



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.09.2018

P/18/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- tekst jednolity, uwzględniający rozstrzygnięcia Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli, zawarte w Uchwale z dnia 25 maja 2018 r., znak KPK-KPO.443.137.2018.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i>              | P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2017 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Jednostka kontrolowana</i>              | Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Al. Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa (dalej też: PFRON lub Fundusz).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>   | Pani Dorota Habich, pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu Funduszu od 15 czerwca 2017 r. Poprzednim Prezesem Zarządu Funduszu był Pan Robert Kwiatkowski, od 27 kwietnia 2016 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 7-12)                                                                                                                                                                                                                           |
| <i>Podstawa prawna</i>                     | Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Kontrolerzy</i>                         | 1. Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/21/2018 z 9 stycznia 2018 r.<br>2. Roman Chrząszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/19/2018 z 9 stycznia 2018 r.<br>3. Dariusz Herda, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/20/2018 z 9 stycznia 2018 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-6) |

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania w 2017 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków z budżetu Unii Europejskiej,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów funduszu,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola wybranych należności z tytułu przychodów funduszu oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,

<sup>1</sup> Dz.U. 2017, poz. 524, dalej zwana ustawą o NIK

- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

### **III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki**

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>2</sup> oraz statutu. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, z zastrzeżeniem, że jako jedyny z nich posiada osobowość prawną (art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji). Organami Funduszu są: Zarząd Funduszu oraz Rada Nadzorcza. W skład Zarządu Funduszu wchodzi Prezes Zarządu Funduszu oraz dwaj jego zastępcy. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie jest to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Plan finansowy w 2017 r. realizowany był w oparciu o załącznik do ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 roku<sup>3</sup>. Przychody wykonano w wysokości 5.003.680 tys. zł, tj. o 1,8% powyżej kwoty zaplanowanej (4.912.639 tys. zł), a koszty w kwocie 5.002.268 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu (5.088.734 tys. zł).

Środki Funduszu przeznaczone są na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji, mające na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnianie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że z dniem powierzenia Pani Dorocie Habich, Zastępcy Prezesa Funduszu - pełnienia obowiązków Prezesa Zarządu - Zarząd Funduszu nie działa w trzyosobowym składzie, określonym w art. 51 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

### **IV. Ocena**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>4</sup> wykonanie planu finansowego Funduszu w 2017 roku. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości nie dawały

<sup>2</sup> j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm., zwana dalej ustawą o rehabilitacji

<sup>3</sup> tabela 22 załącznika nr 13 do ustawy budżetowej na 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.)

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

podstaw do obniżenia oceny ogólnej, ze względu na ich skalę finansową w relacji do ogólnych kwot przychodów i kosztów.

W wyniku kontroli 55% wydatków inwestycyjnych i kosztów bieżących PFRON<sup>5</sup> 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. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w ustawie o rehabilitacji, planie finansowym Funduszu.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>6</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>7</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>8</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- finansowania ze środków Funduszu kart podarunkowych mających charakter dodatkowego wynagrodzenia oraz finansowania dodatkowych usług zdrowotnych dla pracowników,
- błędnego klasyfikowania niektórych wydatków dotyczących działalności inwestycyjnej Funduszu,
- udzielania ustawowej pomocy dotyczącej dofinansowania oprocentowania kredytów w sytuacji kiedy wnioski o tę pomoc nie wpływały w terminach określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o rehabilitacji,
- przyjęciu nieadekwatnego miernika działania w układzie planu finansowego w układzie zadaniowym.

## **V. Wyniki kontroli.**

### **1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego.**

#### **1.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego.**

Opis stanu  
faktycznego

Przychody Funduszu w 2017 r. zrealizowane zostały w wysokości 5.003.680 tys. zł, tj. o 1,85% powyżej kwoty zaplanowanej (4.912.639 tys. zł) oraz o 6,4% więcej niż w roku poprzednim (4.704.891 tys. zł).

Głównymi źródłami przychodów Funduszu były:

<sup>5</sup> dobranych według założonej przez NIK dla kontroli budżetowej metodyki

<sup>6</sup> obowiązujące w kontrolowanym roku rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.)

<sup>7</sup> 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)

<sup>8</sup> rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.)

- wpłaty realizowane przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji, w wysokości 4.020.027 tys. zł (80,34% wszystkich przychodów) oraz
- dotacja celowa z budżetu państwa, na podstawie art. 46a cyt. powyżej ustawy, w wysokości 742.756 tys. zł (14,84% wszystkich przychodów).

Przyjęty w ustawie budżetowej plan dotacji w wysokości 747.007 tys. zł (15,9% zaplanowanych przychodów Funduszu) był na poziomie roku poprzedniego i w trakcie roku budżetowego nie uległ zmianie.

Dotację w kwocie 745.360 tys. zł (99,8%) przeznaczono na realizację ustawowych zadań PFRON<sup>9</sup>. Pozostałą część dotacji tj. 1.647 tys. zł zaplanowano na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Wykonanie dotacji celowej wyniosło 742.756 tys. zł, co stanowiło 99,43% planu, a niewykorzystana część w wysokości 2.669 tys. została w terminie zwrócona do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 15-182, 183-277, tom II str. 2-5)

Przychody Funduszu w latach 2014-2016 realizowane były na zbliżonym poziomie (średnio 4.700.000 tys. zł), natomiast w 2017 r. wystąpił ich wzrost o 6%, co wynikało ze zmiany przepisów dotyczących obowiązkowych wpłat pracodawców oraz z występującej w tym roku tendencji wzrostu zatrudnienia, przekładającej się automatycznie na wzrost wpłat.

W roku 2017 wystąpiła znacząca, w porównaniu do lat poprzednich, różnica w stanie należności wykazywanym w sprawozdaniu budżetowym. Na początku roku stan należności wynosił 80.007 tys. zł, podczas gdy w latach poprzednich wykazywano w tej pozycji kwoty od 737.178 tys. zł w 2014 r., do 817.077 tys. zł w 2016 r.

Na koniec roku 2017 stan należności wykazany w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego wynosił 98.058 tys. zł, a w analogicznych okresach lat poprzednich wykazywano należności w kwocie od 770.5521 tys. zł do 848.594 tys. zł.

Wynikało to z przyjęcia w 2017 r. interpretacji dokonanej przez Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów w 2016 r. w zakresie ujmowania w księgach i sprawozdaniach należności pomniejszonych o odpis aktualizujący. Skumulowana wysokość odpisów aktualizujących wg. sprawozdania Rb-33 na koniec 2017 r. wynosiła 839.995 tys. zł<sup>11</sup>.

Stan należności brutto Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 938.054 tys. zł, w tym stan zaległości z tytułu obowiązkowych wpłat na koniec 2017 r. wyniósł 435.664 tys. zł. Zaległości te były wyższe od stanu zaległości na koniec 2016 r. o 7.611 tys. zł (o 1,7%).

(dowód: akta kontroli: tom I str. 157-182, 278-280, 495-496, tom II str. 2-5)

W 2017 r. umorzono należności Funduszu na łączną kwotę 6.731 tys. zł (w wyniku 439 decyzji Prezesa Zarządu), odroczone terminy płatności zaległości na kwotę

<sup>9</sup> wynikających z art. 26 i art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji

<sup>10</sup> 339 tys. zł – projekty bieżące, 1.308 tys. zł – inwestycyjne

<sup>11</sup> skumulowane odpisy na początku 2017 r. - 768.587 tys. zł

główną 610 tys. zł (18 decyzji Prezesa Zarządu) oraz rozłożono na raty zaległości w łącznej kwocie głównej 21.960 tys. zł (280 decyzji Prezesa Zarządu).

Fundusz podejmował działania w celu odzyskania należności w trybie przewidzianym w art. 49, art. 49e, art. 49f ustawy o rehabilitacji.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. w ww. systemie zarejestrowano 46 podmiotów zalegających z wpłatami na PFRON w kwotach przewyższających 1.000 tys. zł. Najwyższa kwota wynosiła 22.021 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 497-506)

Kontrola wybranych losowo 20 decyzji dotyczących ulg w spłacie należności<sup>12</sup> wykazała, że Prezes Zarządu PFRON przyznawał je po analizie zebranego materiału dowodowego, uwzględniając sytuację finansową zobowiązanych podmiotów. Umorzenie zaległości następowało na podstawie art. 49 ust. 5a ustawy o rehabilitacji w sytuacji ich nieściągalności. Pozostałe ulgi przyznawano powołując się na art. 49 ust. 5c ustawy o rehabilitacji, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem pracodawców (zwykle z powodu trudnej sytuacji finansowej) oraz uwzględniając interes publiczny. Decyzje zawierały elementy określone w art. 210 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>13</sup>. Naliczano w nich opłaty prolongacyjne, wymagane przepisem art. 49 ust. 5d ustawy o rehabilitacji i wydawano w terminach określonych w art. 139 Ordynacji podatkowej.

Fundusz, wg. stanu na 31 grudnia 2017 r., prowadził 14.473 spraw windykacyjnych. Łączna kwota dochodzona w tych postępowaniach wynosiła 582.761,9 tys. zł, co stanowiło 79,6% zaległości na koniec roku.

Pan Paweł Teodorczuk, Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Kontroli i Windykacji wyjaśnił, że cała kwota zaległości nie została objęta postępowaniem windykacyjnym, ponieważ postępowanie windykacyjne jest procesem wieloetapowym i uwzględnia się w niej szereg aspektów sprawy, tj. status sprawy, czas przepływu środków finansowych, bieg okresu uprawomocnienia się decyzji, toczące się sprawy w postępowaniu administracyjnym czy przed sądem.

(dowód: akta kontroli str. 507-511)

W wyniku postępowień windykacyjnych odzyskano w 2017 r. należności w kwocie 96.578 tys. zł, tj. 10,3% należności oraz 13,2% zaległości zaewidencjonowanych na koniec 2017 r. (732.074 tys. zł) oraz 16,6% z całej windykowanej kwoty w 2017 r.

Analiza 30 spraw<sup>14</sup>, w których łączna kwota zaległości wynosiła 168.681 tys. zł, tj. 23% wszystkich zaległości (w jednostkowych przypadkach było to od 1.761,8 tys. zł do 29.750 tys. zł) wykazała, że sześć spraw było na etapie postępowania sądowego, 10 spraw postępowania egzekucyjnego, w siedmiu sprawach toczyło się postępowanie upadłościowe<sup>15</sup>, w czterech sprawach windykacja znajdowała się etapie ustalania majątku dłużnika, przed wystawieniem tytułu wykonawczego, w jednym zawarto ugodę na spłatę zadłużenia hipotecznego, w jednym umorzono egzekucję po systematycznych wpłatach dłużnika oraz w jednym wstrzymano windykację po wyroku sądu.

<sup>12</sup> z tego: 5 dotyczyło umorzenia należności, 10 rozłożenia na raty i 5 odroczenia terminu jej płatności, na łączną kwotę 3.537 tys. zł

<sup>13</sup> j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

<sup>14</sup> Kryterium wyboru - wartość należności i długi okres przeterminowania sprawy. Podmioty z listy największych dłużników

<sup>15</sup> Fundusz ujęty był na listach wierzytelności

(dowód: akta kontroli str. 512-527)

W 2017 r. tworzone odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat, w myśl wewnętrznej procedury Funduszu<sup>16</sup>, tj. zachowując siedmioletni okres od zarejestrowanego terminu wymagalności do daty tworzenia odpisu<sup>17</sup>.

Departament Wpłat Funduszu utworzył w 2017 r. odpisy aktualizujące łącznie dla 9.322 podmiotów na kwotę 95.325,3 tys. zł. Kwota odpisów stanowiła 99,3% stanu z roku poprzedniego (95.986,3 tys. zł)<sup>18</sup>. W trakcie roku rozwiązano odpisy aktualizujące dla 5.101 podmiotów na kwotę 69.532,9 tys. zł, co stanowiło 78,3% odpisów rozwiązanych w roku poprzednim (88.783,6 tys. zł)<sup>19</sup> oraz wykorzystano odpisy aktualizujące dla 711 podmiotów na kwotę 27.306,2 tys. zł, co stanowiło 51,5% odpisów wykorzystanych w roku poprzednim (52.992,3 tys. zł)<sup>20</sup>.

Stwierdzono, analizując odpisy aktualizujące dotyczące 30 podmiotów z najwyższym zadłużeniem, że dla 10 z nich odpisów aktualizujących dokonano w 2017 r. W tym dla sześciu przypadków dotyczących wpłat obowiązkowych – odpisów dokonano w trybie cyt. powyżej procedury, tj. dochowując siedmioletni termin. Pozostałe cztery odpisy aktualizujące, które nie dotyczyły wpłat obowiązkowych, zostały dokonane przez Wydział ds. Rachunkowości według zasad przyjętych w procedurze – Polityka Rachunkowości.

W 2017 r. w Funduszu nie było zaległości przedawnionych z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON. W roku poprzednim 2016, zaległości przedawnione wynosiły 25 tys. zł<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 497-506, 512-550)

W wyniku kontroli budżetowej za 2016 r. (kontrola nr P/17/001) Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o wyeliminowanie opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON.

W odpowiedzi na powyższe Fundusz poinformował, że Departament ds. Wpłat zobowiązany został do prowadzenia szczegółowej analizy decyzji niezadekretowanych, przy wykorzystaniu, raz w miesiącu, raportów z systemu NEO. Za realizację zalecenia odpowiedzialnym był Dyrektor Departamentu ds. Wpłat.

Z ustaleń dotyczących tych zagadnień (opisanych wcześniej) wynika, że wniosek NIK jest realizowany, a odpisy aktualizacyjne dokonywane są w terminie 7 miesięcy od terminu wymagalności należności.

(dowód: akta kontroli str. tom V str. 738-742)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>16</sup> uchwała Zarządu Funduszu z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie ewidencji odpisów aktualizujących wartość należności (...)

<sup>17</sup> W próbie analizowanych 30 zaległości znajdowało się 6 przypadków tworzenia w 2017 r. odpisu aktualizującego z tytułu obowiązkowych wpłat. We wszystkich tych przypadkach działano zgodnie z przedmiotową procedurą – dokonując odpisu po upływie 8 miesięcy od terminu wymagalności. W 4 przypadkach gdzie w 2017 r. odpisy aktualizujące były tworzone przez Wydział Finansowo-Księgowy (dla zaległości z innych tytułów) działano zgodnie z procedurą przewidzianą w Polityce rachunkowości.

<sup>18</sup> Zgodnie z cyt. uchwałą Zarządu z dnia 29 marca 2017 r. Departament Wpłat przedkładał Zarządowi, co kwartał informacje/raporty o stanie odpisów aktualizujących.

<sup>19</sup> Rozwiązanie odpisu zgodnie z cyt. uchwałą następowało w przypadku dokonania wpłaty przez zobowiązany podmiot lub innego zmniejszenia należności.

<sup>20</sup> Wykorzystanie odpisu zgodnie z cyt. uchwałą następowało w przypadku braku możliwości ściągnięcia należności (np. likwidacja jednostki i brak następcy prawnego, zakończenie postępowań upadłościowych lub restrukturyzacyjnych, decyzja o umorzeniu należności, braku możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie, nieściągalności należności (podano różnych 8 przypadków).

<sup>21</sup> Fundusz nie prowadzi żadnej sprawozdawczości w przedmiotowym zakresie. W sprawie zaległości na 2017 r. stosowne wyjaśnienia złożył Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Kontroli i Windykacji. Dane w sprawie przedawnionych zaległości w roku poprzednim – 25 tys. zł wynikają z wystąpienia pokontrolnego NIK: KPS.410.001.06.2017, kontrola P/17/001, str. 5.

## 1.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego.

Plan finansowy Funduszu po zmianach (na koniec 2017 r.) obejmował koszty ogółem w kwocie 5.088.734 tys. zł. Wykonanie kosztów w 2017 r. wynosiło 5.002.268 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu i było wyższe o 281.988 tys. zł (o 5,97%) od kosztów roku 2016.

(dowód: akta kontroli: tom II str. 2-3, 15-62, 63-70, 506-535 tom III str. 603-610)

Wśród nich, największe były koszty wykonania zadań – 4.675.504,3 tys. zł (93,5% kosztów Funduszu ogółem), które były wyższe o 5,9% od takich kosztów, poniesionych w 2016 r.

Wykonane koszty bieżące (administracyjne) – bez wydatków inwestycyjnych – stanowiły 6% poniesionych kosztów ogółem, wynosiły 298.763,9<sup>22</sup> tys. zł i były wyższe od takich kosztów w 2016 r. o 0,4%.

Wydatki inwestycyjne (usługi i zakupy inwestycyjne) w 2017 r. wynosiły 27.817,6 tys. zł (0,5% kosztów ogółem) i były wyższe o 323,9% od takich wydatków, poniesionych w 2016 r. Tak znaczna różnica wynikała głównie z niewielkiej realizacji takich wydatków w 2016 r. ze względu na fakt, iż wykonanie części zadań zostało wstrzymane, anulowane lub odłożone w czasie.

W latach 2014-2017 wykonanie kosztów ogółem Funduszu ukształtowało się na zbliżonym poziomie i wynosiło od 4.600.150 tys. zł w 2015 r. do 5.002.267,8 tys. zł w 2017 r.

Koszty wykonania zadań w okresie 2015-2017 sukcesywnie wzrastały: od 4.270.095 tys. zł do 4.675.504,3 tys. zł. Koszty wykonania zadań w 2014 r. były na poziomie kosztów 2016 r.

W okresie 2014-2017 najwyższe koszty bieżące odnotowano w 2015 r. (327.486,4 tys. zł), w pozostałych latach wykazywały tendencję wzrostową, od 296.973,9 tys. zł do 326.581,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-3;12)

Szczegółowym badaniem objęto próbę w kwocie 36.630,3 tys. zł, wylosowaną spośród kosztów bieżących i wydatków inwestycyjnych. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych, dotyczących kosztów bieżących i wydatków inwestycyjnych Funduszu, z wyłączeniem kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń oraz kosztów odpisów aktualizujących należności.

Próba została wylosowana metodą MUS<sup>23</sup> spośród 4.331 zapisów księgowych o wartości 66.767,2 tys. zł i stanowiła 55% tej populacji.

Badaniem objęto wylosowanych 60 dowodów księgowych, dotyczących: kosztów bieżących (10.656,7 tys. zł) i wydatków inwestycyjnych (25.973,6 tys. zł).

<sup>22</sup> Koszty bieżące obejmowały: koszty funkcjonowania – 294.540,5 tys. zł, wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (§ 3020) – 3.706,4 tys. zł, koszty bieżące – projektu Polska Cyfrowa – 517, 0 tys. zł (koszty bieżące projektu ujęte w paragrafach z 4 cyfrą 7 – 437,5 tys. zł i z 4 cyfrą 9 – 79,5 tys. zł.)

Koszty funkcjonowania obejmowały m.ni: amortyzację – 12.186,2 tys. zł oraz odpisy aktualizujące należności – 173.058,8 tys. zł. Koszty funkcjonowania nie uwzględniają kosztów sklasyfikowanych w paragrafach kosztów bieżących z 4 cyfrą 9, gdyż zostały one zaliczone do kosztów projektu Polska Cyfrowa (294.620 tys. zł – 79,5 tys. zł = 294.540,5 tys. zł)

<sup>23</sup> Losowania dokonano przy pomocy narzędzia Pomocnik Kontrolera uwzględniając następujące parametry losowania: próg istotności - 2,0% wartości populacji, błąd badania - 0,75, ryzyko statystyczne -30%.

Ponadto, w ramach doboru celowego, badaniem szczegółowym objęto koszty w kwocie 1.281,9 tys. zł (100%), poniesione w roku 2017 w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, dofinansowane środkami z UE.

Analiza ww. kosztów wykazała, że zostały one poniesione prawidłowo, zgodnie z planem finansowym, na zadania realizowane przez Fundusz, a płatności z tego tytułu dokonywane były terminowo.

Koszty ponoszone w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa zostały należycie udokumentowane i były zgodne z kategoriami kosztów wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie projektu. Zostały one poniesione w okresie kwalifikowalności przez podmiot, z którym została zawarta umowa o dofinansowanie projektu (przez beneficjenta).

(dowód: akta kontroli tom II str. 169-171, 504-505)

Dla oceny prawidłowości stosowania procedur udzielania zamówień publicznych, szczegółowym badaniom poddano cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>24</sup>, w tym:

- trzy postępowania (dwa w trybie przetargu nieograniczonego, a jedno – w trybie z wolnej ręki ze względu na brak ofert w pierwszych dwóch postępowaniach), przeprowadzone w związku z dostawą kart podarunkowych dla pracowników Funduszu, oraz

- postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było: *Kompleksowe wytworzenie i wdrożenie systemu informatycznego, który usprawni osobom niepełnosprawnym i podmiotom działającym na ich rzecz proces aplikowania o środki PFRON będące w gestii jednostek samorządowych, w ramach projektu „System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, Oś Priorytetowa 2 „E-administracja i otwarty urząd”, Działanie 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych*.

W badanych przypadkach nie stwierdzono naruszeń przepisów cyt. ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w tym naruszeń mających wpływ na wynik postępowania.

Analizą objęto również jedno postępowanie (dobór celowy z rejestru zamówień) o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 30 tys. zł, dotyczące dostawy i montażu 220 sztuk regałów metalowych. Stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z wprowadzonym przez Zarząd PFRON, w dniu 28 lutego 2017 r. *Regulaminem udzielania zamówień publicznych w PFRON*, w tym zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro.

(dowód: akta kontroli: str. tom I 281-321, 322-494)

W celu oceny prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych badaniem objęto wydatki w kwocie 31.891,6 tys. zł, natomiast pod kątem zasadności wyłączenia stosowania przepisów cyt. ustawy *Prawo zamówień publicznych* zbadano wydatki w wysokości 608,3 tys. zł.

W wyniku ww. analiz, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom III str. 567-576)

W 2017 r. Fundusz otrzymał z budżetu państwa dotację celową w kwocie 773.860 tys. zł, z czego wykorzystał kwotę 771.190,7 tys. zł. Niewykorzystana część dotacji została zwrócona na rachunek Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w dniu 27 grudnia 2017 r. Środkami dotacji dofinansowane zostały dwa ustawowe zadania Funduszu, tj. dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

niepełnosprawnych i rekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywizacji zawodowej.

Realizację ustawowych zadań Funduszu opisano w pkt. 1.4. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 78-85)

W 2017 r. Fundusz realizował 2 projekty, dofinansowane środkami z UE.

W ramach Działania 2.1. *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (PO PC), realizował projekt pn. „System obsługi wsparcia finansowego ze środków PFRON”<sup>25</sup>, na który wydatkowano 1.281,8 tys. zł.

Od października 2017 r. w ramach Działania 4.3. *Współpraca ponadnarodowa* Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Fundusz realizował projekt dofinansowany środkami UE pn. *Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją – jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce*, ponosząc wydatki w wysokości 133,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 249-505)

Na zadania inwestycyjne własne (wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne) wydatkowano 27.818 tys. zł (54% planu), w tym 764,8 tys. zł – w ramach PO PC (9% planu).

Wydatki te (poza PO PC), dotyczyły przede wszystkim zakupów i modyfikacji systemów informatycznych PFRON, realizowanych przez Departament ds. Teleinformatyki. Sfinansowano nimi 12 zadań (na 14 planowanych) na kwotę 26.439,7 tys. zł (63% planu).

Departament ds. Teleinformatyki zrealizował w pełnym zakresie dziewięć zadań, w tym (największe): dostawę infrastruktury teleinformatycznej (serwery, macierze, przełączniki SAN); zakup zestawów komputerowych (stacjonarnych i laptopów); zakup dokumentacji SODIR, sieci firewall; modyfikacja Systemu Obsługi Finansowej, modyfikacja i rozwój systemu NEO.

Trzy zadania inwestycyjne<sup>26</sup> wykonano częściowo, natomiast nie podjęto realizacji dwóch planowanych zadań<sup>27</sup>.

Pan Damian Dynda, Dyrektor Departamentu ds. Teleinformatyki PFRON wyjaśnił, że częściowa realizacja dwóch zadań – nie spowodowała negatywnych skutków, zaś trzeciego zadania – wynikała z braku możliwości dokładnego zaplanowania kosztów oraz opóźnień z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W kwestii niezrealizowania dwóch zadań inwestycyjnych Dyrektor wskazał, że zrezygnowano z dodatkowej rozbudowy fizycznej warstwy sieciowej oraz wstrzymano zakup sieci core, gdyż powstała możliwość uruchomienia zapasowej infrastruktury oraz zmianie uległa koncepcja powstania zapasowego centrum przetwarzania danych (serwerowni). Podkreślił, że odłożenie w czasie tych zakupów nie wpłynie negatywnie na zapewnienie infrastruktury dla kluczowych systemów Funduszu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-3, 151-159)

Na koniec 2017 r. zobowiązania niewymagalne Funduszu wynosiły 75.713,1 tys. zł i były wyższe o 2.023,7 tys. zł (o 2,7%) od zobowiązań na koniec 2016 r.

<sup>25</sup> Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 31 października 2016 r. do umowy POPC.02.01.00-0012/15-03, PFRON przejął prawa i obowiązki beneficjenta w celu dalszej samodzielnej realizacji projektu.

<sup>26</sup> Były to: modyfikacja SODIR – wydatki wykonane 1.027,3 tys. zł (co stanowiło 20,9% planu), inne zakupy inwestycyjne (rezerwa) – 53,6 tys. zł (51,9% planu), inne zakupy inwestycyjne WNIIP w tym oprogramowania i licencje – 446,1 tys. zł (25,4% planu).

<sup>27</sup> Były to: zakup sieci core i zakup sieci strukturalnej, na które zaplanowano środki odpowiednio: 3.190,7 tys. zł i 26,0 tys. zł.

Na koniec 2017 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych, a w trakcie roku nie ponosił kosztów odsetek z tytułu nieterminowo regulowanych zobowiązań<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II str. 221-248)

W 2017 r. Fundusz nie zaciągał kredytów lub pożyczek<sup>29</sup>. Jak wyjaśniła Pani Barbara Engel, Dyrektor Departamentu ds. Finansowych PFRON, w 2017 r. Funduszowi nie umarzano kredytów lub pożyczek, ponieważ w poprzednich latach nie zaciągano takowych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 542-543)

Na koniec 2017 r. wniosków poprawnie zweryfikowanych przez Fundusz dotyczących dopłat do wynagrodzeń i refundacji składek, lecz przewidzianych do wypłaty w 2018 r., było 29.387 na kwotę 193.844,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 576-588)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. PFRON przekazał pracownikom elektroniczne karty podarunkowe. Karty te zostały doładowane środkami finansowymi Funduszu w 2 transzach:

- transza 1 – w listopadzie – środki po 2.000 zł dla pracownika (część pracowników z niższym stażem pracy otrzymała karty o niższej wartości doładowania). Koszt doładowań kart tej transzy wynosił 1.700 tys. zł,

- transza 2 – w grudniu – środki po 2.050 zł dla pracownika (część osób z niższym stażem pracy otrzymała karty o niższej wartości doładowania). Koszt doładowań kart tej transzy wyniósł 1.767,8 tys. zł.

Za dostarczenie kart do PFRON, dostawca naliczył koszty w kwocie 2,1 tys. zł. Łączne koszty zakupu kart w 2017 r. wynosiły 3.470 tys. zł.

Zakup i doładowania elektronicznych kart podarunkowych sfinansowano ze środków PFRON w ramach § 3020 – *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń*.

Wydatki dotyczące kart podarunkowych zostały opodatkowane i oskładkowane składkami ZUS. Karty podarunkowe były honorowane w placówkach handlowo-usługowych oraz umożliwiały podjęcie gotówki w bankomatach.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ustawa o rehabilitacji nie przewiduje finansowania ze środków Funduszu tego rodzaju kosztów. Miały one charakter wynagrodzenia dla pracowników Funduszu i w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie powinny być ponoszone w ramach paragrafu 3020 klasyfikacji budżetowej, który obejmuje świadczenia na rzecz osób fizycznych (wypłaty pieniężne oraz wartość świadczeń w naturze) niezaliczane do wynagrodzeń. Przykładowy katalog tych świadczeń określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>30</sup>. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podstawa dokonywania takich wydatków wynikać musi jednak z przepisu prawa materialnego.

<sup>28</sup> Kwota odsetek 53,3 tys. zł ujętych w § 4580 „Pozostałe odsetki” dotyczyła przede wszystkim odsetek wypłaconych z tytułu zwrotu wadliwych i zabezpieczeń należytego wykonania umów, pobranych w trybie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

<sup>29</sup> W świetle przepisu art. 46 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Fundusz nie mógł zaciągać kredytów lub pożyczek, gdyż nie zostały one wskazane jako źródła przychodów.

<sup>30</sup> j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

Fundusz nie wskazał materialno-prawnej podstawy dla takich wydatków, przedkładając jedynie pismo Dyrektora Generalnego Funduszu, określające wartość doładowań kart w zależności od okresów zatrudnienia i statusu pracownika.

(dowód: akta kontroli tom II str. 86-112, tom III str. 301-310)

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., że świadczenie w postaci kart podarunkowych nie stanowiło wynagrodzenia pracownika za wykonaną pracę, ani też nie było nagrodą kwartalną lub specjalną za szczególne osiągnięcia i efektywność powierzonych zadań. Dlatego też nie jest finansowane z funduszu wynagrodzeń pracowniczych, a jako wydatek osobowy niezaliczany do wynagrodzeń. Świadczenie od pracodawcy w postaci kart podarunkowych jest powszechnie stosowaną formą budowania pozytywnych realizacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem oraz więzi lojalności pracownika wobec pracodawcy. Fundusz nie ma możliwości uwzględnienia zakupu kart podarunkowych w ramach funduszu wynagrodzeń, nie tylko z uwagi na charakter tego świadczenia, ale również z powodu iż zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, PFRON ma zerowy wskaźnik wzrostu wynagrodzeń. Zakup kart podarunkowych ujmowany był w § 3020 w projekcie planu finansowego PFRON, który to plan zatwierdziła Rada Ministrów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575)

2. W 2017 r. koszty doładowań (zasileń) kart podarunkowych dla pracowników PFRON w kwocie łącznej 3.467,8 tys. zł oraz inne świadczenia wypłacone pracownikom w ramach § 3020 (np. zakup okularów korekcyjnych i świadczenia wynikające z przepisów BHP) w kwocie 238,6 tys. zł, zostały ujęte w planie finansowym i w sprawozdaniach budżetowych Funduszu, jako *Transfery na rzecz ludności*. Koszty te nie stanowiły wydatków bieżących Funduszu.

W ocenie NIK, koszty świadczeń wypłaconych pracownikom poniesione w ramach § 3020, powinny stanowić koszty bieżące Funduszu. Ujęcie tych kosztów, jako *transfery na rzecz ludności*, wprowadza w błąd odbiorców sprawozdań, gdyż taka ich prezentacja może być rozumiana jako koszty poniesione na rzecz osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-3, 15, 63-77, tom III str. 602-610)

Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.) § 3020 zalicza się grupy wydatków „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Karty doładowań kart podarunkowych dla pracowników, jako wypłaty pieniężne niezaliczone do wynagrodzeń zaklasyfikowano do § 3020. Pomimo, że wydatki ujęte w § 3020 są wykazywane w planie finansowym w ramach transferów na rzecz ludności to są uwzględniane przy ustalaniu poziomu planowanych i wykonanych kosztów własnych obsługi działalności Funduszu. W Planie finansowym PFRON w ramach transferów na rzecz ludności „wydatki niezaliczane do wynagrodzeń” czyli § 3020 wykazywany jest jako odrębna pozycja planu, dlatego też prawdopodobieństwo zaklasyfikowania tych wydatków jako poniesione na rzecz osób niepełnosprawnych nie znajduje uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575)

3. W 2017 r. ze środków Funduszu w ramach § 4280 – *Zakup usług zdrowotnych*, dla części pracowników PFRON<sup>31</sup>, finansowano koszty dodatkowych usług zdrowotnych świadczonych przez podmioty zewnętrzne. Łączne koszty tych usług w 2017 r. wynosiły 514,4 tys. zł.

NIK stwierdza, że ustawa o rehabilitacji nie przewiduje możliwości ponoszenia ze środków Funduszu tego rodzaju kosztów na rzecz pracowników. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych Fundusz w ramach tego paragrafu mógłby finansować wydatki z zakresu medycyny pracy obejmujące badania wstępne, okresowe i profilaktyczne pracowników.

(dowód: akta kontroli tom II str. 106-140, tom III str. 273-300)

Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., że środki Funduszu na zakup usług zdrowotnych dla pracowników wydatkowano na podstawie Planu finansowego Funduszu zatwierdzonego ustawą budżetową na dany rok. Zgodnie z § 40 ust. 1 zarządzenia nr 82/2016 Prezesa Zarządu PFRON z dnia 17.10.2016 r. w sprawie Regulaminu pracy PFRON, pracodawca może objąć pracownika, za jego zgodą, podstawową opieką zdrowotną, finansowaną ze środków Funduszu. W takiej sytuacji pracownik zobowiązany jest pokryć związane z tym opłaty o charakterze publicznym (podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenie). Zastępca Prezesa wskazał, iż jednostki sektora finansów publicznych powszechnie korzystają z tego typu usług dbając w ten sposób o profilaktykę zdrowia pracowników. Objęcie pracowników opieką zdrowotną, przekłada się w Funduszu na większą efektywność pracy i mniejszą liczbę zasiłków chorobowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575)

4. Błędnie klasyfikowano następujące koszty i wydatki Funduszu:

- usługi dotyczące przystosowania oraz asysty technicznej i konserwacji narzędzia elektronicznego „Generatora Wniosków i Systemu Ewidencji Godzin Wsparcia”<sup>32</sup> wynikające z 39 faktur w łącznej kwocie 568,5 tys. zł zaklasyfikowano do § 6260 *Dotacje z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych*. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>33</sup>, koszty tych usług powinny zostać ujęte w § 4300 *Zakup usług pozostałych*;
- koszty usług opracowania dokumentacji systemu SODIR wynikające z 3 faktur o łącznej wartości 4.428,0 tys. zł zaklasyfikowano do § 6120 *Wydatki na zakupy inwestycyjne państwowych funduszy celowych*. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, koszty te powinny zostać ujęte w § 6110 *Wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych*;
- koszty wykonania instalacji odgromowej budynku PFRON w kwocie 75 tys. zł zaklasyfikowano do § 6120 *Wydatki na zakupy inwestycyjne państwowych funduszy celowych*. Zgodnie z ww. rozporządzeniem koszty te powinny zostać ujęte w § 6110 *Wydatki inwestycyjne państwowych funduszy celowych*.

<sup>31</sup> Dla pracowników, którzy wyrazili wolę korzystania z dodatkowych usług zdrowotnych. Od kosztów tych usług były naliczone składki ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych opłacane w części przez pracowników. Z tych powodów nie wszyscy pracownicy korzystali z dodatkowych usług zdrowotnych.

<sup>32</sup> Narzędzie to pozwala organizacjom pozarządowym składać wnioski do organizowanych przez PFRON konkursów na tzw. zadania zlecone. Narzędzie wykorzystywane było także przez PFRON do oceny złożonych wniosków oraz do komunikacji z organizacjami pozarządowymi w zakresie prowadzonych postępowań konkursowych.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., że:

- w zakresie wydatków dotyczących Generatora Wniosków – beneficjentami pożytków wynikających z istnienia tego narzędzia są organizacje pozarządowe. W Generatorze Wniosków oraz w Systemie EGW, wszelkie dane wprowadzane są i uzupełniane są przez pracowników organizacji pozarządowych. System dzięki wprowadzonym funkcjonalnościom wspiera zleceniobiorców w realizacji projektów, usprawnia monitorowanie i rozliczanie obniżając koszty realizacji projektów. Generator Wniosków oraz aplikacja EGW dedykowana jest tylko i wyłącznie do projektów realizowanych w ramach zadań zlecanych. Rozwój i przystosowanie systemów to zadania z zakresu realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych. PFRON wchodzi w posiadanie kodów źródłowych i dokumentacji aplikacji oraz autorskich praw majątkowych do ww. systemów. Dlatego też, koszty związane z rozwojem, przystosowaniem i utrzymaniem oraz asystą techniczną i konserwacją narzędzia elektronicznego Systemów EGW i GW zostały zaksięgowane w § 6260 dotyczącym realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych, a nie w § 4300 – Zakup usług pozostałych. W ramach zakupu usług pozostałych przewidziane są usługi w zakresie przetwarzania danych, ale nie oddają one przedmiotowo i rodzajowo charakteru wydatków ponoszonych przez PFRON w związku z funkcjonowaniem przedmiotowych systemów.

Zastępca Prezesa stwierdził, że prawidłowość planowanych wydatków w § 6260 w zakresie wydatków dotyczących Generatora Wniosków i Ewidencji Godzin Wsparcia, była weryfikowana przez Ministra Finansów w ramach procedury dotyczącej zmiany w planie finansowym PFRON polegających na przeniesieniu kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu;

- w zakresie wydatków dotyczących dokumentacji SODIR – Fundusz stoi na stanowisku, iż wydatki zostały zakwalifikowane poprawnie w § 6120, ponieważ faktury dotyczyły zakupu dokumentacji systemowej w związku z powyższym zostały zakwalifikowane w § 6120. Opis na dowodzie księgowym sporządzony w sposób nieprecyzyjny przez pracownika jednostki merytorycznej może mylnie wskazywać na zakup usługi, jednakże Fundusz dokonał zakupu dokumentacji systemowej. System ten jest systemem dedykowanym a nie ogólnodostępnym, dlatego też, aby Fundusz mógł dokonać zakupu dokumentacji musiała ona zostać uprzednio sporządzona;
- w zakresie wydatków dotyczących wykonania instalacji odgromowej – Fundusz stoi na stanowisku, iż wydatek został zakwalifikowany poprawnie w § 6120, ponieważ koszt wykonania instalacji odgromowej zwiększa wartość budynku. Środek trwały został uprzednio zaewidencjonowany jako zakup inwestycji w § 6120.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575)

### 1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych PFRON na koniec 2017 r. wynosił 409.045,3 tys. zł.

Na tę kwotę składały się:

- środki przekazane Ministrowi Finansów: w depozyt overnight (OVN) - kwota 158.466,6 tys. zł oraz w depozyt terminowy - kwota 250.000 tys. zł,
- środki pieniężne nie podlegające konsolidacji finansów publicznych, tj. rachunek ZFŚS - kwota 578,7 tys. zł.

Średnia dzienna środków lokowanych i przekazanych w zarządzanie z 12 miesięcy 2017 r. wynosiła 349.565,5 tys. zł.

Środki finansowe Funduszu w 2017 r. lokowane były w depozyt terminowy na okres od 7 do 78 dni i założono łącznie 64 lokaty.

Dokonywanie lokat i przekazywanie wolnych środków w zarządzanie MF nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków PFRON na cele i zadania ustawowe.

Przychody z tytułu odsetek od depozytów OVN i depozytów terminowych wyniosły w 2017 roku 3.440,6 tys. zł.

Okres na jaki przekazywano wolne środki pieniężne na tworzenie depozytów terminowych wynikał z potrzeb finansowych Funduszu oraz z właściwego zarządzania płynnością finansową i w oparciu o wewnętrzne regulacje<sup>34</sup>. Stan wolnych środków w relacji do kosztów Funduszu był uzasadniony i wynikał z potrzeb realizacji celów Funduszu.

W 2017 r. nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań Funduszu po terminie płatności oraz przypadki rozwiązania depozytu terminowego i wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Wolne środki, z zastrzeżeniem dla środków dotacji, lokowano z zachowaniem przepisów art. 48 ust. 1 i art. 78d ust. 2 ustawy o finansach, a także zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 1-57)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Fundusz upoważnił Bank Gospodarstwa Krajowego (bank prowadzący obsługę Funduszu) do autoinwestowania środków na rachunku przeznaczonym do obsługi dotacji z budżetu państwa (tzw. depozyt overnight), w sytuacji kiedy z art. 48 ust. 1 oraz art. 78d ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że środki pochodzące z dotacji z budżetu nie mogą być lokowane.

Z tego tytułu osiągnięto w 2017 r. odsetki w wysokości 6.582,45 zł, które przekazano na rachunek MRPiS.

(dowód: akta kontroli tom. IV str. 58-94)

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił w tej sprawie, że w świetle art. 10 ustawy o finansach publicznych - brak objęcia oprocentowaniem środków zgromadzonych na rachunku bankowym przeznaczonym do obsługi dotacji z budżetu państwa, stanowiłby naruszenie zasady gospodarności wykonywania budżetu państwa, gdyż uszczuplałoby dochody budżetu. Odsetki od tych środków nie stanowią przychodów PFRON (określonych w art. 46 ustawy o rehabilitacji), lecz są przekazywane przez Fundusz na rachunek bankowy dysponenta części budżetowej (tj. ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego).

<sup>34</sup> pkt. 6.1.9. Instrukcji nr: I-8.2.3-03 pn. Kontrola wydatków oraz przygotowywanie sprawozdań z wykonania planu finansowego

<sup>35</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1864.

Opis stanu  
faktycznego

#### 1.4. Realizacja zadań państwowego funduszu celowego

Fundusz w ramach planu w układzie zadaniowym na 2017 r. zaplanował realizację zadań, podzadań i działań dla dwóch funkcji państwa tj. funkcji 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny<sup>36</sup> oraz funkcji 14 Rynek pracy<sup>37</sup>. Były one zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy o rehabilitacji oraz spójne z zadaniami wykazywanymi w innych sprawozdaniach z działalności funduszu.

Funkcja 13 obejmowała jedno zadanie tj. 13.1 Pomoc i integracja społeczna i jedno podzadanie, tj. 13.1.3 Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych. W ramach tego podzadania realizowano 3 działania.

Funkcja 14 obejmowała jedno zadanie, tj. 14.1 Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu i jedno podzadanie, tj. 14.1.5 Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. W ramach tego podzadania realizowano 3 działania.

Cele i mierniki wykazywane w planie w układzie zadaniowym zdefiniowane zostały przez MRPiPS.

Miernikiem zadania 13.1 był stosunek liczby osób korzystających z pomocy niepieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej (w %).

Miernikiem podzadania 13.1.3 była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji. Podzadanie to obejmowało działania zbieżne ze wskazanymi ustawowymi zadaniami Funduszu, a w tym działanie obejmujące finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz - art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o rehabilitacji (działanie nr 13.1.3.2.3). Tym samym miernik przyjęty dla podzadania obejmował także to działanie.

Miernikiem zadania 14.1 był wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Miernikiem podzadania 14.1.5 była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej.

Wydatki na zadanie 13.1 i podzadanie 13.1.3 zrealizowano w wysokości 1.277.127,8 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach.

Wydatki na zadanie 14.1 i podzadanie 14.1.5 zrealizowano w wysokości 3.725.140 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach.

Miernik podzadania 13.1.3 zaplanowano na poziomie 943.606 osób, a osiągnięto na poziomie 887.189 osób objętych wsparciem, co stanowiło 94%. Wpływ na niższy poziom realizacji miernika miał fakt, iż zadania z zakresu rehabilitacji społecznej realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, które samodzielnie w formie uchwały określają zadania, na które przeznaczają środki PFRON oraz ich wysokość zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

W ww. działaniu polegającym na finansowaniu w części lub całości badań, ekspertyz i analiz (działanie nr 13.1.3.2.3) pomimo wykazania ponoszenia kosztów tego zadania w latach 2014-2017 (w tym w 2017 r. w wysokości 2.020,5 tys. zł) wykazywano realizację miernika na poziomie 0 (zero) osób niepełnosprawnych objętych wsparciem dla poprawy życia społecznego i zawodowego.

<sup>36</sup> funkcja obejmuje działalność w zakresie zabezpieczania obywateli w sferze socjalnej oraz opieki nad dzieckiem i rodziną

<sup>37</sup> funkcja obejmuje działalność w zakresie wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu

Miernik podzadania 14.1 zaplanowano na poziomie 394.733 osób niepełnosprawnych objętych wsparciem, a osiągnięto na poziomie 390.706 osób, co stanowiło 99% planu. Wpływ na nieznacznie niższy poziom realizacji miernika miała, oprócz wskazanej w podzadaniu 13.1.3 kompetencji jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o przeznaczeniu środków, także zmiana przepisu ustępu 6a w art. 26b ustawy o rehabilitacji, umożliwiającego uzyskanie dofinansowania do wygrozdzenia pracownika, którego niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia u pracodawcy ubiegającego się o miesięczne dofinansowanie.

W Funduszu, zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą, prowadzony był monitoring stopnia realizacji wydatków oraz osiąganych wartości mierników dla podzadań i działań (w cyklu kwartalnym). 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.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4-5, 8-11, 17-43, tom III str. 587, tom V str. 687-731)

Fundusz w 2017 r., w ramach ww. dwóch funkcji państwa, realizował trzynaście opisanych niżej zadań, wynikających z ustawy o rehabilitacji<sup>38</sup>.

1. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych - art. 26a ustawy o rehabilitacji.

Na realizację tego zadania wydatkowano środki w kwocie 3.172.468 tys. zł, co stanowiło 63,4% ogółu wydatków, w tym 716.860 tys. zł (22,6%) pochodziło z dotacji celowej budżetu państwa, przekazanej przez MRPiPS<sup>39</sup>.

W 2017 r. z dofinansowań skorzystało 36.599 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 345.595 osób niepełnosprawnych.

W 2017 r. w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji, zostało zarejestrowanych 5.883 nowych pracodawców i 13.962 niepełnosprawnych pracowników, których wynagrodzenia dofinansowane zostały w kwocie 74.188,87 tys. zł.

Koszt realizacji tego zadania, w relacji do roku poprzedniego, wzrósł o 7% (wykonanie 2.964.945 tys. zł). Przyczyną tego wzrostu była zmiana przepisów dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania do wygrozdzenia pracownika, którego niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia.

Analiza danych dotyczących 15 podmiotów (w tym 8 zarejestrowanych w 2017 r.) ubiegających się o dofinansowanie wynagrodzeń dla łącznie 91 pracowników niepełnosprawnych, na kwotę 1.170.6 tys. zł wykazała, że pracodawcy składali wymagane przepisem art. 26c ustawy o rehabilitacji miesięczne informacje o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych oraz wnioski o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dany miesiąc<sup>40</sup>. Dokumenty składano elektronicznie w systemie

<sup>38</sup> chronologia w porządku wg. kwot malejących wykonania planu finansowego w 2017 r., tj. od 3.172.468 tys. zł do 8 tys. zł.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> wg. wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych Dz. U. z 2016 r. poz. 951

SODIR. Kwoty dofinansowania były zgodne z określonymi w art. 26a ust. 1 ustawy o rehabilitacji i wynikały z wykazanego stopnia niepełnosprawności pracowników.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 15-156, tom IV str. 97-135, tom V str. 732-737)

2. Przelewy redystrybucyjne. Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez samorządy powiatowe i wojewódzkie.

Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane były przez 380 powiatów oraz 16 województw.

Podział środków przypadający ww. jednostkom samorządu terytorialnego został dokonany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 roku w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym<sup>41</sup>.

Samorządy powiatowe i wojewódzkie ze środków PFRON wydatkowały na ten cel kwotę 928.195 tys. zł, co stanowiło 99,8% wielkości planowanej oraz 18,6% wszystkich wydatków Funduszu.

Wydatki te były o 1% wyższe od wykonania roku poprzedniego (920.428 tys. zł).

Środkami Funduszu w samorządach powiatowych dofinansowano m.in. koszty:

- wyposażenia stanowisk pracy dla 776 osób niepełnosprawnych (29.646 tys. zł),
- tworzenia 2 warsztatów terapii zajęciowej (422,5 tys. zł) oraz kosztów działania 711 takich warsztatów w 360 powiatach (427.684 tys. zł), których uczestnikami było 27.097 osób niepełnosprawnych;
- zaopatrzenia 178.588 osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (147.433,5 tys. zł);
- likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, dla 16.784 osób niepełnosprawnych (60.504 tys. zł);
- turnusów rehabilitacyjnych, z których skorzystało 61.478 osób niepełnosprawnych (59.827 tys. zł).

Środkami Funduszu w samorządach wojewódzkich dofinansowano m.in. koszty:

- tworzenia 6 zakładów aktywności zawodowej (art.35 ust.1 pkt 6) na kwotę 1.809 tys. zł oraz dofinansowania działalności 107 takich zakładów na kwotę 83.250 tys. zł;
- dofinansowania robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych (art.35 ust.1 pkt 5) na kwotę 42.336 tys. zł dla 161 podmiotów (inwestorów),
- zadań zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (art.36 ust.4) na kwotę 13.853 tys. zł dla 567 podmiotów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom IV str. 136-227, tom V str. 732-737)

Kontrola terminowości przekazywania środków przez Fundusz samorządom w dwóch wybranych miesiącach (tj. w maju i wrześniu) wykazała, że wnioski o wypłatę środków realizowane były przez PFRON najpóźniej w szóstym dniu od rejestracji wniosku, tj. w terminie wskazanym w § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym (14 dni od daty zarejestrowania wniosków w PFRON). Środki przekazywane były na wyodrębniony rachunek

---

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.

bankowy, którego stan wykazywany był na załączanych do wniosków wyciągach bankowych. Kwoty wykazywane przez samorządy we wnioskach powiększane były przez Fundusz o koszty realizacji zadań w wysokości 2,5%.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-11, tom IV str. 136-218)

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu - w sprawie automatycznego naliczania kosztów obsługi tych zadań oraz sposobu ich weryfikacji pod kątem faktycznego ponoszenia i wysokości wyjaśnił, że przekazywanie środków ma formę zaliczek, a ich rzeczywista wysokość będzie weryfikowana przez Departament ds. Kontroli i Windykacji Biura podczas kontroli realizacji zadań ustawowych w samorządach.

Wskazane zagadnienie było także przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2017 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi (kontrola nr I/17/004) i na tej podstawie sformułowano wniosek pokontrolny o podjęcie działań, które umożliwią PFRON prawidłowe rozliczanie kosztów obsługi realizowanych przez powiaty zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, w tym ewentualne zainicjowanie zmian legislacyjnych.

Fundusz w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne podał, że wniosek zrealizowano poprzez podjęcie działań zmierzających do zmian legislacyjnych dotyczących ustawy o rehabilitacji poprzez skierowanie wniosków w tej sprawie do Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Opisano dalsze postępowanie w tej sprawie. Wskazano, że proces legislacyjny trwa.

Poinformowano także, że podjęto działania aby rozszerzyć obowiązki sprawozdawcze jednostek samorządu w celu wykazywania przez nie szczegółowego rozliczenia wydatków związanych z kosztami – począwszy od 2018 r.

Analiza dwóch wniosków o przekazanie środków w pierwszym kwartale 2018 r. wykazała, że koszty wykonania zadań dla jednostek samorządu terytorialnego naliczane były tak jak w roku 2017, tj. w wysokości 2,5%, co oznacza, cel wynikający z wniosku NIK nie został dotychczas osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. tom II 1-11, 544-575, tom IV 221-227, tom V str. 732-742)

3. Zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym – art. 36 ustawy.

Na realizację tego zadania wydatkowano 242.914 tys. zł, co stanowiło 98% planu po zmianach. Wykonanie było jednocześnie o 17% wyższe od wykonania roku poprzedniego (207103 tys. zł). Wynikało to ze zwiększenia planu tych wydatków w trakcie roku budżetowego (za zgodą Ministra Finansów plan zwiększono ze 190.000 tys. zł do 246.981 tys. zł).

Rodzaje zadań, które mogą być zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym wskazane zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 roku w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Dz.U.2016.1945 j.t.

Analizie poddano realizację jednego z czterech ogłoszonych w 2017 r. konkursów, tj. Samodzielni i skuteczni. Kontrola prawidłowości przeprowadzenia konkursu wykazała, że Fundusz przestrzegał regulacji określonych w przepisach art. 13 oraz art. 15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>43</sup>. Oceny wniosków dokonano zgodnie z „Zasadami wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON”<sup>44</sup>; cele projektów, które uzyskały dofinansowanie ze środków PFRON były zgodne z celem programu wskazanym w ogłoszeniu o konkursie<sup>45</sup>. Kontrola realizacji trzech zawartych w konkursie umów o łącznej wartości 1.847 tys. zł (2,7% kwoty dofinansowania) wykazała, że wypłacone dotychczas kwoty były przewidziane w umowach i nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z realizacją umów na tym etapie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom IV str. 228-521)

4. Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej - art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji.

Na realizację tego zadania wg. planu po zmianach przewidziano 129.913 tys. zł, a wydatkowano 120.988 tys. zł, co stanowiło 93%. Przyczyną niewydatkowania środków było przede wszystkim to, że część wypłat realizowana będzie w 2018 r. oraz część działań rozpocznie się w 2018 r.

Wydatki były jednocześnie o 2% wyższe od poniesionych na to zadanie w 2016 r. (118.119 tys. zł).

Środkami tymi finansowano realizację czterech nowych programów (trzech zatwierdzonych w grudniu 2016 r. i jednego we wrześniu 2017 r.) oraz czterech programów kontynuowanych z lat poprzednich.

Analizie poddano realizację „Programu wsparcia międzynarodowych imprez sportowych dla osób niepełnosprawnych”. Obejmował on 2 moduły wsparcia (tj. I dla organizowania w Polsce międzynarodowych imprez sportowych i II wsparcie uczestnictwa zawodników reprezentujących Polskę w międzynarodowych imprezach sportowych, organizowanych poza granicami Polski).

Kontrola wydatków w wysokości 198,3 tys. zł poniesionych w związku z realizacją umowy zawartej ze Stowarzyszeniem Olimpiady Specjalne Polska dotyczącej zadania pn. Europejski Turniej Zunifikowanej Piłki Siatkowej Olimpiad Specjalnych nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 522-559, 732-737)

5. Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne - art. 25a ustawy o rehabilitacji.

W ramach tego zadania Fundusz wypłacił środki w kwocie 99.725,8 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach. Z tej kwoty wypłacono: 94.694,7 tys. zł na ubezpieczenie 31.350 osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą i 5.031 tys. zł na ubezpieczenie 3.575 niepełnosprawnych rolników lub zobowiązanych do płacenia składek za niepełnosprawnego domownika.

---

<sup>43</sup> Dz.U.2016.1817 j.t. ze zm.

<sup>44</sup> uchwała nr 52/2016 z dnia 18 października 2016 r. ze zmianami

<sup>45</sup> uchwała Zarządu nr 77/2017 z dnia 9 października 2017 r.

Wydatki na to zadanie były o 4,3% wyższe od analogicznych z 2016 r. (95.560 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom IV str. 97-135, tom V str. 732-737)

Analiza danych dotyczących 10 podmiotów (w tym 6 zarejestrowanych w 2017 r.) ubiegających się o refundację składek na ubezpieczenia społeczne w łącznej wysokości 137,5 tys. zł wykazała, że uprawnieni do refundacji składali wnioski wymagane art. 25c ust. 1 ustawy o rehabilitacji, a w przypadku rolników art. 25c ust. 2 tej ustawy<sup>46</sup>. Wnioski składane były w formie dokumentu elektronicznego w systemie SODIR.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 134-135, tom V str. 732-737)

6. Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych - art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

W planie finansowym PFRON zaplanowano na ten cel kwotę 57.000 tys. zł, w tym 28.500 tys. zł dotacji z budżetu państwa. Fundusz zrealizował w 2017 roku wypłaty w kwocie 51.661 tys. zł (tj. 90,63% planu), w tym 25.830,6 zł z dotacji z budżetu państwa (50%<sup>47</sup>). Niewykorzystana dotacja oraz środki zwrócone w trakcie roku przez dwie gminy<sup>48</sup> w łącznej wysokości 2.669,4 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy MRPiPS w dniu 27 grudnia 2017 r.

Wydatki te były jednocześnie o 1,4% wyższe od analogicznych roku poprzedniego (50.940 tys. zł).

Środki wypłacone zostały w dwóch transzach tj. w dniu 26 maja 2017 r. w kwocie 27.621 tys. zł dla 312 gmin (wnioski dotyczyły dochodów utraconych w 2016 r.) oraz w dniu 10 października 2017 r. w kwocie 24.046 tys. zł dla 295 gmin (wnioski dotyczyły dochodów utraconych w 2017 r.)<sup>49</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 559-586, 732-737)

7. Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami - art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

Według planu po zmianach na realizację tego zadania przewidziano kwotę 49.301 tys. zł, z czego wydatkowano 47.452 tys. zł (96,2%). Wydatki te były o 1,3% wyższe od analogicznych roku poprzedniego.

Środki wypłacane były poprzez Oddziały PFRON w związku z realizacją „Programu wyrównywania różnic między regionami III”. Dofinansowano łącznie 604 projekty, w których wsparciem objęto 23.453 osoby niepełnosprawne, utworzono 2 warsztaty terapii zajęciowej (WTZ) oraz 65 miejsc dla osób niepełnosprawnych, dofinansowano zakup 288 mikrobusów i 84 autobusów, dofinansowano sześć środowiskowych domów samopomocy.

<sup>46</sup> wg. wzorów i zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1758)

<sup>47</sup> co było zgodne z art. 46a ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, że Fundusz otrzymuje dotację celową m.in. na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień - w wysokości 50% utraconych przez nich dochodów

<sup>48</sup> w wysokości 6.011 zł, z czego kwota dotacji wyniosła 3.005 zł

<sup>49</sup> co było zgodne z paragrafem 4 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U.2003.166.1616 ze zm.)

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 732-737)

8. Zwrot kosztów budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych - art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

W ramach zadania Fundusz wypłacił środki w łącznej wysokości 5.935 tys. zł (91,43% środków zaplanowanych), z tego na:

dofinansowanie zadań bieżących realizowanych przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych w kwocie 5.101,7 tys. zł oraz

- dofinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych w kwocie 833,6 tys. zł.

Wydatki te były o 4,7% niższe od analogicznych roku poprzedniego (6.229 tys. zł).

W 2017 r. dofinansowanych zostało łącznie 112 zakładów pracy chronionej, w których liczba pracowników niepełnosprawnych, w przeliczeniu na etaty, wyniosła 19.398 osób.

Przyczynami niepełnego wydatkowania środków na to zadanie było m.in. niedotrzymywanie przez pracodawców warunków umów, a także przedstawianie przez pracodawców rozliczenia poniesionych wydatków na niższe kwoty niż określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 732-737)

9. Dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>50</sup>.

Na realizację zadania Oddziały Funduszu wydatkowały 2.583 tys. zł, co stanowiło 92% planu po zmianach. Były one jednocześnie o 12,4% wyższe od analogicznych kosztów roku poprzedniego (2.298 tys. zł). Wzrost wydatków w ramach zadania związany jest z utrzymującą się coroczną tendencją wzrostu składanych wniosków o tę formę pomocy.

W 2017 r. dofinansowano łącznie realizację 4.135 umów dla 3.603 osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 732-737)

10. Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz - art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o rehabilitacji.

Na realizację zadania wydatkowano 2.020 tys. zł, co stanowiło 67,3% planu po zmianach (3.000 tys. zł). Wydatki te były jednocześnie o 7,6% niższe od analogicznych roku poprzedniego (2.186 tys. zł).

W 2017 r. sfinansowano koszt siedmiu umów dotyczących projektów badawczych w zakresie problematyki rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ponadto zawarto 11 umów na łączną kwotę 11 tys. zł z ekspertami dokonującymi oceny merytorycznej 11 wniosków w drugim otwartym konkursie na finansowanie badań.

Niezrealizowanie planu wydatków wynikało z tego, że:

---

<sup>50</sup> Dz.U.2017.1824 j.t.

- a) w drugim otwartym konkursie badawczym, z 12 złożonych wniosków jedynie cztery wnioski spełniały kryteria konkursu,
- b) wystąpiły opóźnienia w przedstawianiu przez beneficjentów dokumentów rozliczeniowych dot. I transzy, co skutkowało przesunięciem wypłaty II transzy na kolejny rok oraz
- c) wydłużane były przez beneficjentów terminy realizacji projektów, co skutkowało przesunięciem wydatkowania środków między latami.

W wyniku badania realizacji jednego projektu realizowanego w module C (badania, których tematyka określana była przez Fundusz<sup>51</sup>), w której wypłacono 118 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 587-612, 732-737)

11. Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych - art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

Na realizację zadania wydatkowano 1.419 tys. zł, co stanowiło 71% planu po zmianach, w tym kwota wypłaconych zobowiązań z 2016 roku wyniosła 295,5 tys. zł. Kwota ta była jednocześnie o 12% wyższa od analogicznej wydatkowanej na to zadanie w 2016 r. (1.267 tys. zł), co zależy od wniosków złożonych na dany rok budżetowy.

Dofinansowanie w 2017 r. wypłacono dla 67 zakładów pracy chronionej (ZPCH), w których zatrudnionych było 5.288 osób (w przeliczeniu na etaty).

Przyczynami niższego wydatkowania środków było m.in. niewywiązywanie się pracodawców z warunków określonych w umowach, spadek oprocentowania kredytów wynikający z obniżenia wysokości stóp procentowych, spłaty kredytów przed terminem określonym w umowie oraz nieterminowym przedkładaniu dokumentów stanowiących podstawę do przekazania środków z PFRON.

Analiza dwóch umów<sup>52</sup> zawartych w 2017 r. na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 475,4 tys. zł (wybranych spośród 72 umów zawartych w 2017 r., o łącznej wartości 1.645 tys. zł) wykazało, że wnioski o dofinansowanie złożone zostały w dniach 23 i 29 grudnia 2016 r.

Fundusz w 2017 r. zawarł łącznie 39 umów na dofinansowanie oprocentowania kredytów na łączną kwotę 1.127,5 tys. zł, z czego wypłacono 816,5 tys. zł, w których wnioski o dofinansowanie złożono w roku 2016 (od 21 listopada do 30 grudnia 2016 r.).

Analiza ww. dwóch umów na dofinansowanie oprocentowania kredytów wykazała ponadto, że umowy te obejmowały dofinansowanie do kredytów zaciągniętych przez pracodawców na finansowanie ich bieżącej działalności gospodarczej<sup>53</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 613-656, 732-737)

<sup>51</sup> umowa z wykonawcą wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego zleconego przez PFRON na zadanie „Badania zakładów aktywności zawodowej”

<sup>52</sup> umowa DOK/002057/BF/D z 16 lutego 2017 r. i umowa DOK/002070/BF/D z 3 marca 2017 r.

<sup>53</sup> wskazywano na: finansowanie bieżącej działalności, zakup towarów (artykułów spożywczych) z przeznaczeniem do dalszej odsprzedaży, pokrycie płatności wynikających z bieżącej działalności gospodarczej, finansowanie zakupu maszyny do ościeżnic.

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu w sprawie sposobu weryfikowania przez Fundusz wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji tj. wykorzystania środków kredytu na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, wyjaśnił, że Fundusz opiera się w tej kwestii na interpretacji Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, który wskazał, że pojęcie „na cele związane z rehabilitacją zawodową” ma szerszy zakres znaczeniowy niż zdefiniowane w ustawie pojęcie rehabilitacji zawodowej, a mieszczą się w nim wszelkie działania wpływające na uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia oraz awansu zawodowego przez osoby niepełnosprawne.

Fundusz opiera się w tej sprawie także na składanych wraz z wnioskami o tę pomoc oświadczeniach pracodawców o przeznaczeniu kredytów na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych.

Pan Tomasz Maruszewski podniósł ponadto, że na wniosek NIK z 2005 r. do wzoru umów na dofinansowanie wprowadzono zapis „w szczególności na” dotyczący doprecyzowania w umowie celu kredytu, które odsetki są pracodawcom refinansowane.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-11, 544-575, tom V str. 613-656, 732-737)

12. Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej - art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

Na realizację zadania wydatkowano 133 tys. zł, co stanowiło 4,4% planu po zmianach. W 2016 r. Fundusz nie ponosił kosztów takiego zadania.

W 2017 r. Fundusz finansował realizację projektu „Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją - jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce”, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER). Projekt realizowany będzie w okresie 39 miesięcy, tj. od 1 października 2017 roku do 31 grudnia 2020 roku.

Kwotę 3.000 tys. zł zaplanowano na realizację projektów w Biurze PFRON i Oddziałach PFRON. W przypadku Biura PFRON, planowano rozpocząć realizację dwóch projektów, ale z uwagi na przedłużające się negocjacje z instytucjami wdrażającymi w 2017 roku rozpoczęła się realizacja tylko jednego projektu pn. „Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją - jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce”, natomiast realizacja drugiego projektu pn. „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy” rozpoczęła się od stycznia 2018 roku.

W przypadku Oddziałów PFRON planowane były do realizacji były dwa projekty. Projekt Oddziału Dolnośląskiego został negatywnie zweryfikowany przez instytucję wdrażającą, natomiast projekt Oddziału Opolskiego rozpocznie się od lutego 2018 roku i będzie realizowany przez Biuro PFRON.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 732-737)

13. Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących - art. 20b ustawy o rehabilitacji.

Na realizację tego zadania wydatkowano 8 tys. zł, co stanowiło 53% planu po zmianach. Jednocześnie wydatki te były o 54% wyższe od analogicznych kosztów

roku poprzedniego (5 tys. zł), co wynika wprost z liczby składanych w trakcie roku wniosków o dofinansowanie.

W 2017 r. sfinansowano sześć wniosków o refundację kosztów certyfikatów dla 11 psów asystujących.

Analiza 2 wniosków na kwotę dofinansowania 1,26 tys. zł (2 certyfikaty po 630 zł) wykazała, że środki wydatkowano zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego<sup>54</sup>.  
(dowód: akta kontroli tom I str. 15-156, tom II str. 1-11, tom V str. 657-680, 732-737)

Fundusz opracowywał plan rzeczowo-finansowy w układzie tradycyjnym, (wynikającym z układu określonego w ustawie budżetowej), a także w układzie budżetu zadaniowego. Projekt planu finansowego opracowany został na druku PFC, według wzoru określonego w załączniku nr 30 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017<sup>55</sup>.

Sprawozdawczość z realizacji ustawowych celów i zadań Funduszu prowadzono w formie półrocznego i rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym (formularz Rb-BZ2).

Poszczególne jednostki organizacyjne Funduszu (departamenty) prowadziły sprawozdawczość wewnętrzną według instrukcji Systemu Zarządzania Jakością<sup>56</sup> obejmującej m.in. zasady kontroli wydatków oraz przygotowania sprawozdań z wykonania planu finansowego. Opracowano także plan przebiegu procesu dotyczącego przygotowania planu finansowego i dokonywania jego zmian<sup>57</sup>.

Plan rzeczowo finansowy Funduszu w przypadku dziewięciu z 13 zadań ustawowych zrealizowany został w przedziale od 91% do 99,9% kwot planowanych (po zmianach). W przypadku czterech zadań poziom ten osiągnął od 4,5% do 71% planu po zmianach. Przyczyny rozbieżności w stosunku do planu wskazywane były w ww. części wystąpienia dotyczącej poszczególnych zadań ustawowych Funduszu.  
(dowód: akta kontroli tom V str. 681-737)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegające na:

1. Stosowaniu nieadekwatnego miernika w planie finansowym sporządzanym w układzie zadaniowym, w którym w zakresie działania dotyczącego finansowania w części lub całości badań, ekspertyz i analiz (działanie nr 13.1.3.2.3) przyjęto, że będzie on określany liczbą osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji.

W 2017 r. na realizację zadania wydano kwotę ponad 2.000 tys. zł, a wykazano, że żadnej osoby niepełnosprawnej nie objęto wsparciem (miernik – 0 zero).

Naczelnik Wydziału ds. Projektów Współfinansowanych w Departamencie Programów realizującym to zadanie, Pani Krystyna Gurbiel wyjaśniła, że realizowane w tym działaniu projekty badawcze nie mają bezpośredniego przełożenia na liczbę osób niepełnosprawnych objętych wsparciem, i nie jest

<sup>54</sup> Dz.U.2010.64.399. Wnioskodawcy wpisani byli do rejestru podmiotów uprawnionych do wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego pod numerami 6/14/09/2010 i 17/12/09/2016.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2016 r., po. 735

<sup>56</sup> nr I-8.2.3-03. Obowiązująca od 31 stycznia 2017 r.

<sup>57</sup> SZJ PPP-7.1-01. Obowiązujący od 31 stycznia 2017 r.

możliwe precyzyjne liczbowe określenie środowiska osób niepełnosprawnych objętego tym badaniem. Wskaźnik przyjęty został ze względu na to, że MRPiPS wymaga, aby dla danego działania stosować jeden miernik. Inny miernik np. w postaci liczby umów jest możliwy do zastosowania jedynie na potrzeby wewnętrzne PFRON.

(dowód: akta kontroli str. tom II str. 4-5, 8-43, tom III str. 587, tom IV str. 95-96)

2. Zawarcie 39 umów na udzielenie w 2017 r. dofinansowania do oprocentowania kredytów na łączną kwotę 1.127,5 tys. zł, w sytuacji kiedy wnioski pracodawców o ten rodzaj pomocy złożone zostały w okresie od 21 listopada do 30 grudnia poprzedniego roku.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>58</sup> w § 2 ust. 5 stanowi, że dofinansowanie może być udzielone na okres 12 miesięcy, nie dłużej jednak niż do końca roku kalendarzowego, w którym złożono wniosek.

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił w tej sprawie, że ww. rozporządzenie określa termin składania wniosków na dany rok kalendarzowy, tj. do 15 listopada danego roku, ale nie ogranicza możliwości składania wniosków do roku, którego dotyczy dofinansowanie ponieważ nie określono początkowego terminu do składania wniosków i rozporządzenie nie ogranicza możliwości składania wniosków o dofinansowanie po 15 listopada na następny rok kalendarzowy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575, tom V str. 650-656)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wbrew powyższym wyjaśnieniom – wykładania przepisów § 2 ust. 5 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1 wskazanego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych prowadzi do wniosku, że wnioski o dofinansowanie udzielane przez Fundusz w danym roku kalendarzowym powinny być składane w okresie od 1 stycznia do 15 listopada tego roku i brak jest możliwości ich składania w roku poprzedzającym rok kalendarzowy, w którym udzielana jest pomoc.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu przychodów finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2017 r. Zrealizowano je w wysokości 5.003.680 tys. zł, tj. o 1,85% powyżej kwoty zaplanowanej.

Podstawowym źródłem przychodów Funduszu były wpłaty realizowane przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji, które zrealizowane w wysokości 4.020.027 tys. zł stanowiły ok. 80% ogółu przychodów Funduszu.

W trakcie roku plan w tym zakresie był dwukrotnie zwiększany, co wynikało przede wszystkim ze wzrostu deklarowanych kwot wynikających ze zwiększenia zatrudnienia. Zmiany skutkowały adekwatnym zwiększeniem planowanych kosztów zadań ustawowych Funduszu.

Plan dotacji budżetowej stanowiącej ok. 15% przychodów Funduszu w trakcie roku nie uległ zmianie i został zrealizowany w 99,4%. Niewykorzystana kwota dotacji została w terminie zwrócona do budżetu państwa.

<sup>58</sup> Dz.U. z 2014 r., poz.1975

Analiza poszczególnych pozycji planów finansowych Funduszu realizowanych w latach 2014-2017 nie wykazała występowania znaczących tendencji wzrostowych, czy malejących w istotnych pozycjach obejmujących jego ustawowe zadania. Stwierdzone różnice w zakresie należności Funduszu w 2017 r. w relacji do roku poprzedniego wynikały z przyjęcia odmiennej metodyki ich ewidencjonowania wskazanej przez Ministerstwo Finansów.

Koszty Funduszu zrealizowano w kwocie 5.002.268 tys. zł, co stanowiło 98,3% planowanej wielkości, oraz w kwocie wyższej o 5,97%, niż wykonane koszty w roku poprzednim.

Szczegółowe badanie próby kosztów wykazało, że ponoszono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Koszty związane z realizacją projektu dofinansowanego środkami UE były zgodne z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu i poniesiono je w okresie kwalifikowalności. Wydatki dokonywane były w terminach ich płatności, a na koniec roku Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

Analiza 5 postępowań o udzielenie zamówień publicznych wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych lub uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie. Również prawidłowo należy ocenić wyniki analizy kosztów w łącznej kwocie 31.8991,6 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz koszty w kwocie 608,3 tys. zł pod kątem wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dokonanie w roku budżetowym wydatków dotyczących tzw. kart podarunkowych dla pracowników. Wydatki te w ocenie NIK miały charakter dodatkowego wynagrodzenia i nie powinny być finansowane z wydatków klasyfikowanych jako wydatki bezosobowe niezaliczane do wynagrodzeń (§ 3020 klasyfikacji budżetowej).

Podobna sytuacja dotyczy finansowania kosztów dodatkowych usług zdrowotnych dla pracowników Funduszu. Obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie nie przewidują możliwości finansowania takich kosztów ze środków publicznych przez fundusze celowe. Wewnętrzne regulacje dotyczące regulaminu pracy nie mogą uzasadniać ich ponoszenia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia gospodarowanie przez Fundusz wolnymi środkami. W wyniku ich lokowania uzyskano przychody w wysokości 3.440,6 tys. zł. Nieprawidłowością w tym zakresie było lokowanie środków dotacji, czego zakazują przepisy ustawy o finansach publicznych. Działanie Funduszu nie nosiło jednak cech celowego naruszania tych zakazów dla uzyskania dodatkowych przychodów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Fundusz jego ustawowych zadań. Były one w 2017 r. realizowane z zachowaniem ustawowych zasad oraz określonych w przepisach wykonawczych dla poszczególnych zadań. Uchybieniem było naruszenie zasad dotyczących składania przez pracodawców wniosków o tę pomoc ponieważ wpływały one wcześniej niż określone w przepisach wykonawczych do ustawy o rehabilitacji.

## **2. Sprawozdawczość.**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Fundusz sprawozdań za 2017 r. (za IV kwartał):

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)
- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (RB-BZ2).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli tom III str. 584-653)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zgodnie z przepisami § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>59</sup>, dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie planu - w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki, po uwzględnieniu zmian dokonanych w trybie ustawy o finansach publicznych. Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za IV kwartał 2017 r., w zakresie planu przychodów, kosztów i innych obciążeń zostało sporządzone w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej, w sytuacji gdy plan finansowy Funduszu na 2017 r. nie zawierał takiej szczególności. Kwoty planowanych przychodów, kosztów i innych obciążeń wykazane w tym sprawozdaniu w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej wykazano na podstawie dokumentu pomocniczego „Szczegółowego planu finansowego PFRON”, opracowanego przez Fundusz, którego zmiany w ciągu roku, nie były dokonywane w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>60</sup>.

(dowód: akta kontroli tom III str. 603-606)

Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., zgodnie z rozdziałem 7 § 12 ust. 1 Instrukcji Sporządzania Sprawozdań Budżetowych w zakresie Budżetu Państwa „Sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego” sporządza się w pełnym zakresie danych, wynikającym z formularza w szczególności dział, rozdział, paragraf. Sprawozdanie Rb-33 składane jest kwartalnie ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego w formie elektronicznej za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, w którym ściśle zdefiniowane są elektroniczne formatki wprowadzanych sprawozdań. Formatka sprawozdania Rb-33 posiada otwarty katalog pozycji, jednak każda wprowadzana pozycja wymaga podania odpowiedniego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Nie jest zatem możliwe wpisanie pozycji sumarycznych, będących sumą wielu paragrafów, jak ma to miejsce w przypadku planu finansowego Funduszu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej Państwa oraz w przypadku sprawozdania Rb-40. Przesłane sprawozdania analizowane są zarówno przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów i do chwili obecnej Fundusz nie otrzymał

<sup>59</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 109

<sup>60</sup> Przepis art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego ujętych w planie finansowym dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu.

żadnej informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach wprowadzanych danych oraz o błędnym uszczegółowieniu sprawozdania Rb-33.

PFRON zgłaszał w 2015 r. swoje uwagi i zastrzeżenia w zakresie zasadności składania sprawozdania Rb-33 do ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Niestety uwagi zgłoszone w tym zakresie przez Fundusz nie zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego PFRON oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>61</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>62</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>63</sup>.

## VI. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące  
kontrolowanej działalności

W 2017 r. Fundusz ponosił wysokie koszty dotyczące utrzymania, modyfikacji i opracowania dokumentacji systemu SODIR. Koszty te ponoszone były na podstawie umowy z dnia 30 czerwca 2015 r., zawartej w trybie z wolnej ręki i obowiązującej do 20 grudnia 2018 r. Przedmiotem tej umowy było: przeniesienie na Fundusz autorskich praw majątkowych do systemu oraz udostępnienie kodów źródłowych systemu, opracowanie i przekazanie dokumentacji systemu oraz świadczenie usług modyfikacji i utrzymania system. Wartość umowy wynosiła 52.890 tys. zł, z czego w 2017 r. zapłacono 9.452,9 tys. zł, w tym 4.428 tys. zł dotyczyło opracowania dokumentacji systemu, 1.027,4 tys. zł modyfikacji systemu oraz 3.997,5 tys. zł utrzymania systemu.

Pan Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił m.in., że zakupienie praw majątkowych do kodów źródłowych systemu SODIR oraz wytworzenie dokumentacji technicznej, analitycznej i projektowej tego systemu umożliwi, w trybie konkurencyjnym, wyłonienie wykonawcy usług asysty technicznej i konserwacji oraz jego rozwoju. Obecnie trwają prace mające na celu przygotowanie postępowania przetargowego, które zakłada koncepcję rozliczania prac w modelu time&material, co powinno spowodować obniżenie kosztów utrzymania tego systemu oraz jego rozbudowy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-575, tom III str. 214-272, 311-435)

W 2017 r. Fundusz ponosił wysokie koszty dotyczące serwisu pogwarancyjnego oraz asysty technicznej sprzętu komputerowego i oprogramowania firmy HP. Koszty te wynikały z 2 umów:

- nr 2015/09/304 z dnia 1 października 2015 r. – umowa ta obowiązywała do 30 września 2017 r. i obejmowała 74 pozycje sprzętu i programów. Według umowy

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

<sup>62</sup> 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).

<sup>63</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

koszty serwisu pogwarancyjnego i asysty technicznej naliczane były ryczałtem<sup>64</sup>. Na podstawie tej umowy Fundusz w okresie od stycznia do połowy października 2017 r. poniósł koszty 3.853,6 tys. zł. W tym czasie wykonawca wykonał 77 napraw sprzętu oraz w każdym miesiącu dokonywał przeglądu stanu systemów i oprogramowania.

- nr 2017/10/314 z dnia 19 października 2017 r. umowa ta została zawarta na okres 12 miesięcy i obejmowała 61 pozycji sprzętu i programów. Według umowy koszty serwisu pogwarancyjnego i asysty technicznej sprzętu i oprogramowania HP naliczane były ryczałtem. Na podstawie tej umowy Fundusz w okresie od połowy października do grudnia 2017 r. poniósł koszty 703,5 tys. zł. W tym czasie wykonawca wykonał 2 naprawy sprzętu oraz w każdym miesiącu dokonywał przeglądu stanu systemów i oprogramowania.

Sprzęt komputerowy objęty ww. umowami to przede wszystkim serwery, macierze oraz biblioteki wirtualne zakupione ok. 10 lat temu. Sprzęt ten jest w 100% umorzony (nie ma wartości księgowej).

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-46, 436-501)

Zastępca Prezesa PFRON wyjaśnił m.in., że w zakresie obniżenia kosztów obsługi starej infrastruktury opartej na sprzęcie HP, PFRON podjął szereg czynności mających na celu obniżenie kosztów jej utrzymania. W maju 2017 r. przeprowadzono migrację części funkcjonalności systemów oraz aplikacji oraz komasację zasobów macierzowych, a w grudniu 2017 r. zakupiono sprzęt do nowej infrastruktury serwerowej i pokrewnej, mogącej zastąpić wysłużony sprzęt HP. Obecnie trwają prace związane z implementacją, konfiguracją oraz migracją treści ze starej infrastruktury. Zakupiony sprzęt jest na siedmioletniej gwarancji, w związku z tym PFRON na przestrzeni nie dłuższej niż 7 lat i 6 miesięcy nie będzie ponosił kosztów serwisu oraz naprawy, co w sposób zasadniczy wpłynie na obniżenie kosztów obsługi infrastruktury w tym okresie.

W ramach zapewnienia ciągłości działania kluczowych systemów, które posadowione będą na nowej infrastrukturze koniecznym będzie zapewnienie dedykowanego, certyfikowanego wsparcia eksperckiego z ramienia podmiotu zewnętrznego świadczącego pomoc w sytuacjach krytycznych, awaryjnych oraz realizującego wsparcie w zakresie niestandardowych operacji rekonfiguracyjnych. Jednak koszt takiej usługi w skali roku, wg wstępnych szacunków utrzymania nowej infrastruktury, będzie wielokrotnie niższy niż koszt utrzymania aktualnej infrastruktury. W planie zamówień na 2018 r. przewidziano na ten cel 479,7 tys. zł, co w porównaniu do kwot utrzymania starej infrastruktury 4.737,9 tys. zł w 2016 r. i 3.468,6 tys. zł w 2017 r., świadczy o bardzo znaczącej tendencji do obniżania kosztów utrzymania infrastruktury. Niestety nie jest możliwym utrzymanie aktualnej infrastruktury przez własnych pracowników z uwagi na brak dostępu do części, z tego też powodu nie jest możliwe sporządzenie wiarygodnej i kompleksowej kalkulacji kosztów serwisu jedynie w oparciu o ceny katalogowe.

(dowód: akta kontroli tom II str. 544-675)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zasadne jest zintensyfikowanie działań Funduszu, mających na celu obniżenie wskazanych wyżej kosztów serwisu i asysty technicznej sprzętu oraz programów komputerowych, wykorzystywanych przez Fundusz lub niezwłoczna zmiana zasad rozliczeń serwisu, w kierunku przyjęcia kosztów napraw w wartości kosztorysowej.

Niepodjęcie działań w tym zakresie i dalsze ponoszenie kosztów serwisowania na obecnym poziomie narazi Fundusz na zarzut nieprzestrzegania zasad określonych

<sup>64</sup> Niezależnie od ilości wykonanych napraw wykonawca wystawiał dla Funduszu fakturę na kwotę określoną w umowie (ok 400 tys. zł brutto miesięcznie).

w art. 44 ust 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. celowości i oszczędności wydatków publicznych.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Zaprzestania finansowania ze środków publicznych w ramach § 3020 kart podarunkowych oraz w ramach § 4280 dodatkowych usług zdrowotnych dla pracowników Funduszu;
2. Zapewnienia ujmowania w planie finansowym oraz w sprawozdaniach Funduszu, kosztów poniesionych w ramach § 3020 dotyczących pracowników Funduszu, jako wydatki bieżące PFRON;
3. Klasyfikowania kosztów i wydatków do odpowiednich podziałek (paragrafów), zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*;
4. Zaprzestania dokonywania lokat środków publicznych, pochodzących z dotacji budżetu państwa, stosownie do przepisu art. 48 ust. 1 oraz art. 78d ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
5. Ustalenia adekwatnych mierników planu finansowego w układzie zadaniowym, które będą odzwierciedlały koszty ponoszone na te zadania;
6. Zapewnienia udzielania pomocy dotyczącej dofinansowania oprocentowania kredytów, zgodnie z przepisami wykonawczymi w tej sprawie, a w szczególności dotyczącymi terminów składania wniosków przez pracodawców.

## VII. 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. 61b ust. 2 ustawy o NIK do niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

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 21 dni od otrzymania zmienionego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Rzeszów, dnia        maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
Podpis