

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.001.06.2015

Nr ewid. 132/2015/P/15/001/KPS

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

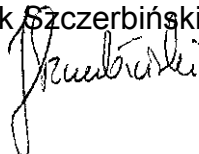
Warszawa maj 2015 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszącą się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Jacek Szczerbiński



Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 28 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Ocena kontrolowanej działalności	4
1. Ocena ogólna	4
2. Sprawozdawczość.....	5
3. Uwagi i wnioski.....	6
II. Wyniki kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	6

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, w okresie od 8 stycznia 2015 r. do 23 kwietnia 2015 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przeprowadziła kontrolę nr P/15/001 pt. „Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2014 r.”.

W 2014 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej *PFRON* lub *Fundusz*) był (i nadal jest) państwowym funduszem celowym posiadającym osobowość prawną. Zasady orzekania o niepełnosprawności, zadania realizowane na rzecz osób niepełnosprawnych oraz szczegółowe zasady gospodarki finansowej PFRON określone zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych² (zwana dalej *ustawą o rehabilitacji*) oraz w rozporządzeniach wykonawczych wydanych na jej podstawie. Organami Funduszu były: Rada Nadzorcza oraz Zarząd, a ich kompetencje wynikały z przepisów ustawy o rehabilitacji³. Wykonanie zadań określonych w ustawie o rehabilitacji nadzorował Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁴, będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i równocześnie prezesem Rady Nadzorczej PFRON. Nadzór nad Funduszem sprawował minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego⁵. W 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, zadania PFRON z zakresu gromadzenia przychodów realizowane były przez Biuro Funduszu w Warszawie, natomiast wydatki dokonywane były przez Biuro, jak i 16 oddziałów Funduszu (na podstawie limitów finansowych określanych przez Zarząd Funduszu). Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane były także przez samorządy wojewódzkie oraz powiatowe ze środków przekazanych przez Prezesa Zarządu PFRON, na podstawie algorytmu⁶ oraz przez podmioty, którym zlecono realizację zadań na podstawie zawartych umów.

Gospodarka finansowa PFRON podlegała rygorom wynikającym z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, (zwanej dalej *ustawą o finansach publicznych*), ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ (zwanej dalej *Prawo zamówień publicznych*) i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (zwanej dalej *ustawą o rachunkowości*).

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2014 r., ustalonego w ustawie budżetowej¹⁰.

I. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹¹ wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2014 r. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie przychodów i wydatków nie wpłynęły na obniżenie oceny, ponieważ ich wartość nie przekroczyła przyjętych progów istotności.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zrealizowanie zgodnie z planem finansowym zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zarówno, co do ich zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków, skuteczne egzekwowanie należnych wpłat, a także prawidłowe pod względem merytorycznym wydawanie decyzji o udzieleniu ulg i decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. j.t.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm. j.t.

³ Art. 50 i art. 51 ustawy o rehabilitacji.

⁴ Art. 34 ustawy o rehabilitacji.

⁵ Art. 45 ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2003 r., Nr 88, poz. 808 ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885. j.t.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. j.t.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. j.t.

¹⁰ Na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

¹¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 4.668.822,5 tys. zł, co stanowiło 99,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2013 r. przychody były wyższe o 50.998 tys. zł, tj. o 1,1%. Na podstawie kontroli przychodów w kwocie 25.921,7 tys. zł (tj. 0,6%) stwierdzono, że zostały one prawidłowo zaplanowane i zrealizowane. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in.: niedotrzymania terminów wydawania decyzji w przedmiocie przyznania ulg (w dwóch przypadkach spośród 36 decyzji objętych badaniem), co było niezgodne z art. 139 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹² (zwanej dalej *Ordynacją podatkową*), niezawiadomienia stron o niezakończonym w terminie i niewskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy (w dwóch przypadkach spośród 36 decyzji objętych badaniem), co było niezgodne z art. 140 Ordynacji podatkowej oraz utworzenia z opóźnieniem odpisów aktualizujących wartość należności (w dwóch przypadkach spośród 13 odpisów aktualizujących wartość należności), co naruszało § 1 uchwały Zarządu PFRON Nr 43/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r. – nie miały istotnego wpływu na realizację przychodów.

Wydatki Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 4.760.352,2 tys. zł, co stanowiło 95,3% wydatków określonych w ustawie budżetowej (4.993.040 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki były niższe o 111.367,8 tys. zł, tj. o 2,3%. Na podstawie badania próby wydatków w kwocie 33.298,4 tys. zł (tj. 0,7% zrealizowanych wydatków) stwierdzono, że były one dokonywane zgodnie z planem finansowym PFRON, na zadania służące realizacji celów działania Funduszu. Jednakże, w odniesieniu do jednego wydatku w kwocie 359 tys. zł, poniesionego w ramach umowy dotyczącej wdrożenia systemu obsługi dokumentów składanych przez pracodawców z tytułu wpłat na Fundusz (e-PFRON2) NIK ocenia, jako nierzetelne działanie Funduszu dotyczące nieprecyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia, skutkujące opóźnieniem w realizacji umowy o 13 miesięcy.

W wyniku kontroli sześciu zamówień publicznych o wartości 11.664,3 tys. zł (w ramach, których wydatkowano w 2014 r. 2.082,4 tys. zł) stwierdzono, że były one przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Niemniej jednak, w ocenie NIK, działania PFRON dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego na świadczenie usług konserwacji i modyfikacji systemu wspierającego proces obsługi pracodawców zobowiązanych oraz zwolnionych z dokonywania obowiązkowych wpłat na Fundusz (NEO) były opieszale, co w konsekwencji doprowadziło do zawarcia nowej umowy po 50 dniach od zakończenia obowiązywania poprzedniej umowy.

Nie w pełni skuteczne były również w PFRON mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, co potwierdziła kontrola 131 dowodów księgowych. NIK zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli błędy w zakresie: poprawności formalnej dowodów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych wskazują na niepełną realizację zeszłorocznego wniosku pokontrolnego NIK¹³, dotyczącego wyeliminowania błędów formalnych w zakresie dekretacji oraz ujmowania dowodów w niewłaściwych okresach.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego PFRON w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz kwartalne sprawozdania za IV kwartał 2014 r.:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2014 r. planu finansowego PFRON (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazywały prawdziwy obraz przychodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 r.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Jednakże działanie tych mechanizmów nie było w pełni skuteczne, z uwagi na stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w próbie 131 dowodów księgowych objętych szczegółowym badaniem. Nieprawidłowości te polegały na nieterminowym dokonywaniu opisów merytorycznych (w 22 dowodach), błędnej dekretacji (w przypadku sześciu dowodów), zaewidencjonowania dowodów w niewłaściwych miesiącach (w trzech przypadkach), co było niezgodne z art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1

¹² Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. j.t.

¹³ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 kwietnia 2014 r. (KPS-4100-001-06/2014).

i art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości. W przypadku 51 dowodów data operacji gospodarczej wprowadzona do ksiąg rachunkowych nie była zgodna z datą wynikającą z dowodu, co naruszało postanowienia art. 24 ust. 1 i 2 (w związku z art. 23 ust. 2) ustawy o rachunkowości. Błędy te nie miały wpływu na sprawozdawczość kwartalną PFRON.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów¹⁴.

3. Uwagi i wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym w dniu 23 kwietnia 2015 r. do Prezesa Zarządu PFRON o:

- 1) podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przyczyn opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.
- 2) prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi informatyczne w sposób sprawny, bez zbędnej zwłoki w celu zapewniania ciągłości umów i eliminowania przypadków zakresu ich obowiązywania przed datą zawarcia umowy o świadczenie usług.
- 3) podjęcie działań skutkujących wyeliminowaniem błędów formalnych w zakresie dekretacji, terminowości opisów dowodów księgowych i niewłaściwego wskazywania paragrafów wydatków.
- 4) wzmocnienie funkcjonujących mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do systemu finansowo-księgowego w celu wyeliminowania przypadków błędnego wprowadzania daty dokonania operacji gospodarczej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Zastępca Prezesa Zarządu PFRON poinformował NIK m.in., że doprecyzowano zakresy obowiązków pracowników dotyczące odpisów aktualizujących wartość należności; przewidziano rozbudowę mechanizmu zgłaszania zaległości podmiotów starszych niż dziewięć miesięcy; wprowadzono obowiązek bieżącego monitorowania obiegu dokumentów księgowych; wzmocniono nadzór nad dochowaniem terminu dokonywania opisów merytorycznych na dokumentach księgowych.

II. Wyniki kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

1. Planowanie i realizacja przychodów Funduszu

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację przychodów Funduszu.

Zrealizowane w 2014 r. przychody w wysokości 4.668.822,5 tys. zł były niższe o 22.912,5 tys. zł, tj. o 0,5%, od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz wyższe o 50.998 tys. zł, tj. o 1,1%, od osiągniętych w 2013 r. Podstawowym źródłem przychodów były obowiązkowe wpłaty pracodawców¹⁵ w wysokości 3.651.852 tys. zł, co stanowiło 97,1% planu i 78,2% przychodów ogółem oraz dotacja z budżetu państwa w kwocie 745.360 tys. zł (16% przychodów ogółem). Niższe niż planowano wykonanie przychodów wynikało m.in. z utrzymującej się w 2014 r. tendencji wzrostowej w obszarze liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) u pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON¹⁶. Ponadto, pracodawcy wykorzystali wyższe ulgi¹⁷, niż oszacowane do prognozy przychodów w 2014 r. Uzyskanie niższych niż planowano przychodów nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań statutowych PFRON.

Dane dotyczące przychodów Funduszu w 2014 r. zostały zawarte w załączniku nr 1 do informacji.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora Finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 j.t.); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766).

¹⁵ Art. 21 ust. 1, 23, 31 ust. 3 pkt 1a i art. 33 ust. 4a, 7 i 7a ustawy o rehabilitacji.

¹⁶ W grudniu 2014 r. zatrudnienie osób niepełnosprawnych wzrosło w stosunku do stycznia 2014 r. o 4,48%.

¹⁷ Art. 22 ustawy o rehabilitacji.

1.2. Należności

Na dzień 31 grudnia 2014 r. należności PFRON wyniosły 770.521,4 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 281,4 tys. zł, tj. o 0,04%, oraz o 33.343,3 tys. zł, tj. o 4,5%, wyższe od należności wg stanu na koniec grudnia 2013 r. Największy udział miały należności z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców, które wyniosły 530.739,9 tys. zł i były o 79.260,1 tys. zł, tj. o 13% niższe od planowanych oraz o 35.100,5 tys. zł, tj. o 6,2%, niższe niż na koniec 2013 r.

Zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON na koniec 2014 r. wyniosły 477.132,7 tys. zł i były niższe o 36.674,7 tys. zł, tj. o 7,1%, od stanu na koniec 2013 r. Wobec powyższych zaległości: wszczęto postępowanie upadłościowe na kwotę 180.960,4 tys. zł; wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 184.357,8 tys. zł; objęto postępowaniem upominawczym na kwotę 40.775,2 tys. zł; prowadzono postępowania w celu wydania decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu wpłat na PFRON na kwotę 30.218 tys. zł. W efekcie prowadzonych postępowań upominawczych i egzekucyjnych z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON odzyskano kwotę 64.542,9 tys. zł.

Na pozostałe należności w kwocie 236.912 tys. zł składały się głównie zaległości z tytułu pożyczek udzielonych zakładom pracy chronionej i osobom fizycznym w ramach programów celowych oraz nierozliczone dotacje, subwencje i środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W 2014 r. wyegzekwowano 655,2 tys. zł, tj. 0,3%¹⁸. Ponadto ustalono, że stan zaległości pozostałych, znajdujący się w rejestrach prowadzonych przez Dział Windykacji, był zgodny ze stanem zaległości wynikającym z ewidencji księgowej (prowadzonej przez Dział Księgowości) i obejmował zaległości pozostałe w aktualnej wartości, uwzględniającej kwoty wpłat, odsetek oraz kosztów egzekucyjnych. W ocenie NIK, świadczy to o zrealizowaniu wniosku pokontrolnego w przedmiotowym zakresie, sformułowanego po kontroli planu finansowego PFRON w 2013 r.¹⁹.

W roku 2014 nie wystąpiły przypadki ujawnienia i spisania ze stanu z powodu przedawnienia należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.

Prezes Zarządu PFRON w 2014 r. wydał 141 decyzji o umorzeniu zaległości na kwotę 4.919,1 tys. zł²⁰, z uwagi na brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję. Ponadto, dokonano umorzeń na kwotę 1.919,1 tys. zł²¹, gdy było oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne. Za nieściągalne uznano także, dochodzone w trybie postępowania upadłościowego, zaległości 14 podmiotów na kwotę 2.170,7 tys. zł²², gdy majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarczał na zaspokojenie kosztów postępowania.

1.2.1. W 2014 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 91.508,7 tys. zł (61% planu). Odpisy aktualizujące rozwiązano na kwotę 54.983,9 tys. zł w związku ze spłatą należności lub złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w wysokości niższej niż wynikające z deklaracji. Ponadto, wykorzystano odpisy aktualizujące w kwocie 42.568,4 tys. zł, w związku z brakiem należnych wpłat na PFRON spowodowanym likwidacją podmiotu lub decyzją o umorzeniu należności w przypadku całkowitej nieściągalności²³. Stan odpisów aktualizujących na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniósł 512.338,9 tys. zł i był niższy od stanu na początek roku o 6.043,6 tys. zł.

Kontrolą objęto odpisy aktualizujące na zaległości z lat 2008–2013, które utworzono dla 13 podmiotów na kwotę 5.543,5 tys. zł, co stanowiło 6% kwoty wydanych decyzji (92.713,4 tys. zł). W wyniku kontroli stwierdzono

¹⁸ Największy udział w odzyskanych należnościach miały środki pochodzące z ugód (49,3%) oraz po wezwaniach do zapłaty (16,1%). W 2013 r. 49% odzyskanych kwot dotyczyło środków pochodzących ze sprzedaży nieruchomości i z podziału masy upadłości. Tytuły te nie wystąpiły w 2014 r.

¹⁹ W zakresie prowadzenia przez Dział Windykacji ewidencji windykowanych zaległości pozostałych w aktualnej wartości uwzględniającej kwoty wpłat, odsetek oraz kosztów egzekucyjnych.

²⁰ Na podstawie art. 49 ust. 5a, ust. 5b pkt 6 ustawy o rehabilitacji.

²¹ Art. 49 ust. 5a, ust. 5b pkt 7 ustawy o rehabilitacji.

²² Art. 49 ust. 5a, ust. 5b pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

²³ Art. 49 ust. 5a ustawy o rehabilitacji.

w dwóch przypadkach utworzenie odpisów aktualizujących z opóźnieniem odpowiednio jedno- i pięciomiesięcznym w odniesieniu do terminu określonego w § 1 uchwały Zarządu PFRON w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON²⁴.

1.2.2. W prowadzonych przez Fundusz postępowaniach zmierzających do określenia kwot zobowiązań Prezes Zarządu PFRON wydał w 2014 r. 569 decyzji określających wysokość zobowiązań na łączną kwotę 73.757,1 tys. zł, tj. o 1.228 decyzji mniej (o 68,3%), niż w 2013 r. Ustalenia zobowiązań pracodawców dokonywano głównie poprzez weryfikację danych wykazywanych w miesięcznych deklaracjach z dokonanymi wpłatami oraz na podstawie porównania danych o stanie zatrudnienia uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁵. Ustalenia zobowiązań dokonywane były także na podstawie wyników kontroli przeprowadzanych przez PFRON, dotyczących prawidłowości danych wykazywanych w deklaracjach oraz kontroli przeprowadzonych przez urzędy skarbowe (US) i urzędy kontroli skarbowej (UKS). W 2014 r. Fundusz skierował 331 pism do US i UKS z prośbą o przeprowadzenie kontroli poprawności w gospodarowaniu środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2013 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny²⁶, dotyczący terminowego wydawania decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu wpłat na Fundusz. W celu sprawdzenia prawidłowości realizacji tego wniosku badaniem objęto 10 decyzji określających wysokość zobowiązań na kwotę 108,8 tys. zł. W jego wyniku stwierdzono, że decyzje były wydawane zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, a także art. 21 ust. 1, 2 i 2a oraz art. 33 ust. 3 pkt 3, ust. 4 i ust. 4a ustawy o rehabilitacji. Wszystkie decyzje zawierały elementy wymienione w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej. Postępowania dowodowe prowadzone były zgodnie z art. 180–200 Ordynacji podatkowej. Decyzje zostały podpisane przez upoważnione osoby. W związku z powyższym stwierdzono, że wniosek pokontrolny NIK został zrealizowany.

W Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych prowadzona była w 2014 r. ewidencja podmiotów zobowiązanych do obowiązkowych wpłat na PFRON. System Ewidencji Poboru Wpłat (SEPW) był zarejestrowany w ogólnokrajowym, jawnym rejestrze zbiorów danych osobowych, prowadzonym przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych. W SEPW na koniec 2014 r. zaewidencjonowanych było 129.067 pracodawców, tj. o 3.667 więcej niż na koniec 2013 r.

1.3. Ulgi we wpłatach na PFRON

W 2014 r. wpłynęło do PFRON 694 wniosków od pracodawców o udzielenie ulg we wpłatach na PFRON (o rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności lub umorzenie zaległości). Prezes Zarządu PFRON wydał w 2014 r. 1.000²⁷ decyzji w przedmiocie ulg, z czego w 281 przypadkach odmówił przyznania ulg, a w 719 przypadkach przyznał ulgi we wpłatach na PFRON na kwotę główną 57.642,3 tys. zł. Dotyczyły one:

- rozłożenia na raty – 393 decyzje na kwotę 47.448,7 tys. zł,
- odroczenia terminu płatności – 26 decyzji na kwotę 1.183,2 tys. zł,
- umorzenia zaległości – 300 decyzji na kwotę 9.010,4 tys. zł.

Kontrolą objęto 36 decyzji (tj. 5%) na kwotę 20.269,4 tys. zł, w tym 12 dotyczących umorzenia zaległości, a 24 rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności. Stwierdzono, że były one wydawane – za wyjątkiem dwóch decyzji – zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej oraz ustawy o rehabilitacji. Wszystkie decyzje zawierały elementy wymienione w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej. W trakcie prowadzenia postępowań przestrzegano przepisów art. 180–200 Ordynacji podatkowej, dotyczących prowadzenia postępowania dowodowego. Stwierdzono również, że Prezes Zarządu PFRON przyznawał ulgi w spłacie należności (rozkładał je na raty, odraczał termin płatności, umarzał zaległości) po dokonaniu analizy zebranego materiału

²⁴ Nr 43/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r. Uchwała ta wprowadziła obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat dla pracodawców posiadających zaległości we wpłatach, co do których od terminu wymagalności zapłaty upłynęło dziewięć miesięcy.

²⁵ Z roku na rok liczba podmiotów wykazujących do ubezpieczenia, co najmniej 25 pracowników, a jednocześnie nieskładających deklaracji bądź informacji z tytułu wpłat obowiązkowych, systematycznie spada (w 2013 r. było to 3.067 pracodawców, a w 2014 r. 1.211 podmiotów (zaewidencjonowanych w bazie ZUS) deklarujących w ZUS zatrudnienie, co najmniej 25 pracowników), a co za tym idzie spada liczba wydanych decyzji.

²⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 kwietnia 2014 r.

²⁷ Decyzje w przedmiocie ulg wydane przez Prezesa Zarządu PFRON w 2014 r. dotyczyły także wniosków złożonych przez pracodawców w 2013 r. oraz spraw podejmowanych z urzędu.

dowodowego, z uwzględnieniem sytuacji finansowej zobowiązanych podmiotów, tj. w przypadkach określonych art. 49 ust. 5a i 5c ustawy o rehabilitacji. Podstawowymi wskaźnikami przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu ulg był wskaźnik bieżącej płynności oraz wskaźnik zadłużenia ogółem, brano również pod uwagę wcześniej zastosowane ulgi i wywiązywanie się z warunków w nich określonych. W badanych decyzjach o rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności prawidłowo naliczano opłaty prolongacyjne, na podstawie art. 57 Ordynacji podatkowej i przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r.²⁸. W decyzjach dotyczących umorzenia wierzytelności wskazano na zaistnienie przesłanek całkowitej nieściągalności²⁹, tj. stwierdzenie braku majątku, z którego można by prowadzić egzekucję i/lub oczywistym było, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Nieprawidłowości dotyczące wydawania decyzji w przedmiocie przyznania ulg w obowiązkowych wpłatach na PFRON polegały na:

- 1) naruszeniu 60-dniowego terminu wydania decyzji określonego w art. 139 Ordynacji podatkowej, w przypadku dwóch postępowań, gdzie opóźnienia wyniosły odpowiednio 4 i 8 dni.
- 2) naruszeniu w przypadku dwóch postępowań art. 140 Ordynacji podatkowej poprzez niezawiadomienie stron o niezalutwieniu sprawy w terminie i niepodaniu przyczyn jego niedotrzymania oraz niewskazaniu nowego terminu zalutwienia sprawy.

NIK zauważa, że stwierdzone przypadki naruszenia art. 139 i 140 Ordynacji podatkowej dotyczyły decyzji wydanych w I kwartale 2014 r., tj. przed wystosowaniem przez NIK do Prezesa Zarządu PFRON wniosku sformułowanego po ubiegłorocznej kontroli wykonania planu finansowego PFRON w zakresie terminowego wydawania decyzji o przyznaniu ulg we wpłatach na Fundusz. Prawidłowe wydawanie decyzji w pozostałej części badanej próby (w 34 decyzjach), zdaniem NIK świadczy o pełnej realizacji przedmiotowego wniosku pokontrolnego.

Ponadto, kontrola badanych decyzji wykazała, że w pięciu sprawach organ pozostawił decyzje w aktach spraw ze skutkiem doręczenia, korzystając ze stosownych uregulowań w Ordynacji podatkowej, tj. art. 67d § 2 oraz art. 151a zgodnie, z którymi decyzji nie doręcza się w sytuacji, gdy nie ma jej komu doręczyć oraz w sytuacji, jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę prawną niemającą osobowości prawnej adres siedziby nie istnieje lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności. W aktach tych spraw brak jest jednak dokumentu uzasadniającego zastosowanie trybu doręczenia, wynikającego z ww. przepisów. Świadczy to o niewystarczającym udokumentowaniu prowadzonego postępowania, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

W odniesieniu do sześciu postępowań ustalono, że kierownik sekcji ds. decyzji ulgowych najpierw akceptował przygotowany przez referenta sprawy projekt decyzji, a następnie akceptował przygotowaną przez niego analizę wniosku w sprawie udzielenia ulgi. W pięciu przypadkach okres pomiędzy tymi dwoma zdarzeniami wyniósł cztery dni, a w jednym przypadku dwa dni. Analiza wniosku była generowana wraz z projektem decyzji ulgowej, a następnie przekazywana kierownikowi do akceptacji. NIK ocenia takie działanie, jako nierzetelne. Zdaniem NIK, akceptacja wniosku powinna poprzedzać akceptację przygotowanego na jej podstawie projektu decyzji.

2. Planowanie i realizacja wydatków Funduszu

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wydatkowanie środków PFRON.

Wydatki Funduszu w 2014 r. zostały zrealizowane w kwocie 4.760.352,2 tys. zł, co stanowiło 95,3% wydatków określonych w ustawie budżetowej (4.993.040 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki Funduszu były niższe o 111.367,8 tys. zł, tj. o 2,3%. Zarząd Funduszu dokonał w zakresie wydatków dwóch zmian (przesunięcia pomiędzy pozycjami planu) – po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz zgody Ministra Finansów. Zmiany te wynikały z większej niż prognozowano liczby wniosków o refundację składek na ubezpieczenia społeczne oraz konieczności zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadania „Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami” w zakresie likwidacji barier w zakładach opieki zdrowotnej, w urzędach i placówkach edukacyjnych, w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym poruszanie się i komunikowanie.

²⁸ W sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. z 2005 r. Nr 165, poz. 1373 ze zm.).

²⁹ Art. 49 ust. 5b pkt 6 i/lub pkt 7 ustawy o rehabilitacji.

Dane dotyczące wydatków Funduszu zostały zawarte w załączniku nr 1 do informacji.

W dniu 31 grudnia 2014 r. zobowiązania PFRON wyniosły 71.810,3 tys. zł (w tym 55.497,1 tys. zł stanowiły nadpłaty z tytułu wpłat pracodawców, tj. 77,3%) i były niższe o 37.767,7 tys. zł (o 34,5%) niż na koniec 2013 r. Na dzień 31 grudnia 2014 r. w PFRON nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

2.1. Na zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji, realizowane przez Biuro Funduszu, oddziały PFRON, jednostki samorządu wojewódzkiego i powiatowego, przewidziano w planie finansowym kwotę 4.623.534 tys. zł, a wydatkowano 4.463.131,6 tys. zł³⁰, tj. o 3,5 % mniej niż planowano. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były niższe o 117.710,9 tys. zł, tj. o 2,6%. Wydatki zostały poniesione na realizację opisanych poniżej zadań.

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Na realizację tego zadania wydatkowano 2.956.243,6 tys. zł, tj. 62,1% ogółu wydatków. Wydatki te stanowiły 95,8% planu po zmianach i były niższe o 9,1% od wydatków poniesionych w 2013 r.

Dane dotyczące liczby pracodawców, którym wypłacono dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz wartość tego dofinansowania przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez samorządy

Samorządy ze środków PFRON wydatkowały kwotę 878.728,6 tys. zł, która stanowiła 99,8% wielkości planowanej i 110,1% środków wykorzystanych na te cele w 2013 r.

Samorządy powiatowe na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz na obsługę tych zadań wydatkowały środki w wysokości 729.620 tys. zł, tj. 99,8% środków zaplanowanych, na dofinansowanie m.in.:

- kosztów działalności 689 warsztatów terapii zajęciowej (369.321,1 tys. zł), których uczestnikami było 25.410 osób niepełnosprawnych;
- zaopatrzenia 191.563 osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (109.931,2 tys. zł);
- likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych dla 17.478 osób niepełnosprawnych (56.832,2 tys. zł);
- turnusów rehabilitacyjnych, z których skorzystało 72.726 osób niepełnosprawnych (60.254,7 tys. zł).

Samorządy wojewódzkie na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz na obsługę tych zadań wydatkowały środki w wysokości 149.108,6 tys. zł, co stanowiło 99,4% wielkości planowanej, a wydatki dotyczyły głównie dofinansowania: kosztów działania i tworzenia 87 zakładów aktywności zawodowej (73.390,9 tys. zł) oraz robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych dla 200 inwestorów (71.181,7 tys. zł)³¹.

Kontrola terminowości przekazywania środków przez Fundusz samorządom w dwóch wybranych miesiącach 2014 r. (w marcu i listopadzie) wykazała, że wnioski o wypłatę środków realizowane były przez PFRON w terminie wskazanym w § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym (14 dni od daty zarejestrowania wniosków w PFRON).

Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych

Wydatkowano 85.769,9 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. Wydatki na to zadanie były wyższe o 7.095,8 tys. zł od wydatków poniesionych w 2013 r., tj. o 9%. Z kwoty 85.769,9 tys. zł wydatkowano: 81.522,8 tys. zł na ubezpieczenie 31.811 osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą i 4.163,6 tys. zł na ubezpieczenie 3.163 niepełnosprawnych rolników lub zobowiązanych do płacenia składek za niepełnosprawnego domownika oraz 83,5 tys. zł na ubezpieczenie 73 niepełnosprawnych pracowników.

Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej

Wydatkowano 68.017,3 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach (stanowiło to 125,5% wydatków zrealizowanych w 2013 r.). W ramach tego zadania sfinansowano realizację 18 projektów, dla których PFRON był beneficjentem systemowym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013³². W mijającej perspektywie

³⁰ Wydatki ogółem, pomniejszone o wydatki bieżące (własne), wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, wydatki inwestycyjne własne (łącznie z zakupami inwestycyjnymi) oraz zwroty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości.

³¹ Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

³² PFRON realizował: Priorytet I Zatrudnienie i Integracja społeczna Działanie 1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej, Poddziałanie 1.3.6 Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – projekty systemowe.

finansowej PFRON przystąpił do realizacji łącznie 32 projektów. W okresie od grudnia 2008 r. do grudnia 2014 r. wsparciem objęto ponad 40 tys. osób, w tym prawie 28 tys. osób niepełnosprawnych. Staże rehabilitacyjne odbyło ponad 3,7 tys. osób niepełnosprawnych, spośród których ponad 3,3 tys. osób podjęło zatrudnienie dzięki działaniom prowadzonym w ramach projektów PFRON. W 2014 r. wsparciem objęto 8.292 osoby niepełnosprawne, tj. 138,2% planowanej wartości wskaźnika, którym była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem (6.000 osób). Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. Fundusz zakontraktował na realizację projektów w ramach PO KL kwotę ponad 274.853 tys. zł, co stanowi 98,4% przyznanej Funduszowi łącznej alokacji na realizację Poddziałania 1.3.6.

Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień

Wydatkowano 50.158,7 tys. zł, tj. 91,2% planu. W tej kwocie 25.079,4 tys. zł stanowiła dotacja celowa budżetu państwa³³, którą wykorzystano w 91,2% – zgodnie z przeznaczeniem. Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z dokonanych przez gminy korekt złożonych wniosków o przekazanie przez PFRON kwoty rekompensującej utracone dochody³⁴. Wydatki na to zadanie były o 2.564,3 tys. zł, tj. o 5,4% wyższe od wydatków zrealizowanych w roku poprzednim.

Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez fundacje i organizacje pozarządowe

W 2014 r., stosownie do postanowień art. 36 ustawy o rehabilitacji, Fundusz zlecał fundacjom i organizacjom pozarządowym realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Na realizację 919 projektów PFRON wypłacił łącznie 210.852,1 tys. zł (w tym zobowiązania z 2013 r.), co stanowiło 98,1% planu po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego wydatki na ten cel wzrosły o 25,2% m.in. z powodu realizacji w 2014 r. umów wieloletnich, zawartych w ramach czterech konkursów przeprowadzonych w latach ubiegłych (w 2013 r. umowy wieloletnie dotyczyły tylko dwóch konkursów).

Kontrolą objęto cztery umowy o wartości 9.012,3 tys. zł, zawarte przez Biuro PFRON w ramach trzech konkursów (XIII, XIV i XV o zlecenie realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych). Konkursy te zostały zorganizowane stosownie do zapisów art. 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³⁵. Na podstawie tych konkursów wypłacono łącznie 7.029,1 tys. zł. Powyższa kwota stanowiła 25,1% ogólnej kwoty wydatków poniesionych przez Biuro PFRON w 2014 r. na dofinansowanie umów w ramach tych konkursów (27.960,3 tys. zł). W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrola prawidłowości zastosowanych sposobów publikacji XIV i XV konkursu ofert wykazała, że w Biurze PFRON przestrzegano przepisów określonych w art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2j ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych

Poniesiono wydatki w kwocie 143.892,1 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach i 122,2% wydatków z 2013 r. Z ww. wydatków sfinansowano realizację czterech programów. Kontrola wydatków na kwotę 200 tys. zł poniesionych przez Biuro PFRON w ramach programu „Program wsparcia międzynarodowych imprez sportowych dla osób niepełnosprawnych organizowanych na terenie Polski” nie wykazała nieprawidłowości.

Dofinansowanie w wysokości 50% oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych przez zakłady pracy chronionej

Wydatkowano 2.319,9 tys. zł, co stanowiło 58% planu po zmianach. Wydatki te były niższe od wydatków zrealizowanych w 2013 r. o 27%. Ze środków na to zadanie dofinansowanych zostało 112 Zakładów Pracy Chronionej (zwanych dalej ZPCH), w których zatrudnionych było 11.516,2 osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na etaty). Przyczynami niższego niż planowano wykonania wydatków było m.in. niewywiązywanie się pracodawców z warunków zawartych w umowach oraz nieterminowe przedkładanie przez pracodawców dokumentów stanowiących podstawę do przekazania środków z PFRON. Szczegółowe badanie wydatków

³³ Zgodnie z art. 46a ust. 1 pkt. 2 ustawy o rehabilitacji, Fundusz otrzymuje dotację celową m.in. na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień – w wysokości 50% utraconych przez nich dochodów.

³⁴ Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia 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 Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1616 ze zm.) gmina ma prawo do złożenia korekty wniosku w terminie 14 dni od dnia wyjścia na jaw okoliczności uzasadniających złożenie korekty.

³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 j.t. ze zm.

na łączną kwotę 319,8 tys. zł poniesionych na realizację trzech umów wykazało, że udzielenie dofinansowania ze środków PFRON było zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków PFRON³⁶ oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 czerwca 2014 r. zmieniającym to rozporządzenie³⁷.

Zwrot kosztów budowy, rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych

Wydatkowano 5.947,4 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach. Fundusz zwrócił część kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych 151 ZPCH, w których zatrudnionych było 36.903,56 osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na etaty).

Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami

Oddziały PFRON wydatkowały 58.117,6 tys. zł (co stanowiło 93,7% planu po zmianach i 75,4% wydatków 2013 r.) na dofinansowanie 534 projektów w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami II”. Niższe niż planowano wykorzystanie środków wynikało ze specyfiki realizacji jednego z obszarów programu, w którym decyzje o przyznaniu dofinansowania miały charakter warunkowy i obejmowały w większości okres dłuższy niż rok.

Finasowanie badań, ekspertyz oraz analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

Wydatkowano w ramach zawartych umów 1.656,5 tys. zł (co stanowiło 31,9% planu po zmianach) m.in. na realizację 10 umów na dofinansowanie projektów badawczych. Niepełne wykonanie wydatków wynikało głównie z nieterminowego przedkładania przez beneficjentów dokumentów stanowiących podstawę do przekazania środków z PFRON³⁸. W wyniku szczegółowego badania umowy o dofinansowanie ze środków PFRON jednego projektu w ramach, której wypłacono 464,8 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości w jej realizacji.

Dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³⁹

Oddziały PFRON wydatkowały 1.427,2 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach na realizację 2.601 umów.

Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących

Wydatkowano 0,6 tys. zł na sfinansowanie jednego wniosku o refundację kosztów wydania certyfikatów dla dwóch psów asystujących, zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego⁴⁰. Niższe niż planowano wykonanie wydatków na ww. zadanie (31,5% planu) wynikało m.in. z małego zainteresowania podmiotów, uprawnionych do szkolenia psów asystujących, refundacją kosztów wydawania tych certyfikatów oraz niską kwotą tej refundacji (630 zł)⁴¹.

2.2. Wydatki bieżące (własne) PFRON zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 316.989 tys. zł, w tym 141.989 tys. zł na bieżącą działalność Biura i Oddziałów Funduszu, a 175.000 tys. zł na odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności. Zrealizowane wydatki w kwocie 284.262,9 tys. zł (89,7% planu) poniesione zostały na działalność bieżącą – 111.063 tys. zł (78,2% planu) oraz na ww. odpis aktualizujący – 173.199,9 tys. zł (99% planu). Głównymi przyczynami niepełnej realizacji zaplanowanych wydatków bieżących były m.in. niższe od szacowanych ceny oferowanych dostaw i usług, a także niewydatkowanie środków zaplanowanych na usługi serwisowe infrastruktury informatycznej.

³⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 70, poz. 603 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 814.

³⁸ Uruchomienie kolejnej transzy środków PFRON było uwarunkowane rozliczeniem przez beneficjentów, co najmniej 60% poprzedniej transzy otrzymanych środków.

³⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 64, poz. 399.

⁴¹ W 2014 r. było zarejestrowanych 14 podmiotów uprawnionych do wydawania certyfikatów, tj. podmiotów, które są wpisane do „Rejestru podmiotów uprawnionych do wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego”. W 2014 r. trwały konsultacje nad zmianami regulacji ustawy o rehabilitacji w celu większego zainteresowania podmiotów uprawnionych do wydawania certyfikatów możliwością refundacji poniesionych kosztów ze środków PFRON.

Wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (własne) zrealizowano w kwocie 9.860,5 tys. zł (21,6 % planu). Z kwoty tej sfinansowano m.in. modyfikacje systemu SODiR⁴² uwzględniające zmiany legislacyjne (5.508,1 tys. zł), rozbudowę systemów: e-PFRON2 i SOF⁴³ (6.942,4 tys. zł). Niepełna realizacja tych wydatków wynikała m.in. z konieczności rezygnacji z: wydatków przewidzianych na przeniesienie systemów informatycznych PFRON poza dotychczasową infrastrukturę informatyczną (w związku przewidywaną od 1 stycznia 2015 r. utratą przez PFRON osobowości prawnej) oraz z wydatków zaplanowanych na realizację zadań ujętych w *Strategii Informatyzacji PFRON* w związku z jej zmianą w trakcie 2014 r. przez nowy Zarząd PFRON. Ponadto, nie wydatkowano zaplanowanych środków na wdrożenie systemu obiegu dokumentów, z uwagi na wybór nieodpłatnego rozwiązania autorstwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego⁴⁴.

2.2.1. Kontrolą objęto wydatki poniesione przez PFRON w 2014 r. w łącznej kwocie 23.301,5 tys. zł⁴⁵, co stanowiło 38% wydatków bieżących PFRON, wydatków osobowych niezaliczanych i wydatków inwestycyjnych (w tym zakupów)⁴⁶.

Wydatki te, w ocenie NIK, dokonywane były zgodnie z planem finansowym PFRON, na zakupy i usługi służące realizacji celów działania Funduszu. Jednakże w odniesieniu do jednego wydatku w kwocie 359 tys. zł, realizowanego w ramach umowy nr 2013/06.208 z dnia 5 lipca 2013 r. o wartości 625,9 tys. zł, zawartej z firmą Passus sp. z o.o., dotyczącej realizacji kolejnej fazy wdrożenia systemu e-PFRON2⁴⁷, stwierdzono, iż dokonanie odbioru końcowego przedmiotu umowy nastąpiło w dniu 1 grudnia 2014 r., tj. 13 miesięcy po terminie wskazanym w umowie (31 października 2013 r.). Przyczyną długotrwałości realizacji powyższego zadania było nieprecyzyjne zdefiniowanie przez PFRON przedmiotu zamówienia. Ponadto, w trakcie procedury odbioru przedmiotu zamówienia zaistniała konieczność doprecyzowania zakresu niezbędnej dokumentacji systemu⁴⁸. Powyższe działania wymagały dodatkowych prac, a Wykonawca zapewniał utrzymanie i serwis systemu (bez dodatkowych kosztów), co nie upoważniało do naliczenia kar umownych za opóźnienia w ostatecznym odbiorze przedmiotu zamówienia. NIK ocenia, jako nierzetelne działanie PFRON dotyczące nieprecyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia, skutkujące opóźnieniem w realizacji umowy o 13 miesięcy.

2.2.2. Kontrolą objęto sześć zamówień publicznych o wartości 11.664,32.119,1 tys. zł (w ramach, których wydatkowano w 2014 r. 2.082,4 tys. zł), na:

- usługi konserwacji i modyfikacji systemu informatycznego NEO w zakresie ewidencji i poboru wpłat (w trybie z wolnej ręki),
- zorganizowanie i przeprowadzenie dwóch kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących projektów systemowych realizowanych w ramach POKL 2007–2013 (dwa przetargi nieograniczone),
- organizację konferencji, dostawy komputerów przenośnych wraz z oprogramowaniem oraz przeprowadzenie ewaluacji projektu (trzy przetargi nieograniczone).

Kontrola wykazała, że postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, a poniesione w ich ramach wydatki były niezbędne do realizacji zadań Funduszu. Niemniej jednak, w odniesieniu do postępowania dotyczącego konserwacji i modyfikacji systemu informatycznego NEO, stwierdzono opieszale działania Funduszu dotyczące przygotowania oraz przeprowadzenia postępowania przetargowego (w trybie z wolnej ręki), skutkujące zawarciem umowy o wartości 9.031,3 tys. zł dopiero 26 czerwca 2014 r. (z terminem obowiązywania od 8 maja 2014 r.), tj. po 50 dniach od zakończenia obowiązywania terminu poprzedniej umowy

⁴² System Obsługi Dofinansowań i Refundacji, służący do rejestrowania i obsługi wniosków o dofinansowanie wpływających do PFRON.

⁴³ System obsługi finansowej, który wspiera kontrolę i ewidencję procesów finansowych związanych z działalnością statutową oraz wewnętrzną PFRON.

⁴⁴ Zarządzeniem nr 139/2014 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 25 listopada 2014 r. powołano Zespół Projektowy do spraw wdrożenia Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

⁴⁵ Wydatki te poniesione zostały m.in. na: utrzymanie, serwisowanie i modyfikacje użytkowanych w PFRON systemów informatycznych; kampanie promocyjno-informacyjne (realizowane w ramach dwóch projektów POKL); szkolenia pracowników Funduszu; zakup sprzętu informatycznego; opłaty pocztowe.

⁴⁶ W łącznej kwocie 61.766,5 tys. zł – bez wydatków w kwocie 235.206,6 tys. zł dotyczących: wynagrodzeń – 52.282 tys. zł, składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy – 9.724,7 tys. zł, odpisu aktualizującego odpis należności – 173.199,9 tys. zł. W badanej próbie wydatków, wydatki majątkowe wyniosły 7.421,7 tys. zł, tj. 32%.

⁴⁷ Faza I realizacji umowy – zrealizowana w 2013 r. dotyczyła przygotowania projektu wykonawczego systemu.

⁴⁸ Miało to zapewnić w przyszłości możliwość zlecenia obsługi i rozwoju systemu w trybie konkurencyjnym, a tym samym wyeliminować przesłanki stosowania trybu z wolnej ręki.

(7 maja 2014 r.). Opieszale działania Funduszu dotyczyły przygotowania oraz przeprowadzenia postępowania przetargowego (zwłaszcza w zakresie uzgodnień zapisów umowy dotyczących opcji nabycia rozszerzonej licencji z prawem do modyfikacji systemu i kodów źródłowych) i obejmowały:

- pozyskiwanie w okresie ponad miesięcznym oferty od wykonawcy (zapytanie od PFRON z dnia 30 stycznia, monit mailowy z 28 lutego, a oferta przekazana 4 marca, tj. 33 dni po wysłaniu oferty), z którym została zawarta umowa w dniu 26 czerwca 2014 r.,
- skierowanie wniosku o powołanie komisji przetargowej w dniu 15 kwietnia tj. 42 dni od daty uzyskania oferty od wykonawcy. Komisję powołano 23 kwietnia 2014 r.,
- prowadzenie (po zakończeniu protokolowanych spotkań negocjacyjnych z wykonawcą) przez 38 dni, tj. do dnia 26 czerwca roboczych spotkań/ustaleń dotyczących treści umowy. Ustalono, iż od ostatniego spotkania komisji przetargowej z wykonawcą (19 maja) brak było protokołów z posiedzeń komisji wskazujących prowadzenie dalszych prac, m.in. w zakresie ustalenia treści umowy.

NIK nie podziela stanowiska PFRON w zakresie realizowanych w trybie roboczym dalszych prac po dniu 19 maja, gdyż z *Informacji komisji przetargowej z dnia 26.06.2014 r.* wynika, iż negocjacje z Asseco Poland zakończyły się 19 maja 2014 r.

Ustalono, że z powodu konieczności zachowania ciągłości trwania usługi w zakresie serwisu systemu NEO, dotychczasowy wykonawca kontynuował jej świadczenie w okresie od 8 maja do 25 czerwca 2015 r. na podstawie umowy przez tzw. czynności dorozumiane. Za świadczenie usług w tym okresie wykonawca, w dniach 31 czerwca i 7 lipca 2014 r. wystawił faktury w łącznej kwocie 268,4 tys. zł, które zostały opłacone przez Fundusz po zawarciu umowy.

Ponadto, przy realizacji wydatku na kwotę 110,1 tys. zł, dotyczącego zakupu licencji typu NUP⁴⁹ oraz 12 miesięcznej subskrypcji i wsparcia technicznego na oprogramowanie Oracle, w procesie wyboru najkorzystniejszej oferty nie przestrzegano wymogów określonych w zarządzeniu Prezesa Zarządu PFRON nr 126/2014 z 20 października 2014 r.⁵⁰ Zapytanie ofertowe sporządzone w dniu 26 listopada 2014 r., nie zawierało wszystkich elementów określonych w zarządzeniu, a ogłoszenie o zapytaniu ofertowym oraz informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty nie zostały zamieszczone na stronie internetowej PFRON. NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora Generalnego Funduszu dotyczących stosowania poprzednio obowiązujących procedur wewnętrznych w tym zakresie⁵¹. Przygotowywanie się do przeprowadzenia procedury, realizowane przez pracownika merytorycznego w czerwcu 2014 r., tj. ponad pięć miesięcy przed datą złożenia wniosku o realizację zamówienia, nie może być – w ocenie NIK – uznane za rozpoczęcie procedury. Tym bardziej, że wniosek o realizację zamówienia z dnia 26 listopada 2014 r. był złożony na druku stanowiącym załącznik do nowego zarządzenia.

2.2.3. NIK nie wnosi uwag w zakresie przejmowania przez PFRON w 2014 r. praw majątkowych (m.in. do kodów źródłowych i dokumentacji) do użytkowanych systemów informatycznych⁵², o co wnioskowano po zeszłorocznej kontroli⁵³. W odniesieniu do użytkowanego systemu e-PFRON2 stwierdzono, iż po jego wdrożeniu, od grudnia 2014 r. Fundusz był właścicielem tego systemu i posiadał autorskie prawa majątkowe. Toczyło się również postępowanie przetargowe, celem wyłonienia wykonawcy usługi utrzymania i rozwoju systemu w trybie konkurencyjnym. Natomiast w zakresie systemu informatycznego NEO, PFRON wynegocjował poza standardowymi usługami konserwacji i rozwoju systemu, opcję zakupu praw do systemu. W odniesieniu do systemu SOF2⁵⁴, Fundusz na podstawie posiadanych licencji oraz prawa zależnego był już uprawniony do dokonywania zmian w systemie, jak i w dokumentacji, we własnym zakresie lub przez podmioty trzecie.

⁴⁹ Licencja na oprogramowanie Oracle Business Intelligence Enterprise Edition 11 g, typu Named User Plus wraz z roczną subskrypcją i wsparciem technicznym na to oprogramowanie (Software Update License & Support).

⁵⁰ W sprawie realizacji zamówień publicznych z wykonawcami o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro.

⁵¹ Kontrola ustaliła, iż poprzednia procedura, obowiązująca do 19 października 2014 r. nie zawierała tak szczegółowych zasad dotyczących dokonywania zakupów poniżej progu określonego ustawą Prawo zamówień publicznych, jak wprowadzona nowym zarządzeniami.

⁵² Celem umożliwienia pozyskiwania/świadczenia usług w trybie konkurencyjnym.

⁵³ Wniosek w zakresie kontynuowania działań dotyczących przejęcia przez PFRON praw majątkowych(m.in. do kodów źródłowych i dokumentacji) do użytkowanych systemów informatycznych, celem umożliwienia pozyskiwania usług w trybie konkurencyjnym – sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 17 kwietnia 2014 r.

⁵⁴ Nowa wersja Systemu Obsługi Finansowej

2.2.4. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 52.282 tys. zł i taką samą kwotę wydatkowano. Wydatki na ten cel stanowiły 47,1% wydatków i kosztów na działalność bieżącą Funduszu oraz 1,1% ogółu wydatków oraz były wyższe o 26 tys. zł (o 0,1%) od wydatków zrealizowanych w 2013 r. Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 4.413 zł i było niższe niż w 2013 r. o 177 zł, tj. o 3,9%. W planie na 2014 r. przewidziano zatrudnienie pracowników na 945 etatach. Przeciętne zatrudnienie (w osobach, w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 987,34 etatu i było wyższe niż w 2013 r. o 38,6 etatu (o 4,1%), natomiast w stosunku do planowanego średniorocznego zatrudnienia w 2014 r. było wyższe o 42,34 etatu. Przyczyną wzrostu liczby etatów w 2014 r. w odniesieniu do wielkości planowanej było zatrudnianie pracowników na czas określony do realizacji projektów UE.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

2.3. Dotacje

W 2014 r. dotacja z budżetu państwa zaplanowana dla PFRON w wysokości 745.360 tys. zł i przekazana w tej wysokości przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, została wykorzystana w kwocie 742.939,4 tys. zł, tj. w 99,7 % na:

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (717.860 tys. zł)⁵⁵,
- zrekompensowanie gminom 50% utraconych dochodów na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzonych zakładów pracy chronionej lub zakładów aktywizacji zawodowej z podatku od nieruchomości, podatku leśnego i od czynności cywilnoprawnych (25.079,4 tys. zł)⁵⁶.

Niewykorzystane środki finansowe w kwocie 2.420,6 tys. zł zostały terminowo zwrócone na rachunek bankowy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Ponadto, Fundusz otrzymał dotację celową ze środków Unii Europejskiej⁵⁷ na realizację programów z udziałem tych środków na rzecz osób niepełnosprawnych, przewidzianych do wdrożenia w danym roku, która wyniosła 59.475,2 tys. zł, tj. 151,7% planu. Wynikało to z otrzymania przez Fundusz refundacji poniesionych wydatków na realizację programów z udziałem środków UE w kwocie o 20.272 tys. zł wyższej niż planowano.

2.4. Stan Funduszu

Stan Funduszu w dniu 1 stycznia 2014 r. wynosił 457.784,5 tys. zł, tj. o 102.320,5 tys. zł (o 18,3%) mniej, niż planowano w ustawie budżetowej na 2014 r. oraz o 242.072,3 tys. zł (o 34,6%) mniej, niż na początek 2013 r. Na stan Funduszu składały się głównie środki pieniężne (z lokatami) w kwocie 454.071,9 tys. zł. Główną przyczyną niższego niż planowano stanu Funduszu było wykonanie w 2013 r. wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (art. 26 a ustawy o rehabilitacji) w kwocie 3.225.080 tys. zł, tj. o 68.948 tys. zł wyższej, niż przewidywane wykonanie w 2013 r. wydatków z tego tytułu, przyjętych do projektu planu na 2014 r.

W dniu 31 grudnia 2014 r. stan Funduszu wynosił 376.115,3 tys. zł, tj. o 71.742,3 tys. zł więcej od planu wg ustawy budżetowej (o 23,6%) i o 81.669,2 tys. zł (o 17,8%) mniej od stanu Funduszu na 1 stycznia 2014 r. Największy wzrost dotyczył środków pieniężnych (o 17,2%). Główną przyczyną wyższego niż planowano stanu Funduszu (o kwotę 71.742,3 tys. zł) było zrealizowanie w 2014 r. wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w kwocie niższej od wielkości planowanej (o 190.756 tys. zł). Ponadto, niższe niż planowano było wykonanie wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych (o 35.713 tys. zł.).

2.5. Wydatki PFRON w układzie zadaniowym

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wydatki Funduszu w 2014 r. zostały zaplanowane w dwóch funkcjach państwa: funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz funkcji 14 *Rynek pracy*.

W ramach funkcji 13 i zadania 13.1. *Pomoc i integracja społeczna*⁵⁸ Fundusz realizował podzadanie 13.1.3. *Wspieranie działań na rzecz wyrównywania szans zawodowych i integracji społecznej osób niepełnosprawnych*, którego celem było objęcie całej populacji osób niepełnosprawnych różnymi formami

⁵⁵ Określona w art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

⁵⁶ Określona w art. 46a ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

⁵⁷ Na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

⁵⁸ Zadanie to było realizowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a PFRON realizował w ramach tego zadania podzadanie 13.1.3.

rehabilitacji adekwatnymi do profilu niepełnosprawności, a miernikiem realizacji celu był „udział osób niepełnosprawnych objętych działaniami w zakresie rehabilitacji w zbiorowości osób niepełnosprawnych 16 lat i więcej/PFRON-BAEL”. W ramach tego podzadania realizowano trzy działania (13.1.3.1., 13.1.3.2., 13.1.3.4.), dla których określono cele i mierniki ich wykonania.

W ramach funkcji 14, zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*⁵⁹, Fundusz realizował podzadanie 14.1.5. *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, którego celem było zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo, a miernikiem realizacji celu był „współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym”. W ramach tego podzadania realizowano trzy działania (14.1.5.1., 14.1.5.2., 14.1.5.3.), dla których określono cele oraz mierniki ich realizacji.

Zadania, podzadania i działania ujęte w planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym oraz treść ich celów odzwierciedlały priorytety i obszar działalności PFRON określone w ustawie o rehabilitacji.

W ocenie NIK, wydatki budżetu PFRON w układzie zadaniowym oraz wartości mierników określone dla działań i podzadań były na bieżąco korygowane, stosownie do zmian wprowadzonych do budżetu Funduszu w układzie tradycyjnym. Wykonanie planu wydatków w układzie zadaniowym (po zmianach) wykazano w kwocie równej kwocie wykonania planu wydatków w układzie tradycyjnym (po zmianach). W odniesieniu do wartości docelowych mierników określonych dla podzadań, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zostały one osiągnięte. Miernik realizacji celu podzadania 13.1.3. osiągnął wartość 32,2%, tj. wielkość zaplanowaną na koniec roku budżetowego. Miernik realizacji podzadania 14.1.5. osiągnął wartość docelową na poziomie 27,2%, tj. wielkość zaplanowaną na koniec roku budżetowego.

3. Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego PFRON w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz kwartalnych sprawozdań: z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2014 r. planu finansowego PFRON za IV kwartał 2014 r. (Rb-40), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2014 r. (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2014 r. (Rb-Z). W dniu 23 marca 2015 r. PFRON dokonał korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał zmniejszając stan należności o kwotę 23.158 tys. zł. Korekta wynikała z faktu, iż niektóre jednostki Funduszu przekazały dane do pierwotnego sprawozdania przed ostatecznym zamknięciem ksiąg rachunkowych⁶⁰.

Sprawozdania Rb-40, Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz przychodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PFRON w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

4. Księgi rachunkowe

Stosowane w PFRON zasady rachunkowości spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Obowiązujące w Funduszu procedury dotyczące kontroli zarządczej zawierały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz regulowały zasady obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Procedury te dotyczyły m.in. kontroli dokonywanych wydatków ze środków PFRON, przygotowywania sprawozdań z wykonania planu finansowego oraz zasad i trybu wyznaczania celów PFRON, określania mierników ich realizacji, a także zasad monitorowania ich osiągnięcia. Wskazać należy, że w instrukcji emisji, obiegu i kontroli

⁵⁹ Zadanie 14.1. było realizowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a PFRON realizował w ramach tego zadania podzadanie 14.1.5.

⁶⁰ Termin zamknięcia ksiąg rachunkowych w Oddziałach PFRON przypadał na dzień 15 lutego, a dane przekazano 6 lutego, tj. w dniu sporządzenia sprawozdania.

dokumentów księgowych, obowiązującej w Biurze Funduszu w 2014 r.⁶¹ wprowadzono zmiany⁶² dotyczące rejestracji dowodów zakupu, m.in. poprzez wprowadzenie wymogu rejestracji dowodu księgowego w kancelarii, osteplowania datą wpływu i bezzwłocznego przekazania do działu księgowości, a następnie przekazania przez ten dział do właściwej komórki merytorycznej. Wskazano także, iż opis merytoryczny i weryfikacja pod względem formalno-rachunkowym powinny odbyć się w czasie pozwalającym na dokonanie płatności w terminie. Określono, że dowód zakupu powinien zostać zwrócony do działu księgowości nie później niż trzy dni robocze przed terminem płatności. Ponadto, wyznaczono termin trzech dni roboczych na dokonanie opisu merytorycznego. Tym samym Fundusz w pełni zrealizował wniosek pokontrolny⁶³, sformułowany w powyższym zakresie w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 16 kwietnia 2013 r.⁶⁴ Ponadto, w polityce rachunkowości⁶⁵ skrócono terminy dotyczące ujmowania w księgach rachunkowych dowodów, które wpłynęły w następnym miesiącu, a dotyczą operacji gospodarczych poprzedniego miesiąca.

W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz bezpośredniego badania próby 131 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, tj. 4,5% zbioru dowodów i zapisów księgowych stanowiących populację wydatków⁶⁶ o wartości 23.301,5 tys. zł (w tym 101 o wartości 22.068, 2 tys. zł wylosowanych metodą monetarną⁶⁷ oraz 30 dowodów o wartości 1.233,3 tys. zł dobranych w sposób celowy) w zakresie poprawności formalnej dowodów stwierdzono błędy w odniesieniu do 60 dowodów księgowych stanowiących 43% badanej próby i odpowiadającym im zapisów księgowych⁶⁸ w zakresie: dekretacji, ujęcia dowodów w niewłaściwych miesiącach oraz wprowadzenia błędnych dat operacji gospodarczych do ewidencji księgowej, co było niezgodne z art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 1, 2 i 3 (w związku z art. 23 ust. 2) ustawy o rachunkowości.

Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urządzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości w okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem odpowiednich kont i podziałek klasyfikacji budżetowej, z wyjątkiem trzech przypadków ujęcia w księgach rachunkowych zapisów księgowych na kwotę 27,7 tys. zł w innych miesiącach, niż nastąpiła operacja gospodarcza, co było niezgodne z art. 20 ust 1 i art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Nie miało to jednak wpływu na sprawozdawczość PFRON.

NIK zwraca uwagę, iż stwierdzone w toku kontroli błędy w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz w zakresie wiarygodności zapisów księgowych wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie w PFRON mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz na niepełną realizację zeszłorocznego wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego wyeliminowania błędów formalnych w zakresie dekretacji oraz ujmowania dowodów w niewłaściwych okresach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań za IV kwartał: Rb-40, Rb-N i Rb-Z oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości.

⁶¹ Wprowadzonej do stosowania zarządzeniem nr 129/2001 Prezesa Zarządu PFRON z 14 grudnia 2001 r.

⁶² Zarządzenie Prezesa Zarządu PFRON: nr 42/2014 z 14 kwietnia 2014 r.

⁶³ Po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2012 r. dotyczący określenia w instrukcji emisji, kontroli i obiegu dokumentów księgowych terminów na dokonanie potwierdzenia dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez właściwe komórki Biura PFRON.

⁶⁴ Znak: KPS-4100-07-01/2013 r.

⁶⁵ Przyjętej zarządzeniami Prezesa Zarządu PFRON nr 66/2014 z dnia 12 czerwca 2014 r. i nr 88/2014 z dnia 25 lipca 2014 r.

⁶⁶ Badana populacja: 2.926 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych o wartości 43.385,1 tys. zł.

⁶⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁶⁸ Na łączną kwotę 9.925,4 tys. zł.

Załącznik 1. Wykonanie planu finansowego PFRON

Część A

Lp.	Treść	Wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy	Rok sprawozdawczy			%	%	%
			Plan wg Ustawy Budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie w 2014 roku			
			w tysiącach złotych					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	4 871 720	4 993 040	4 993 040	4 760 352	97,71	95,34	95,34
1	Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami - art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.z 2011 r. Nr 127, poz.711, z późn.zm.)	77 077	60 000	62 000	58 118	75,40	96,86	93,74
2	Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej - art. 47 ust. 1 pkt 2	54 191	71 753	71 753	68 017	125,51	94,79	94,79
3	Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych - art. 26a	3 225 080	3 147 000	3 085 684	2 956 244	91,66	93,94	95,81
4	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	47 594	55 000	55 000	50 159	105,39	91,20	91,20
5	Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz - art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. b	2 731	5 200	5 200	1 657	60,66	31,86	31,86
6	Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących art. 20b	1	10	2	1	50,00	6,30	31,50
7	Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej - art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. a	117 773	141 877	147 634	143 892	122,18	101,42	97,47
8	Dofinansowanie oprocentowania kredytów barkowych - art. 32 ust. 1 pkt 1	3 179	5 500	4 000	2 320	72,97	42,18	58,00
9	Zwrot kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych - art. 32 ust. 1 pkt 2	6 751	8 000	6 251	5 947	88,10	74,34	95,14
10	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne - art.25a	78 674	84 294	89 294	85 770	109,02	101,75	96,05
11	Zadania zlecane - art. 36	168 420	163 000	214 816	210 852	125,19	129,36	98,15
12	Przelewy redystrybucyjne wymienione w części B pkt III ppkt 6	798 411	880 400	880 400	878 729	110,06	99,81	99,81
13	Wydatki bieżące (własne), z tego:	275 606	316 989	316 989	284 263	103,14	89,68	89,68
13.1	- wynagrodzenia osobowe	52 256	52 282	52 282	52 282	100,05	100,00	100,00
13.2	- wynagrodzenia bezosobowe	1 171	1 200	1 200	884	75,50	73,65	73,65
13.3	- składki na ubezpieczenia społeczne	8 765	9 392	9 392	8 722	99,51	92,87	92,87
13.4	- składki na Fundusz Pracy	1 025	1 311	1 311	1 003	97,82	76,47	76,47
13.5	- zakup usług, w tym:	32 750	46 846	46 846	30 643	93,57	65,41	65,41
13.5.1	- remonty	1 055	1 947	1 947	860	81,57	44,19	44,19
13.6	- pozostałe, z tego:	23 583	30 958	30 958	17 529	74,33	56,62	56,62
13.6.1	- amortyzacja (umorzenia)	16 863	21 088	21 088	12 387	73,46	58,74	58,74
13.6.2	- inne	6 720	9 870	9 870	5 142	76,52	52,10	52,10
13.7	- odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności	156 056	175 000	175 000	173 200	110,99	98,97	98,97
14	Wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń	2 962	3 661	3 661	2 850	96,23	77,86	77,86
15	Wydatki inwestycyjne (własne) i zakupy inwestycyjne (własne)	11 825	45 573	45 573	9 860	83,39	21,64	21,64
16	Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości	485	3 283	3 283	247	50,84	7,51	7,51
17	Dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. Nr 209, poz.1243, z późn.zm.)- art. 47 ust.1 pkt 4 lit.c	960	1 500	1 500	1 427	148,72	95,15	95,15

Część B

Lp.	Treść	Wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy	Rok sprawozdawczy			% (6:3)	% (6:4)	% (6:5)
			Plan wg Ustawy Budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie w 2014 roku			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Stan funduszu na początek roku	699 857	560 105	560 105	457 784	65,41	81,73	81,73
	w tym:							
1	Środki pieniężne	597 769	551 963	551 963	454 072	75,96	82,26	82,26
2	Należności, w tym:	739 969	801 518	801 518	737 178	99,62	91,97	91,97
2.1	- należności z tytułu wpłat obowiązkowych	582 217	640 000	640 000	565 840	97,19	88,41	88,41
2.2	- należności z tytułu udzielonych pożyczek	2 086	4 696	4 696	2 180	104,49	46,42	46,42
3	Zobowiązania, z tego:	-72 370	-65 650	-65 650	-109 578	151,41	166,91	166,91
3.1	pozostałe	-72 370	-65 650	-65 650	-109 578	151,41	166,91	166,91
3.1.1	w tym: wymagalne							
II	Przychody	4 617 824	4 691 735	4 691 735	4 668 823	101,10	99,51	99,51
1	Dotacje z budżetu państwa, z tego:	745 360	745 360	745 360	745 360*	100,00	100,00	100,00
1.1	- dla państwowego funduszu celowego	745 360	745 360	745 360	745 360	100,00	100,00	100,00
2	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	35 646	39 203	39 203	59 475	166,85	151,71	151,71
3	Składki i opłaty	3 632 831	3 762 000	3 762 000	3 651 852	100,52	97,07	97,07
4	Przelewy redystrybucyjne	7 384	1 825	1 825	1 400	18,96	76,72	76,72
5	Pozostałe przychody	196 602	143 347	143 347	210 735	107,19	147,01	147,01
5.1	w tym: odsetki	26 680	15 231	15 231	89 764	336,45	589,35	589,35
III	Koszty realizacji zadań	4 871 720	4 993 040	4 993 040	4 760 352	97,71	95,34	95,34
1	Dotacje na realizację zadań bieżących	3 604 697	3 556 744	3 556 188	3 404 995	94,46	95,73	95,73
1.1	dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych	124 225	151 240	156 752	145 938	117,48	96,49	93,10
1.1.1	- środki na zadania ustawowe (bez współfinansowania)	116 096	140 477	145 989	135 735	116,92	96,62	92,98
1.1.2	- środki na współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków UE	8 129	10 763	10 763	10 203	125,52	94,79	94,79
1.2	dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	3 480 472	3 405 504	3 399 436	3 259 058	93,64	95,70	95,87
1.2.1	- środki na zadania ustawowe (bez współfinansowania)	3 480 472	3 405 504	3 399 436	3 259 058	93,64	95,70	95,87
2	Transfery na rzecz ludności, z tego na:	3 929	5 161	5 161	4 278	108,89	82,89	82,89
2.1	- różne wydatki na rzecz osób fizycznych	967	1 500	1 500	1 427	147,66	95,15	95,15
2.2	- wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń	2 962	3 661	3 661	2 850	96,23	77,86	77,86
3	Środki z Unii Europejskiej	46 062	60 990	60 990	57 815	125,51	94,79	94,79
4	Koszty własne	275 606	316 989	316 989	284 263	103,14	89,68	89,68
4.1	wynagrodzenia, z tego:	53 427	53 482	53 482	53 166	99,51	99,41	99,41
4.1.1	- osobowe	52 256	52 282	52 282	52 282	100,05	100,00	100,00
4.1.2	- bezosobowe	1 171	1 200	1 200	884	75,50	73,65	73,65
4.2	składki na ubezpieczenia społeczne	8 765	9 392	9 392	8 722	99,51	92,87	92,87
4.3	składki na Fundusz Pracy	1 025	1 311	1 311	1 003	97,82	76,47	76,47
4.4	zakup usług, w tym:	32 750	46 846	46 846	30 643	93,57	65,41	65,41
4.4.1	- remonty	1 055	1 947	1 947	860	81,57	44,19	44,19
4.5	pozostałe, z tego:	23 583	30 958	30 958	17 529	74,33	56,62	56,62
4.5.1	- amortyzacja (umorzenia)	16 863	21 088	21 088	12 387	73,46	58,74	58,74
4.5.2	- inne	6 720	9 870	9 870	5 142	76,52	52,10	52,10
4.6	- odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności	156 056	175 000	175 000	173 200	110,99	98,97	98,97
5	Koszty inwestycyjne, w tym:	142 531	169 473	170 029	130 026	91,23	76,72	76,47
5.1	- dotacje inwestycyjne	130 707	123 900	124 456	120 166	91,94	96,99	96,55
5.1.1	- dla sektora finansów publicznych	127 763	118 600	120 300	117 021	91,59	98,67	97,27
5.1.2	- dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	2 944	5 300	4 156	3 145	106,83	59,33	75,67
6	Przelewy redystrybucyjne	798 411	880 400	880 400	878 729	110,06	99,81	99,81
	z tego dla:							
6.1	- samorządów wojewódzkich na realizację zadań	128 793	146 341	146 341	145 472	112,95	99,41	99,41
6.2	- samorządów wojewódzkich na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań	3 220	3 659	3 659	3 637	112,95	99,39	99,39
6.3	- samorządów powiatowych na realizację zadań	650 144	712 586	712 586	711 824	109,49	99,89	99,89
6.4	- samorządów powiatowych na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań	16 254	17 814	17 814	17 796	109,49	99,90	99,90
7	Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w	485	3 283	3 283	247	50,84	7,51	7,51
IV	Stan funduszu na koniec roku (I+II-III)**	457 784	304 373	304 373	376 115	82,16	123,57	123,57
	w tym:							
1	Środki pieniężne	454 072	311 740	311 740	365 131	80,41	117,13	117,13
2	Należności, w tym:	737 178	770 240	770 240	770 521	104,52	100,04	100,04
2.1	- należności z tytułu wpłat obowiązkowych	565 840	610 000	610 000	530 740	93,80	87,01	87,01
2.2	- należności z tytułu udzielonych pożyczek	2 180	4 644	4 644	2 113	96,92	45,49	45,49
3	Zobowiązania, z tego:	-109 578	-69 559	-69 559	-71 810	65,53	103,24	103,24
3.1	pozostałe:	-109 578	-69 559	-69 559	-71 810	65,53	103,24	103,24
3.1.1	w tym: wymagalne							

* W lip. II poz. 1 kol. 6 p.n. „dotacje z budżetu państwa...” kwota planowana w wysokości 745.360 zł została wykorzystana zgodnie z art. 46a ust. 1 ustawy o rehabilitacji (...) z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011, nr 127, poz. 721 z późn. zm.) w wysokości 742.999 tys. zł. W związku z art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji nie wykorzystane środki finansowe w kwocie 2.421 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy MPiPS w dniu 02.01.2015 r.

**

Stan funduszu na koniec roku w kolumnie "Wykonanie za rok poprzedzający rok sprawozdawczy" powiększają wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne w kwocie: 11 825 tys. zł
Stan funduszu na koniec roku w kolumnie "Plan według Ustawy Budżetowej" powiększają wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne w kwocie: 45 573 tys. zł
Stan funduszu na koniec roku w kolumnie "Plan po zmianach" powiększają wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne w kwocie: 45 573 tys. zł
Stan funduszu na koniec roku w kolumnie "Wykonanie 2014 roku" powiększają wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne w kwocie: 9 860 tys. zł

Załącznik 2. Liczba pracodawców, którym wypłacono dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i wartość tego dofinansowania PEFRON

Wyszczególnienie	Liczba pracodawców			Liczba zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych		
	2013:2014			2013:2014		
	osób	2013=100		osób	2013=100	
Rynek chroniony	1 505	1 415	94,0%	215 059	199 587	92,8%
Rynek otwarty	23 062	25 975	112,6%	114 323	130 192	113,9%
Rynek mieszany	23	5	21,7%	1 091	222	20,3%
Ogółem	24 590	27 395	111,4%	330 473	330 001	99,9%
w tym nowozatrudnieni	4 503	5 267	116,9%	14 918	16 154	108,3%

Wartość dofinansowania do wynagrodzeń (w tys. zł)

Wyszczególnienie		2013	2014	3:2
1		2	3	4
Dofinansowanie do wynagrodzeń		3 225 080,1	2 956 243,6	91,7%
w tym nowozatrudnieni		79 052,5	82 526,5	104,4%

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia PEFRON

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013			Wykonanie 2014			
		Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		etaty	tys. zł	zł	etaty	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem	948,74	52.256	4.590	987,34	52.282	4.413	96,1
1.1.	Zarząd Funduszu	2,65	446	14.025	2,94	465	13.150	94
1.2.	Administracja, w tym:	946,09	51.810	4.564	984,40	51.817	4.387	96,1
	Biuro Funduszu	618,53	36.128	4.868	658,89	36.634	4.633	95,2
	Oddziały	330,21	16.128	4.070	328,45	15.648	3.970	97,5

Załącznik 4. Kalkulacja oceny ogólnej w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Oceny wykonania planu finansowego PFRON w 2014 r. dokonano stosując kryteria⁷³ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku⁷⁴.

Przychody: 4.668.822,5 tys. zł

Wydatki: 4.760.352,2 tys. zł

Łączna kwota G: 9.429.174,7 tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie Wp = 0,4951

Waga wydatków w łącznej kwocie: Ww = 0,5049

Ocena cząstkowa przychodów z kalkulacji: pozytywna (5)

Ocenę tę obniżono o 1 punkt (do 4) w związku z opóźnieniami w wydawaniu decyzji w przedmiocie udzielania ulg we wpłatach na PFRON oraz w dokonywaniu odpisów aktualizujących wartość należności.

Ocena cząstkowa wydatków z kalkulacji: pozytywna (5)

Ocenę tę obniżono o jeden punkt (do 4) z uwagi na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz na niepełną realizację zeszłorocznego wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego wyeliminowania błędów formalnych w zakresie dekretacji oraz ujmowania dowodów w niewłaściwych okresach. Ponadto, na obniżenie oceny miały wpływ nieprawidłowości dotyczące:

- opóźnień w realizacji umowy w zakresie realizacji wdrożenia systemu e-PFRON2,
- opieszalych działań PFRON w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego na świadczenie usług dla systemu NEO.

Wynik końcowy Wk: $4 \times 0,4951 + 4 \times 0,5049 = 4$

Ocena ogólna: pozytywna

⁷³ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

⁷⁴ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Minister Finansów
11. Minister Pracy i Polityki Społecznej
12. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
13. Prezes Zarządu PFRON