



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.001.06.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Bożena Matyjasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/15/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. 2. Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/16/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. 3. Sonia Kubica, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/17/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. (akta kontroli t. 1, str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej <i>PFRON</i> lub <i>Fundusz</i>), al. Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Robert Kwiatkowski, Prezes Zarządu PFRON, od 27 kwietnia 2016 r. W okresie od 6 marca 2014 r. do 14 stycznia 2016 r. funkcję tę pełniła Pani Teresa Hernik. W okresie od 15 stycznia do 27 kwietnia 2016 r. Pani Teresa Hernik była p.o. Prezesa Zarządu PFRON. (akta kontroli t. 1, str. 7)

II. Wprowadzenie

W 2016 r. PFRON był państwowym funduszem celowym posiadającym osobowość prawną¹.

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2016 r. W ramach tego planu realizowane były zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej, społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie planu przychodów i wydatków oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami funduszu celowego,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych za 2016 r. w zakresie operacji gospodarczych dotyczących funduszu,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Zrealizowane w 2016 r. przychody wyniosły 4.704.890,9 tys. zł, a wydatki 4.720.279,7 tys. zł.

Dotacje z budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły 15,8% przychodów Funduszu.

¹ Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2016 r. poz. 2046, ze zm.), zwanej dalej: *ustawą o rehabilitacji*.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2016 r.

W wyniku kontroli 16,3% wydatków Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Wydatki zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego PFRON w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania za IV kwartał 2016 r. z wykonania planu finansowego PFRON oraz w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów, wydatków oraz kosztów, a także należności i zobowiązań oraz stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2016 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia i nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego PFRON i polegały na: utworzeniu z opóźnieniem odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON (w jednym przypadku spośród 13 badanych); niewłaściwej kontroli merytorycznej trzech dowodów księgowych (spośród 113 objętych badaniem); niepełnej realizacji jednego wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w roku ubiegłym⁶.

NIK zwraca uwagę na niski wskaźnik wyegzekwowanych należności dochodzonych w trybie cywilnym (1,2%) oraz brak zintegrowanego systemu informatycznego do obsługi windykacji należności z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i refundacji składek ZUS, który umożliwiałby rejestrację i windykację na każdym etapie postępowania windykacyjnego oraz przepływ informacji między departamentami zajmującymi się windykacją, rozliczaniem i księgowaniem tych należności.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 22 kwietnia 2016 r. w zakresie wykonania planu finansowego PFRON w 2015 r. (Znak: KPS.410.001.06.2016).

IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego PFRON

1. Przychody funduszu

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu, zawartym w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2016⁷, ujęto przychody w kwocie 4.618.558 tys. zł, tj. o 33.839 tys. zł (0,7%) wyższej niż w 2015 r. Zrealizowane przychody wyniosły 4.704.890,9 tys. zł i były wyższe o 1,9% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły głównie z obowiązkowych wpłat pracodawców⁸ (3.742.192,8 tys. zł), które były o 93.812,8 tys. zł, tj. 2,6% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 79,5% przychodów ogółem; dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 742.357,9 tys. zł; zaległych obowiązkowych wpłat na PFRON (148.853,0 tys. zł).

Dotacje z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 742.510,5 tys. zł i stanowiły 15,8% przychodów Funduszu.

Wzrost przychodów wynikał głównie z obowiązkowych wpłat większej liczby pracodawców niż w roku ubiegłym⁹.

W 2016 r. poziom finansowania środkami pochodzącymi z dotacji był wyższy o 0,1% niż w 2015 r. Wynikało to z przekazania PFRON dotacji celowej w kwocie 27,7 tys. zł na finansowanie projektu z udziałem środków UE, niezaplanowanej w ustawie budżetowej.

(akta kontroli t. 3, str. 137-138, 146-150)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, należności Funduszu wyniosły 848.594,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie obowiązkowych wpłat pracodawców, które wyniosły 478.027,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności ogółem były wyższe o 31.517,6 tys. zł, tj. o 3,9%. Na pozostałe należności w kwocie 370.567,2 tys. zł składały się głównie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, udzielone pożyczki zakładom pracy chronionej, spółdzielniom inwalidzkim i osobom fizycznym w ramach programów celowych, nierozliczone dotacje i środki z zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz odsetki.

(akta kontroli t. 3, str. 137-145, 151-152, t. 4, str. 336-466, t. 7, str. 141, 180)

Zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON na koniec 2016 r. wyniosły 443.275,5 tys. zł¹⁰ i były niższe o 29.006,6 tys. zł (6,1%) od stanu na koniec 2015 r., w tym postępowaniem egzekucyjnym objęto zaległości na kwotę 175.587,7 tys. zł, postępowaniem upadłościowym zaległości na kwotę 167.077,1 tys. zł, postępowaniem upominawczym zaległości na kwotę 81.915,2 tys. zł. W wyniku działań windykacyjnych w 2016 r. z tytułu wpłat obowiązkowych odzyskano 57.709,4 tys. zł, co stanowiło 32,8% kwoty objętej egzekucją. Przyczyną niewyegzekwowania pozostałych należności było głównie umarzanie postępowań przez organy egzekucyjne z powodu braku majątku dłużników lub gdy stwierdzono, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających koszty postępowania egzekucyjnego. Na podstawie art. 115 i 116 ustawy z dnia Ordynacja podatkowa¹¹ PFRON wydał 366 decyzji ustalających odpowiedzialność osób trzecich na kwotę 28.715,1 tys. zł, w związku z brakiem możliwości prowadzenia egzekucji z majątku spółek. W celu ustalenia należnych wpłat na PFRON w 2016 r. PFRON wydał 1.412 decyzji określających wysokość zobowiązań na kwotę 45.558,1 tys. zł.

Na pozostałe zaległości w kwocie 217.109,8 tys. zł¹² składały się głównie zaległości z tytułu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, pożyczek udzielonych zakładom pracy chronionej i osobom fizycznym w ramach programów celowych oraz nierozliczone dotacje, środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 278, ze zm.

⁸ Określone w art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3 pkt 1a i art. 33 ust. 4a, 7 i 7a ustawy o rehabilitacji.

⁹ PFRON w 2016 r. prowadził ewidencję podmiotów zobowiązanych do obowiązkowych wpłat na PFRON. System Ewidencji Poboru Wpłat (SEPW) został w dniu 26.05.2015 r. zarejestrowany w rejestrze zbiorów danych osobowych, prowadzonym przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych. W SEPW na dzień 31.12.2016 r. zaewidencjonowanych było 138.329 pracodawców, tj. o 4.486 pracodawców więcej niż na dzień 31.12.2015 r. (133.843), z tego ze statusem zobowiązany aktywny 32.033, to jest o 269 podmiotów więcej niż na koniec 2015 r.

¹⁰ W kwocie głównej.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

¹² W kwocie głównej.

Dotyczyły one głównie należności powstałych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i na początku tego wieku. Zaległości z wyżej wymienionych tytułów w kwocie 192.124,5 tys. zł zostały objęte windykacją, z czego w 2016 r. wyegzekwowano 2.277,1 tys. zł, tj. 1,2%¹³. Główną przyczyną niskiego wskaźnika windykacji tych należności, dochodzonych w większości w trybie cywilnoprawnym, był brak majątku dłużników, którzy zaprzestali działalności gospodarczej. Ponawiane działania windykacyjne i egzekucyjne były w większości przypadków nieskuteczne. Z dochodzonej w trybie postępowania upadłościowego zaległości na kwotę 23.700,0 tys. zł z podziału środków z masy upadłościowej nie odzyskano żadnej kwoty.

Dyrektor Departamentu ds. Kontroli i Windykacji wyjaśnił, że Fundusz nie posiada własnych organów egzekucyjnych, a efektywność egzekucji uzależniona jest od sprawności działania organów egzekucyjnych, zarówno komorników sądowych, jak i naczelników urzędów skarbowych. PFRON nie posiada bezpośredniego dostępu do rejestrów publicznych o charakterze majątkowym np. Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców oraz Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych. Bezpośredni dostęp do takich rejestrów przyspieszyłby działania windykacyjne i jednocześnie obniżyłby koszty dochodzenia należności o opłaty ponoszone przez PFRON na rzecz kancelarii komorniczych za czynności poszukiwania majątku.

W trybie cywilnym postępowania były prowadzone również na podstawie wyroków karnych, dotyczących naprawienia szkody w sprawach dofinansowania do wynagrodzeń pracowników. Sądy określały w nich datę, do kiedy skazany miał naprawić szkodę, niekiedy było to kilka lat i do tego czasu PFRON nie mógł wszcząć egzekucji. W stosunku do zaległości podmiotów będących w upadłości Fundusz nie jest wierzycielem uprzywilejowanym (o ile nie miał zabezpieczeń hipotecznych) i odzyskanie należności w wyniku podziału środków uzyskanych z masy upadłości należy do rzadkości.

Na dzień 31 marca 2017 r. w rejestrze należności, prowadzonym przez Departament Kontroli i Windykacji znajdowało się 5.637 pozycji dotyczących należności z tytułu dofinansowań wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i refundacji składek ZUS i 1.425 pozycji dotyczących wpłat na poczet tych należności. Rejestr tych należności nie był połączony w wewnętrznym systemie informatycznym z kontem należności prowadzonym przez właściwy departament ds. finansowych oraz rejestrem prowadzonym przez departament zajmujący się rozliczaniem dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Powodowało to, że określenie stanu należności na określony dzień, uwzględniającego zwiększenie stanu o przypis odsetek i jego zmniejszenie z powodu dokonanych wpłat dokonywane było odrębnie w każdym departamencie na podstawie akt każdej sprawy. Utrudniło to również przepływ informacji między właściwymi departamentami oraz prowadzenie działań windykacyjnych, a także monitorowanie zaległości na poszczególnych etapach postępowania¹⁴ jak również wykonywanie raportów finansowych w podziale na dłużników.

(akta kontroli t. 3, str. 153-156, 284-321)

W roku 2016 zaległości przedawnione z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON wyniosły 25,0 tys. zł. Analiza powyższych zaległości wykazała, że przyczynami przedawnienia były: nieskuteczna egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe na kwotę 6,8 tys. zł w stosunku do 5 podmiotów, trzykrotne uchylenie przez Ministra PiPS decyzji PFRON na kwotę 2,1 tys. zł i przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia, dwukrotne uchylenie decyzji na kwotę 16,1 tys. zł przez Ministra PiPS, a następnie uchylenie jej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

(akta kontroli t. 3, str. 244-246)

W 2016 roku Prezes Zarządu PFRON wydał 467 decyzji wobec 457 pracodawców na kwotę 4.817,2 tys. zł o umorzeniu zaległości na podstawie art. 49 ust. 5a ustawy o rehabilitacji i art. 67 ustawy – Ordynacja podatkowa, w tym 54 decyzje na kwotę 2.008,8 tys. zł, gdy stwierdzono brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję, 45 decyzji na kwotę

¹³ Największy udział w odzyskanych należnościach miały środki pochodzące z ugód (35,8%), wpłat komorniczych (30,5%) oraz upomnień (9,0%).

¹⁴ I tak np. wystawianie decyzji o rozłożeniu na raty i o umorzeniu zaległości Departamentu ds. Rynku Pracy rozliczającego dofinansowania wynagrodzeń pracowników należało m. in., a do Departamentu ds. Kontroli i Windykacji wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych.

2.595,4 tys. zł, tj. gdy stwierdzono, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

(akta kontroli t. 3, str. 222-225, 244-248)

Szczegółowym badaniem objęto zaległości od sześciu dłużników (spośród 20 największych) w łącznej kwocie 48.554,6 tys. zł, co stanowiło 7,4% zaległości ogółem. We wszystkich przypadkach podejmowano czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości, tj. wzywano dłużników do zwrotu nienależnie pobranych kwot; wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze, które kierowano do właściwych pod względem terytorialnym organów egzekucyjnych, bądź na drogę postępowania sądowego. W dwóch przypadkach udzielonych pożyczek dokonano zabezpieczenia hipotecznego na nieruchomości lub zabezpieczenia środków pieniężnych na łączną kwotę 5.450,0 tys. zł. W wyniku działań egzekucyjnych oraz zabezpieczenia majątkowego odzyskano kwotę 2.034,3 tys. zł, co stanowiło 4,2% zaległości objętych badaniem. W pozostałych przypadkach prowadzone postępowania egzekucyjne okazały się nieskuteczne z powodu braku majątku dłużników i zaprzestania przez nich działalności. W jednym przypadku podjęto nieskuteczną próbę przeniesienia odpowiedzialności na członków zarządu spółki.

(akta kontroli t. 3, str. 241-282, t.4, str. 1-189, 430-443)

W 2016 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 95.986,3 tys. zł, co stanowiło 96,0% planu (100.000 tys. zł) oraz stanowiło spadek o 8.181,8 tys. zł (7,9%) w porównaniu do 2015 r. W 2016 r. rozwiązano odpisy aktualizujące na kwotę 88.783,6 tys. zł w związku ze spłatą należności lub złożeniem deklaracji korygujących oraz wydaniem decyzji określających zobowiązanie w niższej wysokości niż wynikające z deklaracji. W stosunku do 2015 r. stanowiło to wzrost o 60.052,8 tys. zł. Ponadto, wykorzystano odpisy w kwocie 52.992,3 tys. zł, w związku z brakiem należnych wpłat na PFRON, spowodowanym likwidacją podmiotu oraz decyzją o umorzeniu należności w przypadku całkowitej nieściągalności. Stan odpisów aktualizujących na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniósł 414.550,4 tys. zł i był niższy od stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. o 45.789,5 tys. zł. Pełnomocnicy Prezesa Zarządu PFRON w 2016 r., w wyniku 6.312 wniosków pracodawców, wydali 14 decyzji o utworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności na kwotę 98.842,2 tys. zł¹⁵.

(akta kontroli t. 4, str. 250; 260-278)

Po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2015 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący doprowadzenia do wyeliminowania opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON. W ramach realizacji wniosku podjęto uchwałę nr 23/2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności oraz spisywania ze stanu należności nieściągalnych należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON. Uchwała wskazuje przesłanki tworzenia, rozwiązywania i wykorzystywania odpisów, natomiast kwestie szczegółowe, związane z terminami na tworzenie odpisów zostały przeniesione do obowiązującej od 3 czerwca 2016 r. Instrukcji ISO I-8.2.3-06 „Postępowanie w zakresie rozliczeń wpłat i postępowań administracyjnych w Wydziale Wpłat Obowiązkowych”, w której wskazano m.in., że odpisy aktualizacyjne tworzy się niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od powzięcia informacji o zaistnieniu określonych w Instrukcji okoliczności.

Szczegółowym badaniom poddano odpisy aktualizujące utworzone na zaległości z lat 2010 – 2015, które dotyczyły 13 podmiotów na kwotę 8.134,5 tys. zł, co stanowiło 8,2% kwoty wydanych decyzji w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. (98.842,2 tys. zł).

W jednym przypadku¹⁶, na 13 zbadanych spraw dotyczących pracodawców posiadających zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON, odpisy aktualizacyjne na kwotę zaległości 195.329 zł utworzono po siedmiu miesiącach od upływu dziewięciu miesięcy od terminu wymagalności. Zgodnie z § 1 ust. 1 lit. e uchwały nr 23/2016 r. Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 21 kwietnia 2016 r.

¹⁵ Różnica w wysokości kwot odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON wynikająca z decyzji Pełnomocników Prezesa Zarządu PFRON oraz z kwot odpisów faktycznie zaksięgowanych wynikała z upływu czasu pomiędzy podjęciem decyzji o utworzeniu odpisu a jego zaksięgowaniem.

¹⁶ Podmiot o numerze identyfikacyjnym 30V2331K5

w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności oraz spisywania ze stanu nieściągalnych należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON Zarząd PFRON powinien tworzyć odpisy aktualizujące wartość należności m.in. dla dłużników posiadających zaległości, jeżeli od terminu wymagalności zapłaty upłynęło 9 miesięcy. Opóźnienie było spowodowane próbami nieskutecznego doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania, z powodu braku aktualnego adresu dłużnika.

(akta kontroli t. 4, str. 193-259, 279-335, t. 7, str. 401-425)

W 2016 r. pracodawcy złożyli do PFRON 680 wniosków o udzielenie ulg we wpłatach na PFRON (o rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności lub umorzenie zaległości). Prezes Zarządu PFRON wydał w 2016 r. 764 decyzje o udzieleniu ulg, na kwotę 40.815,0 tys. zł (wraz z odsetkami). Udzielone ulgi dotyczyły rozłożenia na raty – 263 decyzje na kwotę 25.937,3 tys. zł, umorzenia zaległości – 467 decyzji na kwotę 4.817,2 tys. zł oraz odroczenia terminu płatności – 25 decyzji na kwotę 2.572,3 tys. zł. W 166 przypadkach odmówił przyznania ulgi na kwotę 11.988,7 tys. zł.

(akta kontroli t. 3, str. 213-215)

Szczegółową analizą objęto 38 decyzji na kwotę 13.449,9 tys. zł, co stanowiło 5% wydanych w 2016 r. decyzji o przyznaniu ulg. W badanej próbie 23 decyzje dotyczyły umorzenia zaległości, natomiast 15 decyzji dotyczyło rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności. Prezes Zarządu PFRON przyznawał ulgi w spłacie należności (rozkladał je na raty, odraczał termin płatności, umarzał zaległości) po dokonaniu analizy zebranego materiału dowodowego i po uwzględnieniu sytuacji finansowej zobowiązanych podmiotów. Ulgi przyznawano w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem pracodawcy (zwykle z powodu trudnej sytuacji finansowej) lub interesem publicznym, zgodnie z art. 49 ust. 5c ustawy o rehabilitacji. Podstawowymi wskaźnikami przy podejmowaniu decyzji o rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności był wynik finansowy netto, wskaźnik bieżącej płynności oraz wskaźnik zadłużenia ogółem. Brano również pod uwagę wcześniej zastosowane ulgi i wywiązywanie się z warunków określonych w decyzjach. Decyzje były sporządzone poprawnie pod względem formalnym, zgodnie z art. 210 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, tj. zawierały podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne, były podpisane przez osoby upoważnione oraz zawierały stosowne pouczenia o możliwości odwołania do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto zawierały informacje, że w razie niedotrzymania terminu zaległości odroczonej lub rozłożonej na raty zgodnie z art. 259 § 1 pkt 1 – Ordynacji podatkowej z mocy prawa następuje wygaśnięcie decyzji. Podstawą podjęcia decyzji o umorzeniu wierzytelności wobec PFRON były decyzje organów egzekucyjnych o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu zaistnienia przesłanek całkowitej nieściągalności zawartych w art. 49 ust. 5b ustawy o rehabilitacji, tj. braku majątku, z którego można by prowadzić egzekucję i/lub oczywistym było, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne, bądź oddalenie przez sąd wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzenie postępowania upadłościowego z przyczyn, o których mowa w art. 13 Prawa upadłościowego. W decyzjach prawidłowo naliczano opłaty prolongacyjne, na podstawie art. 49 § 5d ustawy o rehabilitacji i na zasadach określonych w art. 57 i art. 58 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa oraz w określonych w § 11 i § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r.¹⁷ Decyzje w przedmiocie ulg wydawano w terminach zgodnych z art. 139 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli t. 3, str. 177-207, 222, 226, 227-230, 237)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów Funduszu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na utworzeniu w jednej z 13 badanych spraw odpisów aktualizujących wartość należności w kwocie 195,3 tys. zł po siedmiu miesiącach od zaistnienia przesłanek wskazujących na konieczność ich utworzenia. Zgodnie z § 1 ust. 1 lit. e uchwały nr 23/2016 r. Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 21 kwietnia 2016 r. Zarząd PFRON powinien tworzyć odpisy aktualizujące wartość należności m. in. dla dłużników posiadających zaległości, jeżeli od terminu wymagalności zapłaty upłynęło 9 miesięcy.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. Nr 165, poz. 1373 ze zm.).

Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON wskazuje na niepełną realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w roku ubiegłym, jak również wniosków formułowanych w latach 2013-2015, dotyczących wyeliminowania opóźnień w ich tworzeniu. NIK zauważa jednak znaczną poprawę w terminowym tworzeniu wniosków aktualizujących wartość należności w stosunku do lat poprzednich.

NIK zauważa, że PFRON nie posiada wewnętrznie zintegrowanego systemu informatycznego do obsługi windykacji należności z tytułu dofinansowań wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych i refundacji składek ZUS. Brak informatycznego wsparcia powodował, że określenie stanu należności na określony dzień było możliwe jedynie na podstawie akt każdej sprawy. Uniemożliwiało to także wykonywanie raportów finansowych w podziale na dłużników, jak również utrudniało monitorowanie poszczególnych etapów postępowania oraz przepływ informacji między właściwymi departamentami, zajmującymi się windykacją, rozliczaniem i księgowaniem należności.

2. Gospodarowanie środkami funduszu

2.1. Wykonanie planu wydatków funduszu

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2016 r., obejmował wydatki w kwocie 4.842.786 tys. zł, tj. o 33.839 tys. zł (0,7%) wyższej, niż w 2015 r. W 2016 r. wydatki wyniosły 4.720.279,7 tys. zł i były niższe o 2,5% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2015 r. wydatki były wyższe o 2,6%.

(akta kontroli t.1, str. 85-366, t. 2, str. 1-357, t. 7, str. 179-182, 245-307)

Środki Funduszu w kwocie 4.720.279,7 tys. zł zostały wydatkowane na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wynikających z ustawy o rehabilitacji oraz na funkcjonowanie Funduszu¹⁸.

Wydatki na działalność bieżącą PFRON wyniosły 293.902,4 tys. zł (87,6% planu) i stanowiły 2,5% wydatków ogółem oraz były niższe o 2,2% od wydatków poniesionych na ten cel w 2015 r. Głównymi przyczynami niższej realizacji zaplanowanych wydatków bieżących były m.in. mniejsze od szacowanych ceny oferowanych robót, dostaw i usług, a także niższe niż planowano wydatkowanie środków na usługi serwisowe infrastruktury informatycznej (niektóre zaplanowane konserwacje, wsparcie i asysta informatyczna wykonane zostały przez informatyków PFRON).

(akta kontroli t. 7, str. 1-3, 179-180, 305-307)

W ramach wydatków bieżących PFRON, wydatki na wynagrodzenia wyniosły 57.720,6 tys. zł i były równe wielkości planowanej oraz o 10,4% wyższe od wydatków zrealizowanym w 2015 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2016 r. wyniosło 5.140 zł i było wyższe niż w 2015 r. o 14,2%. Przeciętne zatrudnienie (w osobach, w przeliczeniu na pełne etaty) wyniosło 935,81 etatu i było niższe o 12,49 etatu od wielkości planowanej. Wynikało to m.in. z rozwiązania stosunku pracy przez większą niż przewidywano liczbę osób, które przeszły na emeryturę w związku z wprowadzeniem przez Prezesa Zarządu PFRON w 2016 r. zmian w zakresie odpraw emerytalnych pracowników¹⁹.

(akta kontroli t. 7, str. 78-118, 179, 184, 306)

Z wydatków bieżących Funduszu realizowany był projekt pn. „System obsługi wsparcia finansowanego ze środków PFRON”²⁰, w ramach Działania 2.1. Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Celem tego projektu jest stworzenie systemu informatycznego, który ułatwi osobom niepełnosprawnym i podmiotom działającym na ich rzecz proces aplikowania o środki PFRON będące w gestii jednostek samorządowych (na szczeblu województwa i powiatu)²¹. Całkowity koszt projektu

¹⁸ Zgodnie z art. 54 ustawy o rehabilitacji, ze środków Funduszu pokrywane są koszty jego działalności oraz koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie.

¹⁹ Zarządzenie nr 83/2016 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 17 października 2016 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych.

²⁰ W dniu 31 października 2016 r. został podpisany aneks do porozumienia o dofinansowanie projektu na mocy, którego PFRON przejął prawa i obowiązki beneficjenta.

System, zgodnie z założeniami, posiadać będzie moduł PFRON, którego zadaniem będzie zarządzanie raportami nt. przyznanych środków poszczególnym beneficjentom oraz ich rozliczanie w ramach zadań

wynosi 26.603,8 tys. zł, a jego realizację zaplanowano na okres 36 miesięcy, tj. od 1 marca 2016 r. do 28 lutego 2019 r. Finansowanie projektu jest realizowane z budżetu środków europejskich w wysokości 84,6% i ze środków budżetu państwa w wysokości 15,38%. W okresie od 1 marca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Fundusz wydatkował na jego realizację 251,9 tys. zł, tj. 61,3% planu po zmianach. Wynikało to m.in. z przesunięcia wypłaty wynagrodzenia członkom zespołu zadaniowego o jeden miesiąc (tj. od kwietnia, a nie od marca 2016 r.), ze zmniejszenia wymiaru czasu pracy koordynatora technicznego projektu (z pełnego etatu na 0,5 etatu) oraz ze zwolnień lekarskich pracowników zaangażowanych w realizację projektu.

W związku z realizacją projektu Fundusz otrzymał w 2016 r. refundację poniesionych wydatków w łącznej kwocie 180,3 tys. zł, z tego z budżetu środków europejskich 152,6 tys. zł oraz z dotacji celowej budżetu państwa 27,7 tys. zł.

(akta kontroli t. 6, str. 211-485, 184, 189)

W 2016 r. Fundusz wydatkował także środki na własne wydatki majątkowe (wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne)²², które zostały zrealizowane w kwocie 6.562,7 tys. zł (18,9% planu) m.in. na: zakup dokumentacji systemu informatycznego SOF2²³ (2.921,3 tys. zł); modyfikacje użytkowanych w PFRON systemów informatycznych (1.198,8 tys. zł); wymianę systemu sygnalizacji pożaru w budynku Funduszu (380,1 tys. zł); zakup sprzętu i oprogramowania komputerowego (312,3 tys. zł). Z analizy planu wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych w zakresie informatyki wynika, że nie zrealizowano 13 zadań (spośród 28) na kwotę 13.192,9 tys. zł. Ponadto, w przypadku 12 planowanych zadań stwierdzono niskie wykonanie wydatków, tj. na poziomie 2.491,9 tys. zł, co stanowiło 13% ich planowanej wartości. Niższa realizacja tych wydatków wynikała m.in. z przesunięcia w czasie rozliczenia modyfikacji systemu SOF2, z uwagi na centralizację zadań Oddziałów (rozliczenie prac nastąpi w 2017 r.), z konieczności zmiany zakresu projektu systemu telekonferencyjnego, z niewywiązania się wykonawcy z opracowania i przekazania PFRON do dnia 30 czerwca 2016 r. dokumentacji Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji; wstrzymania prac nad wymianą okablowania strukturalnego budynku Funduszu ze względu na potencjalną możliwość zastąpienia sieci szkieletowej korporacyjnymi rozwiązaniami łączności bezprzewodowej, ze zrealizowania kilku planowanych zadań w kwotach niższych niż pierwotnie zakładano (było to związane z postępującą demonopolizacją kluczowych systemów informatycznych użytkowanych w PFRON²⁴). Ponadto, w 2016 r. wykonanie części zadań zostało wstrzymane, anulowane lub odłożone w czasie z uwagi na wprowadzenie przez Zarząd Funduszu nowej Strategii informatyzacji dla PFRON.

(akta kontroli t. 7, str. 4-77, 180, 185, 307-310)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 20.462,8 tys. zł²⁵, co stanowiło 32% wydatków bieżących PFRON, wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń i wydatków inwestycyjnych (w tym zakupów)²⁶. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom Funduszu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁷) spośród 2.644

podejmowanych przez realizatorów, jakim jest samorząd. System będzie także dokonywał m.in. weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z innymi systemami PFRON, na podstawie numeru PESEL wnioskodawcy (osoby niepełnosprawnej) oraz podopiecznego lub numeru NIP wnioskodawcy; system będzie dokonywał weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z Systemem Ewidencji Godzin Wsparcia, na podstawie numeru PESEL wnioskodawcy (osoba niepełnosprawna) oraz podopiecznego w zakresie uczestnictwa w projektach finansowanych ze środków PFRON; System będzie również przygotowany do weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z systemami zewnętrznymi (spoza PFRON).

²² Dotyczące funkcjonowania Biura Funduszu i jego Oddziałów.

²³ System obsługi finansowej wspierający kontrolę i ewidencję procesów finansowych związanych z działalnością statutową oraz wewnętrzną w ramach obszarów: księgowości, spraw pracowniczych, ewidencji środków majątkowych, obsługi dofinansowań i pożyczek, windykacji cywilno-prawnej.

²⁴ Tj. NEO, ePFRON2 i SODiR.

²⁵ Wydatki te poniesione zostały m.in. na: serwisowanie i modyfikacje użytkowanych w PFRON systemów informatycznych oraz sprzętu komputerowego; szkolenia pracowników; opłaty za administrowanie i czynsze za wynajmowane pomieszczenia.

²⁶ W łącznej kwocie 63.857,1 tys. zł (bez wydatków w wysokości: 57.720,6 tys. zł dotyczących: wynagrodzeń, 10.974,4 tys. zł dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne i wpłat na Fundusz Pracy, 172.518,6 tys. zł dotyczących odpisu aktualizującego wartość należności). W badanej próbie wydatków, wydatki majątkowe wyniosły 5.225,4 tys. zł, tj. 25,5%.

²⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

zapisów księgowych o łącznej wartości 39.044,6 tys. zł. Badaniem objęto 92 zapisy i dowody księgowe na kwotę ogółem 19.564,4 tys. zł. Próba zapisów i dowodów księgowych dobranych w sposób celowy (niestatystyczny) wyniosła 21 zapisów i dowodów księgowych na kwotę 898,4 tys. zł (w tym 8 na kwotę 183,7 tys. zł dotyczyło wydatków dokonanych w ramach realizacji objętych kontrolą zamówień publicznych, a 13 na kwotę 714,7 tys. zł wydatków poniesionych na realizację badanych zobowiązań niewymagalnych z tytułu zakupu dostaw i usług).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 16.793,6 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli t. 7, str. 160-177, t. 8, str. 462-463, 565, 569, 581)

Szczegółowemu badaniu poddano dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 3.397,4 tys. zł, w wyniku których w 2016 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 3.388,8 tys. zł. Doboru spraw do kontroli dokonano z wylosowanej wcześniej próby wydatków. Postępowania te dotyczyły zakupu: kart podarunkowych – postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego oraz usługi hostingu podsystemu Frond-End Systemu Obsługi Dofinansowani i Refundacji²⁸ – postępowanie w trybie z wolnej ręki. W badanej próbie nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mających wpływ na wynik postępowania.

Ponadto, z wylosowanej próby wydatków analizą objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 30 tys. euro, tj. o wartości 68 tys. zł. Wyniki kontroli wykazały, że postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z zarządzeniem Prezesa Zarządu PFRON nr 117/2015 z dnia 13 października 2015 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych z wykonawcami o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro.

(akta kontroli t. 8, str. 466-507, t. 9, str. 230-465)

W ramach sprawowanego przez Zarząd PFRON nadzoru nad gospodarowaniem środkami Funduszu Departament Audytu i Jakości PFRON²⁹ przeprowadził, zgodnie z planem, 11 zadań przyjętych w planie audytu wewnętrznego oraz jedno zadanie zlecone przez Prezesa Zarządu Funduszu (poza planem). Ponadto Departament ten przeprowadził sześć zadań zleconych o charakterze czynności doradczych, w tym jedno zlecone przez Ministerstwo Finansów. Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego w 2016 r. zostało przekazane Prezesowi Zarządu PFRON 31 stycznia 2016 r., tj. w terminie określonym w pkt. 6.2.1.2 ppk. 5 obowiązującej w tym zakresie procedury wewnętrznej³⁰. Łącznie wydano 47 zaleceń/rekomendacji (w 10 zadaniach spośród 12 zrealizowanych przez audytorów wewnętrznych Departamentu Audytu i Jakości PFRON). Zalecenia/rekomendacje służące poprawie jakości i skuteczności funkcjonowania kontroli zarządczej PFRON wydano w przypadku ośmiu zadań, natomiast w pozostałych zadaniach zalecenia/rekomendacje dotyczyły wzrostu efektywności i skuteczności działania.

(akta kontroli t. 10, str. 121-251)

W zakresie sprawowanej przez Zarząd PFRON kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu, Departament ds. Kontroli i Windykacji PFRON³¹ przeprowadził w 2016 r. łącznie 215 kontroli (tj. o 20 kontroli mniej niż planowano). Zmniejszenie liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do planowanych wynikało m.in. ze zmniejszenia w IV kwartale 2016 r. zasobów kadrowych w PFRON realizujących działania kontrolne, ustania przesłanek do

²⁸ dostępnego poprzez witrynę internetową www.sod.pfron.org.pl. Usługa hostingu obejmowała m.in. udostępnienie na potrzeby działania SODiR infrastruktury informatycznej, w tym łączy transmisji danych, w dwóch Centrach Hostingowych (Centrach Przetwarzania Danych) i administrację infrastrukturalną tego systemu.

²⁹ Do 31 października 2016 r. audyt wewnętrzny realizowany był przez Zespół Audytorów Wewnętrznych. Po wprowadzeniu nowej struktury organizacyjnej Funduszu, audyt wewnętrzny realizowany był przez Wydział Audytu Wewnętrznego w Departamencie Audytu i Jakości PFRON.

³⁰ Instrukcja SZJ I-8.2.3-02 „Realizacja audytu wewnętrznego w PFRON” z dnia 8 kwietnia 2015 r.

³¹ Do 31 października 2016 r. działania kontrolne realizowane były przez Wydział Kontroli i Oddział PFRON. Po wprowadzeniu nowej struktury organizacyjnej Funduszu, działania kontrolne prowadzone były przez Departament ds. Kontroli i Windykacji, który przejął część pracowników Oddziałów PFRON z nieistniejących już Działów w Kontroli i Windykacji.

przeprowadzenia kontroli oraz braku możliwości przeprowadzenia działań kontrolnych w planowanym terminie. Zrealizowane działania kontrolne dotyczyły m.in. 77 kontroli pracodawców, którzy uzyskali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (co stanowiło 35,8% przeprowadzonych kontroli ogółem), tj. mniej o 27 niż w roku poprzednim), 47 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania środków przekazanych przez PFRON (co stanowiło 21,9% przeprowadzonych kontroli ogółem); 16 kontroli w ZPCH w zakresie refundacji dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, 10 kontroli zadań zleconych z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Ponadto, w zakresie procedury dotyczącej postępowania sprawdzającego w obszarze kontroli beneficjentów zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji przeprowadzono o 158 postępowań więcej niż planowano, tj. w 1.758 podmiotach, które złożyły wnioski o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Łączna wysokość skontrolowanych środków PFRON w 2016 r. wyniosła 546.945,3 tys. zł (co stanowiło 11,6% ogółu wydatków Funduszu) i w porównaniu do roku poprzedniego była wyższa o 49.870 tys. zł, tj. o 10%.

Mniejsza liczba kontroli przeprowadzonych w 2016 roku w porównaniu z ubiegłym rokiem u pracodawców, którzy uzyskali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń, wynikała m.in. z:

- obejmowania kontrolami większych podmiotów, co wpływało na wydłużenie czasu trwania czynności kontrolnych w podmiocie oraz na konieczność zwiększenia składów osobowych zespołów kontrolnych; w konsekwencji, pomimo spadku liczby przeprowadzonych kontroli wzrosła zarówno kwota skontrolowanych środków, jak i kwota środków zakwestionowanych w wyniku kontroli;

- zrealizowania większej od planowanej liczby kontroli w obszarze wystawiania przez sprzedającego usługi lub produkcję informacji o kwocie obniżenia wpłat na Fundusz (art. 22 ustawy o rehabilitacji), kontrole realizowane w tym obszarze, podobnie jak kontrole realizowane w obszarze dofinansowania i refundacji do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – art. 26a-c i art. 25d ustawy o rehabilitacji, objęte były priorytetem;

- konieczności przeszkolenia pracowników Oddziałów PFRON z obsługi Systemu Wyliczania Kwot Zwrotu (narzędzie do wyliczenia kwoty zwrotu w kontrolach realizowanych w tym obszarze), które prowadzone były przez pracowników Wydziału Kontroli;

- rotacji pracowników, która związana była m.in. ze zmianami organizacyjnymi w Funduszu.

Na zmniejszenie się w 2016 r. liczby przeprowadzonych postępowań sprawdzających w obszarze kontroli beneficjentów zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji w porównaniu do 2015 r. miały wpływ m.in. przyjęte w wewnętrznych uregulowaniach kryteria doboru podmiotów do postępowań sprawdzających np.: wielkość podmiotu, występowanie określonych czynników ryzyka; dostępne zasoby kadrowe (postępowania sprawdzające realizowane były głównie przez pracowników Oddziałów PFRON, którzy realizowali również działania kontrolne); rotacja pracowników, problemy techniczne związane z wprowadzeniem nowego interfejsu do weryfikacji danych w ZUS, które przez 2 tygodnie spowodowały brak możliwości przygotowania danych niezbędnych do realizacji postępowań sprawdzających.

(akta kontroli t. 10, str. 252-365)

W celu przeciwdziałania wyludzeniom środków PFRON na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w Funduszu podjęta została m.in. współpraca z Centralnym Biurem Śledczym Policji, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prokuraturą i Sądami w postępowaniach prowadzonych wobec beneficjentów zarejestrowanych w systemie obsługi dofinansowań i refundacji.

Na podstawie polecenia Prezesa Zarządu PFRON z dnia 15 grudnia 2016 r. została przeprowadzona w Departamentach: ds. Wpłat, ds. Rynku Pracy i ds. Kontroli i Windykacji kontrola wewnętrzna (przez audytorów) prawidłowości działania Funduszu w zakresie przepływu informacji i przebiegu procesów decyzyjnych w odniesieniu do dwóch podmiotów. Wybór podmiotów do kontroli nastąpił w związku z podejrzeniem fikcyjnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W wyniku kontroli zarekomendowano m.in. zobowiązanie jednostek organizacyjnych objętych weryfikacją do wdrożenia, przy udziale Departamentu Prawnego, ścieżki postępowania w odniesieniu do podmiotów ubiegających się o dofinansowanie ze środków PFRON,

w których organy ścigania, organy ochrony prawnej prowadzą postępowanie w sprawie możliwości wyłudzenia środków będących w dyspozycji PFRON. Ma to dotyczyć także podmiotów, gdy brak jest możliwości przeprowadzenia u nich działań kontrolnych, z uwagi na zabezpieczenie dokumentacji przez inne organy prowadzące postępowania wyjaśniające.

W 2016 r. zostały przeprowadzone dwa zadania audytowe dotyczące obszaru dofinansowań do wynagrodzeń na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji, tj.: 1) „Weryfikacja danych przy wykorzystywaniu informacji udostępnianych przez instytucje zewnętrzne”. W wyniku audytu podjęto działania związane z obligatoryjną wymianą danych i informacji w ramach współpracy z organami i instytucjami zewnętrznymi, w tym m.in. z MRPiPS, Ministerstwem Cyfryzacji, ZUS, KRUS, MON oraz bankami prowadzącymi rachunki pracodawców. Wśród planowanych działań, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, przewidywane jest wdrożenie do końca listopada 2017 r. mechanizmów weryfikacji posiadanych informacji przy użyciu danych pochodzących z zewnętrznych systemów informatycznych; 2) „Funkcjonowanie kontroli zarządczej po wypłacie dofinansowań do wynagrodzeń na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji”. W jego ramach, przeprowadzono analizę, która była próbą określenia charakterystycznego profilu podmiotu mogącego wyłudzać dofinansowania. Analiza ta wskazała czynniki ryzyka do uwzględnienia podczas realizacji czynności sprawdzających poprawność danych we wnioskach o dofinansowanie. Zalecenia są w trakcie realizacji.

(akta kontroli t. 7, str. 446, 450-454)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości

Wykonanie planu wydatków majątkowych związanych z funkcjonowaniem PFRON wyniosło tylko 18,9%, ale było to związane w dużej mierze z przyjęciem przez Zarząd Funduszu nowej strategii informatyzacji. W związku z jej wprowadzeniem zostaną wdrożone wewnętrzne mechanizmy w zakresie szacowania wartości zamówień publicznych oraz nadzoru nad planowaniem i rozliczaniem zadań z obszaru informatyki, co powinno doprowadzić do zwiększenia stopnia realizacji planu finansowego w tym zakresie.

2.2. Efekty prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Fundusz realizował następujące zadania określone w planie finansowym, wynikające z ustawy o rehabilitacji:

a/ Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Na realizację tego zadania wydatkowano środki w kwocie 2.964.945,3 tys. zł, tj. 62,8% ogółu wydatków Funduszu. Stanowiły one 99,3% planu po zmianach. W ogólnej kwocie dofinansowania 716.860 tys. zł (24,2%) pochodziło z dotacji celowej budżetu państwa, przekazanej przez MRPiPS³². Dotacja została wydatkowana w całości, zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Struktura wypłaconego dofinansowania w 2016 r. przedstawiała się następująco:

- 1.551.173,3 tys. zł przekazano zakładom pracy chronionej (tzw. rynek chroniony: Zakłady Pracy Chronionej, dalej: ZPCH);
- 1.413.179,1 tys. zł przekazano zakładom innym niż ZPCH (tzw. rynek otwarty);
- 592,9 tys. zł przekazano zakładom mieszanym³³.

W 2016 r. z dofinansowań skorzystało 33.332 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 332.472 osób niepełnosprawnych, w tym odpowiednio: na rynku chronionym (1.194 i 160.617); na rynku otwartym (32.133 i 171.296); na rynku mieszanym (5 i 559).

³² Było to zgodne z art. 46a ustawy o rehabilitacji, który stanowi, że „Fundusz otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa na zadanie, o którym mowa w art. 26a – w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok”.

³³ Pracodawca, który w złożonych dokumentach dotyczących pracowników niepełnosprawnych wykazał część etatu pracownika u pracodawcy prowadzącego ZPCH oraz część etatu u pracodawcy nieprowadzącego ZPCH.

W 2016 r. w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji, zostało nowo zarejestrowanych 5.433 pracodawców i 12.536 niepełnosprawnych pracowników, których wynagrodzenia dofinansowane zostały w kwocie 66.597,4 tys. zł.

b/ Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych.

W ramach tego zadania Fundusz wypłacił środki w kwocie 95.559,7 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Z tej kwoty wypłacono: 90.665,1 tys. zł na ubezpieczenie 31.130 osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą i 4.894,6 tys. zł na ubezpieczenie 3.486 niepełnosprawnych rolników lub zobowiązanych do płacenia składek za niepełnosprawnego domownika.

c/ Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez samorządy powiatowe i wojewódzkie.

Samorządy powiatowe i wojewódzkie ze środków PFRON wydatkowały kwotę 920.428,3 tys. zł, która stanowiła 99,8% wielkości planowanej.

Samorządy powiatowe na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz na obsługę tych zadań wydatkowały środki w wysokości 771.346,9 tys. zł, tj. 99,8% środków zaplanowanych, na dofinansowanie m.in.:

- kosztów tworzenia 3 warsztatów terapii zajęciowej (269,3 tys. zł) oraz kosztów działania 702 takich warsztatów (419.055,6 tys. zł), których uczestnikami było 26.303 osoby niepełnosprawne;
- zaopatrzenia 176.570 osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (139.745,1 tys. zł);
- likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, dla 16.605 osób niepełnosprawnych (58.426,8 tys. zł);
- turnusów rehabilitacyjnych, z których skorzystało 61.040 osób niepełnosprawnych (57.778,5 tys. zł).

Samorządy wojewódzkie na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wydatkowały środki w wysokości 149.081,4 tys. zł, co stanowiło 99,4% wielkości planowanej, a wydatki dotyczyły głównie dofinansowania: kosztów tworzenia sześciu zakładów aktywności zawodowej (3.908,8 tys. zł) i działania 102 takich zakładów (80.790,8 tys. zł) oraz kosztów robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, wykonanych przez 177 inwestorów (43.203,9 tys. zł)³⁴.

Kontrola terminowości przekazywania środków przez Fundusz samorządom w dwóch wybranych miesiącach 2016 r. (w kwietniu i październiku) 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 powiatowym³⁵ (14 dni od daty zarejestrowania wniosków w PFRON).

W 2014 r. Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK przeprowadził w PFRON kontrolę nr P/14/047 pt. „Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”. Po przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała 4 wnioski pokontrolne. I tak: wniosek nr 1 dotyczył przeprowadzania w PFRON analiz kosztów jednostkowych zadań realizowanych przez samorządy powiatowe ze środków przekazanych wg algorytmu, w celu ich ewentualnego wykorzystania na etapie planowania kontroli oraz identyfikacji najskuteczniejszych metod rehabilitacji i modyfikacji zasad wykorzystania środków z algorytmu, a także identyfikacji najlepszych praktyk wykorzystania środków, m.in. przez uwzględnienie w projektowanym oprogramowaniu informatycznym funkcjonalności wspomagających ten proces; wniosek nr 2 dotyczył zmiany proporcji w odniesieniu do liczby przeprowadzanych kontroli, aby uwzględnić większe ryzyko nieprawidłowości występujące przy wykorzystaniu środków dzielonych wg algorytmu; wniosek nr 3 dotyczył uwzględniania przy planowaniu kontroli różnic stwierdzonych w kosztach jednostkowych realizacji zadań finansowanych ze środków

³⁴ Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 538.

dzielonych wg algorytmu; wniosek nr 4 dotyczył uwzględnienia w sprawozdaniach składanych przez samorządy powiatowe, w odniesieniu do środków dzielonych wg algorytmu, danych niezbędnych do pomiaru kosztów jednostkowych i analizy skuteczności, zwłaszcza w zakresie staży oraz wybranych rodzajów sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

W trakcie niniejszej kontroli stwierdzono, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane w następujący sposób:

Ad 1) W okresie od maja do października 2016 r., na zlecenie PFRON zostało przeprowadzone „Badanie realizacji przez samorządy powiatowe zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych” przez wykonawcę zewnętrznego. Przedmiotem badania była realizacja zadań powiatu finansowanych ze środków PFRON przekazywanych wg algorytmu oraz programu „Aktywny samorząd” w latach 2014-2015 r. w celu m.in. dostarczenia wiedzy o tym, w jaki sposób przebiegały procedury rozpatrywania wniosków, jakie kryteria decydowały o przyznaniu dofinansowania; jakie było rozdysponowanie środków na poszczególne zadania. Produktem badania jest raport zawierający wnioski i rekomendacje oraz propozycje wskaźników skuteczności i efektywności realizacji zadań, a także standardy realizacji przez samorząd powiatowy zadań finansowanych ze środków PFRON. W listopadzie 2016 r. treść raportu oraz standardów została przesłana do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, przekazana Radzie Nadzorczej PFRON oraz opublikowana na stronie internetowej Funduszu. Ponadto, terenowe Oddziały PFRON zostały zobowiązane przez Zarząd Funduszu do upowszechnienia wyników badania. W 2016 r. Fundusz przejął prawa i obowiązki beneficjenta projektu informatycznego pn. „System obsługi wsparcia finansowanego ze środków PFRON”, o którym była mowa w pkt. 2.1. System, zgodnie z założeniami, posiadać będzie moduł PFRON, którego zadaniem będzie zarządzanie raportami nt. przyznanych środków poszczególnym beneficjentom oraz ich rozliczanie w ramach zadań podejmowanych przez realizatorów, jakim jest samorząd. System będzie także dokonywał m.in. weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z innymi systemami PFRON, na podstawie numeru PESEL wnioskodawcy (osoby niepełnosprawnej) oraz podopiecznego lub numeru NIP wnioskodawcy³⁶; system będzie dokonywał weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z Systemem Ewidencji Godzin Wsparcia, na podstawie numeru PESEL wnioskodawcy (osoba niepełnosprawna) oraz podopiecznego w zakresie uczestnictwa w projektach finansowanych ze środków PFRON; System będzie również przygotowany do weryfikacji informacji podawanej we wnioskach z systemami zewnętrznymi (spoza PFRON).

Prezes Zarządu PFRON w dniu 7 lutego 2017 r. przekazał także do starostów, prezydentów miast na prawach powiatu zalecenia (dobre praktyki), w celu pomocy dla Rad Powiatów w podjęciu decyzji o podziale środków Funduszu wg algorytmu oraz przyjęcia w samorządach w miarę zobiektywizowanego systemu ocen wpływających na udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym w taki sposób, aby decyzje o przyznaniu środków Funduszu otrzymywały osoby najbardziej potrzebujące oraz te, które są gotowe podjąć zatrudnienie lub będące w zatrudnieniu.

W celu przeprowadzenia analizy przez samorządy przed podjęciem decyzji o podziale środków Fundusz opracował procentowy podział środków poniesionych na zadania realizowane przez poszczególne samorządy powiatowe w 2016 r., co pozwoli na porównania ze średnią dla ogółu samorządów powiatowych, jak również między powiatami. Pliki zawierające to opracowanie zostały zamieszczone na stronie internetowej PFRON w zakładce Samorządy.

Ad 2) W latach 2015-2016 w porównaniu do lat 2011-2013 wzrósł udział kontroli dotyczących środków przekazywanych wg algorytmu w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli i wynosił odpowiednio: 13,89% i 21,86% (w latach 2011-2013: 3,53%, 3,55% i 9,64%).

Ad 3) Dobór obszarów do kontroli w latach 2015-2016 dokonywany był na podstawie analizy ryzyka, z uwzględnieniem m.in.: wysokości kwot wydatkowanych przez Fundusz na realizację zadań w poszczególnych obszarach; wyników kontroli przeprowadzonych przez PFRON (kwoty objęte kontrolą i kwoty nienależnie pobranych środków); obowiązków nałożonych na PFRON odnośnie konieczności lub częstotliwości przeprowadzenia kontroli.

³⁶ Podmioty uprawnione do złożenia wniosku identyfikowalne tylko po numerze NIP.

Koszty jednostkowe realizowanych zadań dofinansowanych ze środków przekazywanych wg algorytmu były jednym z kilku czynników uwzględnianych przy typowaniu podmiotów do kontroli. Ryzyko związane z tym czynnikiem było weryfikowane w trakcie czynności kontrolnych.

Ad 4) W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych zawierających informacje o zadaniach realizowanych z otrzymanych w 2016 r. z Funduszu środków dzielonych według algorytmu przez samorządy powiatowe ujęto dane niezbędne do pomiaru kosztów jednostkowych zadań i analizy skuteczności, w tym w zakresie staży oraz wybranych rodzajów sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

d/ Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych.

Na ten cel wydatkowano środki w wysokości 50.940,3 tys. zł³⁷, tj. 89,4% kwoty określonej w planie po zmianach, w tym 25.470,2 tys. zł stanowiła dotacja celowa z budżetu państwa przekazana przez MRPiPS³⁸. Niższe wykorzystanie zaplanowanej dotacji na to zadanie o kwotę 3.029,8 tys. zł wynikało m.in. z dokonanych przez gminy korekt złożonych wniosków o przekazanie przez PFRON kwoty rekompensującej utracone dochody³⁹. Niewykorzystane środki z dotacji zostały zwrócone na rachunek bankowy MRPiPS w dniu 30 grudnia 2016 r. Liczba gmin, które otrzymały rekompensatę utraconych dochodów w 2016 r. wyniosła 322.

e/ Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez fundacje i organizacje pozarządowe⁴⁰.

W 2016 r., stosownie do postanowień art. 36 *ustawy o rehabilitacji*, Fundusz zlecał fundacjom i organizacjom pozarządowym realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Na realizację 728 zadań PFRON wypłacił łącznie 207.103,3 tys. zł, co stanowiło 99% kwoty określonej w planie po zmianach.

W wyniku badania próby dziewięciu wniosków o zlecenie realizacji zadań na podstawie art. 36 *ustawy o rehabilitacji* (wybranych spośród 57 wniosków), która stanowiła 15,8% wszystkich wniosków złożonych w IV kwartale 2016 r. w ramach konkursu 1/2016 stwierdzono m.in., że: wnioski o dofinansowanie zostały złożone w Biurze PFRON w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie; oceny wniosków dokonano zgodnie z zapisami *Zasad wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON*⁴¹; cele projektów, które uzyskały dofinansowanie ze środków PFRON były zgodne z celem programu wskazanym w ogłoszeniu o konkursie⁴².

³⁷ Ze środków na to zadanie dokonano następujących wypłat rekompensat gminom: 25.609,9 tys. zł (wypłata w dniu 25 maja 2016 r. – 318 gminom), 25.299 tys. zł (wypłata w dniu 11 października 2016 r. – 303 gminom). Po uwzględnieniu zwrotów z kilku gmin w kwocie 32,8 tys. zł oraz korekt wniosków 3 gmin na kwotę 64,4 tys. zł wydatkowane środki wyniosły 50.940,3 tys. zł.

³⁸ Zgodnie z art. 46a ust. 1 pkt 2 *ustawy o rehabilitacji*, Fundusz otrzymuje dotację celową m.in. na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień – w wysokości 50% utraconych przez nich dochodów.

³⁹ Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków PFRON (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1616, ze zm.) gmina ma prawo do złożenia korekty wniosku w terminie 14 dni od dnia wyjścia na jaw okoliczności uzasadniających złożenie korekty.

⁴⁰ Minister PiPS w rozporządzeniu z dnia 7 lutego 2008 r. (Dz. U. z 2016 poz. 1945) szczegółowo określił, jakie rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej mogą być zleczane do realizacji ze środków PFRON fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. Do zadań tych należy m.in. prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych – aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby, prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przysługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych.

⁴¹ Przyjęte przez Zarząd PFRON uchwałą nr 52/2016 z dnia 18 października 2016 r.

⁴² Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy, w tym poprzez wykorzystanie metody zatrudnienia wspomagane.

Kontrolą objęto realizację czterech umów o wartości 7.130,7 tys. zł (w ramach, których wypłacono w 2016 r. 6.400,1 tys. zł)⁴³ spośród 35 umów o wartości 16.499,5 tys. zł, realizowanych przez Biuro PFRON w 2016 r. W wyniku przeprowadzonego badania próby umów nie stwierdzono nieprawidłowości w ich realizacji.

Kontrola prawidłowości przeprowadzenia konkursu ofert nr 1/2016 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 wolontariacie⁴⁴.

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

Na to zadanie wydatkowano środki w kwocie 118.119 tys. zł, co stanowiło 90,2% planu po zmianach. Ze środków tych sfinansowano realizację sześciu programów. Niższe niż planowano wykorzystanie środków na ten cel wynikało m.in. z mniejszego niż przewidywano zainteresowania samorządów wojewódzkich uczestnictwem w programie pt. „Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami”.

Kontrola wydatków w wysokości 336,1 tys. zł, poniesionych przez PFRON na realizację programu pn. „Wsparcie Inicjatyw”⁴⁵ nie wykazała nieprawidłowości.

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

Środki wydatkowane na to zadanie wyniosły 1.267,2 tys. zł, co stanowiło 50,7% planu po zmianach. Ze środków na to zadanie dofinansowanych zostało 83 ZPCH, w których zatrudnionych było 6.289 osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełne etaty)⁴⁶. Przyczynami niższego wydatkowania środków było m.in. niewypłacenie pełnej wysokości planowanych środków z uwagi na niewywiązywanie się pracodawców z warunków określonych w umowach oraz nieterminowe przedkładanie przez pracodawców dokumentów stanowiących podstawę do przekazania środków z PFRON.

Szczegółowe badanie wydatków na łączną kwotę 164,1 tys. zł poniesionych na realizację trzech umów⁴⁷ o wartości 217,7 tys. zł (wybranych spośród 83 umów zawartych w 2016 r., o łącznej wartości 1.423,6 tys. zł) wykazało, że udzielenie dofinansowania ze środków PFRON było zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków PFRON⁴⁸.

h/ Zwrot kosztów: budowy i rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych, dotyczący wyłącznie dodatkowych kosztów pracodawcy wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁴⁹.

Na to zadanie Oddziały PFRON wydatkowały środki w wysokości 6.228,7 tys. zł, tj. 86,4% planu po zmianach. W ramach tych środków dokonano zwrotu części kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych 260 ZPCH, w których zatrudnionych było 16.884 osoby niepełnosprawne (w przeliczeniu na etaty). Przyczynami niepełnego wydatkowania środków było m.in. niedotrzymywanie przez pracodawców warunków umów, a także przedstawianie przez pracodawców rozliczenia poniesionych wydatków na niższe kwoty niż określone w umowach.

i/ Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami samorządu terytorialnego, na terenie których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju lub nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej albo zakładu aktywności zawodowej.

⁴³ Dwóch umów zawartych w ramach konkursu XXIX, przeprowadzonego w 2015 r. i dwóch umów zawartych w ramach konkursu 1/2016.

⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.

⁴⁵ Moduł A – Otwarte Drzwi (69,4 tys. zł) i Moduł B – Sztuka Osób Niepełnosprawnych (266,7 tys. zł).

⁴⁶ Z tego: 372 osoby niepełnosprawne o znacznym stopniu niepełnosprawności, 3.979 osób niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, 1.938 osób niepełnosprawnych o lekkim stopniu niepełnosprawności.

⁴⁷ O najwyższej wartości.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1975.

⁴⁹ Zwrot taki może być przyznany pracodawcy prowadzącemu ZPCH, u którego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi, co najmniej 50%.

Oddziały PFRON wydatkowały środki w kwocie 46.855 tys. zł (co stanowiło 94,7% planu po zmianach) na dofinansowanie 606 projektów w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami II” w ramach, których wsparciem objęto 24.136 osób niepełnosprawnych.

j/ Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz oraz analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Wydatkowano środki Funduszu w wysokości 2.186 tys. zł (co stanowiło 67,9% planu po zmianach) m.in. na realizację ośmiu umów, których przedmiotem było dofinansowanie projektów badawczych. Niższe niż planowano wykorzystanie środków wynikało głównie z rezygnacji przez Zarząd Funduszu przeprowadzenia badania nt. zadowolenia klientów PFRON. W wyniku szczegółowego badania umowy o dofinansowanie ze środków PFRON jednego projektu w ramach, której wypłacono 338,7 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości w jej realizacji.

k/ Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących.

Fundusz wydatkował na to zadanie środki w wysokości 5 tys. zł, tj. w wysokości planu po zmianach. Ze środków tych sfinansowano cztery wnioski o refundację kosztów wydania certyfikatów dla 10 psów asystujących, zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego⁵⁰.

l/ Dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁵¹.

Oddziały PFRON wydatkowały środki w kwocie 2.297,8 tys. zł, tj. 91,9% planu po zmianach na realizację 3.832 umów. Przyczynami wydatkowania środków w niepełnej wysokości była rezygnacja (pod koniec roku) kilku beneficjentów z realizacji zawartych umów, co w powiązaniu z zasadami rozpatrywania wniosków⁵² uniemożliwiło wykorzystanie części uwolnionych środków finansowych.

(akta kontroli t. 2, str. 154-357, t. 6, str. 1-210, t. 7, str. 178-350, t. 7, str. 426-469)

W budżecie zadaniowym dla PFRON określono zadania w dwóch funkcjach państwa: funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz funkcji 14 *Rynek pracy*. 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 ramach funkcji 13 i zadania 13.1. *Pomoc i integracja społeczna*⁵³ Fundusz realizował podzadanie 13.1.3. *Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych*,⁵⁴ na które wydatkował środki w wysokości 1.220.294,1 tys. zł, co stanowiło 97% planu po zmianach.

Miernikiem realizacji celu podzadania była „liczba osób niepełnosprawnych, objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji”. W ramach tego podzadania realizowano trzy działania (13.1.3.1., 13.1.3.2., 13.1.3.4.) dla których również określono cele i mierniki ich wykonania. Wielkość miernika dla podzadania, w planie po zmianach wynosiła 909.209 osób niepełnosprawnych. Miernik osiągnięto na poziomie 885.301 osób, które zostały objęte wsparciem. Stanowiło to 97,4% wielkości planowanej. Wpływ na wysokość miernika miał m.in. stopień realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, które w drodze uchwały samodzielnie określały poziom i sposób wykorzystania środków otrzymanych z Funduszu na te zadania.

W ramach funkcji 14, zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu*⁵⁵, Fundusz realizował podzadanie 14.1.5. *Aktywizacja zawodowa osób*

⁵⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 64, poz. 399.

⁵¹ Dz. U. Nr 209, poz. 1243, ze zm.

⁵² Wnioski o dofinansowanie złożone od 1 listopada podlegają rozpatrzeniu w styczniu roku następnego.

⁵³ Zadanie to znajdowało się w kompetencji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁵⁴ Celem podzadania było objęcie całej populacji osób niepełnosprawnych różnymi formami rehabilitacji adekwatnymi do profilu niepełnosprawności. W jego ramach wyodrębniono 3 działania, dla których określono cele, mierniki oraz wielkości wydatków.

⁵⁵ Zadanie to znajdowało się w kompetencji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

niepełnosprawnych⁵⁶, na które wydatkował środki w wysokości 3.499.985,6 tys. zł, co stanowiło 97,6 % planu po zmianach.

Miernikiem realizacji celu była „liczba osób objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej”. W ramach tego podzadania realizowano trzy działania (14.1.5.1, 14.1.5.2., 14.1.5.3.) dla których określono cele oraz mierniki ich realizacji. Wielkość miernika dla podzadania, w planie po zmianach wynosiła 374.287 osób niepełnosprawnych. Miernik został osiągnięty na poziomie 374.716 osób, które zostały objętych wsparciem. Stanowiło to 100,1% wielkości planowanej.

W Funduszu, zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą⁵⁷ prowadzony był, w cyklu kwartalnym, monitoring stopnia realizacji wydatków oraz osiąganych wartości mierników dla podzadań i działań. W przypadku dokonywanych zmian w zakresie wydatków w planie finansowym PFRON w układzie tradycyjnym dokonywano także zmian w zakresie wydatków w planie finansowym w układzie zadaniowym, w tym również zmian wartości mierników określonych dla podzadań oraz działań.

(akta kontroli t. 1, str. 77-84, 93-100, 357-366, t. 2, str. 8-22, 30, t. 7, str. 119-130, 213, 217, 316, 355-400)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów prowadzonej działalności PFRON nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

2.3. Stan funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 467.360,3 tys. zł i był o 8.826,2 tys. zł, tj. o 1,9% niższy od stanu na początek roku (476.186,5 tys. zł). Na stan Funduszu składały się głównie środki pieniężne w kwocie 412.885,5 tys. zł i należności w kwocie 848.594,3 tys. zł. Stan Funduszu był pomniejszony głównie o odpisy aktualizujące wartość należności – 768.587,7 tys. zł i zobowiązania w kwocie 73.689,4 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły m. in. nadpłat z tytułu wpłat pracodawców, rozrachunków z ZUS, wadium i kaucji z tytułu zawartych umów, rozliczeń ZFŚS oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem Funduszu. Zobowiązania były niższe o 1.761,7 tys. zł (o 2,3%) niż na koniec 2015 r. W PFRON w 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli t. 3, str. 105-36, t. 7, str. 132, 145, 159, 180-182, 212, 311-312)

PFRON w 2016 r., zgodnie art. 78d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wolne środki z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, przekazywał w zarządzenie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁸, lokował w formie depozytów overnight lub depozytów terminowych na rachunku Ministra Finansów, na podstawie umów zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁵⁹. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzenie terminowe wykazała, że nie stanowiło to zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu. Decyzje o wysokości lokowania wolnych środków podejmowano na podstawie przeprowadzanej analizy płynności finansowej z uwzględnieniem prognozowanych przychodów i wydatków oraz zasad monitorowania płynności finansowej, określonych w Zarządzeniu Prezesa PFRON⁶⁰. Fundusz przekazywał co miesiąc do Ministerstwa Finansów plan lokat w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów, wskazując kwoty oraz daty rozpoczęcia i zakończenia trwania lokat. Dyspozycje, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w tym zakresie⁶¹, były akceptowane przez dwóch upoważnionych pełnomocników Zarządu PFRON. W 2016 r. w formie 42 dyspozycji

⁵⁶ Celem podzadania było zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo. W jego ramach wyodrębniono 3 działania, dla których określono cele, mierniki oraz wielkości wydatków.

⁵⁷ Instrukcja SZJ nr I-8.2.4-02 „Przygotowywanie sprawozdań z wykonania planu finansowego”.

⁵⁸ Dz. U. poz. 1864.

⁵⁹ Umowa rachunku bankowego z dnia 10 września 2013 r. zawarta z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, dotycząca prowadzenia rachunków bankowych bieżących i pomocniczych dla Funduszu; umowa z dnia 28 kwietnia 2011 r. zawarta z BGK o świadczenie usług w systemie BGK; umowa ramowa z dnia 20 października 2016 r. w zakresie świadczenia usługi prowadzenia rachunków bankowych oraz innych usług BGK.

⁶⁰ Zarządzenie nr 50/2015 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie monitorowania płynności finansowej Funduszu.

⁶¹ Instrukcja nr I-6.1-02 „Lokowanie wolnych środków PFRON w formie depozytu u Ministra Finansów”.

dotyczących depozytów terminowych, PFRON lokował u Ministra Finansów środki w kwotach po 50.000 tys. zł na łączną kwotę 2.100.000 tys. zł. W 2016 r. nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe. Przychody z tytułu odsetek od lokat w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów uzyskane w 2016 r. wyniosły 2.970,1 tys. zł. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight⁶². Z tytułu lokat overnight przychody PFRON w 2016 r. wyniosły 909,5 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły 412.601,7 tys. zł, z tego w zarządzanie terminowe 300.000 tys. zł oraz w zarządzanie overnight 112.601,7 tys. zł.

(akta kontroli t. 3, str. 1-104, 329-364)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania wolnymi środkami Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie prawidłowości ksiąg rachunkowych PFRON przeprowadzono na próbie 113 zapisów i dowodów księgowych o łącznej wartości 20.462,8 tys. zł, w tym wylosowanej metodą monetarną MUS (92 zapisy i dowody księgowe na łączną kwotę 19.564,4 tys. zł) oraz dobranej w sposób niestatystyczny (21 zapisów i dowodów księgowych na łączną kwotę 898,4 tys. zł, które dotyczyły objętych badaniem zamówień publicznych i zobowiązań niewymagalnych z tytułu dostaw i usług).

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Niemniej jednak w dwóch dowodach na łączną kwotę 400,8 tys. zł błędnie wpisano datę dokonania sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym oraz w jednym z nich na kwotę 8,7 tys. zł błędnie wpisano także słownie kwotę zatwierdzoną do wypłaty. Ponadto, w odniesieniu do jednego dowodu na kwotę 35.122,65 zł stwierdzono, że w protokole odbioru przedmiotu umowy, stanowiącym podstawę do wystawienia faktury nie wskazano kwoty wynagrodzenia, do czego zobowiązywały zapisy § 4 umowy z dostawcą usługi⁶³.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w przypadku trzech dowodów księgowych było niestaranie ich sprawdzenie pod względem merytorycznym i zatwierdzenie do wypłaty przez upoważnionych pracowników.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań PFRON, obejmujące zapisy dotyczące przychodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo.

(akta kontroli t. 7, str. 145, 159-177, 401-425, t. 8, str. 1-461, 508-580, 582-584)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej ksiąg rachunkowych PFRON stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonania sprawdzenia dwóch dowodów księgowych pod względem merytorycznym na kwotę 400,8 tys. zł. Ponadto, w przypadku jednego dowodu na kwotę 35,1 tys. zł. nie wskazano w protokole odbioru kwoty wynagrodzenia. Stanowiło to 1,8% badanej liczby dowodów i odpowiadającym im zapisów księgowych oraz 2,3% ich wartości.

4. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Fundusz sprawozdań za IV kwartał 2016 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

⁶² Zarządzanie overnight oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

⁶³ Umowa nr 2016/11/250 z dnia 29 listopada 2016 r.

oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty w PFRON system kontroli zarządczej zapewniał kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli t. 7, str. 119-354, 394-395, t. 8, str. 2-462, t. 9, str. 1-299)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁶⁴ wnioskuje o:

1. Doprowadzenie do wyeliminowania opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.
2. Wyeliminowanie przypadków niestarannego sprawdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i zatwierdzania do wypłaty.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz.524.

VI. 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.

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 24 kwietnia 2017 r.

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

Bożena Matyjasiak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Kazimierz Laskus
Doradca prawny

.....
Sonia Kubica
Starszy inspektor kontroli państwowej