

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Biuro Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwanego dalej „Funduszem” lub „PFRON” w zakresie wykonania w 2011 r. planu finansowego PFRON.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu przychodów Funduszu w 2011 r. Kwota przychodów określona w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.², zwanej dalej „ustawą budżetową”, w wysokości 4.210.364 tys. zł, została w ciągu roku zmniejszona w planie finansowym o 30.000 tys. zł (z powodu zmniejszenia dotacji z budżetu państwa na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień podatkowych) i zwiększona o 154.595 tys. zł (w wyniku uzyskania ponadplanowych przychodów). Powyższe zmiany następowały po uzyskaniu pozytywnych opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP (odpowiednio z dnia 14 kwietnia 2011 oraz 18 sierpnia 2011 r.), poprzedzonych zgodami Ministra Finansów. Przychody zrealizowano w wysokości 4.677.502 tys. zł, co stanowiło 111,1% kwoty przychodów określonej ustawie budżetowej i 107,9% planu po zmianach (4.334.959 tys. zł). Przychody Funduszu były wyższe od przychodów osiągniętych w roku poprzednim o 425.020 tys. zł (tj. o 10%). Podstawowymi źródłami przychodów Funduszu w 2011 r. były

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. Nr 29, poz. 150.

obowiązkowe wpłaty pracodawców w wysokości 3.794.350 tys. zł (81,1%) oraz dotacje z budżetu państwa, w wysokości 744.668 tys. zł³ (15,9%).

1.1. W dniu 31 grudnia 2011 r. należności PFRON wynosiły 757.065 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że były one wyższe o 22.285 tys. zł (3%) niż w końcu poprzedniego roku oraz o 15.810 tys. zł (2,1%) od kwoty przewidzianej w planie. Największy udział miały należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON, które wyniosły (brutto) 602.451 tys. zł (79,6%) i były wyższe o 6.420 tys. zł (1,1%) niż w końcu 2010 r. i o 12.451 tys. zł (o 2,1%) od kwoty przewidzianej w planie.

Jednocześnie w wyniku egzekucji administracyjnej w 2011 r. odzyskano 55.735 tys. zł, tj. o 20.916 tys. zł (60%) więcej niż w 2010 r., głównie dzięki wpłatom komorniczym w wysokości 29.921 tys. zł oraz wpłatom od podmiotów i po upomnieniach w wysokości 25.017 tys. zł. Zwiększyła się również ilość prowadzonych przez Fundusz postępowań zmierzających do ustalenia kwot zobowiązań pracodawców (na podstawie danych o stanie zatrudnienia uzyskanych z ZUS, deklaracji, protokołów kontroli), w wyniku których Prezes Zarządu Funduszu wydał 3.646 decyzji określających wysokość zobowiązań pracodawców, tj. o 31,2 % więcej niż w 2010 r. (2.508 decyzji) na kwotę główną 109.599 tys. zł.

1.2. W dniu 31 grudnia 2011 r. odpisami aktualizującymi wartość należności z tytułu wpłat pracodawców na PFRON objętych było 394.055 tys. zł, tj. 72,2% odpisanych należności ogółem, natomiast limit dla odpisów aktualizacyjnych, jakim dysponował PFRON w 2011 roku wynosił 55.000 tys. zł. Limit ten był niższy od przewidywanych potrzeb, które szacowano na 100.000 tys. zł, z uwagi na mniejszą ilość zatwierdzonych do realizacji środków oraz konieczność zabezpieczenia w projekcie planu finansowego na 2011 r. przede wszystkim wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W 2011 r. utworzono z tytułu wpłat pracodawców na PFRON odpisy w kwocie 54.057 tys. zł w odniesieniu do 1.154 podmiotów. Najwyższa Izba Kontroli uważa za pozytywny fakt, że na 2012 r. odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności zostały zaplanowane w kwocie 225.366 tys. zł, tj. na poziomie czterokrotnie wyższym niż w 2011 r.

W 2011 r. ujawnione zostały przedawnienia z tytułu należnych wpłat na PFRON od 79 podmiotów (w 2010 r. od 47) w wysokości 903,8 tys. zł. Kwota ta obejmowała przedawnienia należności z lat 1993 – 2005 i była wyższa niż w roku poprzednim o 104,9 tys. zł (13%). Najwyższa Izba Kontroli zauważa zintensyfikowanie działań w zakresie dochodzenia należności i zmniejszenie kwoty przedawnień powstałych z przyczyn leżących po stronie PFRON. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła równocześnie nieprawidłowości dotyczące terminowości dokonywania odpisów aktualizujących wartość oraz przewlekłości postępowania egzekucyjnego.

Odpisy aktualizujące wartość należności były tworzone z opóźnieniem w stosunku do terminów wynikających z uchwały Zarządu Funduszu nr 591/2006 z dnia 17 listopada 2006 r., która w § 1 pkt 3 stanowi, że Zarząd Funduszu, na podstawie comiesięcznego zestawienia przedstawianego przez Wydział Wpłat Obowiązkowych, podejmuje decyzje w sprawie utworzenia odpisów aktualizujących w stosunku m.in. do zaległości dla których od terminu wymagalności zapłaty upłynęło sześć miesięcy. Tymczasem pierwsze odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu wpłat pracodawców na PFRON w kwocie 4.890,9 tys. zł, dotyczące

³ Z przeznaczeniem na: realizację zadań z udziałem środków z Unii Europejskiej (27.050 tys. zł), zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub

podmiotów objętych postępowaniem egzekucyjnym w latach 2003 – 2008 (ogółem 210 pozycji) zostały zatwierdzone przez Zarząd Funduszu uchwałą nr 54 /2011 dopiero w dniu 7 kwietnia 2011 r.

Ponadto w siedmiu (z 18 badanych) sprawach stwierdzono, że odpisy tworzone w terminach od półtora miesiąca do powyżej jednego roku od wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania:

- w sześciu przypadkach odpisy na kwotę ogółem 7.767,3 tys. zł utworzono w 2011 r., w tym jeden 3 stycznia 2012 r. (nr 41X0045G4), podczas gdy dotyczyły należności od podmiotów (nr 01X1066L6, 02V0258K9; 02V0552G0; 12Y3344C5; 25X0310K8) za lata 2006, 2007 i starszych,
- w przypadku podmiotu nr 24V0437G9, nie utworzono odpisu aktualizującego wartość należności za okresy 09/2009-12/2009 i 01/2010-05/2010, pomimo umorzenia decyzją Prezesa ZF (w dniu 10 marca 2011 r.) zaległych wpłat w kwocie głównej 22,4 tys. zł. W wyniku tego przychody zostały pomniejszone o zaksięgowane w koszty Funduszu umorzenia należności z tytułu wpłat pracodawców (761 Pozostałe koszty operacyjne, konto 761-03 „Odpisy aktualizujące wartość należności”). Zgodnie z art. 35b ust. 3 ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o rachunkowości⁴ należności umorzone winny pomniejszać dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

Na należności, które w 2011 r. zostały odpisane w księgach rachunkowych PFRON z powodu przedawnień, nie były tworzone odpisy aktualizujące ich wartość stosownie do art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z tym łączna kwota przedawnień w wysokości 903,8 tys. zł została odpisana w 2011 r. bezpośrednio w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych.

Pomimo zmniejszenia kwoty przedawnień z przyczyn leżących po stronie PFRON, w wyniku nierzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych własnych jednostek organizacyjnych dopuszczono do przedawnienia należności z tytułu obowiązkowych wpłat na Fundusz ogółem na kwotę 107,5 tys. zł (tj. 11,9% przedawnionych należności ogółem). Badanie siedmiu spraw dotyczących pracodawców z ww. grupy⁵ wykazało, że przyczyną przedawnień należności była przewlekłość postępowań w Funduszu w stosunku do podmiotów wykazujących zaległości, co było niezgodne z § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶.

I tak:

- w przypadku trzech podmiotów nie wystawiono tytułów wykonawczych za zobowiązania z lat 1999 oraz 2000;
- w przypadku czterech podmiotów, postępowania m.in. zakończone wydaniem decyzji w sprawie określenia zobowiązań podmiotów za lata 1999-2002 wszczęto dopiero po dwóch latach od stwierdzenia braku należnej wpłaty, a postępowania egzekucyjne (tytuły wykonawcze) po trzech latach od wydania decyzji określającej zobowiązanie.

zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych (49.932 tys. zł) oraz dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (667.686 tys. zł).

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Nr ewid.: 32X0412G9, 32X0383E9, 87X0064L4; 55X0067L6; 61Z0006J1; 19X0585K6; 14X1597J9.

⁶ Dz. U. z 2001, Nr 137, poz.1541, ze. zm.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto nierzetelne działania w odniesieniu do trzech podmiotów⁷. Działania te spowodowały powstanie zaległości (nieprzedawnionych) w wysokości ogółem 1.076,1 tys. zł. Pomimo iż PFRON wydał w tych sprawach decyzję określającą wysokość zobowiązania i sporządził raporty zaległości, nie wystawiono tytułów wykonawczych umożliwiających właściwym urzędom skarbowym wszczęcie postępowania egzekucyjnego lub wystawiono je z opóźnieniem. Naruszyło to § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powstałe w wyniku tego zaległości objęto odpisami aktualizacyjnymi⁸.

1.3 Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie ulg we wpłatach na PFRON, co potwierdzają wyniki badania 15 decyzji pozytywnych tj. 27,2% (wartości przyznanych ulg wraz z odsetkami) oraz 10 rozpatrzonych negatywnie, tj. 2,80% (kwoty zaległości wszystkich 375 decyzji odmawiających rozłożenia na raty). Decyzje te były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, tj. z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹. Prezes Zarządu Funduszu przyznawał ulgi w spłacie należności lub odraczał spłaty zaległości i rozkładał je na raty, po terminowo prowadzonych postępowaniach oraz w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem pracodawcy lub interesem publicznym (art. 49 ust.5c pkt 2 ww. ustawy). We wszystkich przypadkach naliczane były opłaty prolongacyjne.

Jednakże, w przypadku pięciu z 10 spraw z wniosków stron o przyznanie ulgi w spłacie należności z tytułu wpłat na PFRON na kwotę 827 tys. zł, rozstrzygnięcia (decyzje) negatywne podjęto bez odpowiednich upoważnień Prezesa Zarządu Funduszu do tego rodzaju czynności. Sprawy te dotyczyły kwoty zaległości powyżej 50 tys. zł każda, podczas gdy upoważnienia uprawniały do wydawania decyzji przez wyznaczone osoby tylko „na zaległości publicznoprawne, które wraz z odsetkami za zwłokę mogły wynosić łącznie 50 tys. zł”.

2. W dniu 31 grudnia 2011 r. zobowiązania PFRON wyniosły 75.676 tys. zł i były niższe o 6.198 tys. zł (7,6%) niż na koniec 2010 r., co należy ocenić pozytywnie. W strukturze zobowiązań 78% ogółu (59.118 tys. zł) dotyczyło rozrachunków z tytułu realizacji zadań (wpłat pracodawców na Fundusz), które były o 12.862 tys. zł (17,9%) niższe niż w 2010 r. Zobowiązania z tytułu zawartych umów w związku z realizacją zadań, pożyczek, w tym wymagalne nie wystąpiły.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu wydatków Funduszu w 2011 r. Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 4.303.226 tys. zł zostały w ciągu roku zmniejszone w planie finansowym o 30.000 tys. zł (z powodu zmniejszenia dotacji z budżetu państwa na zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień podatkowych) i zwiększone o 154.595 tys. zł (w wyniku uzyskania ponadplanowych przychodów). Powyższe zmiany następowały po uzyskaniu pozytywnych opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, poprzedzonych zgodami Ministra Finansów. Wydatki zrealizowano w wysokości 4.261.994 tys. zł, co stanowiło 99% kwoty wydatków określonej w ustawie budżetowej i 96,2 % planu po zmianach (4.427.821 tys. zł). W porównaniu z 2010 r. wydatki Funduszu były niższe o 58.330 tys. zł, tj. o 1,3%.

⁷ Sprawy Nr 02V0552G0, nr 25X0310K8, nr 41X0045G4, z grupy 12 skontrolowanych podmiotów/dłużników o najwyższych zaległościach z tytułu wpłat na PFRON, w wysokości od 100 tys. zł do 6.600 tys. zł oraz trzech o zaległościach powyżej kwoty 50 tys. zł)

⁸ Uchwałami Zarządu Funduszu: nr 54/2011 z dnia 7 kwietnia 2011 r. i nr 301/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.

3.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia z punktu widzenia kryteriów gospodarności oraz celowości wydatkowanie środków na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰. Zrealizowane zadania były zgodne z planem finansowym PFRON, zarówno co do ich zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków. Wydatki na te zadania wyniosły 4.048.733,2 tys. zł i były o 104.612,8 tys. zł (2,5%) niższe od zaplanowanych. W porównaniu do 2010 r. (4.083.336,7 tys. zł) wydatki te były niższe o 34.603,5 tys. zł (0,8%).

W ramach wydatków poniesionych na zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym szczegółową kontrolą objęto dwie umowy zawarte w ramach VII konkursu o najwyższej wartości, na podstawie których wypłacono łącznie 4.195,7 tys. zł (13,4% wydatków dokonanych przez Biuro PFRON na zadania zlecane w 2011 r., bez zobowiązań 2010 r. oraz bez środków wydatkowanych na obsługę zadania). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, projekty objęte ww. dofinansowaniem były zgodne z celami wskazanymi w ogłoszeniach o konkursie oraz wykazem zadań określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań zleczanych fundacjom i organizacjom pozarządowym¹¹, a zawarcie umów oraz wypłata środków poprzedzone było oceną formalną i merytoryczną projektów oraz przedłożeniem przez wnioskodawców wymaganych dokumentów (m.in. zaświadczeń z ZUS i US, dokumentów zabezpieczających prawidłowość realizacji zawartych umów oraz rozliczeń minimum 60% środków z I transzy w przypadku płatności II transzy).

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła że:

- informacja o wydłużeniu terminu składania wniosków w konkursie nr VII (uchwała nr 45/2011 Zarządu PFRON z dnia 28 marca 2011 r.), a także wyniki tego konkursu przyjęte uchwałami Zarządu PFRON: nr 176/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r. i 225/2011 z dnia 13 października 2011 r. (moduł I) oraz nr 197/2011 z dnia 15 września 2011 r. (moduł II), nie zostały opublikowane w BIP i w siedzibie PFRON. W BIP nie zostało opublikowane również ogłoszenie o przedmiotowym konkursie. Było to niezgodne z przepisem art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2j ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji. Brak publikacji ww. ogłoszeń stanowił naruszenie zasady jawności w gospodarowaniu środkami publicznymi, wyrażonej w art. 34 ust.1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³;
- wypłaty drugiej transzy środków w ramach projektu „Aktywni razem – partnerstwo na rzecz wprowadzenia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy” realizowanego przez [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (Lider projektu) oraz [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (partner projektu), w kwocie 387.011 zł¹⁴, dokonano pomimo że do przedłożonego rozliczenia części środków z pierwszej transzy nie załączono historii rachunków bankowych zleceńobiorców, co było wymagane przepisem § 4 ust. 6 ppkt 3) w zw. z ust. 5 ww. umowy;

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 29, poz. 172.

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ Umowa z dnia 4 października 2011 r. nr ZZB/000135/BF/D

- przyjęto ofertę Fundacji [REDAKTOWANE] na realizację projektu pn. „Kompleksowa aktywizacja społeczna i zawodowa osób poruszających się na wózku inwalidzkim”, podczas gdy złożona oferta nie zawierała elementów wymaganych w ogłoszeniu o konkursie, tj. odniesienia przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego do celów operacyjnych, wartości wskaźników produktu, nakładu i rezultatu dla każdego celu operacyjnego projektu oraz opisu przynajmniej jednej formy wsparcia dla każdego celu operacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła w części wyjaśnienia o pilotażowym charakterze realizowanego projektu, jednak jeśli dopuszczono możliwość odstąpienia od niektórych wymogów odnoszących się do treści oferty, to taka możliwość powinna być wyraźnie wskazana w ogłoszeniu.

3.2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Prezesa Zarządu PFRON zmierzające do oszczędnego wydatkowania w 2011 r. środków przeznaczonych na działalność bieżącą PFRON i na wydatki inwestycyjne. Zrealizowane w 2011 r. wydatki i koszty bieżące (własne) Funduszu wyniosły 193,492,6 tys. zł, tj. 85,9% planu i były niższe o 28.404,7 tys. zł (o 12,8%) niż w 2010 r. Wydatki z przeznaczeniem na działalność bieżącą Biura i Oddziałów wyniosły 79,6% kwoty planowanej i stanowiły 2,7% wydatków ogółem zrealizowanych w 2011 r. W porównaniu do 2010 r. wydatki na funkcjonowanie Funduszu były niższe o 14.636,9 tys. zł, tj. o 12,8%. W wydatkach bieżących niższe wykonanie planu wydatków dotyczyło m.in. zakupu: materiałów i wyposażenia, usług remontowych, usług pozostałych. Wydatki te zrealizowano odpowiednio w 62,5%, w 37% i w 59,8%.

W wysokości niższej niż zakładano zrealizowano także plan wydatków inwestycyjnych (własnych) i wydatków na zakupy inwestycyjne (własne). Wydatki te zrealizowano w kwocie 16.102,9 tys. zł, co stanowiło 40,2% planu po zmianach. Z kwoty tej sfinansowano m.in. modyfikację systemu SODiR¹⁵ (10.374,6 tys. zł), modernizację pomieszczeń biurowych (2.329,1 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego, licencji i oprogramowań komputerowych (1.406,9 tys. zł).

Niepełna realizacja wydatków bieżących i inwestycyjnych spowodowana była niepewną sytuacją PFRON w 2011 r., co do jego istnienia w dotychczasowej formie prawnej. Dopiero we wrześniu 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. „o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych”¹⁶, która pozostawiła osobowość prawną Funduszu do końca 2014 r.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 26.273.510,20 zł, co stanowiło 13,7% wydatków bieżących (własnych) poniesionych przez PFRON w 2011 r. Wydatki te dokonywane były zgodnie z planem finansowym PFRON, w sposób celowy oraz zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. W przypadku dwóch spośród czterech badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zwroty wadium w wysokości ogółem 366 tys. zł nastąpiły z naruszeniem art. 46 ww. ustawy, tj. 12 i 32 dni po wyborze najkorzystniejszej oferty.

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia wyniosło 52.274 tys. zł i było niższe od planu o 8 tys. zł (o 0,02%). Wydatki na wynagrodzenia stanowiły 1,2% ogółu wydatków i 44,9% wydatków i kosztów na działalność bieżącą Funduszu. Przeciętne wynagrodzenie osobowe wypłacone w 2011 r. wyniosło 4.663,51 zł i było niższe od analogicznego wynagrodzenia w 2010 r. o 26,8 zł, tj. o 0,6%. Przeciętne zatrudnienie wyniosło

¹⁵ System Obsługi Dofinansowań i Refundacji.

¹⁶ Dz. U. Nr 178, poz. 1061

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

934,09 etatów i było wyższe niż w 2010 r. o 8,14 etatów (o 0,9%), natomiast w stosunku do planowanego średniorocznego zatrudnienia w 2011 r. wykonanie stanowiło 100%.

Ponadto, w Biurze Funduszu część zadań zrealizowano poprzez zawarcie 246 umów zleceń i o dzieło (tj. mniej o 48 umów w stosunku do 2010 r.). Z pracownikami Funduszu zawarto łącznie osiem umów (o 25 mniej niż a w 2010 r.), co stanowiło 3,2% wszystkich obowiązujących umów w 2011 r., a ich wartość wyniosła 90.250,03 zł, tj. 7,7% wynagrodzeń bezosobowych.

W wyniku badania próby 34 umów (w tym wszystkich umów zawartych z pracownikami Funduszu) na łączną kwotę 287.975,12 zł, tj. 24,7% wydatków poniesionych na wynagrodzenia bezosobowe stwierdzono, że wszystkie wnioski o zawarcie umowy, same umowy zlecenia oraz umowy o dzieło, a także protokoły odbioru przedmiotu umowy zostały sporządzone według obowiązujących w Funduszu wzorów i formularzy. W każdej sprawie kolejność postępowania była zgodna z obowiązującymi procedurami. W odniesieniu do umów zawartych z pracownikami Funduszu ustalono, że zakres przedmiotu umowy zawartej z pracownikiem Funduszu nie pokrywał się z zakresem obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień poszczególnych pracowników.

Kontrola realizacji siedmiu umów zawartych z pracownikami PFRON na korzystanie z samochodu prywatnego do celów służbowych wykazała zgodność ich rozliczeń z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r.¹⁸ i zasadami określonymi przez Prezesa Zarządu PFRON w zarządzeniu nr 52/2002 z dnia 22 maja 2002 r.

W wyniku kontroli dokonywania przez Biuro PFRON w 2011 r. opłat abonamentowych ustalono, że opłaty te były dokonywane za wszystkie używane odbiorniki, tj.: 163 odbiorniki radiowe (biurowe), 15 radioodbiorników samochodowych i dziewięć odbiorników telewizyjnych, zgodnie z ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁹.

4. Funkcjonujący w PFRON system rachunkowości spełniał wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania ww. systemu rachunkowości, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych. Opinia powyższa wynika z bezpośredniego badania 94 dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 26.273.510,20 zł. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów, ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w ewidencji księgowej wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości oraz ze wskazaniem odpowiednich kont syntetycznych, a także we właściwych okresach sprawozdawczych.

W odniesieniu do ośmiu dowodów księgowych (wchodzących w skład próby wydatków) na kwotę 889.902,96 zł ustalono, że płatności wynikające z zawartych umów dokonywane były na rzecz wykonawców przed terminem określonym w umowach. Wyprzedzenie wyniosło od sześciu do 21 dni. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania regulowane były bez nieuzasadnionego wyprzedzenia.

¹⁸ w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271).

¹⁹ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

5. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydatki Funduszu w 2011 r. zostały zaplanowane do realizacji w dwóch funkcjach państwa, w podziale na zadania i podzadania wraz z opisem celów i mierników wykonania. Fundusz w 2011 r. realizował dwa zadania, tj. 13.2. „Aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych” w ramach funkcji 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” i 14.3. „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” w ramach funkcji 14 „Rynek pracy”. Zadania i podzadania 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 Najwyższa Izba Kontroli wydatki budżetu w układzie zadaniowym były na bieżąco korygowane stosownie do zmian wprowadzanych do budżetu PFRON w układzie tradycyjnym. Wykonanie planu wydatków w układzie zadaniowym (po zmianach) wykazano w kwocie równej kwocie wykonania planu wydatków w układzie tradycyjnym (po zmianach). Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wartości docelowe wszystkich mierników, przyjętych dla realizacji celów zadań i podzadań w planie (po zmianach) zostały w 2011 r. osiągnięte.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie zadań audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej.

Wydział Audytu Wewnętrznego PFRON przeprowadził, zgodnie z planem audytu, 24 zadania audytowe, w tym w ramach tematu „Realizacja zadań zleczanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji” sprawdzono działalność 16 Oddziałów Funduszu. Zalecenia (53) służące poprawie jakości i skuteczności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w PFRON sformułowano w przypadku 20 zadań audytowych.

Wydział Kontroli Funduszu przeprowadził 172 kontrole, z tego 28 kontroli samorządów powiatowych w zakresie wykorzystania środków PFRON (przekazanych im wg algorytmu), 29 kontroli beneficjentów programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON oraz fundacji i organizacji pozarządowych realizujących zadania zlecone przez PFRON, 10 kontroli w jednostkach organizacyjnych PFRON, 101 kontroli beneficjentów PFRON (tj. pracodawców, którzy uzyskali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz refundację składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych). Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 140 przypadkach. Oddziały PFRON przeprowadziły u beneficjentów Funduszu łącznie 1.780 kontroli, które objęły 94 zakłady pracy chronionej, 1.229 osób fizycznych oraz 457 innych podmiotów. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 349 przypadkach.

Zarząd Funduszu sprawował nadzór nad wykonaniem planu finansowego PFRON poprzez m.in. omawianie na posiedzeniach Zarządu wyników audytów wewnętrznych, wyników kontroli, comiesięcznych sprawozdań z działalności komórek organizacyjnych PFRON, w tym sprawozdań z realizacji planu finansowego Funduszu w 2011 r. (sporządzanego przez Wydział Finansowy) i wydawanie dyrektorom właściwych jednostek organizacyjnych odpowiednich zaleceń.

7. Sprawozdania budżetowe PFRON za 2011 r.: Rb-Z²⁰, Rb-N²¹, Rb-40²² - zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych przychodów

²⁰ o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

²¹ o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

²² z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2011 r. planu finansowego PFRON.

oraz wykonanych wydatków w 2011 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec 2011 r. Sprawozdania Rb-Z i Rb-N zostały przesłane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³, a sprawozdanie Rb-40 w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Wzmocnienie działań w zakresie bieżącego monitoringu należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON oraz odpisów aktualizujących ich wartość, w szczególności wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów;
2. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do zapobiegania przedawnieniom należności, w tym poprzez bezzwłoczne podejmowanie czynności egzekucyjnych;
3. Wydawanie decyzji w sprawie ulg z tytułu wpłat na PFRON w ramach udzielonych w Funduszu upoważnień;
4. Publikowanie ogłoszeń o konkursach ofert na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz o wynikach tych konkursów w sposób i w zakresie określonym w art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji;
5. Dokonywanie płatności na rzecz wykonawców dostaw, usług i robót z możliwie najmniejszym wyprzedzeniem w stosunku do obligacyjnych terminów płatności.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

²³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

²⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.