.
Tekst jednolity

**Pan
Wojciech Skiba
Prezes Zarządu
Państwowego Funduszu
Osób Niepełnosprawnych**

KPZ-4100-09-01/2010
P/09/104

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, skontrolowała Biuro Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakresie wykonania planu finansowego Funduszu w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu w 2009 r.

1. Według stanu na koniec 2009 r. należności PFRON wyniosły 715.920,8 tys. zł i były wyższe o 212.636,8 tys. zł, tj. o 42,2% od kwoty przewidzianej w planie finansowym Funduszu. W ogólnej kwocie należności - 99,6% to należności przeterminowane.

W ocenie NIK, podejmowane przez Wydział Wpłat Obowiązkowych Funduszu działania nie dają pewności, że wykazane należności z tytułu wpłat pracodawców (585.643,7 tys. zł) kiedykolwiek wpłyną do PFRON. Jak ustalono, pomimo wystosowania w 2009 r. do dłużników 8.814 wezwań do zapłaty, wystawienia 3.556 upomnień oraz 2.562 tytułów wykonawczych, w wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano zaledwie 14.047,8 tys. zł, tj. o 36,3% mniej niż w 2008 r.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

Ponadto, NIK zwraca uwagę na fakt, że 74,8% należności z tytułu wpłat pracodawców (438.119 tys. zł) objęta jest odpisami aktualizującymi.

W 2009 r., na podstawie uchwał Zarządu Funduszu, utworzono odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu wpłat na PFRON w odniesieniu do 1.972 podmiotów, posiadających zaległości w łącznej kwocie 88.871,5 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w 3 z 18 badanych spraw, odpisy utworzone zostały w 2009 r., pomimo że dotyczyły one należności powstałych w latach 2004/2006, 2007/2008 i 2004/2009. Zgodnie z uchwałą Zarządu Funduszu², odpisy te powinny być utworzone, jeżeli od terminu wymagalności zapłaty upłynęło 6 m-cy. Należy przy tym podkreślić, że brak odpisów na zaległości dwóch podmiotów w łącznej kwocie 1.751 tys. zł ujawniony został w wyniku prowadzonego przez Fundusz monitoringu dopiero w 2009 r., a zaległość jednego podmiotu w kwocie 503,1 tys. zł powstała w związku ze zmianą zasad rozliczania jednostek z resortu obrony narodowej.

Z ustaleń kontroli wynika, że w marcu 2009 r. MPiPS zwróciło uwagę³, że podmiotem wpłat na PFRON, o którym mowa w art. 21 ust.1 ustawy o rehabilitacji, jest pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, a nie dysponent środków budżetowych. Tymczasem, Fundusz przyjmował zbiorcze rozliczenia od dysponenta środków budżetowych łącznie za kilku pracodawców z resortu obrony narodowej. Pracodawców tych zobowiązano do złożenia deklaracji lub informacji przez każdego oddzielnie za kilka lat wstecz, co spowodowało, że u jednych podmiotów wystąpiła zaległość, na którą należało utworzyć odpis aktualizujący, u innych zaś wystąpiła nadpłata, którą Fundusz był zobowiązany do zwrotu.

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 24 zwróconych nadpłat - objętych badaniem - 12 zwrotów, w łącznej kwocie 3.160 tys. zł, dokonano podmiotom z resoru obrony narodowej.

2. W 2009 r., zarachowano odsetki w łącznej kwocie 928,7 tys. zł z tytułu zobowiązań PFRON, tj. o 613,6 tys. zł (194,7%) wyższe niż w 2008 r., w tym: 606,6 tys. zł w związku ze zwrotem nadpłat z tytułu obowiązkowych wpłat na Fundusz, 191,2 tys. zł w związku z wypłatą dofinansowania w ramach SODiR oraz 131,0 tys. zł z pozostałych tytułów.

² Uchwała Nr 591/2006 Zarządu PFRON z dnia 17.11.2006 r. w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat.

³ Pismo z dnia 03 marca 2009 r. znak: BON-I-52312-75-LK/2009.

Z ustaleń kontroli wynika, że faktycznie wypłacono 922,9 tys. zł, gdyż kwota 5,8 tys. zł była korektą błędnego księgowania w 2003 r.⁴

W ocenie NIK, odsetki wypłacone w 2009 r. w kwocie 585,7 tys. zł są skutkiem nierzetelnych oraz/lub opieszłych działań PFRON wobec:

- Uniwersytetu Wrocławskiego, któremu zwrócono kwotę 2.905,4 tys. zł oraz wypłacono odsetki w kwocie 419,7 tys. zł, kończąc w ten sposób ponad 9 letnie postępowanie w sprawie umorzenia zobowiązania podmiotu za 1999 r. z tytułu obowiązkowych wpłat na Fundusz;

- Publicznego Gimnazjum, któremu zwrócono nadpłatę 48,9 tys. zł oraz wypłacono odsetki w wysokości 11,8 tys. zł w związku z uchynieniem decyzji Prezesa Zarządu Funduszu określającej zobowiązanie tego podmiotu z tytułu obowiązkowych wpłat na Fundusz;

- Przedsiębiorstwa Transportowo-Sprzętowego, któremu zwrócono nadpłatę w kwocie 5,1 tys. zł oraz wypłacono odsetki w wysokości 3,7 tys. zł, w związku z zakończeniem postępowania w sprawie zobowiązań podmiotu za okres od października 1998 r. do maja 1999 r., dopiero w listopadzie 2009 r., pomimo że decyzja MPiPS regulująca tę kwestię wpłynęła do Funduszu we wrześniu 2007 r.;

- PUH „REM-MAL” S.C., której zwrócono nadpłatę w kwocie 33,7 tys. zł oraz wypłacono odsetki w wysokości 5,0 tys. zł w związku z błędnie prowadzonym postępowaniem, w którym określano – w latach 2004 – 2007 - zobowiązania tej Spółki, pomimo że nie funkcjonowała ona w obrocie gospodarczym od marca 2001 r.;

- GEMII Sp. z o.o., której wypłacono odsetki w wysokości 145,5 tys. zł w związku z odmową wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych od stycznia 2005 r. z powodu zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat. Faktycznie podmiot ten takich zaległości nie posiadał i przysługiwało mu dofinansowanie, a w okresie późniejszym także refundacja składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.

Ponadto, w 2009 r. niegospodarnie wydatkowano 50 tys. zł w związku z zapłaceniem odsetek z tytułu nieterminowego zwrotu dotacji budżetowej, przekazanej Funduszowi na realizację zadań w 2008 r., na co NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w roku poprzednim⁵.

3. W 2009 r. ujawnione zostały przez Fundusz przedawnienia z tytułu należnych wpłat od 48 podmiotów w łącznej wysokości 848,2 tys. zł. Według analizy sporządzonej przez

⁴ W 2003 r., Wydział Wpłat Obowiązkowych Funduszu zaksięgował kwotę 5.837,63 zł na koncie „Rozrachunki z tytułu wpłat pracodawców” zamiast na koncie „Koszty z tytułu odsetek zwróconych pracodawcom”.

⁵ Wystąpienie pokontrolne z dnia 23.04.2009 r. znak: KPZ-410-08-01/2009 P/08/109.

PFRON, z winy Funduszu przedawniły się zobowiązania 11 podmiotów na łączną kwotę 68,5 tys. zł, a z winy nie leżącej po stronie Funduszu zobowiązania 37 podmiotów w wysokości 779,6 tys. zł, tj. 91,9% ogółu wykazanych przedawnień. W ocenie NIK, działalność Wydziału Wpłat Obowiązkowych PFRON w zakresie spisywania przedawnionych należności w księgach Funduszu jest nierzetelna i nie daje gwarancji, że ujawnione zostały wszystkie należności z tytułu wpłat pracodawców, których nie można dochodzić w postępowaniu egzekucyjnym.

Na podstawie kontroli 10 spraw, w których spisano w 2009 r. przedawnione należności w łącznej kwocie 259.675,52 zł (30,6% ogółu) ustalono, że o wystąpieniu przedawnień w tych podmiotach Fundusz posiadał wiedzę już w latach wcześniejszych. Ponadto, w toku kontroli stwierdzono, że przedawnienia kwalifikowane były do przyczyn niezależnych od PFRON np. „nieskuteczna egzekucja”, czy „przewlekłe postępowanie odwoławcze przed organem II instancji”, podczas gdy spowodowane były one głównie przewlekłością postępowania ale w Funduszu.

4. W okresie objętym kontrolą, rozpatrzonych zostało 1.680 wniosków pracodawców z prośbą o zastosowanie ulg we wpłatach na Fundusz poprzez umorzenie, odroczenie bądź rozłożenie na raty. Na podstawie kontroli dokumentacji 36 podmiotów ubiegających się o ulgi, w 10 sprawach stwierdzono nieprzestrzeganie art. 139 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶. Np. decyzja w sprawie wniosku złożonego w dniu 12.04.2000 r. przez Uniwersytet Wrocławski wydana została dopiero 25.11.2008 r.; decyzja w sprawie wniosku złożonego w dniu 15.07.2008 r. przez „UNIONTEX” Sp. z o.o. wydana została 06.10.2009 r.; decyzja w sprawie wniosku złożonego w dniu 29.08.2008 r. przez Zakład Produkcyjny P.A. wydana została 07.05.2009 r.

Z ustaleń kontroli wynika także, że Prezes Zarządu PFRON rozkładał na raty zaległości podmiotom, pomimo że przedstawiane przez nich dokumenty nieuzasadniały podjęcia takich decyzji z uwagi m.in. na ich możliwości płatnicze. Np. pozytywnie rozpatrzone zostały wnioski Fundacji Szkoły Społecznej, Salonu Mody „Dominika”, Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego „AGAMARK”, natomiast odmówiono udzielenia ulgi np. „ALTOM” T.G. Działanie takie, w ocenie NIK, było niegospodarne i niezgodne

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm. - załatwienie sprawy powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

z art. 49 ust. 5c ustawy o rehabilitacji⁷ oraz świadczy o nierównym traktowaniu ubiegających się o udzieleniu ulg.

5. Kontrola 6 umów, spośród 77 zawartych w Biurze PFRON, na podstawie których wypłacono dofinansowania w kwocie 22.756,4 tys. zł (35% kwoty wydatkowanej przez Biuro PFRON w 2009 r.) do projektów realizowanych od 2009 r. w ramach nowego zadania ustawowego PFRON⁸ (art. 36 ustawy o rehabilitacji) wykazała, że przyjęte przez Zarząd Funduszu *„Zasady zlecania przez PFRON zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym”*⁹ nie zabezpieczały racjonalnego i gospodarnego wykorzystania środków:

- Fundusz, w ramach umowy z PSOUU¹⁰, udzielił dofinansowania w kwocie 111,3 tys. zł, m.in. na przeprowadzenie cyklu szkoleń z zakresu prawa, zarządzania i funkcjonowania organizacji pozarządowych, form współpracy ze środowiskiem lokalnym oraz pozyskiwania środków na działalność związaną z rehabilitacją i integracją osób niepełnosprawnych, pomimo iż § 1 pkt 3 rozporządzenia MPiPS w sprawie rodzajów zadań zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym¹¹ jednoznacznie stanowi, iż ze środków PFRON może być zlecone organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów ale dla osób bezpośrednio zaangażowanych w proces rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Brak rozeznania, co do faktycznych kosztów aktu notarialnego, spowodował, iż Fundusz przyznał na zabezpieczenie ww. umowy w formie aktu notarialnego - kwotę ponad dwukrotnie wyższą od faktycznie poniesionej. W trakcie realizacji umowy Fundusz wyraził zgodę na „przesunięcie” części przyznanego na ten cel dofinansowania tj. kwoty 16,7 tys. zł na inne cele, głównie na materiały biurowe lub usługi telekomunikacyjne.

Fundusz zakwestionował wprawdzie w zawartej już umowie z PSOUU kwotę 16,5 tys. zł¹² na koszty związane z wydaniem publikacji, która nie miała bezpośredniego związku z realizowanym przez Stowarzyszenie projektem, ale nie obniżył jednocześnie

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

⁸ Od 2009 r. Fundusz realizował projekty w ramach zadań zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, analogiczne do zadań współfinansowanych do końca 2008 r. w ramach programu „Partner III”.

⁹ Zwane dalej „Zasadami”.

¹⁰ Nr ZZB/000031/BF/D z dnia 6.04.2009 r. zawartej z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. Nr 29, poz. 172).

¹² Na koszty związane z wydaniem 500 egz. raportu końcowego z realizacji projektów realizowanych przez Biuro ZG PSOUU w latach 2008-2009.

dofinansowania o tę kwotę. Wyrażono natomiast zgodę na jej przesunięcie na inne wydawnictwo, które nie było uwzględnione we wniosku.

W ww. umowie zaakceptowano wkład pracy wolontariusza, np. studenta prawa – skalkulowany na podstawie stawki 130 zł/godz. - równej wynagrodzeniu radcy prawnego, adwokata), tj. ponad 10-krotnie wyższej niż określona w „Zasadach”¹³. W ocenie NIK, zawyżono tym samym udział własny PSOUU w realizacji zadania.

Z ustaleń kontroli wynika, iż – pomimo, że Fundusz zagwarantował sobie w umowie możliwość przeprowadzenia kontroli w każdym czasie – PFRON przekazał PSOUU kwotę 27,0 tys. zł na wykonanie audytu zadania, realizowanego przez to Stowarzyszenie w ramach zawartej umowy.

- W trakcie realizacji przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji umowy nr ZZB/000034/BF/D, zmieniono strukturę finansowania poprzez zwiększenie o 265,6 tys. zł (o 44%) dofinansowania kosztów osobowych administracji i obsługi zadań oraz kosztów funkcjonowania jednostek wskazanych do obsługi zadań¹⁴ przy jednoczesnym zmniejszeniu łącznie o 218,6 tys. zł m.in. dofinansowania do kosztów osobowych pracowników merytorycznych i kosztów związanych z uczestnictwem beneficjentów ostatecznych.

Ponadto, w ramach ww. umowy, Fundusz wyraził zgodę na sfinansowanie ze środków PFRON występu „gwiazdy” Wielkiej Gali w ramach zadania „*Promocja aktywności społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością (...)*”, pomimo iż wydatek ten w kwocie 24,0 tys. zł miał być sfinansowany przez Stowarzyszenie. NIK ocenia to jako niecelowe i niegospodarne.

- Fundusz przekazał środki w wysokości 5.300 zł na opłacenie aktu notarialnego, zabezpieczającego prawidłową realizację umowy nr ZZB/000076/BF/D o udzielonym łącznym dofinansowaniu w kwocie 377 tys. zł, pomimo że zgodnie z postanowieniem rozdz. VI pkt 5 „Zasad” - notarialne oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji jest wymagane, gdy kwota dofinansowania ze środków PFRON wynosi ponad 500 tys. zł.

- NIK zwraca uwagę, że do lutego 2010 r. nie rozliczono niektórych umów, realizowanych w 2007 i 2008 r. np. w ramach programów PARTNER lub OION (m.in. z Polskim

¹³ W „Zasadach” przyjęto, że wolontariusz powinien posiadać kwalifikacje i spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanej pracy. Jeśli wykonuje on pracę taką jak stały personel, to kalkulacja wkładu jego pracy musi być dokonana w oparciu o stawki obowiązujące dla tego personelu; w pozostałych przypadkach przyjmuje się, iż wartość pracy jednego wolontariusza nie może przekroczyć kwoty 12 zł za jedną godzinę pracy.

¹⁴ Np.: w zad. 1b - zwiększono o 186% (z 20.000 do 57.203 zł) koszty osobowe administracji i obsługi zadania i o 292% (z 25.000 zł do 97.253 zł) – koszty funkcjonowania jednostek, w zad. 1e – zwiększono o 357% (z 10.000 zł do 45.747 zł) koszty funkcjonowania jednostek, w zad. 1h – zwiększono o 230% (z 15.000 zł do 49.433 zł) koszty funkcjonowania jednostek.

Związkiem Głuchych – kwota 9.788,0 tys. zł¹⁵ oraz kwota 8.000,0 tys. zł¹⁶). Podmioty te otrzymywały dofinansowania na realizację kolejnych zadań, w większości analogicznych, jak w nierozliczonych umowach.

Z ustaleń kontroli wynika, że Fundusz nie dokonywał także weryfikacji przedłożonej dokumentacji w ramach umów aktualnie realizowanych. Np. PZG przedłożył w sierpniu 2009 r. do rozliczenia częściowego siedem zadań, z których Fundusz rozliczył dwa, pozostawiając weryfikację pozostałych - do czasu końcowego rozliczenia dofinansowania.

W ocenie NIK, skutkuje to brakiem wiedzy o faktycznej realizacji zadań, a tym samym zasadności poniesionych wydatków ze środków PFRON.

Na realizację umów, niewątpliwy wpływ – zdaniem NIK - mogą mieć także terminy podejmowanych decyzji lub zawieranych aneksów. Polski Związek Głuchych, w okresie czerwiec-październik 2009 r., kilkakrotnie występował o zaakceptowanie zmian w budżecie oraz aneksowanie umowy nr ZZB/000028/BF/D, Pełnomocnicy Zarządu Funduszu zaakceptowali je dopiero 27.10.2009 r. a aneks podpisano w lutym 2010 r.

6. W zakresie realizacji projektów systemowych (pilotażowych) w ramach PO KL, NIK zwraca uwagę na:

- W przypadku jednego z trzech zakończonych projektów¹⁷ nie osiągnięto założonych wskaźników rezultatu, pomimo iż na jego realizację wydatkowano 3.740,4 tys. zł, tj. 94% wartości projektu. Niektóre z nich zostały osiągnięte np.: w 60% (osoby, które znajdują pracę), w 51,4% (osoby, które podnoszą kwalifikacje zawodowe), w 59% (osoby, które skorzystają z warsztatów aktywizacji zawodowej), w 55% (warsztaty dla rodzin beneficjentów ostatecznych projektu) - w związku z trudnościami w rekrutacji uczestników projektu¹⁸. Zdaniem NIK, może to świadczyć o braku rozeznania, co do faktycznych potrzeb i możliwości realizacji projektu w takim zakresie.

- We wnioskach o płatność Fundusz przedstawił 24.571,8 tys. zł, tj. 80,5% kwoty wskazanej w pierwotnie zawartych umowach, np. w ramach umowy „*Wsparcie osób z zaburzeniami psychicznymi (...)*”, wniosek złożono z opóźnieniem miesięcznym na kwotę 33 zł (powinien być na kwotę 696,8 tys. zł), a w ramach umowy „*Wsparcie osób niesłyszących (...)*” - na kwotę 48,8 tys. zł, zamiast na 531,3 tys. zł.

¹⁵ Termin złożenia rozliczenia - 31.03.2008 r.

¹⁶ Termin złożenia rozliczenia – 31.03.2009 r.

¹⁷ „*Wsparcie osób niewidomych (...)*”.

¹⁸ Uczestnictwo (po stronie Polskiego Związku Niewidomych) w projekcie zakończyło 219 osób na 300 planowanych.

- Prawie wszystkie z 51 wniosków o płatność, które Fundusz złożył do CRZL w 2009 r., były po kilka razy korygowane i w rezultacie zatwierdzone zostały nawet po 5-6 miesiącach od pierwotnej daty ich złożenia. NIK nie kwestionuje wyjaśnień PFRON, że było to spowodowane m.in.: wstrzymywaniem zatwierdzania wydatków w związku z kontrolami doraźnymi przeprowadzanymi przez CRZL u partnerów realizujących projekty, błędami w dokumentacji przesyłanej przez partnerów do Funduszu; długotrwałym okresem weryfikacji wniosków przez CRZL; zmianami wytycznych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dotyczących zasad finansowania PO KL, jak również zmianami w interpretacji zapisów w dokumentach programowych.

7. W ocenie NIK, nierzetelnie zaplanowano środki na realizację programu „Wyrównywanie różnic między regionami”. Pomimo, iż nie była jeszcze znana wysokość zapotrzebowania na środki przez samorządy¹⁹, Fundusz wystąpił do MPiPS²⁰ o zwiększenie planu finansowego na to zadanie o 15.930 tys. zł (31,9%)²¹. Taka sytuacja spowodowała, iż Oddziały Funduszu wydatkowały na realizację tego zadania 42.676,2 tys. zł, tj. tylko 64,7% środków planowanych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w porównaniu z 2008 r. zmalała o 46% liczba projektów złożonych o dofinansowanie w ramach tego zadania. Zdaniem NIK, przyczyną tego były, nie tylko, jak wyjaśniono, m.in. trudna sytuacja gospodarcza samorządów, późny termin na składanie wniosków przez samorządy, czy też zakwalifikowanie nielicznych projektów do uczestnictwa w obszarze E, ale także – na co wskazał audyt wewnętrzny – wprowadzone od 2009 r. zmiany w programie²². Skutkiem tych zmian było wykluczenie z możliwości ubiegania się o środki wielu powiatów, w których stopa bezrobocia była bardzo wysoka i które, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, w szczególności powinny być beneficjentami tego programu²³.

¹⁹ Termin na składanie wniosków o dofinansowanie z PFRON, przez samorządy, został wyznaczony do dnia 3.08.2009 r. a Oddziały PFRON, po dokonaniu weryfikacji wniosków złożonych w programie, zobowiązane zostały do przekazania zapotrzebowania na środki finansowe w terminie do dnia 30.09.2009 r.

²⁰ W dniu 17.09.2009 r. Z-ca Prezesa Zarządu PFRON wystąpił do MPiPS na wniosek Wydziału WP.

²¹ W uzasadnieniu podano, iż wysokość środków zaplanowanych w ustawie budżetowej (50.000 tys. zł) jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

²² M.in. zastosowanie wskaźnika PKB dla podregionów jako jedyne kryterium dopuszczającego do udziału w programie.

²³ W dniu 16.10.2009 r. ukazało się nowe obwieszczenie Prezesa GUS w sprawie szacunków wartości PKB na jednego mieszkańca i, jak wyjaśniono, zaistniała prawie pełna korelacja pomiędzy niskim PKB na terenie podregionu a wysoką stopą bezrobocia na terenie powiatów z podregionu (kryterium PKB poniżej 90% średniego PKB w kraju nie spełnia jedynie 18 na 379 powiatów o stopie bezrobocia przekraczającej 110% stopy bezrobocia w kraju).

Ponadto, NIK zwraca uwagę na nierzetelne zabezpieczenie interesów Funduszu w umowach zawieranych z jednostkami samorządowymi, w ramach programu „Wyrównywanie różnic między regionami”:

- Pomimo, iż ustalenia kontroli wewnętrznej Funduszu²⁴ wskazały na nieprawidłowości skutkujące zwrotem dofinansowania w kwocie 183.850 zł wraz z odsetkami, które gmina miejska Kraków przekazała Przedsiębiorstwu „Profil A” Sp. z o. o. na utworzenie 8 stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych - Prezydent Krakowa zwrócił je do PFRON dopiero po odzyskaniu ich od ww. podmiotu, pomimo, iż to Prezydent był stroną umowy z Funduszem. NIK zauważa zmiany wprowadzone we wzorze umowy zawieranej przez PFRON z jednostkami samorządu terytorialnego, które w przyszłości powinny zapobiec powyższym nieprawidłowościom;

- W dniu 18.02.2010 r., na podstawie Informacji Wydziału Kontroli²⁵, Zarząd PFRON odstąpił od zobowiązania starostów 2 powiatów²⁶ do zwrotu środków dofinansowania (wraz z należnymi odsetkami) przekazanych przez Fundusz odpowiednio w kwotach 46,0 tys. zł i 91,2 tys. zł, pomimo, iż w poprzedniej Informacji WK²⁷ w tej samej sprawie (z maja 2009 r.) rekomendowano zwrot środków przez ww. jednostki w związku z niestosowaniem ustawy - Prawo zamówień publicznych. Zmiana przez PFRON stanowiska w powyższej sprawie wynikała z opinii radcy prawnego Funduszu, wydanej w dniu 29.05.2009 r. W ocenie NIK, działania Zarządu Funduszu w tym zakresie były nieuzasadnione, bowiem zgodnie z procedurami realizacji programu „wyrównywania różnic między regionami”²⁸, zapisami w zawartych umowach (§ 3 ust. 3) oraz ustawą – Prawo zamówień publicznych, podmioty te zobowiązane są do przestrzegania, a więc stosowania ww. regulacji prawnych, a tym samym do zwrotu uzyskanych dofinansowań ze środków PFRON.

8. Z ustaleń kontroli wynika, że wprawdzie podjęto działania zmierzające do realizacji wniosku pokontrolnego, sformułowanego po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2007 r.²⁹ - w zakresie doprecyzowania wymagań dotyczących wykształcenia i szkoleń, niezbędnych do pełnienia funkcji trenera pracy w pracy z osobami niepełnosprawnymi, w ramach pilotażowego programu „Trener pracy”, ale okazały się one nieskuteczne. NIK zwraca także uwagę na działania Funduszu związane z realizacją wniosku sformułowanego

²⁴ Informacja nr 12/2009 przedstawiona Zarządowi PFRON w dniu 21.01.2009 r.

²⁵ Informacja Wydziału Kontroli - nr 7/2010 z kontroli 5 jednostek samorządu terytorialnego.

²⁶ W Suchej Beskidzkiej i Brzesku.

²⁷ Informacja Wydziału Kontroli nr 45/2009 z dnia 05.05.2009 r.

²⁸ Przyjęte uchwałą Zarządu Funduszu Nr 173/2007 z dnia 27.03.2007 r.

²⁹ KPZ-41007-1-08, z dnia 21 kwietnia 2008 r.

po kolejnej kontroli wykonania planu finansowego PFRON³⁰ - o dokonanie weryfikacji tego programu, w zakresie uszczegółowienia katalogu kosztów kwalifikowanych³¹. Propozycje zmian do programu zostały przedłożone Radzie Nadzorczej PFRON dopiero w dniu 11.12.2009 r., a zaakceptowane przez ten organ w marcu 2010 r.³²

9. Na realizację dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych Fundusz wydał 2.286.498,8 tys. zł, w tym kwota 652.794,1 tys. zł pochodziła z dotacji celowej budżetu Państwa.

W 2009 r., podobnie jak w latach 2006-2007, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych realizowane było także w ramach projektów SPO RZL, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej: „Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy II” oraz „Wsparcie i utrzymanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym”. Projekty te pozwoliły na zmniejszenie wydatków w ramach SODiR o 228.791,1 tys. zł, tj. o wkład własny Funduszu oraz wydatki uznane za kwalifikowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Gdyby nie przekięgowano wydatków, poniesionych za pośrednictwem SODiR, to w 2009 r. na dofinansowanie wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników Fundusz wydatkowałby 2.515.289,8 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że zarówno liczba pracodawców, jak i osób niepełnosprawnych uczestniczących w projektach wykazana została w efektach ustawowego zadania, realizowanego przez Fundusz na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji.

Z ustaleń kontroli wynika, że pracownicy Funduszu skontrolowali 282 pracodawców, uczestniczących w ww. projektach, a wydatki z tego tytułu w wysokości 166,2 tys. zł (w tym 46,8 tys. zł ze środków Funduszu) w całości zostały rozliczone w tych projektach. W co czwartym, podmiocie wytypowanym do kontroli, w projektach uczestniczyło od 1 do 3 osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

W ocenie NIK, zbędne było zlecenie audytu aplikacji SODiR, po wdrożeniu jej nowej wersji w lipcu 2009 r., co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem 30,5 tys. zł. Jak ustalono w trakcie kontroli, wolne i niestabilne działania aplikacji zostało zgłoszone serwisowi wykonawcy, który - w ramach gwarancji i w terminach w niej określonych – naprawił usterkę.

30 KPZ-410-08-01/2009 z dnia 23.04.2009 r.

31 Które będą sfinansowane ze środków PFRON.

32 Zarząd Funduszu mógł opracować nowe zasady kwalifikowalności wydatków dopiero po zaakceptowaniu zmian w programie przez RN Funduszu.

10. Na dofinansowanie - w wysokości do 50% - oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych przez zpch, Fundusz wydał 4.606,5 tys. zł. Na podstawie 36 spraw objętych kontrolą, o łącznym dofinansowaniu 1.824,9 tys. zł (27,4% ogółu) ustalono, że 27 zpch miało zawarte umowy kredytowe m.in. na kredyty bieżące, obrotowe, na sfinansowanie bieżącej działalności gospodarczej oraz na linie kredytowe na rachunkach bieżących firm. Z umów tych nie wynikało, że zaciągnięte kredyty będą wykorzystane na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, do czego zobowiązuje art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

11. Według stanu na koniec 2009 r. Fundusz prowadził 316 spraw (bez ZFRON) dotyczących windykacji należności cywilnoprawnych o łącznej kwocie 110.721,6 tys. zł. W wyniku podejmowanych działań odzyskano 4.571,0 tys. zł, tj. o 19,4% mniej niż w 2008 r.

W 2009 r., Zarząd Funduszu rozwiązał umowy o dofinansowanie 4 projektów³³, realizowanych przez Caritas Diecezji Płockiej i zażądał zwrotu wypłaconych przez PFRON środków finansowych w łącznej kwocie 16.224,6 tys. zł wraz z należnymi odsetkami. Na nieprawidłowości w realizowanych projektach przez Caritas Diecezji Płockiej, NIK wskazywała już podczas kontroli wykonania planu finansowego PFRON za 2006 r. Przywoływano wówczas ustalenia Wydziału Kontroli Funduszu i propozycje rozwiązania umów, na podstawie których - według stanu na koniec 2006 r. – udzielono dofinansowania w wysokości 3.421,7 tys. zł. Zarząd Funduszu podjął jednak decyzję o dalszym finansowaniu projektów, co skutkowało przekazaniem kolejnych środków w wysokości 12.802,9 tys. zł. Wcześniej stwierdzone nieprawidłowości miały natomiast zostać wyeliminowane poprzez realizację „programu naprawczego”.

W wyniku kolejnych kontroli, Fundusz stwierdził³⁴, że uzasadnieniem do rozwiązania umów z Caritas Diecezji Płockiej jest nieosiągnięcie celów, określonych w projektach z przyczyn zawinionych przez beneficjenta, nieusunięcie nieprawidłowości w terminie ustalonym przez PFRON, nieprzedłożenie w terminie i na ustalonych zasadach sprawozdań oraz nieprzestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W ocenie NIK, świadczy to o braku nadzoru Funduszu nad realizacją ww. projektów, a tym samym niegospodarnym wydatkowaniu kwoty 12.802,9 tys. zł.

12. W 2009 r. w Biurze PFRON zawarto 213 umów zlecenia, w tym 94 (44,1%) z pracownikami Funduszu. Na ten cel wydatkowano 1.858,7 tys. zł, tj. o 1.068,9 tys. zł

³³ „Pomocna Dłoń”, „Ośrodki Aktywizacji Zawodowej”, „Razem możemy więcej” i „Praca bez barier”.

³⁴ Informacja Nr 6/EFS/2009 oraz Informacja Nr 7/EFS/2009.

(135,4%) więcej niż w 2008 r., w tym kwota 1.202,6 tys. zł rozliczona została w wydatkach projektów współfinansowanych ze środków UE.

Na podstawie kontroli 54 umów zlecenia, w tym 43 zawartych z pracownikami Funduszu - na kwotę 438,6 tys. zł - ustalono, że:

- pracownikom Funduszu powierzano realizację zadań, które powinny być wykonywane – zgodnie z regulaminem organizacyjnym PFRON - w ramach obowiązków służbowych np. nadzór nad realizacją projektów; pełnienie obsługi prawnej; sporządzanie wniosków, umów zlecenia i protokołów odbioru prac; wykonywanie rozliczania umów zlecenia, dekretacji i ewidencji dokumentów księgowych; prowadzenia postępowań z zakresie zamówień publicznych czy też weryfikację dokumentacji przesyłanej przez pracodawców poprzez system SODiR;

- pracownikom Funduszu - w ramach umowy zlecenia - zaproponowano wynagrodzenia znacznie przekraczające wynagrodzenie za realizację takich samych zadań wykonywanych w ramach pełnego etatu np. „weryfikatorzy” zatrudnieni w projekcie EFS - SOD za nieudokumentowany czas pracy w ramach umowy zlecenia otrzymali miesięczne wynagrodzenie przekraczające od 12,5% do 29,6% wynagrodzenia, wynikającego z umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy;

- w ramach umowy zleceń w projekcie „Ogólnopolskie badanie sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych” wypłacane było wynagrodzenie nawet za okres wykraczający poza czas niezbędny, przewidziany na realizację zadań, np.

- a) z kierownikiem Sekcji Zamówień Publicznych zawarta została umowa w dniu 26.05.2009 r. na okres od 1.02.2009 r. do 28.02.2010 r., w której powierzono jej obowiązki specjalisty ds. zamówień publicznych, podczas gdy z zadań przewidzianych do realizacji w projekcie wynikała konieczność przeprowadzenia jedynie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia, które faktycznie trwały łącznie ok. 4 miesiące, natomiast wynagrodzenie wypłacono za 13 miesięcy;

- b) z zastępcą dyrektora Wydziału Obsługi Prawnej zawarta została umowa w dniu 27.04.2009 r. na okres od 1.01.2009 r. do 28.02.2010 r., powierzając jej obsługę prawną projektu, pomimo że w okresie styczeń – marzec 2009 r. obowiązki te sprawował radca prawny zatrudniony w Wydziale Obsługi Prawnej na podstawie umowy o pracę. Dodatkowo należy nadmienić, że obsługa prawna zadań realizowanych przez PFRON należy do Wydziału Obsługi Prawnej, w którym w 2009 r. – poza dyrekcją – zatrudnionych było 8 radców prawnych.

W ocenie NIK, takie działania były niegospodarne. Ponadto, NIK wskazuje, że po raz kolejny Zarząd Funduszu nie zrealizował wniosku dot. wyeliminowania praktyki zawierania umów zleceń z pracownikami PFRON na zadania będące w zakresie obowiązków pracowniczych.

13. W ocenie NIK, niegospodarne było finansowanie ze środków PFRON wynagrodzeń oraz innych kosztów (np. telefonu służbowego) związanych z zatrudnieniem pracownika na stanowisku doradcy Prezesa Zarządu PFRON do realizacji zadań na rzecz Prezesa Rady Nadzorczej Funduszu. Z ustaleń kontroli wynika, że ww. pracownik świadczy pracę w siedzibie MPiPS i na rzecz sekretarza stanu - Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Funduszu, obsługę Rady Nadzorczej sprawuje w PFRON Sekretariat Rady Nadzorczej³⁵, w którym zatrudniano 2 osoby. NIK zwraca uwagę, że w 2009 r. Rada Nadzorcza Funduszu odbyła 3 posiedzenia. Na nieprawidłowości te NIK wskazywała już podczas kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2008 r.

14. W ocenie NIK niegospodarnie wydatkowano:

- kwotę 18,2 tys. zł na organizację 2-dniowego szkolenia wraz z wyżywieniem – w godzinach od 9.00 do 16.15 – w zakresie doskonalenia techniki jazdy samochodem, z czego dla 21 osób tego typu szkolenie nie miało żadnego związku z zakresem zadań wykonywanych w ramach stosunku służbowego. W ocenie NIK, nie można uznać tego szkolenia, jako podnoszenie kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania zadań³⁶. NIK również zwraca uwagę na fakt, że za szkolenie to, w którym miało wziąć udział 26 osób, uiszczono pełną kwotę, wynikającą z umowy, pomimo że w szkoleniu uczestniczyło 24 pracowników Funduszu;

- kwotę 41,9 tys. zł na organizację 3-dniowego szkolenia dla 29 pracowników PFRON z zakresu zarządzania kompetencjami z elementami zarządzania czasem pracy, stanowiącą wyłącznie koszt zakwaterowania i dowozu pracowników do Kazimierza Dolnego. Miejsce szkolenia wskazane zostało przez dyrektora Wydziału Obsługi Prawnej, a następnie zaakceptowane przez Dyrektora Generalnego. Mimo uzyskania znaczącej obniżki ceny przez Hotel&SPA „Król Kazimierz”, średni dzienny koszt pobytu jednego uczestnika wyniósł 482 zł i był prawie 3-krotnie wyższy od kosztu pobytu na 3 dniowym szkoleniu

³⁵ Art. 50 ust. 7 ustawy o rehabilitacji stanowi: „Obsługę Rady Nadzorczej sprawuje Biuro Funduszu.”

³⁶ § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie pozyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach poza szkolnych- Dz. U. Nr 31 poz. 216

zorganizowanym przez PFRON w Centralnym Ośrodku Doskonalenia Kadr Ochrony Środowiska w Dębie k/Serocka (180 zł);

- kwotę 50,6 tys. zł na zorganizowanie 3-dniowego szkolenia dla 42 pracowników Wydziału Wpłat Obowiązkowych – w Domu Architekta w Kazimierzu Dolnym, tj. 401 zł dziennie na jednego uczestnika (łącznie z wynagrodzeniem wykładowców). Organizatorem tego szkolenia był Zakład Usług Szkoleniowych przy Izbie Skarbowej w Zielonej Górze, a wykładowcami byli pracownicy Ministerstwa Finansów.

15. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2009 r. PFRON wypłacił byłym pracownikom łącznie 103,3 tys. zł z tytułu odszkodowań - w związku z rozwiązanymi umowami o pracę - w tym 15,0 tys. zł byłemu dyrektorowi Wydziału Kontroli. W ocenie NIK, rozwiązanie umowy o pracę z tym pracownikiem, za wypowiedzeniem dokonany przez PFRON, było zbyt pochopne. Z treści ugody sądowej, zawartej w dniu 12.10.2009 r. wynika bowiem, że PFRON wyraził zgodę na wypłatę odszkodowania i zmianę trybu rozwiązania umowy o pracę - na porozumienie stron.

16. Kontrola wykazała, iż w 2009 r. dokonano 4 osobom (w tym 2 członkom Zarządu Funduszu) umorzenia wpłat - w łącznej kwocie 2,4 tys. zł - z tytułu przekroczenia miesięcznego limitu kosztów rozmów telefonicznych, finansowanych ze środków PFRON.

Osoby te korzystały z limitów w wysokościach: 700 zł – Prezes Zarządu Funduszu, 600 zł – zastępca Prezesa Zarządu Funduszu; 400 zł – Dyrektor Generalny i 300 zł zastępca dyrektora Wydziału.

W ocenie NIK, było to działanie niegospodarne i niezgodne z zawartymi umowami (§ 3) o używanie służbowego telefonu komórkowego, w których wszyscy pracownicy zobowiązani byli pokrywać koszty, ponad kwotę ustaloną w ww. zarządzeniu.

17. W 2009 r. Fundusz udzielił zamówienia publicznego na przeprowadzenie badania kwestionariuszowego 100.000 osób niepełnosprawnych o wartości 4.392 tys. zł brutto, pomimo że przed opracowaniem Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie dysponował narzędziem badawczym, tj. wzorem kwestionariusza służącym do przeprowadzenia tego badania. Nie przedstawienie w SIWZ dokładnego opisu przedmiotu zamówienia, mającego bezpośredni wpływ na sporządzenie oferty, skutkowało zgłaszaniem licznych zapytań dotyczących narzędzia badawczego oraz prośb ewentualnych wykonawców o udostępnienie go do wglądu. Miało to niewątpliwy wpływ na nieprzystąpienie do przetargu wykonawców, którzy pobrali SIWZ. W rezultacie, w przetargu wziął udział tylko jeden wykonawca. Z ustaleń kontroli wynika, iż narzędzie badawcze przekazane zostało

wykonawcy dopiero w dniu zawarcia umowy (15.06.2009 r.), a jego ostateczny kształt został zatwierdzony przez Komitet Sterujący Projektu dopiero w dniu 30.07.2009 r., tj. po przeprowadzonych badaniach pilotażowych przez wykonawcę i przez niego zgłoszonych sugestiach.

W ocenie NIK, działanie Funduszu utrudniało uczciwą konkurencję, a więc było niezgodne z art. 29 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.³⁷ – Prawo zamówień publicznych.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe uwagi i opinie, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Bieżące monitorowanie należności Funduszu i wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących ich wartość.
- 2) Rzetelne spisywanie przedawnionych należności, tj. w roku, w którym przedawnienie wystąpiło lub zostało ujawnione.
- 3) Terminowe rozliczanie zobowiązań PFRON w celu zminimalizowania kwoty wypłacanych odsetek.
- 4) Terminowe i rzetelne rozpatrywanie wniosków podmiotów ubiegających się o ulgi we wpłatach na PFRON.
- 5) Usprawnienie procedury zlecenia zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, w celu zapewnienia możliwości ich rzetelnej weryfikacji, oraz wyeliminowania dofinansowania kosztów, które nie są niezbędne do ich zrealizowania.
- 6) Bezzwłoczne rozliczenie zadań, realizowanych w ramach umów zawartych w latach 2007-2008.
- 7) Zintensyfikowanie działań windykacyjnych należności cywilnoprawnych Funduszu.
- 8) Zaprzestanie praktyki zawierania umów zleceń z pracownikami PFRON na zadania będące w zakresie obowiązków pracowniczych.
- 9) Gospodarne wydatkowanie środków na szkolenia pracowników Funduszu.
- 10) Wyeliminowanie praktyki umarzania kwot, wynikających z przekroczenia miesięcznego limitu kosztów rozmów telefonicznych, finansowanych ze środków Funduszu.
- 11) Określanie warunków przedmiotu zamówienia publicznego w sposób nienaruszający zasad uczciwej konkurencji.

³⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się o przesłanie przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.