



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4100-07-01/2013
P/13/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/109 - Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2012 r.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

Bożena Matyjasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82593 z 4 stycznia 2013 r.;
Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 82595 z dnia 4 stycznia 2013 r.;
Tomasz Marcin Grudziński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82594 z dnia 4 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 00-828 Warszawa, Al. Jana Pawła II 13.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Wojciech Skiba, Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zrealizowanie przychodów Funduszu na zaplanowanym poziomie, jak również zrealizowanie zgodnie z planem finansowym zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwaną dalej *ustawą o rehabilitacji*)², zarówno co do ich zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków; skuteczne działania mające na celu wyegzekwowania należnych, a także zaległych wpłat pracodawców; prawidłowe wydawanie decyzji określających wysokość zobowiązań oraz udzielających ulg we wpłatach na PFRON; znaczny wzrost wartości dokonanych odpisów aktualizujących wartość należności w stosunku do 2011 r.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego i kwartalne sprawozdania, w zakresie operacji finansowych były sporządzane terminowo i rzetelnie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności i dotyczyły:

- niedokonania lub nieterminowego dokonania odpisów aktualizujących wartość należności,
- błędów formalnych w zakresie dekretacji i sposobu nanoszenia korekt (w przypadku dziewięciu dowodów księgowych),
- zaewidencjonowania czterech dowodów księgowych w niewłaściwych miesiącach,
- nieterminowego uregulowania płatności na rzecz wykonawców (w trzech przypadkach).

NIK zwraca uwagę, iż wniosek sformułowany po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2011 r. dotyczący, w szczególności wyeliminowania opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności nie został w pełni zrealizowany.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali nie dawałoby prawidłowego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną uzupełnia się o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i zmiany w planie przychodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. PFRON był państwowym funduszem celowym posiadającym osobowość prawną³. Fundusz opracował dokumenty planistyczne dotyczące przychodów i wydatków zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁴ oraz założeniami Rady Ministrów do projektu budżetu państwa na 2012 r. (przyjętych w dniu 5 kwietnia 2012 r.). Uwzględniono w nich również kwotę dotacji celowych budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, na zrekompensowanie gminom utraconych dochodów oraz na finansowanie projektów z udziałem środków UE. W projekcie planu finansowego PFRON uwzględniono także dyspozycje Ministra Finansów z dnia 24 listopada 2011 r., aby w planie wydatków uwzględnić poziom wydatków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w 2012 r. na poziomie obowiązującym w 2011 r. W ustawie budżetowej z dnia 2 marca 2011 r. na 2012 r.⁵ (załącznik nr 44) określono dla PFRON przychody w kwocie 5.059.036 tys. zł i wydatki w kwocie 5.032.501 tys. zł, tj. w kwotach zgodnych z opracowanym projektem budżetu.

W trakcie 2012 r. Zarząd Funduszu dokonał w zakresie wydatków trzech zmian – po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych⁶ oraz zgody Ministra Finansów⁷. Zmiany te były głównie uzasadnione podwyższeniem od września 2012 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę, co spowodowało konieczność zwiększenia wydatków na wypłaty dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o kwotę 96.000 tys. zł.

Minister Finansów nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmian w planie finansowym polegających na zmniejszeniu planowanych wydatków o kwotę 94.680 tys. zł w czterech zadaniach⁸ i zwiększeniu o ww. kwotę planowanych wydatków w trzech zadaniach⁹. W uzasadnieniu podano, iż dokonanie powyższych zmian oznaczałoby pogorszenie stanu Funduszu w 2012 r. o kwotę 26.307 tys. zł, z uwagi na przeniesienie wydatków w tej wysokości z pozycji „Środki z UE” do innych pozycji. Minister Finansów nie wyraził również zgody na dokonanie zmian w planie finansowym polegających na zwiększeniu wydatków o 148.278 tys. zł na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (ze stanu Funduszu), uzasadniając to tym, że ww. zadanie powinno być sfinansowane w ramach środków zaplanowanych w wydatkach PFRON na 2012 r.

(akta kontroli t. I, str. 66-308)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ze względu na rzetelność planowanie przychodów i wydatków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2012 r.

³ Z dniem 13 września 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 178, poz. 1061), która zmieniła pierwotne założenia nowelizacji ustawy o finansach publicznych i pozostawiła Fundusz w jego obecnym statusie organizacyjno-prawnym do końca 2014 r.

⁴ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

⁶ z 8 czerwca 2012 r., z 19 października 2012 r., z 26 listopada 2012 r.

⁷ z 6 czerwca 2012 r., z 18 października 2012 r., z 23 listopada 2012 r.

⁸ Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE (30.950 tys. zł); Programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (29.800 tys. zł); Zwrot kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu (21.780 tys. zł); Wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (12.150 tys. zł).

⁹ Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (34.880 tys. zł); Programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (29.800 tys. zł); Przelewy redystrybucyjne (30.000 tys. zł).

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonanie przychodów

2.1. Zrealizowane przychody w wysokości 4.889.356,1 tys. zł były niższe o 169.679,9 tys. zł, tj. o 3,4% od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz wyższe o 211.853,6 tys. zł, tj. o 4,5% od osiągniętych w 2011 r. Podstawowym źródłem przychodów były obowiązkowe wpłaty pracodawców¹⁰ w wysokości 3.914.720,2 tys. zł, co stanowiło 94,3% planu i 80,1% przychodów ogółem oraz dotacja z budżetu państwa w kwocie 771.561 tys. zł, która stanowiła 15,8% przychodów ogółem. Przyczyną niezrealizowania zaplanowanych w ustawie budżetowej przychodów z tytułu obowiązkowych wpłat zakładów pracy w wysokości 235.280 tys. zł, które stanowiły 4,7% przychodów, było niższe niż planowano przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej 2012 r. oraz wyższe wykorzystanie przez pracodawców ulg określonych art. 22 ustawy o rehabilitacji, niż oszacowano do prognozy przychodów na 2012 r. Zgodnie z powyższym przepisem wpłaty pracodawców ulegają obniżeniu z tytułu zakupu usługi lub produkcji u pracodawcy zatrudniającego co najmniej 30% osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności lub stopnia umiarkowanego ze specjalnymi schorzeniami. Zmniejszenie przychodów Funduszu wynikało również ze wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w gospodarce narodowej. W porównaniu do 2011 r. przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców były wyższe o 120.369,9 tys. zł, tj. o 3,2%, natomiast dotacja z budżetu była wyższa o 26.893,3 tys. zł, tj. o 3,6%. Wzrost przychodów z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w badanym okresie spowodowany był wyższym niż w 2011 r. przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej oraz wpłatami wynikającymi z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw¹¹.

(akta kontroli t. II, str. 1-7, 10, 35, 158)

Dotacja z budżetu państwa w kwocie 771.561 tys. zł była niższa od zaplanowanej w ustawie budżetowej o 14.447 tys. zł, tj. o 1,8%. Z tego dotacja dla Funduszu określona w art. 46a ust. 1 ustawy o rehabilitacji, na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz na zrekompensowanie gminom 50% utraconych dochodów na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzonych Zakładów Pracy Chronionej lub Zakładów Aktywizacji Zawodowej z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych, określona w art. 46a ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji została zrealizowana w kwocie 747.686 tys. zł, tj. 100% kwoty planowanej. Dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosła 23.875 tys. zł, tj. 62,3% planu. Niższe wykonanie przychodów z dotacji na finansowanie projektów z UE wynikało ze zbyt długiego okresu akceptacji wniosków o płatność przez Instytucję Pośredniczącą II stopnia oraz późnego zatwierdzenia przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektów w Planie Działania na 2012 r., które nastąpiło 24 maja 2012 r.

(akta kontroli t. II, str. 5; 11-13; 37)

Na pozostałe przychody, które wyniosły 203.074,9 tys. zł i stanowiły 4,1% ogółu przychodów, składały się głównie odsetki z tytułu nieterminowych wpłat na PFRON i odsetki z lokat w kwocie 72.922,9 tys. zł oraz wpływy z różnych tytułów w kwocie 116.793,7 tys. zł. Wpływy z odsetek były o 31.010 tys. zł, tj. o 564,8% wyższe niż planowano, a wpływy z różnych dochodów o 52.981,7 tys. zł, tj. o 183% wyższe niż planowano. Wynikało to głównie z rozpoczęcia w 2012 r. lokowania przez Fundusz wolnych środków w formie oprocentowanych depozytów u Ministra Finansów, z czego Fundusz uzyskał nieplanowane

¹⁰ Określone w art. 21 ust. 1, 23, 31 ust. 3 pkt 1a i art. 33 ust. 4a, 7 i 7a ustawy o rehabilitacji.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1475. Art. 13 ust. 1 tej ustawy stanowił, że środki funduszu rehabilitacji pochodzące ze zwolnień, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, które polegały na dofinansowaniu kredytów w wysokości 50% dla osób niepełnosprawnych, prowadzących działalność gospodarczą oraz kwoty pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, uzyskane przed dniem 1 stycznia 2011 r., które nie zostały wykorzystane do dnia 31 grudnia 2011 r., podlegają wpłacie do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w terminie do dnia 20 stycznia 2012 r.

przychody z odsetek oraz wyższych niż planowano odsetek od środków przekazywanych na realizację zadań przez samorządy powiatowe i wojewódzkie. Osiągnięcie wyższych wpływów z różnych dochodów wynikało głównie z wyższych niż planowano zaległych wpłat pracodawców za lata poprzednie.

(akta kontroli t. II, str. 5, 8-9, 11, 13-19, 132-151, 159-161)

2.2. Na dzień 31 grudnia 2012 r. należności PFRON wyniosły 739.968,8 tys. zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 142.993,2 tys. zł, tj. o 16,2% oraz niższe o 17.096,4 tys. zł, tj. o 2,3% niż na koniec grudnia 2011 r. Największy udział miały należności z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców, które wyniosły 582.217,1 tys. zł i były o 117.783 tys. zł, tj. o 16,8% niższe od planowanych oraz o 20.234 tys. zł, tj. o 3,4% niższe niż w końcu 2011 r.

Na pozostałe należności w kwocie 154.701,5 tys. zł składały się głównie zaległości z tytułu udzielonych w latach 1992-2000 r. pożyczek Zakładom Pracy Chronionej i osobom fizycznym w ramach programów celowych w kwocie 79.651,5 tys. zł oraz nie rozliczone dotacje, subwencje i środki Zakładowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, nadwyżki podatku VAT oraz faktury węglowe w łącznej kwocie 67.338,6 tys. zł.

(akta kontroli t. II, str. 6, 17, 20-34, 87-98, 347)

W 2012 r. na zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON wystawiono 13.170 upomnień na kwotę 171.497,3 tys. zł oraz 9.202 tytułów wykonawczych na kwotę 107.856,4 tys. zł. W wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano kwotę 85.218,7 tys. zł, o 52,9% wyższą niż w 2011 r., głównie w wyniku wpłat komorniczych w kwocie 48.078,3 tys. zł oraz wpłat podmiotów po upomnieniach w kwocie 36.770,9 tys. zł.

(akta kontroli t. II, str. 38- 49, 50-51)

Zaległości przedawnione, które w całości dotyczyły obowiązkowych wpłat na PFRON na koniec 2012 r. wyniosły 349,2 tys. zł i w stosunku do 2011 r. były niższe o 554,6 tys. zł, tj. o 258,8%. W roku 2012 ujawniono i z powodu przedawnienia spisano ze stanu należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON¹², zobowiązania 43 dłużników na kwotę 341,2 tys. zł, które dotyczyły należności z lat 1995-2006.

Analiza powyższych przypadków wykazała, że przyczyną powstania przedawnień były: nieskuteczna egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe (18 przypadków), niewystawienie tytułu wykonawczego (10 przypadków), nieustalenie zadłużenia w terminie (4 przypadki), niepodjęcie działań w terminie przez urząd skarbowy (3 przypadki), brak możliwości ustalenia adresu (7 przypadków) oraz w jednym przypadku przewlekłe postępowanie przed organem II instancji. Wystawienie tytułu wykonawczego oraz ustalenie zadłużenia w terminie na łączną kwotę 48.645 zł należało do obowiązków PFRON. Zaniechanie przez PFRON tych działań w latach 1995-2006 stanowiło naruszenie § 2 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³.

(akta kontroli t. II, str. 52-85, 99-131, 152-154)

Po kontroli wykonania w 2011 r. planu finansowego PFRON Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek dotyczący podjęcia skutecznych działań zmierzających do zapobiegania przedawnieniom należności, w tym poprzez bezzwłoczne podejmowanie czynności egzekucyjnych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Zarządu PFRON poinformował m. in., że realizacja wniosku polega na stosowaniu w Wydziale Wpłat Obowiązkowych (WWO) wdrożonego w systemie informatycznym panelu obsługi postępowań egzekucyjnych, pozwalającego na bieżący monitoring należności (złożona deklaracja – brak wpłaty), w celu skracania czasu dokonania wpłaty.

Kontrola wykazała, że wniosek został zrealizowany. Odnotowano spadek przedawnionych należności z 903,8 tys. zł w 2011 r. do 349,2 tys. zł w 2012 r. Nie stwierdzono należności, których okres przedawnienia przypadł w 2012 r.

(akta kontroli t. II, str. 190-192)

¹² Uchwałą Nr 3/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r., zmieniającą uchwałę Nr 174/2012 Uchwałą Zarządu PFRON z dnia 28 grudnia 2012 r. zgodnie z rekomendacją Wydziału Wpłat Obowiązkowych.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

Za nieściągalne uznano również, dochodzone w trybie postępowania upadłościowego, zaległości dwóch podmiotów na kwotę 1.246,6 tys. zł¹⁴. Zgodnie z art. 49 ust. 5b pkt 5 ustawy o rehabilitacji uznano za nieściągalne zobowiązania 68 podmiotów na kwotę 1,3 tys. zł, ponieważ kwota główna wierzytelności była niższa od pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym¹⁵.

(akta kontroli t. II, str. 153-156)

2.3. W wyniku prowadzonych przez Fundusz postępowań zmierzających do ustalenia kwot zobowiązań Prezes Funduszu wydał 1.494 decyzje określające wysokość zobowiązań pracodawców na kwotę 73.342 tys. zł, co w stosunku do 2011 r. stanowiło spadek o 2.152 decyzje na kwotę 36.257 tys. zł, tj. o 144%. Ustalenia zobowiązań pracodawców dokonywano głównie na podstawie porównania danych o stanie zatrudnienia uzyskanych z ZUS, ze składanymi przez pracodawców deklaracjami oraz w wyniku kontroli przeprowadzonych przez PFRON. W systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2012 r. zaewidencjonowanych było 122.689 pracodawców, tj. o 4.371 więcej niż w tym samym dniu roku poprzedniego.

Szczegółową analizą objęto próbę 11 decyzji na kwotę 3.239,9 tys. zł, co stanowiło 4,4% kwoty wydanych decyzji określających wysokość zobowiązań. Decyzje były wydawane zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹⁶ oraz ustawą o rehabilitacji. Decyzje zawierały m.in. powołanie podstawy prawnej, podstawę rozstrzygnięcia, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwoławczym, analizę materiału dowodowego oraz były podpisane przez osoby upoważnione.

(akta kontroli t. II, str. 86, 193-345)

Zmniejszenie ilości wydanych w 2012 r. decyzji określających wysokość zobowiązań w porównaniu do 2011 r. wynikało z wprowadzenia pod koniec 2011 r. modułu egzekucyjnego, który umożliwia wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych za cztery miesiące zaległości, na złożone przez podmioty deklaracje, na które nie została dokonana wpłata, co w znaczny sposób przyspiesza proces dochodzenia należności, bez wcześniejszego prowadzenia postępowania administracyjnego.

(akta kontroli t. II, str. 170)

2.4. W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano utworzenie odpisów aktualizujących wartość należności Funduszu m.in. z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON, pożyczek oraz innych należności w kwocie 225.366 tys. zł. W 2012 r. utworzono odpisy aktualizacyjne w kwocie 199.937,7 tys. zł na należności z tytułu wpłat 4.246 pracodawców, co stanowiło wzrost o 369,9% w porównaniu do 2011 r.¹⁷ Decyzje Prezesa Zarządu PFRON w sprawie odpisów aktualizujących były podejmowane na podstawie rekomendacji Wydziału Wpłat Obowiązkowych oraz Zarządu PFRON. Wartość rozwiązanych w 2012 r. odpisów aktualizujących, w związku ze spłatą należności lub złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości niż wynikające z deklaracji wyniosła 78.644,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. stan odpisów aktualizacyjnych wynosił 464.355,9 tys. zł, co stanowiło 79,8% należności wymagalnych z tytułu wpłat na PFRON i był wyższy od stanu na koniec 2011 r. o 70.301 tys. zł, tj. o 17,8%.

Stwierdzono, że w próbie 11 decyzji określających wysokość zobowiązania objętych szczegółową analizą, w 2 decyzjach na kwotę 79,2 tys. zł, utworzono z opóźnieniem wynoszącym od 24 do 49 miesięcy odpisy aktualizacyjne, od ustalonych należności, które dotyczyły zaległości z lat 2004-2011r. I tak na zaległości (25X0193D6) na kwotę 44,4 tys. zł za okres 12/2006 – 11/2007 odpis utworzono w grudniu 2012 r., tj. po upływie od 42 do 49 miesięcy, na zaległość (14Y7734D6) na kwotę 34,8 tys. zł za okres 12/2007 – 11/2008 odpis utworzono w kwietniu 2011, tj. po upływie od 24 do 35 miesięcy. Stanowiło to

¹⁴ Uchwałą Nr 17/2012 Zarządu PFRON z dnia 23 lutego 2012 r. oraz uchwałą z dnia 6 grudnia 2012 r.

¹⁵ Uchwałą Nr 131/2012 r. z dnia 12 września 2012 r. oraz uchwałą nr 170/2012.

¹⁶ Dz. U z 2012 r., poz. 749.

¹⁷ W 2011 r. utworzono odpisy aktualizacyjne na kwotę 54.054,6 tys. zł w stosunku do 1.147 podmiotów.

naruszenie uchwały Nr 521/2006 Zarządu PFRON z dnia 17 listopada 2006 r. w § 1 pkt 3 która stanowi, że katalog tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat rozszerza się na pracodawców objętych postępowaniem egzekucyjnym oraz posiadających zaległości we wpłatach, co do których od terminu wymagalności zapłaty upłynęło 6 miesięcy.

(akta kontroli t. II, str. 349- 433)

Stwierdzono, że utworzenie odpisu aktualizującego wartość należności było związane także z datą ujawnienia kwot zaległości w księgach PFRON, co wynikało ze złożenia deklaracji z opóźnieniem, a w przypadku niezłożenia deklaracji przez podmiot zobowiązany konieczne było wydanie decyzji określającej wysokość zobowiązania na podstawie danych uzyskanych z ZUS. Natomiast odnośnie należności rozłożonych na raty odpisy utworzono po zakończeniu układu ratalnego.

(akta kontroli t. II, str. 180-183)

Ponadto stwierdzono, że w objętych próbą 19 decyzjach o utworzeniu odpisów aktualizacyjnych na kwotę 12.192 tys. zł, co stanowiło 6% kwoty wydanych decyzji, na zaległości z lat 2006 – 2011 odpisy aktualizacyjne zostały utworzone w 2012 r. Dotyczyło to następujących podmiotów: 14Y613724; 0720039E1; 47C0022K1; 9X013A8; 37A0002H1; 29Y4099DZ;6120007C1; 19M000Mh1; 16Y0906G1; 14Y0087E0; 19X0205L4; 14Y8358G7; 57X0189A7; 10Y0185E0; 14Q5170L9; 14V1391G0; 22V0450L1; 30V0712E0. Zgodnie z art. 35 b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty. W związku z powyższym WWO zabezpieczał odpisami aktualizacyjnymi należności w stosunku, do których istniało największe prawdopodobieństwo, że nie zostaną spłacone. W 2011 r. WWO występował o zwiększenie kwoty o utworzenie odpisów aktualizacyjnych z kwoty 55.000 tys. zł ujętej w planie finansowym do kwoty 110.000 tys. zł w dniu 29.11.2011 r. Minister Finansów wydał negatywną opinię o dokonanie zmian w planie finansowym w tej sprawie.

(akta kontroli t. II, str. 184-188)

Po kontroli wykonania w 2011 r. planu finansowego PFRON Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek dotyczący wzmocnienia działań w zakresie bieżącego monitoringu należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON oraz odpisów aktualizujących ich wartość, w szczególności wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Zarządu PFRON poinformował, że WWO opracował system, który umożliwia identyfikację należności nie objętych odpisami aktualizującymi. Pozyskane w ten sposób dane są wykorzystywane do wnioskowania o utworzenie odpisów aktualizujących wartość należności. Wykorzystanie danych z sytemu stanowi modyfikację wcześniej przyjętego sposobu realizacji wniosku pokontrolnego poprzez rozbudowę systemu informatycznego, wspierającego monitoring należności pod kątem tworzenia odpisów aktualizujących.

Z analizy objętych próbą decyzji o utworzeniu odpisów aktualizacyjnych wynika, że wniosek dotyczący wyeliminowania opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizacyjnych nie został w pełni zrealizowany. W 2012 r. nie dokonano lub nieterminowo dokonano odpisów aktualizujących wartość należności na łączną kwotę 12.271,2 tys. zł.

(akta kontroli t. II, str. 190-192, 349-352)

2.5. W 2012 r. wpłynęło do PFRON 1.100 wniosków od pracodawców z prośbą o zastosowanie ulg we wpłatach na PFRON (rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności lub umorzenie zaległości), tj. o 129 wniosków mniej niż w 2011 r. W 2012 r. wydano 444 decyzje o zastosowaniu ulg w kwocie 62.555,5 tys. zł, które dotyczyły decyzji o: rozłożeniu na raty – 422 na kwotę 61.447,1 tys. zł, odroczeniu terminu płatności - 19 na kwotę 1.079,4 tys. zł oraz umorzeniu zaległości – 3 na kwotę 28,9 tys. zł.

Prezes PFRON wydał 483 decyzje odmawiające przyznania ulg na kwotę 41.834,8 tys. zł. Szczegółową analizą objęto 16 decyzji o przyznaniu ulgi bądź o jej odmowie na łączną kwotę 8.383.808 zł, co stanowiło 13% kwoty decyzji o zastosowaniu ulgi w spłacie zobowiązań na

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

PFRON wydanych w 2012 r., z tego siedem decyzji o rozłożeniu zaległości na raty, osiem decyzji odmownych, oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowanie z powodu spłaty zaległości. Podstawowymi wskaźnikami przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu ulg był wskaźnik bieżącej płynności, określający zdolność do regulowania zobowiązań środkami obrotowymi (aktywa obrotowe/zobowiązania bieżące) oraz wskaźnik zadłużenia ogółem (zobowiązania ogółem/aktywa ogółem), który informuje jaki udział w całości źródeł finansowania aktywów stanowi zadłużenie. Ponadto, brano pod uwagę wcześniej zastosowane ulgi i wywiązywanie się z warunków w nich określonych. W 4 przypadkach zobowiązani złożyli odwołanie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

Wydawane decyzje o zastosowaniu ulg były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, tj. z ustawą o ordynacji podatkowej oraz ustawą o rehabilitacji. Prezes Zarządu Funduszu przyznawał ulgi w spłacie należności lub odraczał spłaty zaległości i rozkładał je na raty, po dokonaniu analizy zebranego materiału dowodowego, z uwzględnieniem sytuacji finansowej zobowiązanych, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem pracodawcy lub interesem publicznym (art. 49 ust. 5c pkt 2 ustawy o rehabilitacji). Postępowania były prowadzone terminowo. We wszystkich przypadkach naliczane były opłaty prolongacyjne. W przypadku decyzji odmawiających zastosowania ulg we wpłatach na PFRON decyzje odmawiające rozłożenia na raty zaległych wpłat oraz umorzenia zaległości uzasadniane były brakiem przesłanek wynikających z art. 49 ust. 5c pkt 2 i 5a ustawy o rehabilitacji po uwzględnieniu możliwości płatniczych pracodawcy oraz uzasadniając to uznaniowym charakterem rozstrzygnięć w sprawie składanych decyzji. Decyzje w sprawie udzielenia ulg we wpłatach na PFRON udzielone były przez osoby upoważnione przez Prezesa PFRON. Tym samym wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu za 2011 r. o wydawanie decyzji w sprawie ulg z tytułu wpłat na PFRON w ramach udzielonych w Funduszu upoważnień został zrealizowany. Prezes Zarządu PFRON upoważnił 12 osób do wydawania m.in. decyzji określających wysokość zobowiązania, w których kwota należności głównej przekracza 100.000 zł oraz w sprawach odmowy umorzenia, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON – bez ograniczenia kwoty. W próbie decyzji objętych kontrolą nie stwierdzono wydawania decyzji przekraczających zakres udzielonego upoważnienia.

(akta kontroli t. II, str. 433-549)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu lub nieterminowym dokonaniu odpisów aktualizujących wartość należności na łączną kwotę 12.271,2 tys. zł, która nie miała istotnego wpływu na realizację przychodów Funduszu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przychodów Funduszu.

3. Wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki Funduszu w 2012 r. zostały zrealizowane w kwocie 4.836.305,8 tys. zł, tj. w wysokości 96,1% kwoty wydatków określonej w ustawie budżetowej (5.032.501 tys. zł) oraz w wysokości 96,1% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. wydatki Funduszu były wyższe o 574.311,8 tys. zł, tj. o 13,5%.

W strukturze zrealizowanych w 2012 r. wydatków największy udział miały:

- dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.967.110,1 tys. zł, tj. 61,4% ogółu wydatków;
- przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych oraz koszty obsługi tych zadań – 985.292,3 tys. zł, tj. 20,4% ogółu wydatków;
- wydatki bieżące PFRON – 339.613 tys. zł, tj. 7% ogółu wydatków.

(akta kontroli t. V, str. 528-647)

3.2. Na zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji, realizowane przez Biuro Funduszu, Oddziały PFRON, jednostki samorządu wojewódzkiego i powiatowego ustalono w planie po zmianach wydatki w kwocie 4.606.1550 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 4.487.602,4 tys. zł, tj. o 2,6% niższej niż planowano. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były wyższe o 438.869,2 tys. zł, tj. o 10,8%.

Zrealizowane zadania

a/ Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W ustawie budżetowej zaplanowano na ten cel kwotę 2.886.512 tys. zł, którą zwiększono do wysokości 2.982.512 tys. zł (o 96.000 tys. zł)¹⁹. Na realizację tego zadania wydatkowano w 2012 r. kwotę 2.967.110,1 tys. zł, która stanowiła 99,5 % planu po zmianach i była wyższa o 7,8% od wydatków poniesionych w 2011 r.

W ogólnej kwocie dofinansowania 724.656,5 tys. zł pochodziło z dotacji budżetu państwa (24,4%) oraz 2.242.453,6 tys. zł stanowiły środki Funduszu. Dotacja budżetowa została wydatkowana w całości, zgodnie z przeznaczeniem.

W 2012 r. z dofinansowań w tym zakresie skorzystało 22.598 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 337.420 osób niepełnosprawnych, w tym: na rynku chronionym 2.040 pracodawców zgłosiło 224.887 osób niepełnosprawnych; na rynku otwartym 20.523 pracodawców zgłosiło 110.444 osób; na rynku mieszanym 35 pracodawców, zgłosiło 2.089 osób.

W 2012 r. w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji zostało nowo zarejestrowanych 3.631 pracodawców i 10.491 niepełnosprawnych pracowników, których wynagrodzenia zostały dofinansowane w kwocie 51.562,5 tys. zł.

(akta kontroli t. III, str. 1-13, t. V, str. 519-647)

b/ Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych. W ustawie budżetowej zaplanowano na to zadanie kwotę 89.347 tys. zł, która w trakcie roku nie uległa zmianie. Na realizację zadania wydatkowano 76.376,8 tys. zł, tj. 85,5% planu po zmianach. Wydatki te były o 50.172,4 tys. zł niższe od wydatków poniesionych w 2011 r., tj. o 39,6%.

Z kwoty 76.376,8 tys. zł wydatkowano: 2,5 tys. zł na ubezpieczenie 91 niepełnosprawnych pracowników; 73.073,8 tys. zł na ubezpieczenie 32.937 osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą; 3.300,5 tys. zł na ubezpieczenie 2.611 niepełnosprawnych rolników lub zobowiązanych do płacenia składek za niepełnosprawnego domownika. Niższe niż planowano wykonania wydatków na to zadanie było spowodowane nowelizacją (od czerwca 2012 r.) ustawy o rehabilitacji, która uzależniła wysokość refundowanych składek na ubezpieczenia społeczne od posiadanego stopnia niepełnosprawności. Po zmianie przepisów odnotowany został spadek liczby osób niepełnosprawnych z lekkim stopniem niepełnosprawności, którzy stanowili największy odsetek beneficjentów ubiegających się o refundację składek, co skutkowało zmniejszeniem wydatków.

(akta kontroli t. III, str. 14-30, t. V, str. 602-603, 640, 646,)

c/ Realizacja zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów obsługi tych zadań przez samorządy. Fundusz przekazał samorządom 985.292,3 tys. zł, co stanowiło 99,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i 128,1% środków przekazanych w 2011 r. Samorządy powiatowe otrzymały środki w wysokości 893.003 tys. zł, z której wykorzystały 886.131,2 tys. zł, tj. 99,2%. Najwięcej środków samorządy powiatowe wykorzystały na dofinansowanie:

- kosztów działania i tworzenia 672 warsztatów terapii zajęciowej – 357.131,1 tys. zł; z terapii skorzystało 24.318 uczestników;
- zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 225.227 osób – 153.057,7 tys. zł;

¹⁹ Zwiększenie wydatków o 96.000 tys. zł w zakresie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wynikało m.in. z podwyższenia od września 2012 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

- likwidacji barier architektonicznych w komunikowaniu się i technicznych dla 32.299 osób – 109.735,5 tys. zł;

- turnusów rehabilitacyjnych z których skorzystało 136.038 osób – 109.465,5 tys. zł.

Samorządom wojewódzkim PFRON przekazał na zadania i obsługę środki w wysokości 92.289,2 tys. zł, w tym na realizację zadań dotyczących osób niepełnosprawnych – 90.038,2 tys. zł. Środki zostały wykorzystane w kwocie 89.540,5 tys. zł, tj. 99,3% planu, a wydatki dotyczyły głównie kosztów działania i tworzenia 69 zakładów aktywności zawodowej (49.233,1 tys. zł).

Kontrola terminowości przekazywania środków przez Fundusz samorządom w dwóch wybranych miesiącach 2012 r.²⁰ 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 powiatowym²¹ (14 dni od daty zarejestrowania wniosków w PFRON).

(akta kontroli t. III, str.66-154, t. V, str. 579-602, 640, 646)

d/ Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Na to zadanie wydatkowano 37.145 tys. zł, tj. 41,2% planu po zmianach (stanowiło to 96,1% wydatków zrealizowanych w 2011 r.). W ramach tego zadania sfinansowano 12 projektów POKL²², dla których PFRON był beneficjentem systemowym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013²³. PFRON wraz z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zintensyfikował działania zmierzające do uwzględnienia w Planie Działania na 2012 r. planowanych do realizacji projektów systemowych, planując tym samym maksymalne wykorzystanie przyznanej Funduszu alokacji w ramach Poddziałania 1.3.6. W związku z późnym zatwierdzeniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Komitet Monitorujący ww. Planu, tj. 24 maja 2012 r., umowy o dofinansowanie sześciu (z siedmiu) projektów zostały podpisane z CRZL dopiero w IV kwartale 2012 r. i PFRON nie mógł wydatkować środków organizacjom partnerskim w zaplanowanej wysokości.

Szczegółowe badanie wydatków w kwocie 11.618,9 tys. zł poniesionych w 2012 r. na realizację projektu pn. *Wsparcie osób niepełnosprawnych ruchowo na rynku pracy III* (realizowanego w okresie od 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2014 r.)²⁴ wykazało, że zostały one zrealizowane zgodnie z umową o dofinansowanie projektu systemowego w ramach POKL z dnia 18 sierpnia 2012 r.²⁵, z umową partnerską na rzecz realizacji ww. projektu z dnia 14 sierpnia 2012 r.²⁶ oraz z obowiązującą w PFRON procedurą rozliczania projektów POKL²⁷.

(akta kontroli t. III, str. 155-606, t. V, str. 613-615, 640, 646)

e/ 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. Fundusz zaplanował w ustawie budżetowej na to zadanie kwotę 50.000 tys. zł. Wydatki zrealizowano w wysokości 46.059,1 tys. zł, tj. 92,1% planowanej kwoty. W ww. kwocie 23.030 tys. zł stanowiła dotacja celowa budżetu państwa, która została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Z powyższych środków dokonano następujących wypłat gminom: 7.529 tys. zł (wypłata w dniu 15.10.2011 r. 247 gminom), 17.053,1 tys. zł (wypłata w dniu 31.05.2012 r. 290 gminom), 21.181,5 tys. zł (wypłata w dniu 15.10.2012 r. 303 gmin), 296,8 tys. zł (wypłata z tytułu korekt wniosków 8 gmin za lata poprzednie). Wydatki na to

²⁰ W marcu i październiku 2012 r.

²¹ Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.

²² W tym kontynuację 7 projektów z lat poprzednich oraz 7 nowych projektów.

²³ Priorytet I Zatrudnienie i Integracja społeczna Działanie 1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej.

²⁴ Był to projekt o wartości 29.976.846 tys. zł, tj. najwyższej wartości spośród wszystkich projektów realizowanych przez PFRON w 2012 r.

²⁵ Nr UDA-POKL.01.03.06-00-063/12-00.

²⁶ Nr 2012/08/280 zawarta z trzema partnerami (organizacjami pozarządowymi).

²⁷ „Procedura rozliczania i obiegu dokumentów w Wydziale Wdrażania Programów Unii Europejskiej realizującym projekty systemowe w ramach Priorytetu I, Działania 1.3, Poddziałania 1.3.6 oraz projekty w ramach innych programów” – zatwierdzona do realizacji w dniu 29 marca 2011 r.

zadanie były o 53.804,7 tys. zł niższe od wydatków zrealizowanych w roku poprzednim, tj. o 46,1%, z powodu mniejszej ilości złożonych wniosków przez gminy.

(akta kontroli t. III, str. 33-65, 638, t. V, str. 612-613, 640, 646)

f/ Zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym. Fundusz wydatkował w tym zakresie środki na realizację 636 projektów w kwocie 162.368,7 tys. zł (w tym zobowiązania z 2011 r.), co stanowiło 95,5% planu po zmianach. W odniesieniu do roku poprzedniego wydatki na ten cel wzrosły o 34%.

W ramach poniesionych wydatków na to zadanie kontrolą objęto trzy umowy o najwyższej wartości²⁸, zawarte przez Biuro PFRON w ramach IX konkursu o zlecenie realizacji zadań (w formie wsparcia) z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych²⁹, na podstawie których wypłacono łącznie 6.810,6 tys. zł. Powyższa kwota stanowiła 16,7% wydatków dokonanych przez Biuro PFRON na zadania zlecane w 2012 r. (40.780,8 tys. zł)³⁰. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że: wnioski o dofinansowanie zostały złożone w Biurze PFRON w terminie określonym w ogłoszeniu IX konkursu (z uwzględnieniem uchwalonych zmian); oceny złożonych wniosków dokonano zgodnie z zapisami *Zasad wspierania realizacji z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym przez PFRON*³¹; projekty objęte dofinansowaniem były zgodne z celami wskazanymi w ogłoszeniu o konkursie oraz wykazem zadań w sprawie rodzajów zadań zlecanych fundacjom i organizacjom pozarządowym³², we wnioskach wnioskodawcy określili wymaganą minimalną wysokość wkładu własnego (5%); przed zawarciem umów wnioskodawcy złożyli stosowne zaświadczenia z ZUS o nieposiadaniu wymaganych zobowiązań oraz z US o niezaleganiu z podatkami, a także przedstawili wymagane dokumenty poświadczające dysponowanie rachunkiem bankowym do realizacji umowy z PFRON; we wszystkich przypadkach prawidłowość realizacji umów została zabezpieczona wekslem in blanco wraz ze stosowną deklaracją wekslową oraz notarialnym oświadczeniem o dobrowolnym poddaniu się egzekucji, przekazanie II transzy środków nastąpiło po przyjęciu rozliczenia co najmniej 60% środków przekazanych w I transzy, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 umów.

Kontrola prawidłowości publikacji ogłoszeń dotyczących IX konkursu 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. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że PFRON w pełni zrealizował wniosek pokontrolny³³ sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 kwietnia 2012 r., po przeprowadzonej kontroli w zakresie wykonania planu finansowego PFRON w 2011 r.

(akta kontroli t. I, str. 394-425, t. III, str. 607-637, t. IV, str. 415, t. V, str. 618-619, 640, 646)

g/ Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej. Fundusz zaplanował na ten cel kwotę 191.284 tys. zł, którą w trakcie 2012 r. zmniejszono do 156.084 tys. zł z powodu m.in. mniejszej ilości zapotrzebowań samorządów powiatowych na środki przeznaczone na realizację pilotażowego programu „Aktywny samorząd”. Wydatki na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą wyniosły 148.409,4 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu po zmianach i 153,7% wydatków z 2011 r.

²⁸ Umowy o nr: ZZB/000160/BF/D, ZZB/000178/BF/D, ZZB/0001/BF/179/D.

²⁹ Konkurs zorganizowany stosownie do zapisów art. 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

³⁰ Bez zobowiązań 2011 r. i bez środków wydatkowanych na obsługę zadania.

³¹ Stanowiących załącznik do uchwały nr 207/2011 Zarządu PFRON z dnia 3 października 2011 r.

³² określonych w rozporządzeniu z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. Nr 29, poz. 172).

³³ W brzmieniu: Publikowanie ogłoszeń o konkursach ofert na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz wyników 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.

W ramach wydatków sfinansowano realizację 9 programów, spośród których szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 2.076,7 tys. zł, poniesione w ramach dwóch programów, tj. pn. „Wsparcie Biblioteki Centralnej Polskiego Związku Niewidomych” w kwocie 1.404,9 tys. zł oraz nagrody dla medalistów XIV Letnich Igrzysk Parolimpijskich w Londynie w kwocie 645 tys. zł. Kontrola pierwszego z ww. programów wykazała, że wniosek o dofinansowanie (zawierający wszystkie wymagane załączniki) został złożony w terminie określonym w programie, ale jego weryfikacji formalnoprawnej i merytorycznej dokonano z przekroczeniem 14 dniowego terminu określonego w rozdziale X pkt 3 programu. Opóźnienie wyniosło 35 dni z uwagi na spiętrzenie prac w Wydziale Realizacji Programów pod koniec 2011 r., dotyczących m.in. oceny formalnej i merytorycznej wniosków złożonych w ramach IX konkursu o zlecenie realizacji zadań oraz rozliczania umów zawartych w latach poprzednich. Płatności dwóch transz środków na rzecz wnioskodawcy dokonano zgodnie z wymogami określonymi w § 5 i 9 zawartej umowy o dofinansowanie zadania ze środków PFRON. Kontrola wypłaconych nagród dla medalistów Igrzysk Paraolimpijskich wykazała, że wydatki na ten cel zostały poniesione w wysokościach zgodnych z uchwałą Zarządu PFRON nr 159 z dnia 29 listopada 2012 r.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. IV, str. 416-574, t. V, str. 1-129, 623-631, 640, 646)

h/ Dofinansowanie w wysokości 50% oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych przez zakłady pracy chronionej. Na ten cel zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 6.500 tys. zł, którą zmniejszono do 4.000 tys. zł³⁴. Wykonanie wydatków wyniosło 2.520,8 tys. zł, tj. 63,0% planu po zmianach i było wyższe od wydatków zrealizowanych w 2011 r. o 161,8%. Ze środków na to zadanie dofinansowanych zostało 119 zakładów pracy chronionej, w których zatrudnionych było 8.543,16 osób niepełnosprawnych.

Szczegółowe badanie wydatków na łączną kwotę 337,6 tys. zł poniesionych na realizację trzech umów³⁵ 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. Kwota wydatków na dofinansowanie w wysokości do 50% oprocentowania kredytów bankowych nigdy nie jest równa kwocie podjętych decyzji. Na powyższą sytuację ma wpływ wiele czynników niezależnych od Funduszu, tj. m.in. niewywiązywanie się przez pracodawców z warunków zawartych w umowach, spłata kredytów przez pracodawców przed terminem określonym w umowie kredytu, występowanie przez pracodawców z wnioskiem o dofinansowanie w IV kwartale 2012 r., co uniemożliwia wypłatę środków w 2012 r.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. V, str. 130-195, 507-518, 605, 640, 646)

i/ Zwrot kosztów: budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych. W ustawie budżetowej na ten cel zaplanowano kwotę 35.000 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono o 22.815 tys. zł do kwoty 12.185 tys. zł³⁷. Faktyczne wykonanie wyniosło 7.401,6 tys. zł, tj. 60,7% planu po zmianach i było wyższe od wydatków zrealizowanych w 2011 r. o 310,7%. Przyczyną niepełnej realizacji wydatków była m.in. rezygnacja części wnioskodawców z ubiegania się o refundację środków z PFRON. Fundusz zwrócił część kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych 156 zpch, w których zatrudnionych było 27.448 osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. V, str. 507-508, 513, 606-607, 640, 646)

³⁴ Przyczyną była mniejsza niż zakładano liczba wniosków złożonych przez zakłady pracy chronionej.

³⁵ Umowy o nr: DOK/0011549/BF/D, DOK/001583/BF/D, DOK/001508/BF/D o najwyższej wartości.

³⁶ Dz. U. Nr 70, poz. 603.

³⁷ Przyczynami było mniejsze niż prognozowano zainteresowanie zakładów pracy chronionej pozyskaniem środków finansowych oraz negatywna weryfikacja części kwot wnioskowanych.

j/ Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami. Na ten cel zaplanowano w 2012 r. kwotę 65.000 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do kwoty 58.441 tys. zł³⁸. Zrealizowane wydatki na to zadanie wyniosły 54.140,1 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach i 137,8% wydatków 2011 r. i zostały poniesione przez Oddziały PFRON na dofinansowanie 398 projektów w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami II”.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. V, str. 196-279, 610-611, 640, 646)

k/ Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz oraz analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Fundusz zaplanował na ten cel 8.000 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do 3.770 tys. zł³⁹. W ramach przedmiotowego zadania w 2012 r. wydatkowano kwotę 552,2 tys. zł, tj. 14,6% planu po zmianach, w tym 547,2 tys. zł na realizację trzech umów wieloletnich zawartych na realizację projektów badawczych oraz 5 tys. zł z tytułu pięciu umów o dzieło zawartych w 2012 r. (wynagrodzenia ekspertów opiniujących projekty badawcze).

Niski poziom wykorzystania środków w 2012 r. spowodowany był wieloletnim charakterem umów zawieranych na realizację projektów badawczych oraz etapową (w formie transz) wypłatą środków z PFRON (warunkiem uruchomienia kolejnej transzy jest konieczność rozliczenia co najmniej 60% poprzedniej transzy), a także błędami w aktach notarialnych dotyczących dobrowolnego poddania się egzekucji, niezbędnych do przekazania pierwszej transzy dofinansowania.

W wyniku szczegółowego badania umowy o dofinansowanie ze środków PFRON projektu pn. „MIGAM.PL – badania nad systemem rozpoznawania znaków języka migowego”, w ramach której dokonano wydatków w 2012 r. w kwocie 400 tys. zł stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z wymogami określonymi w *Zasadach finansowania badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych*⁴⁰ oraz z postanowieniami zawartej umowy.

Szczegółowe badanie wydatków w kwocie 5 tys. zł poniesionych na realizację pięciu umów o dzieło zawartych w 2012 r. z ekspertami w celu wydania opinii o projektach badawczych wykazało, że były one zgodne z zasadami zawierania i dokumentowania umów zlecenia i umów o dzieło, określonymi przez Prezesa Zarządu PFRON w zarządzeniu nr 61/2004 z dnia 28 września 2004 r.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. V, str. 280-499, 507, 511-512, 617, 640, 646)

l/ Dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴¹. Wydatki na ten cel zostały zrealizowane w wysokości 225,7 tys. zł, co stanowiło 21,8% planu po zmianach. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza-przewodnika⁴², które weszły w życie dopiero w dniu 5 lipca 2012 r. wnioski o dofinansowanie mogły być składane w każdym czasie z tym, że wnioski złożone w okresie od 1 listopada do 31 grudnia danego roku kalendarzowego podlegały rozpatrzeniu w pierwszym dniu miesiącu następnego roku. W okresie od lipca do października 2012 r. zostało złożonych 1.122 wniosków na kwotę 684 tys. zł, z tego zawarto 832 umowy na kwotę 462 tys. zł, w ramach których w 2012 r. wypłacono 226 tys. zł. Refundacyjny charakter zadania skutkował tym, że wydatki na realizację większości umów zawartych w IV kwartale 2012 r. zostaną poniesione przez PFRON w 2013 r.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, t. V, str. 508, 513-514, 621, 640, 646)

³⁸ Przyczyną było m.in. małe zainteresowanie organizacji pozarządowych obszarem E programu w zakresie dofinansowania wymaganego wkładu własnego w projektach dotyczących aktywizacji i/lub integracji osób niepełnosprawnych realizowanych w ramach Programów Operacyjnych.

³⁹ Przyczyną była mała ilość złożonych w 2012 r. wniosków o dofinansowanie projektów badawczych.

⁴⁰ Dokument przyjęty uchwałą nr 7/2012 Zarządu PFRON z dnia 26 stycznia 2012 r., zmieniony uchwałą Zarządu PFRON nr 144/2012 z dnia 23 października 2012 r.

⁴¹ Dz. U. Nr 209, poz. 1243.

⁴² Dz. U. z 2012 r., poz. 687.

II/ Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących. Fundusz zaplanował na ten cel kwotę 30 tys. zł, którą w trakcie 2012 r. zmniejszono do 5 tys. zł⁴³. Zrealizowane wydatki wyniosły 0,6 tys. zł, tj. 12,6% planu po zmianach i zostały poniesione na sfinansowanie jednego wniosku o refundację kosztów wydania jednego certyfikatu, zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego.

(akta kontroli t. III, str. 607-637, V, str. 507-518, 618, 640, 646)

3.3. W ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano wydatki bieżące PFRON w wysokości 385.384 tys. zł, w tym kwota 160.018 tys. zł dotyczyła wydatków i kosztów bieżącej działalności Biura i Oddziałów Funduszu, a pozostała kwota – 225.366 tys. zł - odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności. W trakcie roku plan tych wydatków nie uległ zmianie. Zrealizowane wydatki stanowiły kwotę 339.613 tys. zł, tj. 88,1% planu. Wydatki te były wyższe o 146.120 tys. zł (o 75,5%) od wydatków poniesionych w 2011 r. (193.492,6 tys. zł), co było spowodowane głównie wyższym w stosunku do 2011 r. odpisem aktualizującym wartość należności o kwotę 146.804,3 tys. zł, tj. o 190,2%. Na kwotę 339.613 tys. zł złożyły się wydatki poniesione na działalność bieżącą PFRON – 115.613,8 tys. zł oraz odpis aktualizujący należności PFRON – 223.999,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. wydatki na funkcjonowanie Funduszu były niższe o 684 tys. zł, tj. o 0,6%. W wydatkach bieżących niższe wykonanie planu wydatków dotyczyło m.in. zakupu usług remontowych, który zrealizowano w 35,2%. W wysokości niższej niż zakładano zrealizowano także plan wydatków inwestycyjnych i wydatków na zakupy inwestycyjne PFRON. Wydatki te zrealizowano w kwocie 6.249 tys. zł, co stanowiło 20,1% planu po zmianach. Z kwoty tej sfinansowano min. usługi dotyczące modyfikacji sytemu SODiR (2.530,8 tys. zł), zakupy: 19 samochodów osobowych dla Oddziałów PFRON (844,8 tys. zł), 145 sztuk komputerów (566,4 tys. zł), dysków twardych (461,2 tys. zł) oraz licencji i oprogramowania (448,2 tys. zł). Głównymi przyczynami niższej niż planowano realizacji wydatków bieżących było m.in. odstępianie od planowanej modernizacji dźwigów osobowych (z uwagi na konieczność ponownego oszacowania jej kosztów) oraz nie wystąpienie awarii infrastruktury informatycznej (na wypadek której zabezpieczono środki w planie finansowym). Niepełna realizacja planu wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych wynikała m.in. z braku możliwości zakupu przez PFRON po korzystnej cenie praw majątkowych do funkcjonujących w Funduszu systemów informatycznych, z przedłużenia postępowania przetargowego na zakup zestawów komputerowych na rok 2013 oraz z niezrealizowania modernizacji przepompowni wody pożarowej (z powodu powstania roszczenia do terenu na którym miały być prowadzone inwestycje).

Szczegółową kontrolą objęto wydatki poniesione przez PFRON w 2012 r. w łącznej kwocie 20.718 tys. zł, co stanowiło 34,4% wydatków bieżących PFRON⁴⁴ i wydatków inwestycyjnych (w tym zakupów) w łącznej kwocie 60.188 tys. zł. Wydatki te, w ocenie NIK, dokonywane były zgodnie z planem finansowym PFRON, na zakupy i usługi służące realizacji celów Funduszu, w sposób celowy oraz zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁵.

(akta kontroli t. V, str. 637, 640, 646, t. VII, str. 242-247, t. VIII, str. 1-140, 282-286, 301-336)

⁴³ Tylko jeden podmiot wystąpił o refundację kosztów wydania tylko jednego certyfikatu – uzyskując kwotę refundacji przewidzianą w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego (Dz. U. Nr 64, poz. 399). W rejestrze prowadzonym przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych zostało zaewidencjonowanych 10 podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o refundację kosztów.

⁴⁴ Bez wydatków w kwocie 285.674 tys. zł dotyczących: wynagrodzeń - 52.218 tys. zł, pochodnych od wynagrodzeń - 9.457 tys. zł, odpisu aktualizacyjnego wartość należności – 223.999 tys. zł

⁴⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm. Szczegółowej kontroli poddano cztery zamówienia publiczne w wyniku których zawarto umowy w łącznej wysokości 7.737.445,50 zł, a wydatki poniesione w związku z ich realizacją wyniosły w 2012 r. 3.506.397,14 zł.

3.4. W Biurze Funduszu część zadań realizowano poprzez zawarcie 259 umów zleceń i o dzieło (tj. o 13 więcej w stosunku do 2011 r., z czego trzy z pracownikami PFRON). Łącznie w 2012 r. realizowano 297 umów⁴⁶ w ramach których wydatkowano 1.443,9 tys. zł, w tym kwota 71,3 tys. zł dotyczyła wydatków poniesionych z tytułu umów z pracownikami PFRON. W wyniku badania próby 20 umów (w tym wszystkich umów zawartych z pracownikami Funduszu) na łączną kwotę 377, 5 tys. zł, tj. 26,1% wydatków poniesionych na ten cel, stwierdzono, że powyższe umowy oraz wnioski o ich zawarcie a także protokoły odbioru przedmiotu umowy zostały sporządzone zgodnie z obowiązującą w PFRON procedurą w tym zakresie. W odniesieniu do umów zawartych z pracownikami ustalono, że zakres przedmiotu umowy nie pokrywał się z ich zakresem obowiązków.

(akta kontroli t. V, str. 640, 646, t. VIII, str. 141-257)

3.5. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 52.282 tys. zł, tj. w wysokości kwoty planowanej w 2011 r. Wykonanie wydatków wyniosło 52.218 tys. zł i było niższe od planu o 64,0 tys. zł (o 0,1%). Wydatki na ten cel stanowiły 1,1% ogółu wydatków Funduszu i były niższe o 56 tys. zł (o 0,1%) od wydatków zrealizowanych w 2011 r. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 4.631,67 zł (bez nagrody rocznej 4.367,41 zł) i było niższe niż w 2011 r. o 31,84 zł, tj. o 0,7%. W planie na 2012 r. przewidziano zatrudnienie pracowników na 933,25 etatach (tj. w wysokości planowanej na 2011 r.), z tego 600 w Biurze Funduszu oraz 333,25 w Oddziałach. Przeciętne zatrudnienie (w osobach, w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 939,51 etatu i było wyższe niż w 2011 r. o 5,42 etatu (0,6%), natomiast w stosunku do planowanego średniorocznego zatrudnienia w 2012 r. było wyższe o 6,26 etatu. Przyczynami wyższego niż planowano wykonania zatrudnienia były trudne do przewidzenia okoliczności, tj. absencja chorobowa, urlopy macierzyńskie i wychowawcze, powodujące konieczność uzupełnienia zasobów kadrowych poprzez zawieranie umów o pracę na zastępstwo w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań. Minimalna różnica, która zaistniała pomiędzy planowanym a wykonanym stanem zatrudnienia w roku 2012 (6,28 stanowi wzrost o 0,67% stanu zatrudnienia) była podobna do występujących in plus lub in minus różnic z lat ubiegłych.

(akta kontroli t. V, str. 637, 640, 646, t. VIII, str. 258-281, 301-336)

3.6. W dniu 31 grudnia 2012 r. zobowiązania PFRON wyniosły 72.369,7 tys. zł i były niższe o 3.307 tys. zł (4,4%) niż na koniec 2011 r., co NIK ocenia pozytywnie. W strukturze zobowiązań 86% dotyczyło rozrachunków z tytułu wpłat pracodawców na PFRON, które były o 3.410,8 tys. zł (5,8%) wyższe niż w 2011 r. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli t. V, str. 528-558, 638, 641, 647)

3.7. Stan funduszu w dniu 1 stycznia 2012 r. wynosił 640.557 tys. zł, tj. o 483.383 tys. zł (407,6%) więcej niż planowano w ustawie budżetowej na 2012 r. oraz o 431.611 tys. zł więcej (306,6%) niż na początek 2011 r. Na stan Funduszu składały się głównie środki pieniężne w kwocie 440.303 tys. zł. Największe zwiększenie w stosunku do planu dotyczyło środków pieniężnych (450%).

W dniu 31 grudnia 2012 r. stan Funduszu wynosił 699.857 tys. zł, tj. o 459.345 tys. zł więcej od planu wg ustawy budżetowej (291%) oraz o 485.053 tys. zł (325,8%) więcej od planu po zmianach. Największe zwiększenie dotyczyło środków pieniężnych (474,6%).

Głównym czynnikiem wpływającym na uzyskanie wyższego stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2012 r. było uzyskanie wyższych przychodów na skutek wprowadzonych od dnia 1 stycznia 2011 r. zmian w ustawie o rehabilitacji, co skutkowało uzyskaniem wyższego stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2011 r. (w tym środków pieniężnych o 360.30 tys. zł). Wobec powyższego stan Funduszu na początek roku 2012 wyniósł 640.557 tys. zł (w tym środki pieniężne w kwocie 440.303 tys. zł).

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na stan Funduszu na koniec 2012 r. było niższe od planowanego wykonanie wydatków. Stwierdzono, iż Zarząd Funduszu bezskutecznie

⁴⁶ 38 umów dotyczyło okresów wcześniejszych, z czego pięć z pracownikami PFRON.

występował do Ministra Finansów o zgodę na dokonanie stosownych zmian w planie PFRON w tym zakresie.

(akta kontroli, t. V, str.530-532, 637-641, 646-647, t. VII, str. 1-88, t. VIII, str. 296-298)

3.8. Wydział Audytu Wewnętrznego PFRON przeprowadził, zgodnie z planem, 28 zadań audytowych oraz dwa zadania o charakterze czynności doradczych. Plan audytu był zatwierdzany przez Prezesa Zarządu Funduszu. Sprawozdanie z wykonania audytu w 2012 r. zostało terminowo przekazane Prezesowi Zarządu Funduszu, który przekazał je do Ministra Pracy i Polityki. Zalecenia (69) służące poprawie jakości i skuteczności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w PFRON sformułowano w przypadku 22 zadań audytowych.

Wydział Kontroli Funduszu przeprowadził 104 kontrole u beneficjentów PFRON (w tym m.in. 87 kontroli beneficjentów programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą i 16 kontroli zadań zleczanych), 14 kontroli samorządów wojewódzkich i powiatowych, którym przekazano środki PFRON oraz 9 kontroli wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych PFRON. Ponadto, przeprowadzono 57 kontroli pracodawców, którzy uzyskali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Oddziały PFRON przeprowadziły u beneficjentów Funduszu łącznie 1.426 kontroli, które objęły 25 zakładów pracy chronionej, 1149 osób fizycznych i 252 inne podmioty. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w 385 przypadkach.

Istotne ustalenia, propozycje lub zalecenia audytu były omawiane przez Zarząd Funduszu z kierującymi jednostkami audytowanymi. Były także punktem wyjścia do przedstawienia uwag, oczekiwań Zarządu Funduszu odnośnie zakresu kolejnych zadań audytowych lub poprawy jakości realizowania audytu wewnętrznego. Informacje z przeprowadzonych kontroli u beneficjentów PFRON i z kontroli wewnętrznych, a także projekty wystąpień były omawiane i akceptowane na posiedzeniach Zarządu Funduszu. Na posiedzeniach tych omawiano i akceptowano również sprawozdania i informacje z działalności innych jednostek PFRON, np. comiesięczne sprawozdanie Wydziału Finansowego z realizacji planu finansowego PFRON. W przypadku, gdy były identyfikowane zagrożenia wymagające reakcji, Zarząd Funduszu wydawał dyrektorom właściwych jednostek zalecenia lub wskazania w celu ograniczenia istniejącego ryzyka. Wydane zalecenia były ewidencjonowane w Sekretariacie Zarządu, a ich realizacja podlegała monitorowaniu. W oparciu o przedkładane przez Wydział Finansowy informacje w sprawie wykonania planu finansowego Zarząd Funduszu podejmował decyzje o dokonaniu zmian w tym planie i kierował wnioskami do Ministra Finansów o wyrażenie zgody.

(akta kontroli, t. I, str. 309-393, t. V, str. 568-571, t. VII, str. 1-123, t. VIII, str. 301-429)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

4. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydatki Funduszu w 2012 r. zostały zaplanowane do realizacji w dwóch funkcjach państwa: funkcja 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz funkcja 14 *Rynek Pracy*, w podziale na zadania i podzadania wraz z opisem celów i mierników wykonania. Fundusz w 2012 r. realizował dwa zadania:

- 13.2 *Aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych*, dla którego celem było zwiększenie aktywności społecznej osób niepełnosprawnych. Cel mierzony był przy wykorzystaniu miernika - *Liczba osób niepełnosprawnych objętych działaniami w zakresie rehabilitacji społecznej, które korzystają z różnych form wsparcia*;
- 14.3 *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, dla którego celem było zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Cel mierzony był przy

wykorzystaniu miernika - *Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym*.

W ramach zadania 13.2 Fundusz realizował dwa podzadania, tj.:

- podzadanie 13.2.1 *Wspomaganie aktywizacji społecznej osób niepełnosprawnych*, którego celem było zwiększenie liczby niepełnosprawnych, objętych działaniami aktywizacyjnymi, a miernikiem realizacji celu była *liczba osób niepełnosprawnych objętych działaniami w zakresie rehabilitacji społecznej na 100 osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej*. W ramach tego podzadania realizowano jedno działanie. Dla tego działania określono cel oraz mierniki jego realizacji;

- podzadanie 13.2.2 *Prowadzenie dialogu obywatelskiego w zakresie aktywizacji społecznej osób niepełnosprawnych*, którego celem było zapewnianie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji i możliwości korzystania z programów z zakresu rehabilitacji społecznej, a miernikiem realizacji celu była *liczba realizowanych umów z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych przez organizacje pozarządowe*. W ramach tego podzadania realizowane były dwa działania. Dla tych działań określono cele oraz mierniki ich realizacji.

W ramach zadania 14.3 fundusz realizował jedno podzadanie, tj. 14.3.1 *Wspomaganie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, którego celem było zwiększanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, a miernikiem realizacji celu był *wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym*. W ramach tego podzadania realizowano cztery działania 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 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 mierników zostały osiągnięte za wyjątkiem mierników określonych dla zadania 14.3 i podzadania 14.3.1 – mierniki uzyskano na poziomie odpowiednio 25,7% i 21,7% (przy planowanych na poziomie 26,7% i 22,9%). Stwierdzono, że mierniki określone dla zadania 14.3 i podzadania 14.3.1 były miernikami ustalonymi na podstawie danych statystycznych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Fundusz jako jedna z jednostek działających na rzecz środowiska osób niepełnosprawnych w pośredni sposób wpływająca na aktywność zawodową i poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, nie ma bezpośredniego oddziaływania na wielkość tych wskaźników opartych o Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkańców. Wartości mierników określonych dla zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego na 2012 r. ustalane były w 2011 r. na podstawie dostępnych historycznych danych statystycznych (sprzed Narodowego Spisu). Ich wykonanie było prezentowane na podstawie dostępnych (na moment przygotowywania sprawozdania) danych statystycznych BAEL za III kwartały 2012 r.

(akta kontroli t. I, str. 66-308, t. V, str. 527, 632-636, 642, 648-664, t. VIII, str. 287-295)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań ujętych w planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym.

5. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań Funduszu: z wykonania planu finansowego PFRON (Rb-40), o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2012 r. (RB-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2012 r. (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁸. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz przychodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Przedstawione w rocznym sprawozdaniu Rb-40 kwoty były zgodne z ewidencją księgową, Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁹. Stwierdzono, że 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 ww. rozporządzeniu.

(akta kontroli t. V, str. 559-647, t. VII, str. 124-180)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości kwartalnej oraz rocznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego PFRON i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie opiniuje zgodność kwot wydatków ujętych w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PFRON w układzie zadaniowym.

6. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Funkcjonujące w PFRON zasady rachunkowości spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości uwzględniała zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2012 r. w zakresie obowiązku prowadzenia ewidencji księgowej dla wydatków PFRON w układzie zadaniowym, dla potrzeb planowania i sprawozdawczości budżetowej⁵⁰. Obowiązujące w Funduszu procedury dotyczące kontroli zarządczej zawierały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz regulowały zasady obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Ww. procedury 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 jednak należy, iż zarówno w polityce rachunkowości⁵¹, jak i w instrukcji obiegu, emisji i kontroli dowodów księgowych obowiązujących w Biurze PFRON⁵², nie określono

⁴⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁵⁰ Wymóg § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...) Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

⁵¹ Przyjętej zarządzeniem Nr 29/2012 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 19 marca 2012 r.

⁵² Nadanej zarządzeniem Nr 129/2001 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 14 grudnia 2001 r.

terminów ujmowania w księgach rachunkowych dowodów, które wpłynęły w następnym miesiącu, a dotyczyły operacji gospodarczych poprzedniego miesiąca. Nie określono także terminów na dokonanie opisu formalno-rachunkowego i merytorycznego dowodu księgowego oraz jego zatwierdzenia i ujęcia w ewidencji księgowej. Ponadto w instrukcji emisji, kontroli i obiegu dokumentów księgowych oraz instrukcji kancelaryjnej⁵³ w różny sposób określono dokumentowanie wpływu dowodu księgowego do PFRON, który był istotny dla terminowego uregulowania zaciągniętych zobowiązań. Instrukcja dotycząca obiegu dokumentów księgowych określała wymóg zamieszczania na dowodzie księgowym daty jego wpływu do PFRON przez kancelarię, natomiast instrukcja kancelaryjna dopuszczała oznakowanie dokumentów (w tym również dowodów księgowych) pieczęcią z datą wpływu do PFRON uwidocznioną na tych dokumentach lub kopertach. W konsekwencji wystąpiły przypadki przyjmowania terminu płatności liczonej od daty wpływu dowodu księgowego do komórki finansowej, a nie do PFRON. Stwierdzono, że w stosunku do dokumentów wpływających do PFRON stosowano zapisy instrukcji kancelaryjnej.

W omawianym wyżej zakresie przeprowadzono badanie próby dowodów i zapisów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową/zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych oraz prawidłowości ich ujęcia w sprawozdaniach budżetowych⁵⁴. Losowanie próby przeprowadzono statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości⁵⁵.

W zakresie spełniania wymogów formalnych kontrolą objęto próbę 123 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 20.718 tys. zł, z tego 106 o wartości 19.716,9 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz 17 o wartości 1.001,1 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym:

- w sześciu dowodach na kwotę 458.783 zł dokonano poprawek w dekretacji w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości;
- w trzech dowodach na kwotę 257.529 zł brak było odpowiednich zapisów na kontach zespołu 6 *Rozliczenia międzyokresowe kosztów*, tj. nie dokonano podziału kosztów dotyczących okresu bieżącego i przyszłych okresów (w odniesieniu do zakupu dwóch rocznych i jednej trzyletniej licencji).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono także, że zapisy księgowe zawierały elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, według właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz z uwzględnieniem chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, które stanowiły naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości:

- w dwóch dowodach na kwotę 675.516 zł stwierdzono, że na skutek błędu pracownika zostały one ujęte w ewidencji księgowej w innym miesiącu niż nastąpiła operacja gospodarcza, nie miało to jednak wpływu na sprawozdawczość PFRON;
- w przypadku dwóch dowodów na kwotę 453.128 zł stwierdzono, że zostały one ujęte w ewidencji księgowej w innym miesiącu niż nastąpiła operacja gospodarcza i miało to wpływ na sprawozdawczość bieżącą PFRON (za I półrocze 2012 r.), co stanowiło 0,8% zobowiązań na koniec 30 czerwca 2012 r.

⁵³ Nadanej zarządzeniem Nr 59/1997 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 30 października 1997 r.

⁵⁴ W odniesieniu do wybranych z próby zapisów księgowych dotyczących wydatków dokonano sprawdzenia prawidłowości ich realizacji (wyniki badania omówiono w pkt. 3.3. wystąpienia)

⁵⁵ Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne na poziomie 25% oraz próg istotności na poziomie: 5% w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym, 2,25% w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą, 1,5% w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną.

Badanie wykazało również przekroczenie w trzech przypadkach terminu (od 1-4 dni) na dokonanie płatności na rzecz wykonawców w łącznej kwocie 406.107 zł. Naruszało to wymóg art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁶ (zwanej dalej *uofp*), zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wpływ na to miała długotrwała procedura zatwierdzenia dowodów przez komórki merytoryczne Funduszu. Jednocześnie stwierdzono, iż ww. przypadki nie skutkowały zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania płatności.

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków, aby płatności wynikające z zawartych umów dokonywane były na rzecz wykonawców przed terminem określonym w umowach. Tym samym Fundusz zrealizował wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2012 r., po przeprowadzeniu kontroli w zakresie wykonania planu finansowego PFRON w 2011 r.

Stwierdzono, że Prezesowi Zarządu Funduszu nie sygnalizowano w sprawozdaniach i informacjach z przeprowadzonych zadań audytach, z kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz z badania sprawozdania finansowego PFRON przez biegłego rewidenta, o problemach związanych m.in. z dokumentowaniem terminów wpływu dowodów księgowych do PFRON oraz z długotrwałym opisem merytorycznym dowodów księgowych. Według złożonych przez Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśnień, w PFRON zostaną przeprowadzone zmiany organizacyjne, a obszar dotyczący m.in. ww. kwestii zostanie objęty audytem wewnętrznym lub kontrolą instytucjonalną.

(akta kontroli t. I, str. 394-425, t. VI, str. 89-515, t. VII, str. 155-534, t. VIII, 287-295, 301-453, 458-514)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie w trzech przypadkach terminu na dokonanie płatności na rzecz wykonawców w łącznej kwocie 406.107 zł, co naruszało wymóg art. 44 ust. 3 pkt 3 *uofp*,
- dziewięć dowodów księgowych na łączną kwotę 716.312 zł zawierało błędy formalne w zakresie dekretacji i sposobu nanoszenia korekt, które nie miały wpływu na sprawozdawczość PFRON,
- cztery dowody księgowe na łączną kwotę 1.128.644 zł wprowadzono do ksiąg rachunkowych w niewłaściwych okresach w odniesieniu do daty operacji gospodarczych, których dotyczyły. W dwóch przypadkach miało to wpływ na sprawozdawczość półroczną, ale nie miało wpływu na sprawozdawczość roczną.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznego sprawozdania Rb-40 i sprawozdań za IV kwartał Rb-N i Rb-Z oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości. Natomiast Izba ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do półrocznego sprawozdania Rb-40 (z wykonania planu finansowego PFRON za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r.), a także ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.

⁵⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

2. Określenie 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.
3. Wprowadzenie w polityce rachunkowości terminów ujmowania dowodów do właściwych miesięcy i wyeliminowanie przypadków niepoprawnego ich ewidencjonowania.
4. Wzmocnienie funkcjonujących mechanizmów kontroli zarządczej w szczególności w odniesieniu do systemu księgowego i dokonywania płatności na rzecz wykonawców robót, dostaw i usług.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy:

Bożena Matyjasiak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....

Kazimierz Laskus
Doradca prawny

.....

Tomasz Marcin Grudziński
Specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Dyrektor
Jacek Szczerbiński

.....