



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.03.2023

Pan  
Krzysztof Michałkiewicz  
Prezes Zarządu  
Państwowego Funduszu  
Rehabilitacji Osób  
Niepełnosprawnych  
Al. Jana Pawła II 13  
00-828 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON lub Fundusz). Al. Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Michałkiewicz, Prezes Zarządu Funduszu, od dnia 15 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/10/2023 z dnia 9 stycznia 2023 r.</li><li>2. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/9/2023 z dnia 5 stycznia 2023 r.</li><li>3. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/20/2023 z dnia 24 stycznia 2023 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: t. I str. 1-8)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego PFRON, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez Fundusz. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– planowanie i realizacja przychodów PFRON,</li><li>– planowanie i wykonanie kosztów Funduszu oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,</li><li>– wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,</li><li>– gospodarowanie wolnymi środkami,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul>
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy wykonania przychodów,</li><li>– analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych ze środków UE,</li><li>– realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– analizy wybranej próby wydatków,</li><li>– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,</li><li>– analizy przyznawania, wykorzystania i rozliczania dotacji,</li><li>– kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym jednostki,</li><li>– analizy stanu zobowiązań,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

### III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na 2022 rok.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Fundusz prawidłowo realizował zadania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: ustawa o rehabilitacji)<sup>3</sup> i osiągnął większość zaplanowanych celów działalności. Nie zrealizował jednak w pełni celu dotyczącego zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na co głównie wpływ miał spadek wypłat dofinansowań do wynagrodzeń pracowników, spowodowany wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i zatrudniania tych osób.

W wyniku kontroli 4,1% kosztów własnych Funduszu<sup>4</sup> ustalono, że ponoszono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> (dalej: ufp) i na cele związane z realizacją zadań PFRON. Dokonując zakupów prawidłowo stosowano zasady dotyczące udzielania zamówień publicznych, a stwierdzone w jednym z zamówień nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na jego realizację. Fundusz prawidłowo wykorzystał też otrzymane w 2022 r. z budżetu państwa dotacje celowe, tj. na realizację ustawowych zadań PFRON.

Wskazać należy jednak, iż plan kosztów żadnego z 14 realizowanych ustawowych zadań nie został w pełni wykonany, a w odniesieniu do ośmiu z nich odchylenia w wykonaniu poziomu kosztów w stosunku do planu wyniosły więcej niż 20%. Miało to wpływ na wzrost poziomu wolnych środków finansowych Funduszu, których stan na koniec 2022 r. wzrósł o 21,6% w stosunku do roku poprzedniego.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania za 2022 r. z wykonania planu finansowego Funduszu (Rb-33 i Rb-40) oraz sprawozdania za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te sporządzone zostały terminowo, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów<sup>6</sup> z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup> oraz rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>8</sup>, a także prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości ich sporządzania, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N.

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. NIK 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.

<sup>4</sup> Bez wydatków inwestycyjnych.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

<sup>6</sup> Dalej: MF.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2396, ze zm.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

#### 1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Przyjęty w ustawie budżetowej na 2022 r. plan finansowy PFRON<sup>10</sup> w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji określono na 7 745 287 tys. zł. Po zmianach plan ten wyniósł 7 945 287 tys. zł, zaś zrealizowano go w kwocie 6 636 564 tys. zł (83,5%). W stosunku do 2021 r. wykonanie wzrosło o 9,2%.

W układzie memoriałowym plan finansowy Funduszu przedstawiał się następująco:

- stan środków po zmianach na początek roku wynosił 2 043 914 tys. zł, zaś wykonanie 2 396 715 tys. zł (117,3% planowanych),
- przychody: plan 6 502 771 tys. zł, wykonanie 7 116 333 tys. zł (109,4%),
- koszty realizacji zadań: plan 7 945 287 tys. zł, wykonanie 6 636 564 tys. zł (83,5%),
- stan Funduszu na koniec roku: plan 627 915 tys. zł, wykonanie 2 892 368 tys. zł (460,6%), w tym: środki pieniężne (plan 549 287 tys. zł, wykonanie 2 815 485 tys. zł), należności (plan 64 650 tys. zł, wykonanie 110 847 tys. zł), zobowiązania (plan 24 650 tys. zł, wykonanie 81 225 tys. zł),
- wolne środki finansowe przekazane w depozyt u Ministra Finansów (plan 549 287 tys. zł, wykonanie 2 815 010 tys. zł), w tym: overnight (plan 249 287 tys. zł, wykonanie 915 010 tys. zł), terminowe (plan 300 000 tys. zł, wykonanie 1 900 000 tys. zł).

Prezes PFRON wysoki stan funduszu na koniec roku, w porównaniu do stanu planowanego, tłumaczył zwiększonymi przychodami, co wynikało z podjętych przez Fundusz działań w zakresie ściągłości należności zarówno tych powstałych z mocy prawa, jak i prowadzonych postępowań przez PFRON. Innym powodem były niższe od planowanych wydatki, w tym wydatki inwestycyjne.

(akta kontroli: t. I str. 9-27)

W 2022 r. PFRON w planie finansowym dokonał łącznie 14 zmian, z których pięć wymagało zgody MF, gdyż dotyczyły one przesunięć między paragrafami planu. W jednym przypadku zwiększenie kwoty ogółem kosztów wynikało ze zwiększenia stanu funduszu na początek roku - środki pieniężne, zaś w drugim, oprócz zwiększenia środków pieniężnych w stanie funduszu na początek roku, z uzyskania ponadplanowych przychodów.

(akta kontroli: t. I str. 28-307)

Analiza pięciu zmian w planie finansowym Funduszu (dokonanych uchwałami Zarządu PFRON) wykazała, że przeprowadzone zostały one z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-11 upf i były one uzasadnione realizacją celów działania PFRON. Dotyczyło to:

- Zmiany z 08.03.2022 r., w wyniku której zwiększono stan funduszu na początek roku o kwotę 120 000 tys. zł w pozycji środki pieniężne. O taką kwotę zwiększono środki finansowe w § 2450 w pozycji zadania zlecone. Dodatkowe środki zostały

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Załącznik Nr 13 do ustawy budżetowej tabela Nr 20.

przeznaczone na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych przez organizacje pozarządowe, mających szczególne znaczenie w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom wywołanym przez pandemię COVID-19, zleconych przez PFRON na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. We wniosku o zmiany wskazano, że stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia był wyższy od kwoty planowanej o 516 006,9 tys. zł. Podstawą powyższych zmian był art. 15zh ust. 1 pkt 3 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 kryzysowych<sup>11</sup>. O powyższej zmianie, został poinformowany Premier RP, MF, MRiPS<sup>12</sup> oraz BON<sup>13</sup>.

- Zmiany z dnia 08.04.2022 r., w wyniku której zwiększono stan funduszu na początek roku o kwotę 35 000 tys. zł w pozycji środki pieniężne oraz o 45 000 tys. zł przychody w związku z uzyskaniem ich w ponadplanowanej wysokości. Powyższe kwoty przeznaczono na zwiększenie wydatków w pozycji „Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej” z przeznaczeniem na finansowanie nowego programu pn. „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”. Na dokonanie tej zmiany PFRON otrzymał zgodę MF i poinformował o niej MRiPS oraz BON.
- Zmiany z 11.07.2022 r., polegającej na przeniesieniu wydatków w ramach tych samych paragrafów w pozycji „Programy Rady Nadzorczej PFRON” o kwotę łączną zwiększenia/zmniejszenia 18.000 tys. zł. Zmiany te nie skutkowały potrzebą zmiany wartości mierników w budżecie zadaniowym na 2022 r. i nie stanowiły zagrożenia dla realizacji tych programów.
- Zmiany z 03.10.2022 r., polegającej z zmniejszeniu wydatków o kwotę 6 000 tys. zł w pozycjach: wydatki bieżące - zakup usług, grupa wydatków bieżących jednostki w § 4000 o kwotę 1 014 tys. zł oraz zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (własnych) o kwotę 4 986 tys. zł (§§ 6110 i 6120). Kwoty z powyższych zmniejszeń zostały przeznaczone na zwiększenie o kwotę 6 000 tys. zł w pozycji wydatki bieżące - wynagrodzenia osobowe w § 4010 (7,3% kwoty na ten cel). Przesunięcia te uzasadniano nowymi zadaniami związanymi ze zmianą otoczenia prawnego, ekonomicznego i społecznego oraz niską średnią pensją zasadniczą w PFRON, co powodować mogło odpływ doświadczonych pracowników. W uzasadnieniu wskazano na uzyskane oszczędności w wyniku racjonalnego i oszczędnego podchodzenia do wydatków inwestycyjnych własnych oraz usług przeznaczonych na zadania związane z utrzymaniem i rozwojem systemów IT jednostki i dostosowaniem infrastruktury teleinformatycznej do potrzeb wynikających z realizacji nałożonych na nią zadań. Prezes PFRON wyjaśnił, że pomimo, iż pracownicy Funduszu są pracownikami instytucji publicznej, to nie stosuje się do nich przepisów ustawy o służbie cywilnej. Fundusz na etapie tworzenia planu finansowego na lata 2022-2025 wnioskował o zwiększenie poziomu wydatków na fundusz wynagrodzeń, ale nie otrzymał na to zgody. Po kolejnych pismach otrzymał zgodę z MRiPS na zmianę wskaźnika wzrostu wynagrodzeń do poziomu 102%. Zarząd Funduszu, po zatwierdzeniu ustawy budżetowej na 2022 r., podjął decyzję o objęciu podwyżką w wysokości 200 zł wszystkich pracowników. Zwiększenie kwoty na wynagrodzenia wynikało, jak podał Prezes, również ze wzrostu inflacji.

<sup>11</sup> t.j. Dz. U. z 2021 r.poz. 2095, ze zm.

<sup>12</sup> Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

<sup>13</sup> Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

- Zmiany z 20.10.2022 r., w wyniku której zwiększono wydatki o kwotę 76 181 tys. zł w pozycjach: zadania zlecone o kwotę 17 000 tys. zł (§ 2450) i na przelewy redystrybucyjne o kwotę 59 181 tys. zł dla samorządów wojewódzkich i powiatowych (§ 2960). Zwiększenia te odbyły się ze zmniejszeniem wydatków o kwotę 76 181 tys. zł w pozycji „wypłata środków PFRON dla dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji” (§ 2450). W uzasadnieniu podano, iż zmniejszenie wydatków w ramach tego zadania było skutkiem niższego od przewidywanego zainteresowania tą formą pomocy. Na zmianę tę otrzymano zgodę MF i poinformowano o niej MRiPS oraz BON.

(akta kontroli: t. I str. 33-212)

**1.1.2.** W 2022 r. PFRON osiągnął przychody w kwocie 7 116 333 tys. zł, tj. o 9,4% wyższe od zaplanowanych oraz na poziomie 100,01% wykonania z 2021 r. Wysokość przychodów przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.<sup>14</sup> została zwiększona w trakcie roku o 613 562 tys. zł w związku z jej nowelizacją.

Głównymi źródłami przychodów Funduszu były:

- Wpłaty zakładów pracy w wysokości 5 921 515 tys. zł, które stanowiły 83,2% przychodów PFRON - realizowane przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. Wpłaty te były wyższe o 9,8% od zaplanowanych na 2022 r. (5 395 084 tys. zł) i wyższe o 11% od zrealizowanych w 2021 r. (5 331 324 tys. zł). Jak wyjaśnił Prezes na wyższe wpłaty złożyło się kilka zmiennych, w tym m.in. krótko i długoterminowe skutki COVID-19, a także podejmowane przez Fundusz działania w zakresie ściągalności należności.
- Dotacje celowe z budżetu państwa w kwocie 712 713 tys. zł, które stanowiły 10% przychodów PFRON i zostały zrealizowane w 99,9% w stosunku do planu (713 562 tys. zł) i w 101,8% w stosunku do wykonania z 2021 r. (699 815 tys. zł). Środki otrzymane w ramach dotacji z budżetu państwa w 2022 r. zostały przewidziane i faktycznie przeznaczone na sfinansowanie zadań roku bieżącego.
- Środki otrzymane z UE w kwocie 97 724 tys. zł, które stanowiły 1,4% przychodów Funduszu, a które zrealizowano w 106,6% w stosunku do planu (91 671 tys. zł) i w 361,2% do wykonania z 2021 r. (27 057 tys. zł).
- Pozostałe przychody w kwocie 376 475 tys. zł, które stanowiły 5,3% przychodów Funduszu, a które zrealizowano w 125,8% do planu (299 366 tys. zł) oraz w 154,2% do wykonania w 2021 r. (244 109 tys. zł). Największy wzrost procentowy w tej grupie przychodów dotyczył m.in. wpływów z tytułu odsetek od depozytów bankowych w kwocie 151 590 tys. zł (wzrost o 1725,4% w stosunku do planu). Prezes wyjaśnił, że w momencie tworzenia projektu planu finansowego (lipiec-wrzesień 2021 r.) stopa depozytowa NBP oraz stawka WIBID była zbliżona do zera (oprocentowanie 0,05% i dotyczyło to tylko sześciomiesięcznych lokat), zaś w 2022 r. oprocentowanie wzrosło do 6,27%.

Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków w 2022 r. wyniosły ogółem 123 281 tys. zł, w tym: 86 830,2 tys. zł z depozytów terminowych i 36 450,8 tys. zł z depozytów overnight.

Przychody PFRON w latach 2019-2022 wykazywały tendencję rosnącą, na co wpływ miały głównie wpłaty od pracodawców (składki i opłaty), których udział w ww. okresie stanowił odpowiednio: 81,4%, 81,1%, 74,9% i 83,2% ogólnej kwoty przychodów.

Należności ogółem netto Funduszu na koniec 2022 r. wyniosły 110 846,7 tys. zł i były wyższe o 71,5% od planowanych oraz niższe o 10,1% od stanu na koniec 2021 r. (123 284,5 tys. zł). Należności brutto, wraz z odpisem aktualizującym ich wartość,

<sup>14</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270, ze zm.

wyniosły 1 053 466,9 tys. zł i były o 13 229 tys. zł niższe (o 1,3%) od ich stanu na koniec 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 9-27, 308-335, t. IV str. 146-147)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

Przyjęte w ustawie budżetowej na 2022 r. koszty Funduszu zaplanowano w kwocie 7 745 287 tys. zł, a w wyniku dwóch zmian planu zostały one zwiększone do kwoty 7 945 287 tys. zł.

Pierwsza zmiana zwiększyła ich plan o 120 000 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje na realizację zadań bieżących (zadania zlecane na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji), a druga o 80 000 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje na realizację zadań bieżących oraz transfery na rzecz ludności (wydatki na rzecz osób fizycznych). W pierwszym przypadku zwiększenie kosztów było możliwe z uwagi na osiągnięcie ponadplanowych środków pieniężnych w kwocie 120 000 tys. zł (zwiększenie stanu funduszu na początek roku), a w drugim było dzięki zwiększeniu stanu funduszu na początek roku o 35 000 tys. zł (wzrost stanu środków pieniężnych) oraz osiągnięcie wyższych o 45 000 tys. zł przychodów z tytułu składek i opłat. Obie zmiany były zgodne z art. 52 ust. 2 pkt 2 ufp.

W trakcie 2022 r. dokonano też czterech zmian w planie finansowym polegających na przeniesieniu kosztów pomiędzy pozycjami planu na łączną kwotę 110 094 tys. zł, a dokonano ich na podstawie uchwały:

- Nr 76/2022 Zarządu PFRON z dnia 01.08.2022 r. dotyczącej przeniesień na kwotę 26 913 tys. zł,
- Nr 98/2022 Zarządu PFRON z dnia 03.10.2022 r. dotyczącej przeniesień na kwotę 6 000 tys. zł,
- Nr 105/2022 Zarządu PFRON z dnia 20.10.2022 r. dotyczącej przeniesień na kwotę 76 181 tys. zł,
- Nr 120/2022 Zarządu PFRON z dnia 30.11.2022 r. dotyczącej przeniesień na kwotę 1 000 tys. zł.

Zmiany powyższe dokonane zostały z zachowaniem wymogu wynikającego z art. 48b ustawy o rehabilitacji, tj. po uzyskaniu zgody MF i były one uzasadnione realizacją statutowych zadań Funduszu.

(akta kontroli: t. I str. 12-13, 33-307)

Koszty ogółem Funduszu na koniec 2022 r. wyniosły 6 636 564 tys. zł, co stanowiło 85,7% planu według ustawy budżetowej i 83,5% planu po zmianach.

Koszty te były o 9,2% wyższe od wykonanych w 2021 r. Ich wyższe wykonanie w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., wynikało z głównie z wyższych: kwot przelewów redystrybucyjnych, tj. środków przekazywanych samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację zadań oraz na pokrycie kosztów ich obsługi o 172 398,6 tys. zł (o 12%); wypłat dotacji na realizację zadań bieżących o 152 013,5 tys. zł (o 3,8%); kosztów w zakresie środków Unii Europejskiej o 107 811 tys. zł (o 335%) oraz wyższych transferów na rzecz ludności (wydatki na rzecz osób fizycznych) o 85 285,1 tys. zł (o 47,8%).

Koszty ogółem Funduszu, w okresie 2019-2022, sukcesywnie wzrastały i wynosiły: 5 397 468 tys. zł w 2019 r., 5 875 067 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 8,8% w stosunku do 2021 r.), 6 076 348 tys. zł w 2021 r. (o 3,4%) i 6 636 563,8 tys. zł w 2022 r. (o 9,2%).

Struktura kosztów wykonanych w 2022 r. była następująca:

- dotacje na realizację zadań bieżących - 4 151 046 tys. zł (62,5%),
- transfery na rzecz ludności - 263 575,1 tys. zł (4%),
- środki UE - 139 992,3 tys. zł (2,1%),
- koszty własne - 355 721 tys. zł (5,4%),
- koszty inwestycyjne - 114 138,3 tys. zł (1,7%),
- przelewy redystrybucyjne - 1 611 997,8 tys. zł (24,3%),
- zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności - 93,3 tys. zł (0,001%).

Koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 6 280 843 tys. zł (94,6% kosztów ogółem) i były o 9% wyższe od poniesionych w 2021 r. Koszty własne Funduszu (administracyjne), bez wydatków inwestycyjnych, wyniosły w 2022 r. 355 721 tys. zł i były o 26% niższe od zaplanowanych i o 6,4% wyższe od ich wykonania w 2021 r. Stanowiły one 5,4% ogółu kosztów Funduszu (w 2021 r. 5,5%). Dynamika kosztów własnych w latach 2021-2022 była niższa niż dynamika kosztów realizacji zadań (o 2,6 punktu procentowego). W ramach kosztów własnych najwyższe kwotowo wydatki poniesiono na:

- wynagrodzenia - 89 137 tys. zł, w tym osobowe - 88 174 tys. zł, a bezosobowe - 963 tys. zł,
- zakup usług - 45 070 tys. zł,
- koszty pozostałe - 205 515 tys. zł, w tym odpis aktualizujący należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności - 185 020 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 12-13, t. V str. 141-145)

Wydatki bieżące (własne) Funduszu, wraz z projektem dofinansowanym ze środków UE, wyniosły w 2022 r. 360 067,6 tys. zł (73,8% planu), z tego:

- 169 911,7 tys. zł wydatki i koszty działalności bieżącej, w tym amortyzacja w kwocie 12 552 tys. zł,
- 185 019,8 tys. zł koszty związane z odpisami aktualizującymi wartości należności wpłat pracodawców PFRON, udzielonych pożyczek, pozostałych należności oraz zarachowanych odsetek od pożyczek i pozostałych należności,
- 5 136,1 tys. zł - realizacja projektu „Uniwersalna platforma do projektowania i realizacji programów wsparcia ON wraz ze zintegrowanym modułem analitycznym System iPFRON+” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: System iPFRON+).

Wynagrodzenia osobowe wypłacone w Funduszu na koniec 2022 r. wyniosły 87 872,5 tys. zł (z wynagrodzeniami w ramach projektu „System iPFRON+” 88 174,3 tys. zł), a przeciętne wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 5,7 tys. zł.

Niepełna realizacja wydatków bieżących wynikała m.in. z: rezygnacji z części zakupów przez Departament Teleinformatyki, tj. niewykorzystania części środków w związku z niezrealizowaniem niektórych postępowań o zamówienie publiczne i uzyskania tzw. „oszczędności przetargowych” oraz niższych wydatków na konserwację sprzętu (brak awarii infrastruktury informatycznej). W 2022 r. planowany był remont budynku Biura Funduszu dostosowujący obiekt do wymagań osób ze szczególnymi potrzebami, z czego ostatecznie zrezygnowano i przesunięto go na 2023 r. W 2022 r. wystąpiła również mniejsza realizacja wydatków w związku z wdrażaniem projektu „System iPFRON+” (w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych uzyskano oszczędności w ramach zawartych umów). Zrezygnowano także z zamówienia niektórych ekspertyz, analiz i opinii (opracowano je w ramach własnych zasobów kadrowych) oraz z wielu podróży krajowych i zagranicznych.



Niższe wykonanie, w stosunku do planu, w pozycji wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, które poniesiono w wysokości 272,7 tys. zł (49,9% planu wynoszącego 547 tys. zł) wynikało z trudności na etapie tworzenia planu w oszacowaniu kwot dotyczących odszkodowań dla pracowników oraz odpraw pośmiertnych.

Mniejsze wydatki poniesiono też na wynagrodzenia bezosobowe, tj. w kwocie 963 tys. zł (36% planu), co wynikało głównie z faktu zawarcia w 2022 r. mniejszej liczby umów cywilnoprawnych (m.in. na usługi eksperta do oceny wniosków w ramach konkursów, tłumaczenia, działalności informacyjno-analitycznej). Łącznie w 2022 r. w ramach wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w zawarto 67 umów, z tego 55 umów zlecenia i trzy umowy o dzieło z os. fiz. nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz dziewięć umów z radcami prawnymi w sprawie kosztów zastępstwa procesowego.

Na wydatki i zakupy inwestycyjne własne wraz z projektem wspieranym ze środków UE „System iPFRON+” w Funduszu zaplanowano w 2022 r. środki w łącznej kwocie 26 517 tys. zł, z czego wykorzystano 15 883,8 tys. zł (59,9%). Wydatki inwestycyjne własne w 2022 r. były o 79% wyższe od wykonanych w 2021 r. Z kwoty tej 11 033,4 tys. zł dotyczyło wydatków i zakupów inwestycyjnych, a 4 850,4 tys. zł związanych było z realizacją projektu „System iPFRON+”. Wydatki i zakupy inwestycyjne własne wykonano w kwotach odpowiednio: 10 233,2 tys. zł i 800,2 tys. zł, co stanowiło 64,8% środków zaplanowanych na te cele. Na niepełne wykonanie planu finansowego w tym zakresie wpływ miało m.in. mniejsze zapotrzebowanie, w stosunku do wielkości zaplanowanych, wydatków na modyfikacje systemów informatycznych PFRON, a także uwzględnianie w planie umów wieloletnich w ramach planowanych postępowań przetargowych, co powodowało obowiązek zabezpieczenia środków na cały okres realizacji przedmiotu zamówienia. W ramach wydatków i zakupów inwestycyjnych wykonano modyfikację systemu:

- informatycznego ePFRON2, służącego do składania deklaracji przez teletransmisję danych,
- NEO, służącego do prowadzenia ewidencji pracodawców zobowiązanych i zwolnionych z wpłat w oparciu o składane przez nich dokumenty,
- SOF2, który zintegrowano z bazą REGON oraz wdrożono aplikację mobilną ułatwiających inwentaryzację środków trwałych PFRON,
- SOW celem rozbudowania kartoteki wnioskodawcy i obsługi umowy głównej oraz systemu SODiR, wskutek wprowadzenia zmian terminów opłacania składek ZUS i zaleceń audytu dotyczących zwiększenia bezpieczeństwa tego systemu.

(akta kontroli: t. I str. 12-13, 16-27, t. IV str. 317-319, 448-452, t. V str. 85-145)

W Funduszu w trakcie roku dokonywane były analizy dotyczące ponoszonych kosztów, w tym kosztów własnych. Dotyczyły one głównie sfery dokonywanych zakupów, w tym w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Realizując te postępowania dokonywano analiz dotyczących zasadności ich przeprowadzenia i dokonania zakupu. Ograniczając koszty własne zrezygnowano np. z realizacji postępowania na wyłonienie ekspertów - lekarzy specjalistów w zakresie opiniowania wniosków o dofinansowanie w ramach programu „Aktywny samorząd” - pomoc w zakupie wózka elektrycznego o napędzie elektrycznym, realizowanego w trybie podstawowym bez negocjacji, a zrealizowano je w trybie zapytania ofertowego, tj. do 130 tys. zł z uwagi na możliwość włączenia w proces wydawania opinii eksperckich pracowników PFRON.

Ponadto, w wyniku przeprowadzanych analiz, polegających na rozeznaniach rynku, ogłaszania zapytań ofertowych, prowadzenia dialogów technicznych dla wielu pozycji

planu finansowego przewidziano rozszerzenie zakresu usług i dostaw w ramach konkretnych pozycji, czym uzyskiwano redukcję kosztów.

W 2022 r. nie wystąpiły przypadki wyższego wykonania kosztów w stosunku do wielkości ujętych w planie finansowym. Wyższe wykonanie planu kosztów w 2022 r., w stosunku do ich wykonania z 2021 r., związane było z:

- Transferami na rzecz ludności (różne wydatki na rzecz os. fizycznych), które wzrosły o 47,8%. Wyższe wykonanie kosztów w tej pozycji wynikało z uruchomienia w 2022 r. nowych programów Rady Nadzorczej skierowanych do osób fizycznych, tj. „Samodzielność-Aktywność-Mobilność Mieszkanie dla absolwenta”, „Samodzielność-Aktywność-Mobilność Dostępne mieszkanie” i „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”, co skutkowało wyższymi wydatkami dla tych osób.
- Środkami Unii Europejskiej - o 335%. Wyższe wydatkowanie środków w 2022 r. na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach PO WER wynikało z faktu, iż w 2022 r. siedem z dziesięciu realizowanych projektów weszło, zgodnie umowami o dofinansowanie i harmonogramami ich realizacji, w fazę wyższego niż w 2021 r. poziomu wydatkowania środków. Dotyczyło to w głównie programów: „Dostępny samorząd-granty”, który w 2022 r. wszedł w fazę wydatkowania kosztów bezpośrednich i w 2022 r. 847 jednostkom samorządu terytorialnego udzielono grantów na łączną kwotę 107 887,5 tys. zł (środki wypłacono 748 jednostkom); „Obszar chroniony obszar dostępny”, w którym w związku z zaawansowaniem prac w 2022 r. udzielono grantów 16 parkom narodowym i krajobrazowym; „Aktywni niepełnosprawni”, w którym wypłacono dofinansowania dla 72 WTZ<sup>15</sup> na dostosowanie i wyposażenie ich pomieszczeń.
- Kosztami własnymi w zakresie zakupu usług - o 26,4%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze wzrostu cen zakupu usług informatycznych niezbędnych do obsługi wydatków inwestycyjnych w zakresie teleinformatycznym; aktualizacji planu wydatków o wskaźniki makroekonomiczne ogłoszone przez MF; wysokiego poziomu inflacji, skutkującego wzrostem kosztów zużycia energii, obsługi telekomunikacyjnej, zakupu usług remontowych oraz materiałów i wyposażenia.
- Kosztami inwestycyjnymi, w tym dotacjami inwestycyjnymi - o 22,9%. Wzrost kosztów w tej pozycji wynikał głównie z wykonania wyższych dotacji inwestycyjnych realizowanych w „Programie wyrównywania różnic między regionami III”, a także rozpoczęciem w 2022 r. wypłat środków na wydatki inwestycyjne w uruchomionym w 2021 r. programie „Dostępność ponad barierami” (w 2021 r. wypłacano tylko środki na wydatki bieżące).
- Zwrotem niewykorzystanych dotacji oraz płatności - o 31,2%, co wynikało z wyższych korekt wniosków gmin dotyczących wypłat rekompensat, co skutkowało zwrotami przez Fundusz kwot dotacji celowych do MRiPS w części odpowiadającej 50% kwoty zwróconej przez gminę do PFRON.

Najniższe wykonanie planu kosztów w 2022 r. dotyczyło:

- Kosztów inwestycyjnych - 114 138,3 tys. zł (21,5% planu), w tym dotacji inwestycyjnych - 102 359 tys. zł, tj. 20% wielkości planowanej (510 921 tys. zł). Przyczynami niższego wykonania planu były: rezygnacja z planowanych wydatków inwestycyjnych w kwocie 380 000 tys. zł w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami III” i przeniesienie ich do innych pozycji planu, w których wydatki ponoszone będą w latach 2022-2024; zawarcie mniejszej liczby umów, w stosunku do planowanej, i na niższe kwoty na realizację grantów

---

<sup>15</sup> Warsztaty Terapii Zajęciowej.

w projekcie „Dostępny samorząd-granty” (granty przewidywały wydatkowanie środków głównie na cele inwestycyjne); poniesienie przez grantobiorców niższych kosztów od planowanych w zakresie wydatków inwestycyjnych w ramach realizacji projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”; zgłoszenie niższego od planowanego zapotrzebowania na wydatki inwestycyjne przez WTZ uczestniczące w projekcie „Aktywni niepełnosprawni-narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”.

- Zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz płatności - 93,3 tys. zł, tj. 23% wielkość planowanej (400 tys. zł). Ta pozycja kosztów związana była z realizacją zadania, wynikającego z art. 47 ust. ustawy o rehabilitacji zrekompensowania gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy, w wysokości utraconych dochodów (wypłata rekompensaty następuje na wniosek gmin). Przyczyną niższego wykonania planu kosztów była trudność w ich oszacowaniu, gdyż ujmuje się je na podstawie danych historycznych, a gminy na każdym etapie mogą złożyć korekty wniosków zmniejszających kwoty wypłaconych rekompensat (skutkuje to zwrotami ze strony Funduszu dotacji celowej z budżetu państwa, która w 50% przyznawana jest na realizację tego zadania).
- Kosztów własnych w zakresie wydatków bezosobowych - 963 tys. zł, tj. 36% wielkości planowanej (2 671 tys. zł). Niższe wykonanie planu kosztów w tej pozycji wynikało z mniejszej liczby, w stosunku od zaplanowanej, zawieranych umów cywilnoprawnych m.in. w zakresie zadań eksperckich (w tym dotyczących oceny wniosków w ramach ogłaszanych konkursów), tłumaczeń, dotyczących działań informacyjno-analitycznych, umów z biegłymi i mediatorami w postępowaniach skargowych na brak dostępności podmiotów publicznych.
- Transferów na rzecz ludności - wydatków na rzecz osób fizycznych - 263 575 tys. zł, tj. 43% planu (610 348 tys. zł). Przyczyną niższego wykonania zaplanowanych kosztów był fakt, iż w ramach zadania „Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą” ww. transfery zaplanowano w kwocie 400 000 tys. zł w związku z realizacją nowych obszarów wsparcia dla osób niepełnosprawnych w ramach czterech nowych programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą. Wydatki w ramach tych programów zaplanowano na lata 2022-2024, a w 2022 r. poniesiono je na podstawie umów zawartych z samorządami powiatowymi tylko w ramach dwóch programów (wypłacono kwotę 73 668 tys. zł) - wypłaty w odniesieniu do kolejnych programów rozpoczną się dopiero w 2023 r.
- Odpisów aktualizacyjnych wartość należności z tytułu wpłat PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności -185 020 tys. zł, tj. 73% wielkość planowanej wynoszącej 252 004 tys. zł. Powodem niższego wykonania w tej pozycji kosztów było to, iż kwoty faktycznych odpisów aktualizacyjnych należności z decyzji ostatecznych nakazujących zwrot dofinansowań do wynagrodzeń - art. 26a i składek na ubezpieczenia społeczne - art. 25a, były mniejsze od założonych w planie finansowym, gdyż plan był tworzony w oparciu o szacowaną liczbę i kwotę decyzji, a były to dane nieznane na dzień jego tworzenia. Innym powodem był fakt, iż odpisy planowano na całą kwotę wynikającą z decyzji, gdyż nie było wiadomo jak będzie przebiegała windykacja, natomiast faktycznie spłacana była pewna część tej kwoty, stąd wielkość odpisów była niższa.

(akta kontroli: t. I str. 12-27, t. IV str. 149-159, t. V str. 141-145)

Szczegółowym badaniem objęto próbę kosztów w łącznej kwocie 64 299,8 tys. zł w zakresie własnych wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz kosztów z udziałem

dotacji z budżetu państwa (łącznie 73 dowody księgowe). Doboru próby dokonano w sposób następujący:

- metodą MUS - koszty bieżące na kwotę 10 885,8 tys. zł (44 dowody),
- na podstawie doboru celowego - koszty w wysokości 53 414 tys. zł (29 dowodów), z których 39 845,2 tys. zł stanowiły dotacje dla gmin w ramach zadania zrekompensowania im dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych (w tym dotacja z budżetu państwa stanowiła 19 922,6 tys. zł), 9 691,3 tys. zł wydatki inwestycyjne, a 3 877,5 tys. zł wydatki bieżące.

W zbadanej próbie kosztów: 14 763,3 tys. zł (22,9%) stanowiły wydatki bieżące, 9 691,3 tys. zł (15,1%) wydatki inwestycyjne, z których 3 769,3 tys. zł stanowiły koszty współfinansowane ze środków UE, a 39 845,2 tys. zł koszty z udziałem dotacji z budżetu państwa (62%). Zbadane w ramach ww. próby koszty bieżące stanowiły 32,4% wykonanych w 2022 r. pozapłacowych wydatków bieżących Funduszu, a koszty inwestycyjne 61% wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych<sup>16</sup>.

W wyniku badania stwierdzono, że koszty poniesione zostały zgodnie z planem finansowym w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu. Poniesione zostały one w sposób legalny<sup>17</sup>, celowy oraz gospodarny i zostały rzetelnie udokumentowane. Płatności na rzecz kontrahentów dokonano w terminach określonych w umowach i zostały one zaakceptowane przez Głównego Księgowego. Dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, a operacje gospodarcze nimi udokumentowane poprawnie zadekretowane do ujęcia w księgach rachunkowych jednostki, tj. zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup>. Koszty ponoszone z udziałem środków UE były m.in. zgodne z kategoriami kosztów wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były należycie udokumentowane i wykazano je w ramach rzetelnych wniosków o płatność.

(akta kontroli str. t. I str. 355-490, t. II str. 1-42, t. IV str. 85-144)

Według planu postępowań o udzielenie zamówień w 2022 r. w Funduszu zaplanowano przeprowadzenie 24 postępowań na dostawy i usługi o wartości zamówienia mniejszej niż progi unijne oraz 10 postępowań na dostawy i usługi o wartości zamówienia równej lub przekraczającej progi unijne. W 2022 r., w oparciu o ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)<sup>19</sup>, Fundusz przeprowadził 31 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. 17 klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne oraz osiem o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, sześć na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 Pzp<sup>20</sup>. Zrealizowane zamówienia klasyczne w tym o wartości równej lub przekraczającej progi unijne w liczbie 25 stanowiły 73,5% zaplanowanych. Powodem niewykonania planu zamówień było m.in. późne wszczęcie pięciu postępowań, tj. w IV kw. 2022 r., co skutkowało tym, iż nie zostały one zakończone do końca roku, a ich realizacja przeszła na 2023 r. (były one na

<sup>16</sup> Badane wydatki bieżące w kwocie 14 763,3 tys. zł stanowiły 32,4% wybranej do badania populacji w zakresie wydatków bieżących jednostki z wyłączeniem kosztów amortyzacji, wynagrodzeń osobowych z pochodnymi, odpisów na ZFŚS i kosztów poniżej 1 tys. zł.

<sup>17</sup> M.in. zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Zarządu PFRON: Nr 1/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. dotyczącym wprowadzenia „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” oraz Nr 20/2022 z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

<sup>20</sup> Z liczby tej 28 postępowań dotyczyło zakupu usług, a trzy dostaw. W Funduszu w 2022 r. na podstawie Pzp nie planowano i nie przeprowadzono postępowań na roboty budowlane.

etapie oceny ofert, negocjacji lub zawierania umowy), unieważnienie jednego postępowania z uwagi na fakt, iż nie wpłynęła w nim żadna oferta, rezygnacja z przeprowadzenia postępowania. Zrealizowane postępowania zostały zakończone zawarciem umów o łącznej wartości netto 36 221,5 tys. zł (osiem postępowań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego - art. 132 Pzp; 21 w trybie podstawowym - art. 275 ust. 1 Pzp; dwa z wolnej ręki - art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp).

W Funduszu w 2022 r. udzielono ponadto 20 zamówień z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp na łączną kwotę netto 28 189 tys. zł, które dotyczyły umów najmu nieruchomości. Na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień w PFRON, udzielono także zamówień klasycznych, których wartość była mniejsza niż 130 tys. zł, na łączną kwotę netto 9 731,1 tys. zł (obejmowały one także postępowania przeprowadzone w trybie zapytania ofertowego).

Prawidłowość stosowania w 2022 r. procedur udzielania zamówień publicznych w Funduszu zbadano na podstawie siedmiu przeprowadzonych postępowań, z których cztery udzielone zostały na podstawie Pzp, a trzy w oparciu o wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych<sup>21</sup>. Ogólna wartość udzielonych w ramach tych postępowań zamówień, na podstawie zawartych umów, wyniosła brutto 15 763,6 tys. zł (13 002,8 tys. zł netto), natomiast kwota poniesionych w trakcie ich realizacji w 2022 r. wydatków wyniosła 4 033,8 tys. zł<sup>22</sup>. Badaniu poddane zostały następujące postępowania:

- Zamówienie Nr ZP/03/22 na dostawę sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych - zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 132 Pzp). Wartość udzielonego zamówienia, na podstawie trzech umów, tj. Nr 2022/07/282, Nr 2022/07/283 i Nr 2022/06/268, wyniosła 3 010,7 tys. zł, brutto (netto 2 447,8 tys. zł), a na jego realizację do końca 2022 r. wydatkowano 3 010,7 tys. zł.
- Zamówienie Nr ZP/01/22 na usługę „Outsourcingu specjalistów IT” - zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 132 Pzp). Wartość zamówienia, na podstawie dwóch zawartych umów, tj. Nr 2022/07/280 i Nr 2022/05/212, wyniosła 10 782,5 zł, tj. na cz. I - 6 886,5 tys. zł brutto (netto 5 598,8 tys. zł), a na cz. II - 3 896 tys. zł brutto (netto 3 167,5 tys. zł). Do końca 2022 r. na realizację tego zadania wydatkowano łącznie - 754 tys. zł.
- Zamówienie Nr ZP/15/22 „Świadczenie usługi wynajęcia sal szkoleniowych wraz z usługami cateringowymi i noclegowymi na szkolenia użytkowników Systemu iPFRON+” - zamówienie udzielone w trybie podstawowym na podstawie art. 275 ust. 1 Pzp. Wartość zamówienia, na podstawie umowy Nr 2022/08/310, wyniosła 711,6 tys. zł brutto (netto 578,6 tys. zł), a w 2022 r. na jego realizację wydatkowano 13,5 tys. zł.
- Zamówienie Nr ZP/11/22 „Świadczenie usługi mentorów do przeprowadzenia szkoleń dla użytkowników Systemu iPFRON+” - zamówienie udzielone w trybie podstawowym na podstawie art. 275 ust. 1 Pzp. Wartość udzielonego zamówienia, na podstawie umowy Nr 2022/08/303, wyniosła 998,7 tys. zł brutto (netto 998,7 tys. zł - wykonawca zwolniony z VAT), a w 2022 r. na jego realizację wydatkowano 185,5 tys. zł.
- Postępowanie na podstawie zapytania ofertowego, do którego nie stosowano przepisów Pzp, na „Wykonanie robót remontowych w Oddziale Podlaskim PFRON

<sup>21</sup> Uchwała Nr 1/2022 Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 4 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

<sup>22</sup> Wartość zbadanych zamówień w kwotach netto stanowiła 17,5% ogółu udzielonych w 2022 r.

w Białymstoku”. Wartość udzielonego zamówienia, na podstawie umowy Nr 2022/11/439, wyniosła 70,1 tys. zł brutto (netto 57 tys. zł), a na jego realizację do końca 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 70,1 tys. zł.

- Postępowanie - zapytanie ofertowe na „Wykonanie oświetlenia powierzchni magazynowo-archiwalnej w budynku PFRON w Macierzyszu przy ul. Wojska Polskiego 20”. Wartość zamówienia, na podstawie umowy Nr 2022/11/436, wyniosła 141,5 tys. zł brutto (netto 115 tys. zł). Do końca 2022 r. nie było wydatków związanych z realizacją umowy.
- Postępowanie - zapytanie ofertowe na „Świadczenie usługi audytu User Experience oraz dostępności cyfrowej według WCAG 2.1 AA dla Systemu iPFRON+”. Wartość zamówienia na podstawie umowy Nr 2022/11/424 zawartej z wykonawcą wyniosła 48,5 tys. zł brutto (netto 39,4 tys. zł). Do końca 2022 r. nie wystąpiły wydatki związane z realizacją tej umowy.

Trzy ze zbadanych ww. czterech postępowań, do przeprowadzenia których zastosowanie miało Pzp, zrealizowanych zostało zgodnie z wymogami tej ustawy. W odniesieniu do tych postępowań wywiązano się m.in. z obowiązku rzetelnego oszacowania wartości zamówienia, publikacji wymaganych ogłoszeń i informacji<sup>23</sup>, sporządzenia SWZ, powołania „komisji przetargowej” oraz złożenia wymaganych oświadczeń przez osoby biorące udział w postępowaniu oraz prowadzenia protokołu postępowania.

W odniesieniu do większości wymogów wynikających z Pzp<sup>24</sup>, prawidłowo przeprowadzono też postępowanie Nr ZP/03/22 na dostawę sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych. W postępowaniu tym stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące treści protokołu postępowania oraz terminowości zamieszczenia ogłoszenia o wykonaniu umowy (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

Zapytania ofertowe, zrealizowane w oparciu o wewnętrzny regulamin udzielania zamówień (zamówienia publiczne poniżej równowartości kwoty 130 tys. zł netto), zrealizowane zostały zgodnie z wymogami tego regulaminu, tj. m.in. postępowania zostały wszczęte po złożeniu i zatwierdzeniu wniosku, który zawierał dane wymagane ww. regulaminem, dokonano rozeznania rynku poprzez zamieszczenie zapytania ofertowego na stronie internetowej jednostki lub w bazie konkurencyjności, sporządzono wnioski o zawarcie umowy z wybranym wykonawcą.

Faktury dotyczące wydatków w ramach ww. postępowań zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i ujęte w księgach rachunkowych jednostki. Dołączono do nich protokoły odbiorów zamówionych dostaw, usług i robót budowlanych oraz zostały zatwierdzone do wypłaty przez Głównego Księgowego.

Fundusz wywiązał się z obowiązku publikowania i aktualizowania planu postępowań o udzielenie zamówień w 2022 r. oraz przekazania, stosownie do wymogu art. 82 ust. 4 Pzp, Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do dnia 01.03.2023 r. sprawozdania z udzielonych zamówień.

(akta kontroli: t. II str. 43-560, t. III str. 1-535)

W 2022 r. Fundusz otrzymał z budżetu państwa dotacje w łącznej kwocie 712 713 tys. zł (99,9% kwoty planowanej). Na realizację zadań na podstawie art. 46a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji dla PFRON zaplanowano środki w wysokości 700 000 tys. zł. Fundusz w 2022 r. wykorzystał dotacje celowe na to zadanie w wysokości 695 954 tys. zł, co stanowiło 99,4% w stosunku do planu po zmianach

<sup>23</sup> Ogłoszenie o zamówieniu, ogłoszenie o wyniku postępowania, informacja o złożonych ofertach.

<sup>24</sup> Tj. m.in. prawidłowo oszacowano wartość zamówienia, powołano komisję przetargową, a osoby uczestniczące w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenia, sporządzono SWZ, opublikowano ogłoszenie o zamówieniu i o wyniku postępowania oraz informację o złożonych ofertach.

i 100,1% wykonania roku poprzedniego. Najwyższe kwoty dotacji dla funduszu celowego przeznaczono na wypłaty dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych 676 000 tys. zł (100% planu) - zadanie z art. 26a ustawy o rehabilitacji. Natomiast na dotacje w ramach części przeznaczonej na wypłaty z tytułu zrekompensowania gminom utraconych dochodów na skutek zastosowania ustawowych zwolnień wykorzystano środki w łącznej kwocie 19 954 tys. zł, co stanowiło 83,1% kwoty zaplanowanej wynoszącej 24 000 tys. zł - zadanie z art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Środki dotacji przekazywane były przez dysponenta części w terminach i kwotach umożliwiającymi pełną realizację dotowanych zadań.

Na koszty bieżące związane z finansowaniem projektów z udziałem środków UE przeznaczono środki dotacji w kwocie 8 104,8 tys. zł (78,5% planu i 206% wykonania z 2021 r.). Dotacje celowe na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe zrealizowano w kwocie 8 653,8 tys. zł, co stanowiło 266,7% planu (w 2021 r. wykonanie dotacji w tym zakresie wyniosło 586 tys. zł).

Niewykorzystane kwoty dotacji w łącznej wysokości 4 046 tys. zł, dotyczące realizacji zadania z art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, zostały zwrócone do budżetu państwa w dniu 28.12.2022 r. MRiPS pismem z dnia 08.02.2023 r. zatwierdził pod względem rzeczowym i finansowym rozliczenie dotacji celowej przekazane przez PFRON 24.01.2023 r. W 2022 r. Fundusz nie otrzymał wpłaty z budżetu państwa. Wpłatę taką uzyskano w 2021 r. w wysokości 800 000 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki w ramach czterech programów realizowanych w Funduszu<sup>25</sup>. Środki z ww. wpłaty wydatkowane miały być w latach 2022-2024. W 2022 r. na realizację dwóch z ww. programów wydatkowano łącznie 73 668 tys. zł, tj. na Program „Samodzielność-Aktywność-Mobilność”-Mieszkanie dla absolwenta - 40 928,4 tys. zł (31,5% alokacji) i Program „Samodzielność-Aktywność-Mobilność”-Dostępne mieszkanie - 32 739,6 tys. zł (27,2% alokacji).

(akta kontroli: t. I str. 12-13, 309-335, t. IV str. 91-123, t. V str. 141-145)

Na koniec 2022 r. zobowiązania Funduszu ogółem wyniosły 81 225,2 tys. zł i były wyższe o 6 035,9 tys. zł (8%) od zobowiązań na 31 grudnia 2021 roku. Główną przyczyną wyższego ich stanu w porównaniu do 2021 r. był ich wzrost m.in. w odniesieniu do rozrachunków z tytułu obowiązkowych wpłat jednostek budżetowych (o 5 248,5 tys. zł) oraz w zakresie pozostałych rozrachunków (o 1 824 tys. zł)<sup>26</sup>. W kwocie zobowiązań ogółem nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zobowiązania, które wystąpiły na koniec 2022 r., dotyczyły m.in.:

- pozostałych rozrachunków - 32 698,6 tys. zł, na co składały się głównie rozliczenia z beneficjentami Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), wadia oraz kaucje,
- rozrachunków z dostawcami - 4 298,2 tys. zł,
- rozrachunków z ZUS z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz innych świadczeń - 3 535,8 tys. zł,
- rozrachunków z Urzędem Skarbowym z tytułu podatku dochodowego od os. fizycznych - 968 tys. zł,
- rozrachunków z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców - 25 215,2 tys. zł,
- rozrachunków z tytułu wpłat jednostek budżetowych - 12 606,1 tys. zł,

<sup>25</sup> Tj. Program Samodzielność-Aktywność-Mobilność - Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe; Program Samodzielność-Aktywność-Mobilność - Mieszkanie dla Absolwenta; Program Samodzielność-Aktywność-Mobilność - Dostępne Mieszkanie; Program Samodzielność-Aktywność-Mobilność - Mobilność Osób z Niepełnosprawnością.

<sup>26</sup> W niektórych pozycjach nastąpiło w 2022 r. zmniejszenia stanu zobowiązań w stosunku do roku 2021 np. z tytułu wpłat komorniczych do rozliczenia o 58% oraz rozrachunków z tytułu wpłat pracodawców ZPCH o 24%.

- rozrachunków z tytułu wpłat jednostek szkolnictwa - 575 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec 2022 r. wyniósł 2 892 367,6 tys. zł i był o 20% wyższy od stanu na koniec 2021 r. (tj. o 495 652,6 tys. zł). W 2022 r. PFRON nie dokonywał wpłat środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli: t. IV str. 146-148, t. V str. 141-145)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach zamówienia Nr ZP/03/22 na dostawę sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych - część III, tj. 100 kamer internetowych o wartości 48,2 tys. zł, ogłoszenie o wykonaniu umowy Nr 2022/06/268 zamieszczono w BZP z opóźnieniem 53 dni w stosunku do terminu określonego w art. 448 Pzp (30 dni od wykonania umowy). Ogłoszenie to zamieszczono 12.10.2022 r., a odbiór protokółarny zamówionych kamer nastąpił 21.07.2022 r. (według umowy data podpisania protokołu odbioru jakościowego była datą jej wykonania). Według wyjaśnienia pracownika ds. zamówień publicznych, było to skutkiem późnego dostarczenia informacji o wykonaniu umowy, za co odpowiadał Departament ds. Teleinformatyki.
2. W protokole postępowania ww. zamówienia, zatwierdzonym 25.10.2022 r., nie ujęto Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjnych Funduszu, który w imieniu zamawiającego, razem z Dyrektorem Generalnym PFRON, podpisał umowę z wykonawcą na ww. dostawę. Stanowiło to naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 11 Pzp, który stanowi, iż w protokole postępowania zamieszcza się imiona i nazwiska członków komisji przetargowej i innych osób, które wykonywały czynności w prowadzonym postępowaniu. Sekretarz komisji przetargowej, która sporządzała ww. protokół, wyjaśniła, że wynikało to z jej przeoczenia.

(akta kontroli str. t. III str. 1-15, 86-99)

### 1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 78d ufp PFRON przekazywał wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa, tylko poprzez Bank Gospodarki Krajowej (BGK), w depozyt MF. Fundusz, poza depozytami, nie nabywał obligacji, nie tworzył oraz nie nabywał innych lokat i inwestycji.

(akta kontroli: t. I str. 336-337)

Stan środków pieniężnych Funduszu na koniec 2022 r. wyniósł 2 815 485 tys. zł, co stanowiło 512,6% planu i 121,6% wykonania z 2021 r. W ramach stanu środków pieniężnych na dzień 31.12.2022 r.:

- 2 815 009,8 tys. zł przekazano w depozyt MF, w tym 915 009,8 tys. zł w depozyt overnight oraz 1 900 000 tys. zł w depozyty terminowe,
- 475,2 tys. zł stanowiły środki pieniężne nie podlegające konsolidacji finansów publicznych, tj. w 246,2 tys. zł rachunek bankowy pn. „Obsługa Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych”, 2,35 tys. zł rachunek bankowy karty płatniczej oraz 226,7 tys. zł rachunek bankowy pn. „OWDA”,
- średnia dzienna z 12 miesięcy 2022 r. kwota środków lokowanych i przekazanych w depozyt MF wynosiła 2 706 159,5 tys. zł,
- okres lokowania środków w depozyt terminowy wynosił od 18 do 101 dni i obejmował kwoty od 50 mln zł do 300 mln zł, zaś oprocentowanie depozytów kształtowało się w przedziale od 2,33% do 6,33% i było zgodne z zasadami i sposobem obliczania oprocentowania lokat wolnych środków uregulowanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych



środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>27</sup>,

- w badanym okresie złożono 53 depozytów terminowych, z których 49 zostało zakończonych, zaś 4 były aktywne,
- nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe,
- przekazywanie w depozyt wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań określonych w ustawie powołującej PFRON,
- z analizy realizacji zadań oraz wyjaśnienia Dyrektora Departamentu ds. Finansowych wynikało, że dokonywanie lokat i przekazywanie w depozyt wolnych środków nie stanowiło przeszkody dla terminowej realizacji wypłat środków Funduszu na cele i zadania wskazane w ustawie powołującej PFRON,
- na potrzeby racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami finansowymi opracowano w PFRON procedurę pn. „Zarządzanie płynnością finansową Funduszu - proces 3.2.4.”, która nakładała obowiązek bieżącego monitorowania płynności finansowej Funduszu. Codziennie spisywano stan środków finansowych na rachunkach bankowych jednostki oraz zliczano kwoty zrealizowanych przelewów. Na podstawie otrzymanych danych sporządzano dzienny meldunek o stanie środków pieniężnych na początek dnia, prognozowanych wpływach, prognozowanych rozchodach oraz o stanie środków pieniężnych na koniec dnia i dokonywaniu bieżących decyzji o lokowaniu w depozyt terminowy przyjmowany przez MF,
- przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków w 2022 r. wyniosły ogółem 123 281 tys. zł, w tym:
  - a) 86 830,2 tys. zł z depozytów terminowych,
  - b) 36 450,8 tys. zł z depozytów overnight,
- wolne środki lokowano zgodnie z art. 48 ust. 1, art. 78d ust. 2 ufp.

(akta kontroli: t. I str. 338-354)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 1.4. Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

Na 2022 r. w Funduszu zaplanowano realizację zadań, podzadań i działań w ramach dwóch funkcji państwa, tj. funkcji 13 - „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” oraz funkcji 14 - „Rynek pracy”. Na realizację obu tych funkcji zaplanowano 7 945 287 tys. zł, a wydatkowano 6 636 564 tys. zł, tj. 83,5% planu.

W ramach funkcji 13 określono jedno zadanie - 13.1. „Pomoc i integracja społeczna”, jedno podzadanie - 13.1.3. „Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych” oraz trzy działania<sup>28</sup>, natomiast funkcji 14 wyodrębniono jedno zadanie - 14.1. „Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu”, jedno podzadanie - 14.1.5 „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” oraz trzy działania<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1864.

<sup>28</sup> Tj.: 13.1.3.1. „Koordynacja i wspieranie rehabilitacji społecznej realizowanej przez jst”; 13.1.3.2. „Wspieranie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym”; 13.1.3.4. „Wspieranie organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz tworzenie płaszczyzny współpracy”.

<sup>29</sup> Tj.: 14.1.5.1. „Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych”; 14.1.5.2. „Wsparcie osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników”; 14.1.5.3. „Koordynacja i wspieranie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych realizowanej przez jst”.

Na zadanie 13.1 „Pomoc i integracja społeczna” oraz podzadanie 13.1.3. „Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych” zaplanowano wydatki w kwocie 3 473 260 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 2 535 534,8 tys. zł (73%).

W odniesieniu do zadania 13.1. „Pomoc i integracja społeczna” miernikiem był wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwie domowym z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (miernik zdefiniowany przez MRiPS). Natomiast miernikiem podzadania 13.1.3. - była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji społecznej (za miernik ten odpowiadał PFRON) - zaplanowano, iż wsparciem tym objętych zostanie 802 439 osób, a objęto nim 812 141 osób, tj. 101,2%.

Na zadanie 14.1 „Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu” oraz podzadanie 14.1.5 „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” zaplanowano wydatki w kwocie 4 472 027 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 4 101 029 tys. zł (91,7%).

W odniesieniu do zadania 14.1. „Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu” miernikiem był wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %) - miernik zdefiniowany przez MRiPS. Natomiast dla podzadania 14.1.5. - miernikiem była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej (za miernik ten odpowiadał PFRON) - zaplanowano, że wsparciem takim objętych zostanie 487 075 osób, a objęto nim 360 223 osób, tj. 73,9%.

W ramach obu ww. funkcji nie zrealizowano w pełni pięciu z zaplanowanych sześciu działań, tj.:

- „Koordynacja i wspieranie rehabilitacji społecznej realizowanej przez jst” - wsparciem objęto 408 680 osób, tj. 91,9% planu;
- „Wspieranie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym” - wsparciem objęto 78 590 osób, tj. 89,7% planu;
- „Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych”- plan miernika<sup>30</sup> wynosił 146,5, a jego wykonanie wyniosło 106,8;
- „Wsparcie osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników” - plan miernika<sup>31</sup> wynosił 120,8, a jego wykonanie wyniosło 99,0;
- „Koordynacja i wspieranie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych realizowanej przez jst” - wsparciem objęto 8 440 osób, tj. 95,6% planu.

Zrealizowano jedynie miernik działania „Wspieranie organizacji pozarządowych, realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz tworzenie płaszczyzny współpracy”, który przy planie wynoszącym 270 000 osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w ramach zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe wykonano w 120,3% (wsparciem takim objęto 324 871 osób).

Według uzasadnienia uchwały Zarządu PFRON z 09.03.2023 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania budżetowego Rb-BZ2 z realizacji planu finansowego, przyczyny niepełnej realizacji tych mierników wynikały m.in. z późnego rozpoczęcia realizacji niektórych programów (II półrocze 2022 r.) lub małego zainteresowania nimi

<sup>30</sup> Miernik: liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem PFRON w okresie sprawozdawczym (okres n) w stosunku do liczby osób niepełnosprawnych objętych działaniami PFRON w poprzednim okresie sprawozdawczym (okres n-1).

<sup>31</sup> Miernik: liczba osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą/rolniczą, objętych wsparciem w liczbie osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą/rolniczą, objętych wsparciem w poprzednim okresie sprawozdawczym.

przez jst i innych wnioskodawców oraz niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w związku z pandemią COVID-19.

W ramach monitoringu stopnia realizacji wydatków oraz osiąganych mierników dla podzadań i działań, za które odpowiedzialny był Fundusz, sporządzano kwartalne sprawozdania „Tabelaryczne zestawienie środków wydatkowanych na realizację zadań w układzie budżetu zadaniowego” oraz roczne sprawozdanie Rb-BZ2.

(akta kontroli: t. V str. 163-181)

W 2022 r., w ramach dwóch funkcji państwa, Fundusz realizował następujące zadania, wynikające z ustawy o rehabilitacji:

- Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych - art. 26a-26c ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania przewidziano 3 450 000 tys. zł. Realizując to zadanie wypłacono dofinansowanie w wysokości 3 274 852,8 tys. zł (94,9% planu). Z kwoty tej 676 000 tys. zł pochodziło z dotacji budżetu państwa, przekazanej przez MRiPS<sup>32</sup>. Kwota dotacji budżetowej przeznaczona na realizację tego zadania stanowiła 20,6% faktycznie poniesionych wydatków z tytułu wypłaty ww. dofinansowań. Wypłacono je na 270378 osób niepełnosprawnych, tj. o 8 030 (o 2,9%) mniej niż w 2021 r. Liczba osób, na które wypłacono dofinansowanie, stanowiła 81,9% zaplanowanego miernika (280 000 osób). Środki na ten cel przekazano 39 899 pracodawcom, z których 39 213 pochodziło z tzw. „Rynku Otwartego” (wypłacono im 1 930 507 tys. zł), a 759 z Chronionego Rynku Pracy (1 344 345,8 tys. zł). Wypłata dofinansowań na poziomie niższym od zaplanowanego wynikała z oddziaływania na rynek pracy sytuacji wywołanej COVID-19, inflacją wpływającą na sektor przedsiębiorstw m.in. poprzez wzrost kosztów działalności gospodarczej i ograniczenia w zatrudnianiu pracowników.
- Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez samorządy wojewódzkie i powiatowe (przelewy redystrybucyjne) - art. 48 ustawy o rehabilitacji. W planie finansowym Funduszu przewidziano na to zadanie 1 623 096 tys. zł. Na jego realizację przez 16 samorządów wojewódzkich i 380 powiatów Fundusz przekazał środki w kwocie 1 611 997,8 tys. zł (99,3% planu). Podział środków dokonany został na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym<sup>33</sup>. Środki te przeznaczone zostały na realizację przez samorządy zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz na pokrycie kosztów obsługi tych zadań. Samorządy województw otrzymały środki w wysokości 261 621,9 tys. zł<sup>34</sup>, a powiatowe 1 350 375,9 tys. zł<sup>35</sup>, (z wykorzystania środków składały one sprawozdania rzeczowo-finansowe).
- Zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej fundacjom oraz organizacjom pozarządowym - art. 36 ustawy o rehabilitacji. Na zadanie to przewidziano 587 000 tys. zł. Realizacja zadań z ww. zakresu następowała na zlecenie Funduszu lub samorządu wojewódzkiego lub powiatowego - ze środków

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 46a ustawy o rehabilitacji Fundusz otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa na zadanie, o którym mowa w art. 26a w wysokości do 30% środków zaplanowanych na jego realizację na dany rok.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.

<sup>34</sup> Na koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej; dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych; zlecenia zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

<sup>35</sup> M.in. na zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy; zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu; jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej; dofinansowanie do turnusów rehabilitacyjnych; koszty działania warsztatów terapii zajęciowej; dofinansowanie do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów; zlecenie zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym na podstawie ww. przepisu.

PFRON przekazanych wg algorytmu. Zlecenie zadań następowało po przeprowadzeniu otwartych konkursów, które ogłaszane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>36</sup>. W przypadku konkursów ogłaszanych przez PFRON, na zadania wskazane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom i organizacjom pozarządowym<sup>37</sup>, dofinansowaniem objęto projekty, których cele zawierały się w jednym z sześciu kierunków pomocy<sup>38</sup>. Na realizację tego zadania w 2022 r. Fundusz wypłacił łącznie 557 446,8 tys. zł (94,9% planu). Środki wypłacono na podstawie 1 002 umów o dofinansowanie, a wsparciem objęto 324 871 osób niepełnosprawnych (wzrost o 25% w stosunku do roku 2021).

W 2022 r. w PFRON realizowane były wydatki z umów zawartych w czterech konkursach, tj. „Szansa-Rozwój-Niezależność”, „Kierunek Aktywność”, „Pokonamy bariery” i „Sięgamy po sukces”.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki z 2022 r. na realizację umów/aneksów do umów zawartych w wyniku konkursów: „Kierunek Aktywność” i „Pokonamy bariery”, rozstrzygniętych w latach poprzednich. W konkursie „Kierunek aktywność” na podstawie 55 umów wydatkowano w 2022 r. 29 285,6 tys. zł, a w konkursie „Pokonamy bariery” na podstawie 199 umów - 119 077,5 tys. zł. W przypadku zawarcia umowy wieloletniej oraz przyznania dofinansowania na pierwszy okres realizacji projektu wnioskodawca, przed rozpoczęciem kolejnego okresu finansowania projektu, składał do PFRON zaktualizowany wniosek. Zawierał on m.in. szczegółowy budżet projektu, a po przyznaniu dofinansowania przez PFRON na kolejny okres realizacji projektu, zakres rzeczowy i finansowy umowy podlegał zmianie w formie aneksu. Szczegółowe zasady rozpatrywania zaktualizowanych wniosków określono w „Zasadach wspierania realizacji zadań”, tj. w „Regulaminie rozpatrywania zaktualizowanych wniosków składanych w ramach trybu pozakonkursowego obowiązującego w przypadku umów wieloletnich”. Merytoryczna ocena zaktualizowanych wniosków na kolejny okres finansowania dokonywana była przez zespoły złożone z pracowników PFRON, powołane przez Zarząd PFRON lub Dyrektorów Oddziałów. Ocenie formalnej i merytorycznej poddanych zostało 249 zaktualizowanych wniosków (54 w konkursie „Kierunek Aktywność” i 195 w „Pokonamy bariery”) i w efekcie podpisano 247 aneksów dotyczących umów wieloletnich. Do badania wybrano próbę 10 umów (4%) o dofinansowanie projektów o łącznej wartości 19 564,1 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że proces rozpatrywania zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie przebiegał zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, organizacje pozarządowe prawidłowo i terminowo rozliczyły wcześniejszą transzę otrzymanego dofinansowania, a środki finansowe nowej transzy zostały przekazane przez PFRON zgodnie z zawartymi umowami.

- Realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą Funduszu służących rehabilitacji społecznej i zawodowej - art. 47 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Na wykonanie zadania przewidziano w planie Funduszu 805 685 tys. zł. W 2022 r. realizowano w Funduszu 13 takich programów, na które wykorzystano ogółem 367 332,7 tys. zł (45,6% planu). Były to następujące programy: „Pomoc osobom

<sup>36</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2016 poz. 1945.

<sup>38</sup> Tj.: 1) Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy; 2) Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych; 3) Wzrost aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia; 4) Zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji; 5) Poprawa jakości funkcjonowania otoczenia osób niepełnosprawnych; 6) Upowszechnianie pozytywnych postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych i wiedzy dotyczącej niepełnosprawności.

niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”; „Zajęcia klubowe WTZ”; Pilotażowy program „Rehabilitacja 25 plus”; Pilotażowy program „Aktywny samorząd”; „Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami”; Pilotażowy program „Absolwent”; „Stabilne zatrudnienie - osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej”; „Centra informacyjno-doradcze dla osób z niepełnosprawnością”; Pilotażowy program „Dostępność ponad barierami”; „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”; „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” Mieszkanie dla absolwenta; „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” Dostępne mieszkanie; „Wsparcie inicjatyw”. Przyczynami niewykonania planu wydatków było m.in.:

- minimalne (na poziomie 2,4%) wykorzystanie środków w programie „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” z uwagi niewystąpienie klęsk żywiołowych, które wymagałyby uruchomienia tego programu,
  - niemożność wypłaty środków w programie pilotażowym „Absolwent” dla projektów złożonych w konkursie ogłoszonym w 2022 r., a termin jego realizacji rozpoczął się w 2023 r.,
  - mniejsze zainteresowanie wnioskodawców programem „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” z uwagi na przemieszczenie się części uchodźców, którzy początkowo przybyli do Polski, do innych krajów europejskich,
  - nieprzystąpienie do realizacji dwóch programów, tj. „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” - Mieszkanie dla absolwenta i „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” - Dostępne mieszkanie, wszystkich samorządów powiatowych oraz uruchomienie tych programów dopiero w II pół. 2022 r.
- Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne - art. 25a ustawy o rehabilitacji. Na zadanie to zaplanowano w planie finansowym 122 947 tys. zł. W 2022 r. Fundusz wypłacił na realizację tego zadania 117 066,9 tys. zł (95,2% planu). Refundacją składek objęto 26 242 osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą oraz 2 983 niepełnosprawnych rolników lub rolników zobowiązanych do opłacania składek za niepełnosprawnych domowników. Osiągnięta wartość miernika dla tego zadania, określona w budżecie zadaniowym, wyniosła 29 225 osób, tj. 81,9% wielkości zaplanowanej i wynoszącej 35 660 osób. Przyczyną niższego wykonania zadania była sytuacja na rynku pracy wywołana oddziaływaniem pandemii COVID-19. Czynnikiem oddziałującym na wielkość wypłaconego dofinansowania było również wyczerpanie w latach 2021-2022 krajowego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.
  - Realizacja działań wyrównujących różnice pomiędzy regionami - art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Adresatami programu byli: zarządcy w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych, organizacje pozarządowe, jst, podmioty prowadzące placówki edukacyjne lub środowiskowe domy samopomocy bądź WTZ. Na realizację tego zadania zaplanowano w 2022 r. 500 000 tys. zł, a wydatkowano 90 050,2 tys. zł (18% planu). Wsparciem objęto 28 775 osób, co stanowiło 115% miernika przyjętego dla tego zadania w budżecie zadaniowym (25 000 osób). Przyczyną niskiego wykonania planu dotyczącego realizacji tego zadania było m.in.: mała liczba wniosków złożonych w dwóch obszarach programu, tj. zapewnienie dostępności w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych oraz dofinansowanie wymaganego wkładu własnego w projektach dotyczących aktywizacji i/lub integracji osób niepełnosprawnych; rezygnacji wnioskodawców z realizacji projektów w obszarze likwidacja barier transportowych z powodu trudności na rynku związanych z dostawą nowych środków transportu.

- Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE - art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Na zadanie to w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) zaplanowano w budżecie kwotę 191 479 tys. zł, w tym: środki UE - 165 145 tys. zł, a środki budżetu państwa - 26 334 tys. zł. W 2022 r. na realizację zadania wykorzystano 153 092,4 tys. zł (79,9% planu), z tego: 131 540,7 tys. zł w ramach środków UE i 21 551,7 tys. zł ze środków budżetu państwa. W ramach realizacji zadania wydatkowano środki na realizację 10 projektów, tj.: „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy”; „Budowa kompleksowego systemu szkolenia i udostępniania osobom niewidomym psów przewodników oraz zasad jego finansowania”; „Szkolenia dla pracowników sektora transportu zbiorowego w zakresie potrzeb osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnościami”; „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”; „Aktywni niepełnosprawni - narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnoprawnych”; „Kultura bez barier”; „Trening orientacji przestrzennej dla osób niewidomych i słabowidzących TOPON”; „Obszar chroniony obszar dostępny”; „Dostępny samorząd - granty”; „Ośrodek wsparcia architektury dostępnej”.

Przyczynami niższego wydatkowania środków na to zadanie było: niższe od zaplanowanego wykorzystanie środków przez grantobiorców, co skutkowało niezrealizowaniem wypłat kolejnych transz; mniejsza liczba zawartych umów w odniesieniu do wniosków, dla których przyznano granty; późne zawieranie umów z niektórymi grantobiorcami, skutkiem czego środki wypłacano im w 2023 r.

- Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych - art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania zaplanowano 48 000 tys. zł, w tym 24 000 tys. zł z dotacji budżetu państwa. W 2022 r. PFRON zrealizował wypłaty z tego tytułu w kwocie 39 907,9 tys. zł, co stanowiło 83,1% planu (w tym 19 953,9 tys. zł z dotacji budżetu państwa). Wypłaty rekompensat realizowane były na podstawie art. 46a ust. 1 pkt 2 oraz art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków PFRON<sup>39</sup> (tj. w 50% ze środków dotacji budżetowej i w 50% ze środków Funduszu). Głównym powodem niższego wydatkowania środków, w stosunku do planu finansowego, była mniejsza liczba wniosków ze strony gmin o wypłaty rekompensat (niewykorzystane kwoty dotacji zwrócono terminowo MRiPS).
- Zwrot kosztów budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych - art. 32 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Zadanie dotyczyło zwrotu dodatkowych kosztów pracodawcy prowadzącemu ZPCH<sup>40</sup> i wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Na realizację zadania przewidziano 14 500 tys. zł, a wykorzystano 6 738,7 tys. zł (46,5% planu). Planowana wartość miernika w ramach budżetu zadaniowego wynosiła 24 000 osób, a osiągnięto - 15 354 osoby (64%)<sup>41</sup>. Przyczyną niskiego wykorzystania środków na to zadanie było: opóźnienie w wejściu w życie zmian wprowadzonych ustawą o ekonomii społecznej w zakresie poszerzenia adresatów

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1616, ze zm.

<sup>40</sup> Zakład Pracy Chronionej.

<sup>41</sup> Zwrotu kosztów dokonano 84 zakładom pracy chronionej.

zadania o przedsiębiorstwa ekonomii społecznej, przez co środki zabezpieczone na udzielenie wsparcia dla nowej grupy wnioskodawców nie zostały wykorzystane; rozwiązanie części umów, w związku z czym poniesione koszty pracodawców nie zostały zrefundowane; wypłacanie wnioskodawcom dofinansowań w formie refundacji, tj. w wysokości realnie poniesionych kosztów, a nie w kwotach ujętych w zawartych umowach, wyliczonych na podstawie wstępnej kalkulacji.

- Dofinansowanie kosztów szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>42</sup> - art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania zaplanowano 4 000 tys. zł. Wykonanie jego realizacji wyniosło 3 498,5 tys. zł, tj. 87,5%. Zadanie to realizowane było przez Oddziały PFRON. Dofinansowanie przyznawane było osobom uprawnionym, tj. doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się. Dofinansowaniem objęto 3 847 osób - 85,5% wielkości zaplanowanej w budżecie zadaniowym (4 500 osób). Mniejsze wykonanie od zaplanowanego wynikało z rezygnacji części beneficjentów z uczestnictwa w szkoleniu po podpisaniu umowy o dofinansowanie oraz faktu, iż zadanie ma refundacyjny charakter, tj. wypłaty środków następują po zakończeniu szkolenia i złożeniu dokumentów rozliczeniowych, co w przypadku szkoleń, które odbywały się pod koniec 2022 r. skutkowało wypłatą środków w 2023 r.
- Finansowanie w części lub w całości badań, ekspertyz i analiz - art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji. Na zadanie to zaplanowano w planie finansowym 3 200 tys. zł. Na jego realizację Fundusz wydatkował środki w wysokości 631,1 tys. zł (19,7% planu). W ramach realizacji zadania ogłoszono w 2022 r. dwa konkursy badawcze, tj. „Innowacje społeczne i technologiczne w procesie aktywizacji osób z niepełnosprawnościami” oraz ogólnopolski konkurs „Otwarte drzwi”. Finansowanie projektów badawczych dokonywane było na podstawie „Zasad finansowania badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych”, zatwierdzonych przez Zarząd PFRON w dniu 05.04.2019 r. W ramach ww. konkursów wydatkowano 20,5 tys. zł, tj. na realizację 26 umów zleceń z ekspertami zewnętrznymi dotyczących oceny merytorycznej wniosków realizowanych w trybie konkursowym. Pozostałe środki 610,6 tys. zł wydatkowano na wypłaty sześciu transz dofinansowania badań na podstawie umów zawartych w 2021 r. Głównym powodem niskiego wykorzystania zaplanowanych środków była sytuacja związana z następstwami COVID-19, która w znacznym stopniu uniemożliwiła realizację badań terenowych. Istotnym powodem było też późne zawarcie umów oraz zatwierdzenie przez Zarząd Funduszu decyzji o dofinansowaniu w ramach ww. konkursu dotyczącego innowacji społecznych, które będą skutkowały wypłatą środków dopiero w 2023 r. Na 2023 r. przesunięto też „Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce”, ujęte w planie na 2022 r., a którego koszt określono na 440 tys. zł (powodem była m.in. zmiana założeń tego badania). Planowana wartość miernika w ramach budżetu zadaniowego dla zadania wynosiła 12 umów, a osiągnięto siedem umów.
- Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych - art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. W ramach zadania dofinansowanie przyznawane było podmiotowi prowadzącemu ZPCH w wysokości do 50% oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych, pod warunkiem wykorzystania tych kredytów na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Na zadanie to zaplanowano 1 400 tys. zł, a wykorzystano 607,1 tys. zł (43,4%). Planowana wartość miernika ustalona w ramach budżetu zadaniowego dla zadania wynosiła 2 800 osób, a osiągnięto go w wysokości 2 947 osób

<sup>42</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 20.

niepełnosprawnych. Dofinansowań udzielono 28 ZPCH, przy czym 511,2 tys. zł dotyczyło wypłat na podstawie umów zawartych w 2022 r., a 95,9 tys. zł - umów z 2021 r. Przyczyny niewydatkowania wszystkich zaplanowanych środków na realizację zadania były następujące: niewywiązywanie się części pracodawców z warunków zawartych w umowach o dofinansowanie, co skutkowało rozwiązaniem umowy i brakiem wypłaty środków z tego tytułu (umowy rozwiązywano głównie z powodów nieterminowych spłat przez pracodawców rat kapitału i odsetek określonych w umowie kredytu objętej dofinansowaniem); spłaty kredytów przez pracodawców przed terminem określonym w umowie kredytu; występowanie z wnioskami o dofinansowanie w IV kw. 2022 r., co skutkowało wypłatą środków w roku następnym.

- Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących. Na realizację tego zadania zaplanowano 25 tys. zł. W ramach jego realizacji w 2022 r. PFRON wypłacił 4,9 tys. zł (19,6% planu) i dotyczyło to wydania dziewięciu certyfikatów. Niższe od zaplanowanego wykorzystanie środków na to zadanie wynikało z mniejszej od oczekiwanej liczby wniosków uprawnionych podmiotów o refundację kosztów wydania certyfikatów.
- Wypłata środków PFRON dla dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji - zadanie to realizowane było w PFRON od 01.04.2022 r.<sup>43</sup> i wynikało z nowelizacji ustawy o rehabilitacji (art. 33b), na podstawie której na wniosek dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji Fundusz przekazuje na rachunek wskazany przez dysponenta miesięczne środki w wysokości równej iloczynowi stanu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych dysponenta oraz 4% najniższego wynagrodzenia. Dysponentami zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji są ZPCH (w tym też te, które utraciły status) oraz ZAZ. W ramach tego zadania w planie finansowym zaplanowano środki w wysokości 73 819 tys. zł. Do końca 2022 r. przekazano dysponentom środki w łącznej kwocie 36 334,1 tys. zł (49% planu), w tym dla ZAZ 60,9 tys. zł (0,2%), dla ZPCH 34 505,6 tys. zł (95%) oraz 1 767,6 dla ZPCH, które utraciły status (4,8%). Z uwagi na brak wytycznych co do oszacowania wydatków w ramach zadania oraz brak danych jakie będzie zainteresowanie tą formą wsparcia oszacowano je z uwzględnieniem podstawowych danych takich jak: zatrudnienie osób niepełnosprawnych w etatach w ZPCH, byłych ZPCH i ZAZ oraz kwotę wynikającą z zapisów art. 33b ww. ustawy. Zabezpieczone środki na wypłaty okazały się jednak zbyt wysokie w stosunku do zainteresowania dysponentów obu tych funduszy.

(akta kontroli: t. IV str. 149-528)

W Funduszu opracowano na 2022 r. plan rzeczowo-finansowy dotyczący realizacji ustawowych celów i zadań PFRON (plan finansowy w układzie tradycyjnym wynikający z układu określonego w ustawie budżetowej oraz w układzie budżetu zadaniowego oraz plan działalności). W planie działalności określono sześć podstawowych celów do realizacji w 2022 r., tj.: zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (rehabilitacja zawodowa); systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej i opiekuńczej (rehabilitacja społeczna); zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jako nowe zadanie ustawowe PFRON (miernikiem była liczba terminowo obsłużonych skarg w ogólnej liczbie skarg na brak dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej w danym okresie - procent); zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jako nowe

<sup>43</sup> Art. 33b wszedł w życie z dniem 10 marca 2022 r., jednakże dopiero w kwietniu 2022 r. MRiPS określił wzór wniosku, na podstawie którego dysponenti zakładowego funduszu aktywności lub funduszu rehabilitacji mogli wnioskować o środki do PFRON.



zadanie ustawowe PFRON (miernikiem był procent dostępności cyfrowej poszczególnych serwisów internetowych i systemów dziedzinowych PFRON udostępnionych w internecie oraz intranecie w zakresie adekwatnym do ostatniego pomiaru); aktywny udział w osiąganiu celów Strategii na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030 poprzez realizację zadań przypisanych PFRON jako koordynatorowi; oszczędne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi.

Uchwałą Nr 7/2023 Rady Nadzorczej PFRON z 17 marca 2023 r. zatwierdzono sprawozdanie z wykonania planu działalności PFRON za rok 2022. W odniesieniu do sześciu sformułowanych w planie celów działania PFRON stwierdzono: wykonanie zakładanych mierników w stosunku do trzech celów oraz częściowe zrealizowanie założonych mierników w odniesieniu do dwóch celów. W przypadku jednego celu nie wykonano założonych mierników<sup>44</sup>.

W 2022 r. w Funduszu odnotowano wysoki stan wolnych środków finansowych<sup>45</sup> w stosunku do ponoszonych kosztów, w szczególności w sytuacji niewykonania ich planu w odniesieniu do niektórych zadań. Stan tych środków na koniec 2022 r. w porównaniu do stanu z 2021 r. wzrósł o 501 572 tys. zł (o 22%), a w porównaniu do 2019 r. o 1 876 453 tys. zł (o 200%).

W 2022 r. nie wykonano planu kosztów ogółem w kwocie 1 308 723 tys. zł, co związane było z realizacją zadań przez Fundusz. Z 14 realizowanych przez PFRON zadań, określonych w ustawie o rehabilitacji, w żadnym przypadku nie zrealizowano w pełni planu kosztów, a w przypadku ośmiu zadań odchylenie w wykonaniu kosztów, w stosunku do planu, było większe niż 20%. Największe niewykonanie planu kosztów dotyczyło zadań wynikających z art. 47 ust. 1 pkt 1, pkt 4 i pkt 5 lit a) ustawy o rehabilitacji. W 2022 r. wykonanie kosztów budżetu w układzie zadaniowym wyniosło 83,5%, a pod względem osiągniętych mierników, wykonano wartość tylko jednego z dwóch podzadań oraz jednego z sześciu działań.

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że wysokość środków wynikała z konieczności zapewnienia płynności finansowej umożliwiającej realizację bieżących celów, zgłaszanych przez jednostki Funduszu. Zdaniem NIK wyjaśnienie to nie odpowiada stanowi faktycznemu, gdyż w 2022 r. Fundusz nie miał problemów z płynnością finansową i na bieżąco regulował wszystkie swoje zobowiązania oraz utrzymywał wysoki stan środków lokowanych i przekazanych w depozyt MF (średnio 2 706 159,5 tys. zł dziennie).

W Funduszu sporządzono roczny plan audytu wewnętrznego na 2022 r., który został zatwierdzony przez kierownika jednostki (zaplanowano przeprowadzenie dziewięciu badań audytowych, tj. pięć zadań zapewniających i cztery czynności doradcze).

W 2022 r. zrealizowano łącznie dziesięć badań audytowych, z tego cztery zadania zapewniające i sześć czynności doradczych. Z zaplanowanych pięciu zadań zapewniających zrealizowano tylko jedno zadanie ujęte w planie - „Działania przedegzekucyjne i egzekucja należności”. Pozostałych czterech badań nie zrealizowano, a w ich miejsce przeprowadzono inne badania (zadania niezrealizowane w 2022 r. kontynuowane są w 2023 r.).

Przyczynami niezrealizowania zaplanowanych zadań zapewniających były: wydłużony czas przeznaczony na realizację tych zadań, w tym kontynuowanych z 2021 r.; wzrost nieplanowanych nieobecności pracowników; wykonywanie innych czynności związanych z działaniem Biura Audytu Wewnętrznego, na realizację których przeznaczono dłuższy od planowanego czas; monitorowanie, w ramach

---

<sup>44</sup> Dla celu „Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych” dla planowanej wartości wykonania 82,1%-92% osiągnięto wartość 71,5%.

<sup>45</sup> Według stanu na koniec roku i dot. środków przekazanych w zarządzenie MF.

czynności sprawdzających, wykonania kluczowych zaleceń wydanych w ramach wcześniej zrealizowanych audytów.

W zakresie zrealizowanych zadań zapewniających i czynności doradczych wydano łącznie 36 zaleceń. W odniesieniu do zadań związanych z realizacją przez PFRON planu finansowego przeprowadzono jedno badanie audytowe pt. „Działania przedegzekucyjne i egzekucja należności”. Zakończone zostało ono w grudniu 2022 r., a w opinii końcowej wskazano, że skala stwierdzonych słabości nie pozwala na pozytywną ocenę efektywności podejmowanych w obszarze dochodzenia należności działań. Zastrzeżenia audytu dotyczyły m.in. tempa identyfikacji i określania wysokości należności oraz ograniczonej skuteczności windykacji.

W efekcie audytorzy wyrazili opinię, iż w związku z ww. ustaleniami, nie można było uznać, że system kontroli zarządczej w badanym zakresie był w pełni skuteczny. W rezultacie audytu sformułowano 15 zaleceń, w tym dotyczące m.in.: wprowadzenia regulacji procesu udzielania ulg w formie odroczenia terminu płatności należności; wypracowanie rozwiązań obejmujących m.in. terminowość ustalania i dochodzenia należności oraz przeciwdziałanie przedawnieniu należności; wyeliminowanie błędów danych ewidencyjnych zobowiązanych w wystawianych tytułach wykonawczych; wprowadzenie mechanizmów mających na celu objęcie ewidencją wszystkich należności ustalonych w drodze postępowania administracyjnego; weryfikacji stanu wszystkich, wynikających z decyzji ostatecznych, należności na dzień 31.12.2022 r., z uwzględnieniem decyzji nieobjętych działaniami windykacyjnymi. Wydane zalecenia zostały uzgodnione i przyjęte do realizacji przez audytowanych i objęte monitoringiem przez Biuro Audytu Wewnętrznego. Zarząd Funduszu był informowany o realizacji poszczególnych zaleceń w ramach kwartalnej sprawozdawczości, natomiast adresaci zaleceń składali raporty o stanie ich realizacji. Główny Księgowy Funduszu, w odniesieniu do zaleceń dotyczących dokonania weryfikacji stanu wszystkich należności na dzień 31.12.2022 r. wskazała, iż obecnie weryfikacja taka dokonywana jest na bieżąco, a ustalenie rzeczywistego ich stanu jest możliwe dzięki wprowadzeniu od 2022 r. księgi pomocniczej PWIND. W odniesieniu do zalecenia, aby dokonać weryfikacji zasad tworzenia odpisów aktualizujących należności z uwzględnieniem zasady ostrożności ich wyceny na dzień bilansowy wskazała, że weryfikacja ta jest w trakcie uzgodnień między departamentami, a jej zakończenie planowane jest na 30.04.2023 r.

W styczniu 2023 r. w Funduszu przeprowadzono samoocenę audytu wewnętrznego za 2022 r. Jej wyniki wskazały na zgodność działań realizowanych w poszczególnych obszarach poddanych samoocenie z przepisami ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, jak również standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>46</sup>.

(akta kontroli: t. II str. 50-53, t. IV str. 1-84, 272-286, t. V str. 220-231)

W 2022 r. w Funduszu przeprowadzono 120 kontroli dotyczących wykorzystania środków PFRON (99,2% planowanych), co stanowiło 27% więcej od liczby kontroli zrealizowanych w 2021 r. W ramach tych kontroli sprawdzono wydatkowanie kwoty 232 788,3 tys. zł, tj. o 11% wyższej niż skontrolowana w 2021 r. Kontrole dotyczyły głównie prawidłowości wykorzystania dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (kontroli SODiR), środków przekazanych samorządom wg algorytmu, realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowanych na zlecenie Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe, realizacji programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą. Nieprawidłowości stwierdzono w 100 kontrolach (83,3%), a skutkujące zwrotem

<sup>46</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

środków w 85 kontrolach (75,2%<sup>47</sup>). Kwota zakwestionowanych środków wyniosła ogółem 4 332,9 tys. zł (w 80 przypadkach dotyczyło to kontroli z obszaru SODiR).

Nieprawidłowości skutkujące zwrotem środków stwierdzono w 91,9% kontrolach zrealizowanych w obszarze „dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych”, w 30,7% kontroli zrealizowanych w obszarze „środki przekazane samorządom terytorialnym wg algorytmu”, w 12,5% kontroli zrealizowanych w obszarze „zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowanych na zlecenie Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe”.

Do objęcia postępowaniem sprawdzającym Departament ds. Kontroli PFRON wytypował 2 979 pracodawców zarejestrowanych w SODiR<sup>48</sup>. Przeprowadzono łącznie 3 038 postępowań sprawdzających, co stanowiło 132% planu, a kwota zakwestionowanych środków w kontrolach SODiR stanowiła 99,4% kwoty zakwestionowanych środków ogółem (4 306, 5 tys. zł).

W 2022 r. zakończyły się 244 sprawy sądowe, w których stroną był Fundusz, tj. 202 sprawy administracyjne, 30 karnych i 12 cywilnych. Sprawy te dotyczyły głównie wypłacanych dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne. Na korzyść PFRON rozstrzygnięto 118 spraw (wygranych) na łączną kwotę 9 675,2 tys. zł. Na niekorzyść Funduszu rozstrzygnięto natomiast 126 spraw (przegranych) na łączną kwotę 670,1 tys. zł.

(akta kontroli: t. IV str. 246-259, 466-467)

Sprawowanie bieżącego nadzoru, dotyczącego wykonania planów rzeczowo-finansowych Funduszu, realizowane było poprzez stosowanie określonych procedur w ramach „Standardów zarządzania procedurami”<sup>49</sup>. W tym celu opracowana została procedura dotycząca sprawozdawczości rzeczowo-finansowej, mająca na celu przygotowanie sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON oraz procedura sprawozdawczości w układzie tradycyjnym/zadaniowym, której celem było przygotowanie przez jednostki organizacyjne PFRON kwartalnych sprawozdań w układzie tradycyjnym i zadaniowym z realizowanych przychodów, wydatków na realizację zadań, wydatków bieżących oraz inwestycyjnych.

Sprawowanie skutecznej kontroli zarządczej zapewnione zostało w PFRON również m.in. poprzez wdrożenie wprowadzonego, na podstawie uchwały Zarządu PFRON<sup>50</sup>, „Regulaminu udzielania zamówień publicznych” oraz wprowadzonej, na podstawie zarządzenia Prezesa Zarządu PFRON<sup>51</sup>, „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w PFRON”.

Zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy o rehabilitacji nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który na wniosek Prezesa Zarządu Funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej: Pełnomocnik), zatwierdza statut określający organizację, szczegółowe zasady i tryb działania Funduszu, w tym jego organów<sup>52</sup>. Bieżący nadzór nad Funduszem sprawowany był poprzez analizę otrzymywanych uchwał Zarządu

<sup>47</sup> Na 113 przeprowadzonych kontroli, tj. bez tzw. „kontroli art. 22”, dotyczących wystawiania przez sprzedającego usługi lub produkcję informacji o kwocie obniżenia wpłat na Fundusz oraz korzystanie z informacji umożliwiających obniżenie wpłat na Fundusz przez nabywcę (art. 22 ustawy o rehabilitacji).

<sup>48</sup> W planie kontroli szacunkową liczbę postępowań sprawdzających do przeprowadzenia w 2022 r. określono na 2 300.

<sup>49</sup> Uchwała Nr 65/2018 Zarządu PFRON z dnia 5 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Standardów zarządzania procedurami w PFRON”.

<sup>50</sup> Uchwała Nr 1/2022 Zarządu PFRON z dnia 4 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”.

<sup>51</sup> Zarządzenie Nr 1/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r.

<sup>52</sup> Statut Funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika, został zatwierdzony przez MRiPS w dniu 21.06.2016 r.

Funduszu w sprawie zmian w planie finansowym PFRON (zmiany dotyczące przesunięć w planie finansowym kwot na finansowanie poszczególnych zadań oraz finansowanie nowych nieprzewidzianych w planie finansowym zadań, w przypadku wprowadzenia ich ustawą, dokonywane było po uzyskaniu zgody ministra do spraw finansów) oraz kwartalnych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu oraz w zakresie operacji finansowych. Minister ds. zabezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 50 ust. 6 pkt 8 ww. ustawy, w terminie do 20 marca 2023 r., otrzymał od Rady Nadzorczej Funduszu sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego oraz z działalności PFRON za 2022 r. (Prezesem Rady Nadzorczej Funduszu jest Sekretarz Stanu w MRiPS pełniący funkcję Pełnomocnika).

(akta kontroli: t. II str. 1-42, 54-103, t. IV str. 262-265, t. V str. 1-41, 276-345)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2022 r. planu finansowego PFRON pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a także realizację ustawowych zadań PFRON oraz osiągnięcie większości celów ujętych w planie działalności. Zmian planu finansowego dokonywano zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 ufp oraz art. 48b ustawy o rehabilitacji i były one uzasadnione realizacją celów i zadań PFRON.

W wyniku zbadania 9 691,3 tys. zł kosztów inwestycyjnych, z których 3 769,3 tys. zł stanowiły środki UE oraz 14 763,3 tys. zł kosztów bieżących ustalono, iż były one uzasadnione, poniesiono je z zachowaniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z Pzp udzielono zamówień publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości w jednym postępowaniu nie miały wpływu na ocenę wykonania planu finansowego.

NIK zwraca uwagę na niski poziom wykonania ustawowych zadań PFRON ogółem, tj. na poziomie 83,5% planu, na co wpływ miało m.in. mniejsze zainteresowanie potencjalnych beneficjentów albo samymi programami, albo poszczególnymi obszarami wsparcia w ramach danych programów (np. w zadaniu realizacja działań wyrównujących różnice pomiędzy regionami plan kosztów wykonano na poziomie 18%, a w zadaniu realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą Funduszu w 45,6%).

**OBSZAR**

## **2. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2022 r. przez PFRON, tj.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i ksiąg pomocniczych. Sprawowany system kontroli zarządczej, za wyjątkiem jego stosowania do sprawozdania Rb-N, zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przeprowadzone w 2022 r. badanie audytowe dotyczące „Działań przedegzekucyjnych i egzekucji należności” wykazało słabości w obszarze ewidencji

księgowej należności i zakończyło się skierowaniem m.in. zalecenia dokonania weryfikacji stanu wszystkich należności na dzień 31.12.2022 r., wynikających z decyzji ostatecznych oraz wprowadzenia mechanizmów mających na celu objęcie ewidencją wszystkich należności ustalonych w drodze postępowania administracyjnego. W opinii audytu wewnętrznego nie można było uznać systemu kontroli zarządczej w odniesieniu do ewidencji księgowej należności za w pełni skuteczny. Tym samym, system kontroli zarządczej w obszarze windykacji i egzekucji należności oraz ewidencji księgowej należności nie dawał wystarczającego zapewnienia, że księgi rachunkowe w tym zakresie są prowadzone prawidłowo, a dane z nich wynikające są rzetelne.

Do dnia zakończenia kontroli w PFRON nie zakończono zalecanej przez audytora weryfikacji należności.

W dniu 28.02.2023 r. w PFRON dokonano korekty sprawozdania Rb-N, która dotyczyła zmniejszenia o 10,7 tys. zł kwoty pozostałych należności wykazanych w wierszu N.5 z 84 036,5 tys. zł do 84 025,8 tys. zł, co wynikało ze sporządzonych, według stanu na koniec 2022 r., sprawozdań Rb-33 i Rb-40. Korektę tę niezwłocznie, tj. zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>53</sup>, przekazano MRiPS.

W 2022 r. w Funduszu odnotowano trzy przypadki wadliwego funkcjonowania systemu TREZOR. Problemy te dotyczyły: generowania błędnych zapisów w planie finansowym PFRON w zakresie stanów początkowych (część B) oraz błędnej struktury tego planu pod względem jego szczegółowości (część C); uniemożliwienia implementacji niektórych danych do planu finansowego z pliku HTML (część B) oraz braku w tym planie pozycji w układzie memoriałowym na dotacje z budżetu państwa, co wymagało ręcznego wprowadzenia brakujących danych; blokowania przez system niektórych pozycji sprawozdania budżetowego Rb-40, co przejawiało się „ucinaniem” tekstów z nazwami realizowanych zadań. Po zgłoszeniu ww. problemów do serwisu systemu TREZOR zostały one skutecznie wyeliminowane.

(akta kontroli str. t. V str. 1-348)

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. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o uwzględnianie w protokołach postępowania, prowadzonych na podstawie Pzp, wszystkich wymaganych danych oraz terminowe zamieszczanie w BZP ogłoszeń o wykonaniu umowy.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

<sup>53</sup> Dz. U. z 2020 poz. 2396, ze zm.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>54</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 21 kwietnia 2023 roku.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura NIK w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny

Kontroler  
Cezary Gogolewski

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

---

<sup>54</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą, aby w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, w miarę możliwości, opatrzyć je kwalifikowanym podpisem elektronicznym i przesłać 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.