



LOL.430.2.2023

Nr ewid. 27/2023/P/23/001/LOL

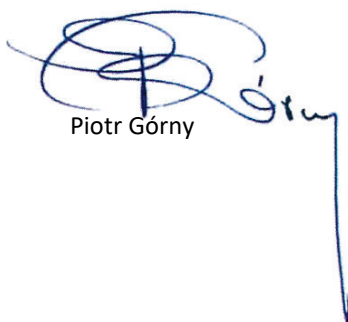
Informacja o wynikach kontroli

Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

MISJA

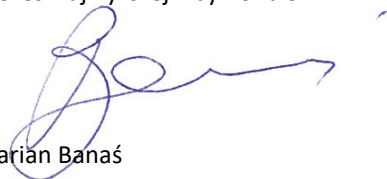
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie



Piotr Górny

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 10 maja 2023 r

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	4
2.	OCENA OGÓLNA	5
3.	UWAGI I WNIOSKI	6
4.	WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO PFRON	7
	4.1. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO.....	7
	4.2. SPRAWOZDANIA.....	14
5.	USTALENIA INNYCH KONTROLI	15
6.	INFORMACJE DODATKOWE	16
7.	ZAŁĄCZNIKI	17
	7.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ PFRON.....	17
	7.2. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO PFRON.....	18
	7.3. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	22

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Dokonywanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności podejmowanych działań przez Zarząd Funduszu.

Zakres kontroli

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu;
- planowanie i wykonanie kosztów Funduszu;
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej;
- efekty oraz stopień wykonania realizowanych zadań;
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Jednostka kontrolowana

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON lub Fundusz) działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: ustawa o rehabilitacji)¹ oraz Statutu². Fundusz jest państwowym funduszem celowym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)³, posiadającym osobowość prawną. Organami Funduszu są Zarząd i Rada Nadzorcza. W skład Zarządu Funduszu wchodzi Prezes Zarządu Funduszu i dwaj jego zastępcy. Prezesem Rady Nadzorczej jest Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, tj. Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS). Dysponentem Funduszu jest Zarząd Funduszu.

Podstawowym zadaniem Funduszu jest gromadzenie i dystrybucja środków na aktywizację zawodową oraz rehabilitację społeczną osób niepełnosprawnych.

Przychody Funduszu w 2022 r. wyniosły 7 116 333 tys. zł, co stanowiło 109,4% planu, a koszty 6 636 564 tys. zł, tj. 83,5% planu. W ustawie budżetowej na 2022 r. dla Funduszu przyjęto dotacje budżetowe w wysokości 713 562 tys. zł, tj. o 0,4% więcej niż w roku poprzednim. Na realizację zadań ustawowych zaplanowano dotacje z budżetu państwa w kwocie 700 000 tys. zł (wykonano 695 954 tys. zł), a na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich 13 562 tys. zł (wykonano 16 758,6 tys. zł).

Na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji Fundusz poniósł koszty w wysokości 6 280 843 tys. zł, co stanowiło 94,6% kosztów ogółem.

Na koniec 2022 r. stan Funduszu wyniósł 2 892 368 tys. zł i był o 20,7% wyższy od stanu z roku ubiegłego.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.

² Zatwierdzony przez MRiPS w dniu 21 czerwca 2016 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli
ocenia pozytywnie
wykonanie planu
finansowego
Państwowego Funduszu
Rehabilitacji Osób
Niepełnosprawnych
w 2022 r.

Fundusz prawidłowo realizował zadania określone w ustawie o rehabilitacji i osiągnął większość zaplanowanych celów działalności. Badanie 4,1% kosztów własnych Funduszu⁵ wykazało, iż ponoszone były one z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ufp i na cele związane z realizacją zadań PFRON. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na wykonanie planu finansowego, a dotyczyły jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym nieterminowo opublikowano ogłoszenie o wykonaniu umowy i nierzetelnie sporządzono protokół.

Fundusz prawidłowo wykorzystał otrzymane z budżetu państwa dotacje celowe, przeznaczając je na realizację ustawowych zadań PFRON. Jednak plan kosztów żadnego z 14 realizowanych ustawowych zadań nie został w pełni wykonany, a w odniesieniu do siedmiu z nich wykonanie było na poziomie niższym niż 50%. W ocenie NIK wpłynęło to w znacznym stopniu na utrzymujący się w ciągu roku wysoki stan wolnych środków oraz wskazuje na potrzebę dokonania przeglądu realizowanych programów.

Kontrola budżetowa potwierdziła również ustalenia wcześniejszej kontroli – P/22/023 „Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw” – wskazujące na negatywne skutki braku ewaluacji wdrażanych w PFRON programów, co w 2022 r. szczególnie widoczne było w przypadku dwóch zadań: realizacja działań wyrównujących różnice pomiędzy regionami oraz realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania za 2022 r. z wykonania planu finansowego Funduszu (Rb-33 i Rb-40) oraz sprawozdania za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych. Sporządzone zostały one terminowo, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów⁶ z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ oraz rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowości ich sporządzania, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N.

Kalkulację oceny ogólnej wykonania planu finansowego PFRON przedstawiono w załączniku Nr 7.1. do Informacji.

⁵ Bez wydatków inwestycyjnych.

⁶ Dalej: MF.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

3. UWAGI I WNIOSKI

Zarząd Funduszu

Dokonanie ewaluacji wdrażanych programów, w szczególności w odniesieniu do dwóch zadań, tj.: realizacja działań wyrównujących różnice pomiędzy regionami i realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą w celu zwiększenia wydatkowania środków w ramach tych programów i dotarcia z ofertą wsparcia do szerszego kręgu beneficjentów.

4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO PFRON

4.1. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO

4.1.1. WYKONANIE PLANU PRZYCHODÓW

W 2022 r. PFRON osiągnął przychody w kwocie 7 116 333 tys. zł, które były wyższe zarówno od planowanych (o 9,4%) jak i od zrealizowanych w 2021 r. (o 0,01%). Wysokość przychodów przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.⁹ została zwiększona w trakcie roku o 613 562 tys. zł w związku z jej nowelizacją. Głównymi źródłami przychodów Funduszu były:

1. Wpłaty zakładów pracy w wysokości 5 921 515 tys. zł, które stanowiły 83,2% przychodów PFRON – realizowane przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji. Wpłaty te były wyższe o 9,8% od zaplanowanych na 2022 r. i o 11% od zrealizowanych w 2021 r. Wyższe wpłaty wynikały m.in. z podejmowanych przez Fundusz działań w zakresie zwiększenia skuteczności ścigalności należności.
2. Dotacje celowe z budżetu państwa w kwocie 712 713 tys. zł, które stanowiły 10% przychodów PFRON i zostały zrealizowane w 99,9% w stosunku do planu i w 101,8% w stosunku do wykonania z 2021 r.
3. Pozostałe przychody w kwocie 376 475 tys. zł, które stanowiły 5,3% przychodów Funduszu, a które zrealizowano na poziomie 125,8% planu oraz w 154,2% wykonania z 2021 r. Największy wzrost procentowy w tej grupie przychodów dotyczył m.in. wpływów z tytułu odsetek w kwocie 151 590 tys. zł (wzrost o 1725,4% w stosunku do planu). Wynikało to głównie z utrzymywania wysokiego stanu środków na depozytach bankowych, których oprocentowanie w 2022 r. systematycznie wzrastało.
4. Środki otrzymane z UE w kwocie 97 724 tys. zł, które stanowiły 1,4% przychodów Funduszu, a które zrealizowano w 106,6% planu i w 361,2% do wykonania z 2021 r.

Przychody PFRON w latach 2019-2022 wykazywały tendencję rosnącą, na co wpływ miały głównie wpłaty od pracodawców (składki i opłaty), których udział w ww. okresie stanowił odpowiednio: 81,4%, 81,1%, 74,9% i 83,2% ogólnej kwoty przychodów.

Należności ogółem netto¹⁰ Funduszu na koniec 2022 r. wyniosły 110 846,7 tys. zł, co stanowiło 171,5% planu i 89,9% wykonania z 2021 r. Na koniec 2022 r. stan odpisów aktualizujących wartości należności wyniósł 942 620,2 tys. zł i w stosunku do początku roku zmniejszył się o 791,2 tys. zł.

4.1.2. WYKONANIE PLANU KOSZTÓW

Plan finansowy kosztów Funduszu po zmianach wynosił 7 945 287 tys. zł. Wykonanie kosztów wyniosło 6 636 564 tys. zł, co stanowiło 83,5% planu i było o 9,2% wyższe od wykonania z 2021 r.

Ponoszone w latach 2019–2021 koszty Funduszu miały tendencję wzrostową i z 5 397 468 tys. zł w 2019 r. zwiększyły się do 6 636 564 tys. zł w 2022 r. Na wzrost kosztów w tych latach wpływ miały głównie przelewy redystrybucyjne dla samorządów województw i powiatów na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej (w 2022 r. w stosunku do 2019 r. wzrosły o 527 703 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (o 403 424 tys. zł).

Najwyższą realizację kosztów w stosunku do planu odnotowano w pozycjach:

- przelewów redystrybucyjnych na zadania realizowane przez samorzady województw i powiaty na podstawie art. 35 i 35a ustawy o rehabilitacji – 1 611 998 tys. zł (99,3%),
- wynagrodzeń osobowych – 88 174 tys. zł (99,9%).

Wyższe wykonanie planu kosztów w 2022 r. w stosunku do 2021 r. dotyczyło m.in.:

- Środków Unii Europejskiej, które wzrosły o 335%. Wyższe koszty w tej pozycji wynikały z faktu, iż siedem z dziesięciu projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER) weszło w 2022 r., zgodnie umowami o dofinansowanie i harmonogramami ich realizacji, w fazę wyższego niż w 2021 r. poziomu wydatkowania środków. Dotyczyło to w głównie programów: „Dostępny samorząd-granty”, który w 2022 r. wszedł w fazę wydatkowania kosztów bezpośrednich i w 2022 r. 847 jednostkom samorządu

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 270, ze zm.

¹⁰ Bez odpisów aktualizujących wartość należności.

terytorialnego (dalej: jst) udzielono grantów na łączną kwotę 107 887,5 tys. zł; „Obszar chroniony obszar dostępny”, w którym w związku z zaawansowaniem prac w 2022 r. udzielono grantów 16 parkom narodowym i krajobrazowym; „Aktywni niepełnosprawni”, w którym wypłacono dofinansowania dla 72 WTZ¹¹ na dostosowanie i wyposażenie ich pomieszczeń.

- Transferów na rzecz ludności (różne wydatki na rzecz os. fizycznych), które wzrosły o 47,8%. Wyższe wykonanie kosztów w tej pozycji wynikało z uruchomienia w 2022 r. nowych programów Rady Nadzorczej skierowanych do osób fizycznych, tj. „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Mieszkanie dla absolwenta”, „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Dostępne mieszkanie” i „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”, co skutkowało wyższymi wydatkami dla tych osób.

Najniższe wykonanie planu kosztów wystąpiło w następujących pozycjach:

- Koszty inwestycyjne – 114 138,3 tys. zł (21,5% planu). Przyczynami niższego wykonania planu były: rezygnacja z planowanych wydatków inwestycyjnych w kwocie 380 000 tys. zł w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami III” i przeniesienie ich do innych pozycji planu, w których wydatki ponoszone będą w latach 2022–2024; zawarcie mniejszej liczby umów i na niższe kwoty na realizację grantów w projekcie „Dostępny samorząd-granty”; poniesienie przez grantobiorców niższych kosztów od planowanych w ramach realizacji projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”; zgłoszenie niższego od planowanego zapotrzebowania na wydatki inwestycyjne przez WTZ uczestniczące w projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”.
- Koszty własne w zakresie wydatków bezosobowych – 963 tys. zł, tj. 36% wielkości planowanej. Niższe wykonanie planu kosztów w tej pozycji wynikało z mniejszej liczby zawartych umów cywilnoprawnych m.in. w zakresie zadań eksperckich (w tym dotyczących oceny wniosków w ramach ogłaszanych konkursów), tłumaczeń, działań informacyjno-analitycznych, umów z biegłymi i mediatorami w postępowaniach skargowych na brak dostępności podmiotów publicznych.

Koszty wykonania zadań w 2022 r. wyniosły 6 280 843 tys. zł (94,6% kosztów ogółem) i były wyższe o 9% od poniesionych w 2021 r. Koszty administracyjne (własne) – bez wydatków inwestycyjnych – wyniosły 355 721 tys. zł (5,4% kosztów ogółem) i były o 26% niższe od zaplanowanych i o 6,4% wyższe od ich wykonania w 2021 r. Wraz z projektem dofinansowanym ze środków UE, koszty własne w 2022 r. wyniosły 360 067,6 tys. zł (73,8% planu), z tego:

- 169 911,7 tys. zł stanowiły wydatki i koszty działalności bieżącej, w tym amortyzacja w kwocie 12 552 tys. zł;
- 185 019,8 tys. zł koszty związane z odpisami aktualizującymi wartości należności wpłat pracodawców PFRON, udzielonych pożyczek, pozostałych należności oraz zarachowanych odsetek od pożyczek i pozostałych należności;
- 5136,1 tys. zł – realizacja projektu „Uniwersalna platforma do projektowania i realizacji programów wsparcia ON wraz ze zintegrowanym modułem analitycznym System iPFRON+” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: System iPFRON+).

Niepełna realizacja wydatków bieżących wynikała m.in. z: rezygnacji z części zakupów przez Departament Teleinformatyki w związku z niezrealizowaniem niektórych postępowań o zamówienie publiczne i uzyskania tzw. „oszczędności przetargowych” oraz niższych wydatków na konserwację sprzętu (brak awarii infrastruktury informatycznej). W 2022 r. planowany był remont budynku Biura Funduszu dostosowujący obiekt do wymagań osób ze szczególnymi potrzebami, z czego ostatecznie zrezygnowano i przesunięto na 2023 r. W 2022 r. wystąpiła również mniejsza realizacja wydatków w ramach projektu „System iPFRON+”, głównie z uwagi na uzyskanie oszczędności w ramach zawartych umów. Zrezygnowano także z zamówienia niektórych ekspertyz, analiz i opinii (opracowano je w ramach własnych zasobów kadrowych) oraz z wielu podróży krajowych i zagranicznych.

Wynagrodzenia osobowe wypłacone w Funduszu w 2022 r., łącznie z wynagrodzeniami zrealizowanymi w ramach projektu „System iPFRON+”, wyniosły 88 174,3 tys. zł, a przeciętne wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 5,7 tys. zł. W 2022 r. w ramach wydatków na wynagrodzenia bezosobowe zawarto 67 umów na łączną kwotę 939 tys. zł, tego: 55 umów zlecenia i trzy umowy o dzieło z os. fiz. nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz dziewięć umów w sprawie kosztów zastępstwa procesowego.

Koszty majątkowe Funduszu wyniosły w 2022 r. 15 883,8 tys. zł (59,9% planu) i były o 79% wyższe od wykonanych w 2021 r. Z kwoty tej 11 033,4 tys. zł dotyczyło wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych, a 4850,4 tys. zł związanych było z realizacją projektu „System iPFRON+”. Na niepełne

¹¹ Warsztaty Terapii Zajęciowej.

wykonanie planu finansowego w tym zakresie wpływ miało m.in. mniejsze zapotrzebowanie, w stosunku do wielkości zaplanowanych, wydatków na modyfikacje systemów informatycznych PFRON.

W ramach wydatków i zakupów inwestycyjnych wykonano modyfikację czterech systemów informatycznych, w tym m.in. NEO – służącego do prowadzenia ewidencji pracodawców zobowiązanych i zwolnionych z wpłat w oparciu o składane przez nich dokumenty oraz SOF2, który zintegrowano z bazą REGON oraz wdrożono aplikację mobilną ułatwiającą inwentaryzację środków trwałych PFRON.

Badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 64 299,8 tys. zł, z czego: 14 763,3 tys. zł stanowiły koszty bieżące, 9691,3 tys. zł koszty inwestycyjne, z których 3769,3 tys. zł stanowiły koszty współfinansowane ze środków UE, ponadto 39 845,2 tys. zł koszty sfinansowane z udziałem dotacji z budżetu państwa. Zbadane koszty bieżące stanowiły 32,4% wykonanych w 2022 r. pozapłacowych wydatków bieżących Funduszu, a koszty inwestycyjne 61% wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych¹².

Koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu. Poniesione zostały one w sposób legalny¹³, celowy oraz gospodarny i zostały rzetelnie udokumentowane. Płatności na rzecz kontrahentów dokonano w terminach określonych w umowach i zostały one zaakceptowane przez Głównego Księgowego. Koszty ponoszone z udziałem środków UE były zgodne z kategoriami kosztów wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były należycie udokumentowane i wykazano je w ramach rzetelnych wniosków o płatność.

W 2022 r., w oparciu o ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)¹⁴, Fundusz przeprowadził 31 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. 17 klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne oraz osiem o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, sześć na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 Pzp¹⁵. Zrealizowane zamówienia klasyczne, w tym o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, w liczbie 25 stanowiły 73,5% zaplanowanych. Powodem niewykonania planu zamówień było m.in. późne wszczęcie postępowań, co skutkowało tym, iż nie zostały one zakończone do końca roku, a ich realizacja przeszła na 2023 r. (były one głównie na etapie oceny ofert lub zawierania umowy), unieważnienie postępowania i rezygnacja z przeprowadzenia postępowania. Zrealizowane postępowania zostały zakończone zawarciem umów o łącznej wartości netto 36 221,5 tys. zł (osiem postępowań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – art. 132 Pzp; 21 w trybie podstawowym – art. 275 ust. 1 Pzp; dwa z wolnej ręki – art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp).

W Funduszu w 2022 r. udzielono ponadto 20 zamówień z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp na łączną kwotę 28 189 tys. zł, które dotyczyły umów najmu nieruchomości, a na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień w PFRON, udzielono także zamówień klasycznych, których wartość była mniejsza niż 130 tys. zł, na łączną kwotę 9731,1 tys. zł.

Prawidłowość stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w Funduszu zbadano na podstawie siedmiu postępowań, z których cztery udzielone zostały na podstawie Pzp, a trzy w oparciu o wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych¹⁶. Ogólna wartość udzielonych w ramach tych postępowań zamówień, na podstawie zawartych umów, wyniosła 15 763,6 tys. zł, natomiast kwota wydatków poniesionych na ich realizację w 2022 r. wyniosła 4033,8 tys. zł¹⁷. Przedmiotem tych zamówień były m.in. dostawy sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych oraz usługi: „Outsourcingu specjalistów IT” i „Świadczenie usługi mentorów do przeprowadzenia szkoleń dla użytkowników Systemu iPFRON+”.

Zbadane postępowania przeprowadzono zgodnie z wymogami Pzp oraz wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Fundusz wywiązał się także z obowiązku publikowania i aktualizowania planu postępowań o udzielenie zamówień w 2022 r. oraz obowiązku przekazania

¹² Badane wydatki bieżące w kwocie 14 763,3 tys. zł stanowiły 32,4% wybranej do badania populacji w zakresie wydatków bieżących jednostki z wyłączeniem kosztów amortyzacji, wynagrodzeń osobowych z pochodnymi, odpisów na ZFŚS i kosztów poniżej 1 tys. zł.

¹³ Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) i zarządzeniem Prezesa Zarządu PFRON: Nr 1/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r. dotyczącym wprowadzenia „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych” oraz Nr 20/2022 z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

¹⁵ Z liczby tej 28 postępowań dotyczyło zakupu usług, a trzy dostaw.

¹⁶ Uchwała Nr 1/2022 Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 4 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁷ Wartość zbadanych zamówień w kwotach netto stanowiła 17,5% ogółu udzielonych w 2022 r.

Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania z udzielonych zamówień do 1 marca 2023 r. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i wystąpiły w jednym postępowaniu, którego przedmiotem był zakup sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych (wartość zamówienia 48,2 tys. zł). Polegały one na nieterminowym opublikowaniu w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy i niezamieszczeniu w protokole postępowania wszystkich wymaganych danych.

4.1.3. STAN FUNDUSZU I GOSPODAROWANIE WOLNYMI ŚRODKAMI

Stan Funduszu na koniec 2022 r. wyniósł 2 892 368 tys. zł i był o 20,7% wyższy od stanu na koniec 2021 r., w tym stan środków pieniężnych Funduszu na wyniósł 2 815 485 tys. zł (512,6% planu i 121,6% wykonania z 2021 r.). Powodem wysokiego stanu Funduszu na koniec 2022 r. było: wyższe od planowanego osiągnięcie kwoty przychodów (w tym dzięki skuteczniejszym działaniom w zakresie ściągalności należności) oraz osiągnięcie ponadplanowych przychodów z tytułu deponowania wolnych środków, przy jednoczesnym mniejszym od zaplanowanego wykonania planu kosztów Funduszu, tj. o 1 308 723 tys. zł.

W 2022 r. w Funduszu odnotowano wysoki stan wolnych środków finansowych (przekazanych w zarządzanie MF) w stosunku do ponoszonych kosztów, w szczególności w sytuacji niewykonania ich planu w odniesieniu do niektórych zadań. Stan tych środków na koniec 2022 r. w porównaniu do stanu z 2021 r. wzrósł o 501 572 tys. zł (o 21,6%), a w porównaniu do 2019 r. o 1 876 453 tys. zł (o 200%).

Fundusz zgodnie z art. 78d ufp przekazywał wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa, poprzez Bank Gospodarki Krajowej, w depozyt MF. Na koniec 2022 r. stan zdeponowanych środków wyniósł 2 815 010 tys. zł, z czego 915 010 tys. zł stanowiły depozyty overnight, a 1 900 000 tys. zł terminowe. Wolne środki lokowano zgodnie z art. 48 ust. 1 i 78d ust. 2 ufp. Przekazywanie wolnych środków w depozyt MF nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji przez PFRON zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków w 2022 r. wyniosły ogółem 123 281 tys. zł, w tym: 86 830,2 tys. zł z depozytów terminowych, a 36 450,8 tys. zł z depozytów overnight.

W 2022 r. w PFRON nie wystąpiły problemy z płynnością finansową i Fundusz na bieżąco regulował wszystkie swoje zobowiązania oraz utrzymywał wysoki stan środków lokowanych i przekazanych w depozyt MF (średnio 2 706 159,5 tys. zł dziennie).

4.1.4. EFEKTY RZECZOWE PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI

W Funduszu opracowano plan rzeczowo-finansowy w układzie tradycyjnym¹⁸ oraz w układzie budżetu zadaniowego oraz plan działalności. W przypadku dokonywania zmian w zakresie kosztów w planie finansowym w układzie tradycyjnym, zmian dokonywano także w układzie zadaniowym.

Fundusz w 2022 r. realizował następujące zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji:

1. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – art. 26a–26c ustawy o rehabilitacji. Na realizację zadania wypłacono środki w wysokości 3 274 852,8 tys. zł (94,9% planu). Z kwoty tej 676 000 tys. zł pochodziło z dotacji budżetu państwa, przekazanej przez MRiPS¹⁹. Kwota dotacji budżetowej przeznaczona na realizację zadania stanowiła 20,6% faktycznie poniesionych wydatków z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Dofinansowanie wypłacono na 270 378 osób, tj. o 2,9% mniej niż w 2021 r. i stanowiło to 81,9% miernika zaplanowanego w budżecie zadaniowym (280 000 osób). Dofinansowania na pracowników niepełnosprawnych wypłacono 39 899 pracodawcom, z których 39 213 pochodziło z tzw. „Rynku Otwartego” (wypłacono im 1 930 507 tys. zł), a 759 z Chronionego Rynku Pracy (wypłacono im 1 344 345,8 tys. zł). Wypłata dofinansowań na niższym od zaplanowanego poziomie wynikała z oddziaływania na rynek pracy sytuacji wywołanej pandemią COVID-19 oraz wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i ograniczeniami w zatrudnianiu pracowników.
2. Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych realizowana przez 16 samorządów wojewódzkich i 380 powiatów (przelewy redystrybucyjne) – art. 48 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania Fundusz przekazał środki w kwocie 1 611 997,8 tys. zł (99,3% planu), w tym 261 621,9 tys. zł samorządom wojewódzkim i 1 350 375,9 tys. zł powiatowym. Podział środków

¹⁸ Wynikający z układu określonego w ustawie budżetowej.

¹⁹ Zgodnie z art. 46a ustawy o rehabilitacji 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.

dokonany został na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym²⁰. Środki przeznaczone zostały na realizację przez samorzady zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz na pokrycie kosztów obsługi tych zadań.

Kontrola NIK P/22/032 „Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorzady województw” wykazała, że Fundusz prawidłowo ustalał i przekazywał środki z wykorzystaniem algorytmu wynikającego z ww. rozporządzenia. Ustalono jednak przez PFRON terminy przekazywania środków samorządom województw uniemożliwiały części z nich dofinansowanie kosztów działania Zakładów Aktywności Zawodowej (dalej: ZAZ) w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie ZAZ, a to z kolei negatywnie wpływało na płynność finansową tych zakładów.

3. Zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej fundacjom oraz organizacjom pozarządowym – art. 36 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania w 2022 r. Fundusz wypłacił łącznie 557 446,8 tys. zł (94,9% planu). Zlecenie zadań następowało po przeprowadzeniu otwartych konkursów, które ogłaszane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹. Projekty zgłaszane w ramach konkursów ogłaszanych przez PFRON dotyczyły zadań wskazanych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom i organizacjom pozarządowym²². W 2022 r. wypłacono środki na podstawie 1002 umów o dofinansowanie, a wsparciem objęto 324 871 osób niepełnosprawnych (wzrost o 25% w stosunku do roku 2021).

Szczegółowej analizie poddano wydatki, które w 2022 r. zrealizowano w ramach dwóch konkursów, tj. „Kierunek Aktywność” i „Pokonamy bariery”, rozstrzygniętych w latach wcześniejszych. W konkursie „Kierunek aktywność” na podstawie 55 umów wydatkowano w 2022 r. 29 285,6 tys. zł, a w konkursie „Pokonamy bariery” na podstawie 199 umów – 119 077,5 tys. zł. Wypłata środków dotyczyła realizacji projektów w kolejnym okresie finansowania na podstawie aneksów zawartych do umów wieloletnich. Zasady rozpatrywania zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie określono w „Zasadach wspierania realizacji zadań” i w „Regulaminie rozpatrywania zaktualizowanych wniosków składanych w ramach trybu pozakonkursowego obowiązującego w przypadku umów wieloletnich”. W wyniku badania próby 10 umów (3,9%) na realizację projektów o łącznej wartości 19 564,1 tys. zł ustalono, że proces rozpatrywania zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie przebiegał zgodnie z ww. uregulowaniami, organizacje pozarządowe prawidłowo i terminowo rozliczyły transzę otrzymanego dofinansowania, a środki finansowe nowej transzy zostały przekazane przez PFRON zgodnie z zawartymi umowami.

4. Realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą Funduszu służących rehabilitacji społecznej i zawodowej – art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji. W 2022 r. w Funduszu realizowano 13 takich programów, na które wykorzystano ogółem 367 332,7 tys. zł (45,6% planu). Były to m.in. programy: „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”; „Zajęcia klubowe WTZ”; Pilotażowy program „Rehabilitacja 25 plus”; Pilotażowy program „Aktywny samorząd”; Pilotażowy program „Absolwent”; „Centra informacyjno-doradcze dla osób z niepełnosprawnością”; „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”; „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Mieszkanie dla absolwenta”; „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Dostępne mieszkanie”. Przyczynami niewykonania planu wydatków w ramach ww. zadania było m.in.: minimalne wykorzystanie środków w programie „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” z uwagi na niewystąpienie klęsk żywiołowych, które wymagałyby uruchomienia programu, mniejsze zainteresowanie wnioskodawców w programie „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” z uwagi na przemieszczenie się części potencjalnych beneficjentów do innych krajów europejskich, nieprzystąpienie części samorządów powiatowych do realizacji dwóch programów, tj. „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Mieszkanie dla absolwenta” i „Samodzielność – Aktywność – Mobilność Dostępne mieszkanie” oraz uruchomienie tych programów dopiero w II pół. 2022 r.
5. Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne – art. 25a ustawy o rehabilitacji. W 2022 r. Fundusz wypłacił na realizację tego zadania 117 066,9 tys. zł (95,2% planu). Refundacją objęto 26 242 osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą oraz 2983 niepełnosprawnych rolników lub rolników zobowiązanych do opłacania składek za niepełnosprawnych domowników, tj. 81,9%

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

²² Dz. U. z 2016 poz. 1945.

- zaplanowanej wielkości 35 660 osób. Przyczyną niższego wykonania zadania była sytuacja na rynku pracy wywołana oddziaływaniem pandemii COVID-19 oraz wyczerpanie w latach 2021–2022 krajowego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.
6. Realizacja działań wyrównujących różnice pomiędzy regionami – art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Adresatami programu byli: zarządcy w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych, organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prowadzące placówki edukacyjne lub środowiskowe domy samopomocy bądź WTZ. Na realizację tego zadania zaplanowano w 2022 r. 500 000 tys. zł, a wydatkowano 90 050,2 tys. zł (18% planu), udzielając wsparcia 28 775 osobom. Przyczyną niskiego wykonania planu była m.in.: mała liczba wniosków złożonych przez wnioskodawców w dwóch z siedmiu obszarów programu oraz rezygnacja z realizacji projektów w obszarze dotyczącym likwidacji barier transportowych z powodu trudności na rynku związanych z dostawą nowych środków transportu.
 7. Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE – art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania w ramach PO WER zaplanowano kwotę 191 479 tys. zł, w tym: środki UE – 165 145 tys. zł, a środki budżetu państwa – 26 334 tys. zł. W 2022 r. na zadanie to wykorzystano 153 092,4 tys. zł (79,9% planu), z tego: 131 540,7 tys. zł pochodziło ze środków UE, a 21 551,7 tys. zł ze środków budżetu państwa. W ramach zadania wydatkowano środki na realizację 10 projektów, w tym m.in.: „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy”; „Budowa kompleksowego systemu szkolenia i udostępniania osobom niewidomym psów przewodników oraz zasad jego finansowania”; „Szkolenia dla pracowników sektora transportu zbiorowego w zakresie potrzeb osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnościami”; „Kultura bez barier” i „Dostępny samorząd – granty”. Przyczynami niewykonania planu wydatków na zadanie było: niższe od zaplanowanego wykorzystanie środków przez grantobiorców, co skutkowało brakiem wypłat kolejnych transz; mniejsza liczba zawartych umów przyznających granty; późne zawieranie umów z beneficjentami, skutkiem czego środki wypłacano im w 2023 r.
 8. Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących ZPCH²³ lub ZAZ z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych – art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania zaplanowano 48 000 tys. zł, w tym 24 000 tys. zł z dotacji budżetu państwa. W 2022 r. PFRON zrealizował wypłaty z tego tytułu w kwocie 39 907,9 tys. zł, co stanowiło 83,1% planu (w tym 19 953,9 tys. zł z dotacji budżetu państwa). Głównym powodem niższego wydatkowania środków była mniejsza liczba wniosków ze strony gmin o wypłaty rekompensat.
 9. Zwrot kosztów budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych – art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Zadanie dotyczyło zwrotu dodatkowych kosztów pracodawcy prowadzącemu ZPCH wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Na realizację zadania wykorzystano 6 738,7 tys. zł (46,5% planu). Zwrotu kosztów dokonano 84 ZPCH. Planowana wartość miernika wynosiła 24 000 osób, a osiągnięto – 15 354 osoby (64%). Przyczyną niskiego wykorzystania środków na to zadanie było m.in.: niewykorzystanie zaplanowanych środków przez przedsiębiorstwa ekonomii społecznej z powodu późnego wejścia w życie przepisów dotyczących ich funkcjonowania; rozwiązanie części umów z pracodawcami, w związku z czym poniesione przez nich koszty nie zostały zrefundowane oraz refundacyjny charakter wypłacanych dofinansowań.
 10. Dofinansowanie kosztów szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się²⁴ – art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania wykorzystano 3 498,5 tys. zł, tj. 87,5% środków zaplanowanych. Dofinansowaniem objęto 3847 osób, tj. 85,5% wielkości zaplanowanej (4500 osób). Mniejsze wykonanie zadania wynikało z rezygnacji części beneficjentów z uczestnictwa w szkoleniu po podpisaniu umowy o dofinansowanie oraz refundacyjnego charakteru zadania.
 11. Finansowanie w części lub w całości badań, ekspertyz i analiz – art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji. Na realizację zadania w 2022 r. Fundusz wydatkował środki w wysokości 631,1 tys. zł (19,7% planu). Z kwoty tej 610,6 tys. zł wykorzystano na wypłaty sześciu transz dofinansowania badań na podstawie umów zawartych w 2021 r., a 20,5 tys. zł na realizację 26 umów zleceń zawartych z ekspertami zewnętrznymi dotyczących oceny merytorycznej wniosków składanych w ramach ogłoszonych w 2022 r. dwóch konkursów badawczych. Finansowanie projektów badawczych dokonywane było na podstawie „Zasad finansowania badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych”, zatwierdzonych przez Zarząd PFRON

²³ Zakład Pracy Chronionej.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 20.

w dniu 5 kwietnia 2019 r. Planowana wartość miernika tego zadania wynosiła 12 umów, a zawarto siedem umów. Głównym powodem niskiego wykorzystania zaplanowanych środków była sytuacja związana z następstwami COVID-19, która w znacznym stopniu uniemożliwiła realizację badań terenowych, późne zawarcie części umów, co skutkowało wypłatami w roku następnym, a także przesunięcie na 2023 r. zaplanowanego „Badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce” o koszcie 440 tys. zł.

12. Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych – art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. W ramach tego zadania podmiotowi prowadzącemu ZPCH przyznawane było dofinansowanie w wysokości do 50% oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych, pod warunkiem wykorzystania tych kredytów na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Na zadanie to wykorzystano środki w wysokości 607,1 tys. zł (43,4% planu). Dofinansowań udzielono 28 ZPCH, w których, w przeliczeniu na pełne etaty, zatrudnionych było 2947 osób. Przyczynami niewydatkowania wszystkich zaplanowanych środków było m.in.: niewywiązywanie się części pracodawców z warunków zawartych w umowach o dofinansowanie, co skutkowało brakiem wypłaty środków; spłnienie kredytów przez pracodawców przed terminem określonym w umowie kredytu; występowanie z wnioskami o dofinansowanie w IV kw. 2022 r., przez co wypłata środków następowała w roku następnym.
13. Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących – art. 20b ustawy o rehabilitacji. Na realizację tego zadania wydatkowano 4,9 tys. zł (19,6% planu), wypłacając dofinansowanie do wydania dziewięciu takich certyfikatów. Niższe od zaplanowanego wykorzystanie środków na zadanie wynikało z mniejszej liczby wniosków uprawnionych podmiotów o refundację kosztów wydania certyfikatów.
14. Wypłata środków PFRON dla dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji – zadanie realizowane przez Fundusz od 1 kwietnia 2022 r. – art. 33b ustawy o rehabilitacji. Dysponentami zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji są ZPCH (w tym te, które utraciły status) oraz ZAZ. W ramach tego zadania do końca 2022 r. przekazano dysponentom obu tych funduszy środki w łącznej kwocie 36 334,1 tys. zł (49% planu), w tym dla ZAZ 60,9 tys. zł (0,2%), dla ZPCH 34 505,6 tys. zł (95%) oraz 1 767,6 dla ZPCH, które utraciły status (4,8%). Powodem niewykorzystania środków na zadanie było zbyt wysokie zaplanowanie wydatków na jego realizację w stosunku do zainteresowania dysponentów funduszy tą formą wsparcia. Z uwagi na brak wytycznych MRiPS w tym zakresie oszacowania dokonano z uwzględnieniem podstawowych danych dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ww. podmiotach.

W 2022 r. Fundusz realizował zadania, podzadania i działania w ramach dwóch funkcji państwa, tj. funkcji 13 – „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” oraz funkcji 14 – „Rynek pracy”. Na realizację obu tych funkcji zaplanowano 7 945 287 tys. zł, a wydatkowano 6 636 564 tys. zł, tj. 83,5% planu. W ramach budżetu w układzie zadaniowym Fundusz odpowiadał za realizację podzadań i działań.

Koszty w podzadaniu 13.1.3. „Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych” wykonano w 73%, natomiast w podzadaniu 14.1.5 „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” zrealizowane zostały w 91,7%. Miernikiem podzadania 13.1.3. była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji społecznej i zrealizowano go w 101,2% (zaplanowano, iż wsparciem objętych zostanie 802 439 osób, a objęto 812 141). Natomiast miernikiem dla podzadania 14.1.5. była liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej, który zrealizowano w 73,9% (wsparciem miało być objętych 487 075 osób, a objęto 360 223).

W ramach obu ww. funkcji nie zrealizowano też w pełni pięciu z zaplanowanych sześciu działań. Wykonany został jedynie miernik działania „Wspieranie organizacji pozarządowych, realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz tworzenie płaszczyzny współpracy”, który przy planie wynoszącym 270 000 osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w ramach zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe wykonano w 120,3% (wsparciem objęto 324 871 osób).

Przyczyny niepełnej realizacji ww. mierników wynikały m.in. z późnego rozpoczęcia realizacji niektórych programów (II półrocze 2022 r.) lub małego zainteresowania nimi przez jst i innych wnioskodawców oraz niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w związku z pandemią COVID-19.

Ogółem w 2022 r. nie wykonano planu kosztów w kwocie 1 308 723 tys. zł, co miało wpływ na realizację zadań przez Fundusz. Z 14 realizowanych przez PFRON zadań, określonych w ustawie o rehabilitacji, dla żadnego z nich nie zrealizowano w pełni planu kosztów, a w przypadku ośmiu odchylenie w wykonaniu kosztów, w stosunku do planu, było większe niż 20% (dla siedmiu zadań wykonanie planu kosztów było na poziomie niższym niż 50%). Największe niewykonanie planu kosztów dotyczyło zadań wynikających z art. 47 ust. 1 pkt 1, pkt 4 i pkt 5 lit. a) ustawy o rehabilitacji. W 2022 r. wykonanie kosztów budżetu w układzie zadaniowym wyniosło 83,5%, a pod względem osiągniętych mierników, wykonano wartość tylko jednego z dwóch podzadań oraz jednego z sześciu działań.

Zdaniem NIK, niepełne wykonanie planu kosztów realizowanych zadań miało decydujący wpływ na wysoki stan środków pieniężnych Funduszu na koniec roku. Przyczyną tego stanu rzeczy było m.in. niższe od oczekiwanego zainteresowanie potencjalnych beneficjentów uzyskaniem wsparcia w ramach realizowanych programów.

4.2. SPRAWOZDANIA

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2022 r. przez PFRON, tj.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2022 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Stwierdzono, że ww. sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań, za wyjątkiem sprawozdania Rb-N. Przeprowadzone w 2022 r. w Funduszu badanie audytowe dotyczące „Działań przedegzekucyjnych i egzekucji należności” wykazało słabości w obszarze ewidencji księgowej należności i zakończyło się skierowaniem m.in. zalecenia dokonania weryfikacji stanu wszystkich należności na dzień 31 grudnia 2022 r., wynikających z decyzji ostatecznych oraz wprowadzenia mechanizmów mających na celu objęcie ewidencją wszystkich należności ustalonych w drodze postępowania administracyjnego. W opinii audytu nie można było uznać systemu kontroli zarządczej w odniesieniu do ewidencji księgowej należności za w pełni skuteczny. Tym samym, system kontroli zarządczej w obszarze windykacji i egzekucji należności oraz ewidencji księgowej należności nie dawał wystarczającego zapewnienia, że księgi rachunkowe w tym zakresie są prowadzone prawidłowo, a dane z nich wynikające są rzetelne. Do dnia zakończenia kontroli w PFRON nie zakończono zalecanej przez audytora weryfikacji należności.

5. USTALENIA INNYCH KONTROLI

W wyniku kontroli NIK P/22/032 „Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw” ustalono, że Zarząd Funduszu nie sprawował należytej kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków finansowych przekazywanych samorządom województw według ustalonego algorytmu, pomimo dyspozycji w tym zakresie wynikającej z art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji. Przy podziale środków PFRON nie uwzględniał też skuteczności i efektywności udzielonego wsparcia i w ograniczonym zakresie przeprowadzał analizy efektów rehabilitacji realizowanej przez samorządy województw oraz nie dokonywał ewaluacji wykonywanych zadań oraz ich trwałości. Izba stwierdziła także naruszenie ustawy o rehabilitacji przy przekazywaniu środków na koszty obsługi ww. zadań polegające na tym, iż Fundusz nie weryfikował faktycznego wykorzystania tych środków, ograniczając się jedynie do wyliczenia czy nie przekroczyły one dozwolonej wielkości 2,5% kwot wykorzystanych na realizację zadań.

W rezultacie ww. kontroli NIK wnioskuje do Prezesa Zarządu PFRON o przeprowadzenie weryfikacji faktycznych kosztów realizacji zadań oraz o opracowanie i wdrożenie systemu ewaluacji dotyczącego zadań wykonywanych przez samorządy województw, uwzględniającego skuteczność i efektywność udzielonego wsparcia.

6. INFORMACJE DODATKOWE

Kontrolę przeprowadzono w dniach od 11 stycznia do 31 marca 2023 r. Wystąpienie pokontrolne zostało podpisane i dostarczone Prezesowi Zarządu PFRON w dniu 21 kwietnia 2023 r. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano jeden wniosek pokontrolny dotyczący uwzględniania w protokołach postępowań prowadzonych na podstawie Pzp wszystkich wymaganych danych oraz terminowego zamieszczania w BZP ogłoszeń o wykonaniu umowy.

Do treści wystąpienia pokontrolnego Prezes Zarządu PFRON nie wniósł zastrzeżeń.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Zarządu PFRON poinformował, iż w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK, zaplanowano przeprowadzenie w II półroczu 2023 r. wewnętrznego szkolenia z zakresu czynności wynikających z Pzp, w tym dotyczących obowiązków zamawiającego wynikających z zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ PFRON

Oceny wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dokonano stosując kryteria²⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*²⁶.

Przychody (P):	7 116 333 tys. zł
Koszty (K) (łącznie z wydatkami majątkowymi):	6 636 564 tys. zł
Łączna kwota (G = P + K):	13 752 897 tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie (Wp = P : G):	0,5174
Waga kosztów w łącznej kwocie (Wk = K : G):	0,4825
Nieprawidłowości w przychodach:	nie stwierdzono
Ocena cząstkowa przychodów (Op):	(5) pozytywna

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi): w ramach zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego i urządzeń peryferyjnych na kwotę 48,2 tys. zł, co stanowiło 0,0007% ogółu poniesionych kosztów, niezgodnie z Pzp, tj. z opóźnieniem opublikowano w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, a w protokole postępowania nie ujęto wszystkich wymaganych danych.

Ocena cząstkowa kosztów (Ok):	(5) pozytywna
Łączna ocena przychodów i kosztów (ŁO ²⁷):	$5 \times 0,5174 + 5 \times 0,4825 = 5$
Opinia o sprawozdaniach:	pozytywna
Ocena ogólna:	pozytywna

²⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

²⁷ $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$

7.2. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO PFRON

Lp.	Wyszczególnienie	2021	2022			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A – Zadania wynikające z ustawy tworzącej Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych									
I	Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	6 076 348	7 745 287	7 945 287	6 636 564	127,47	109,22	85,69	83,53
1	Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami	83 008	500 000	500 000	90 050	602,35	108,48	18,01	18,01
2	Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej	35 539	166 564	191 479	153 092	468,68	430,77	91,91	79,95
3	Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	3 340 302	3 600 000	3 450 000	3 274 853	107,77	98,04	90,97	94,92
4	Zrekompensowanie gminom utraconych dochodów	40 589	48 000	48 000	39 908	118,26	98,32	83,14	83,14
5	Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz	516	3 200	3 200	631	620,26	122,33	19,72	19,72
6	Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących	2	25	25	5	1 119,88	221,56	19,78	19,78
7	Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej	275 934	750 000	805 685	367 333	271,80	133,12	48,98	45,59
8	Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych	315	2 000	1 400	607	634,45	192,60	30,36	43,37
9	Zwrot kosztów budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych	6 505	15 000	14 500	6 739	230,59	103,59	44,92	46,47
10	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne	99 202	122 947	122 947	117 067	123,94	118,01	95,22	95,22
11	Zadania zlecane	404 175	450 000	587 000	557 447	111,34	137,92	123,88	94,97
12	Dofinansowanie kosztów szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania	2 751	3 500	4 000	3 498	127,21	127,16	99,96	87,46
13	Przelewy redystrybucyjne	1 439 599	1 563 915	1 623 096	1 611 998	108,64	111,98	103,07	99,32
14	Wydatki bieżące	335 829	482 048	487 911	360 068	143,54	107,22	74,70	73,80
14.1	- wynagrodzenia osobowe	83 316	84 584	90 584	89 836	101,52	107,83	106,21	99,17
14.2	- wynagrodzenia bezosobowe	808	2 671	2 671	963	330,76	119,26	36,06	36,06
14.3	- składki na ubezpieczenia społeczne	13 509	15 110	15 521	14 575	111,85	107,89	96,46	93,90

14.4	- składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy	1 594	2 599	2 188	1 729	163,05	108,50	66,54	79,04
14.5	- zakup usług	35 759	61 990	62 189	47 418	173,36	132,61	76,49	76,25
14.6	- pozostałe, z tego:	23 662	62 543	62 207	20 254	264,31	85,59	32,38	32,56
14.6.1	- amortyzacja (umorzenia)	13 214	20 500	20 500	12 552	155,13	94,99	61,23	61,23
14.6.2	- inne	10 448	42 043	41 707	7 701	402,40	73,71	18,32	18,47
14.7	- odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności	176 950	252 004	252 004	185 020	142,42	104,56	73,42	73,42
14.8	- wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	232	547	547	273	235,86	117,59	49,85	49,85
15	Wydatki i zakupy inwestycyjne własne	8 859	32 720	26 517	15 884	369,34	179,29	48,54	59,90
16	Zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności	71	60	400	93	84,32	131,24	155,64	23,35
17	Rekompensata wypłaconego wynagrodzenia pracownikom niepełnosprawnym	3 151	5 000	5 000	957	158,69	30,37	19,14	19,14
18	Zwrot dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanych z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	0	308	308	0	x	x	0,00	x
19	Wypłata środków PFRON dla dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji	0	0	73 819	36 334	x	x	x	0,05
Część B – Plan finansowy w układzie memoriałowym									
I	Stan funduszu na początek roku	1 348 930	1 888 914	2 043 914	2 396 715	140,03	177,68	126,88	117,26
	w tym:					x	x	x	
1	Środki pieniężne	1 208 164	1 798 981	1 953 981	2 314 988	148,90	191,61	128,68	118,48
2	Należności	151 556	64 400	64 400	123 284	42,49	81,35	191,44	191,44
2.1	w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	1 903	2 400	2 400	1 288	126,14	67,70	53,67	53,67
2.1.1	w tym: od jednostek sektora finansów publicznych	0	0	0	0	x	x	x	x
2.2	w tym: z tytułu wpłat obowiązkowych	48 003	62 000	62 000	46 095	129,16	96,03	74,35	74,35
3	Zobowiązania, z tego:	-57 302	-25 000	-25 000	-75 189	43,63	131,22	300,76	300,76
3.1	z tytułu kredytu	0	0	0	0	x	x	x	x
3.1.1	w tym: wymagalne	0	0	0	0	x	x	x	x
3.2	pozostałe	-57 302	-25 000	-25 000	-75 189	43,63	131,22	300,76	300,76
3.2.1	w tym: wymagalne	0	0	0	0	x	x	x	x
II	Przychody	7 115 274	6 457 771	6 502 771	7 116 333	90,76	100,01	110,20	109,44
1	Dotacje z budżetu państwa, z tego:	699 815	713 562	713 562	712 713	101,96	101,84	99,88	99,88
1.1	- dla państwowego funduszu celowego	695 294	700 000	700 000	695 954	100,68	100,09	99,42	99,42
1.1.1	- zrekompensowanie gminom utraconych dochodów	20 294	24 000	24 000	19 954	118,26	98,32	83,14	83,14

1.1.2	- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	675 000	676 000	676 000	676 000	100,15	100,15	100,00	100,00
1.2	- celowe na finansowanie projektów z udziałem środków UE - bieżące	3 934	10 318	10 318	8 105	262,25	206,00	78,55	78,55
1.3	- celowe na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe	586	3 244	3 244	8 654	553,56	1 476,70	266,76	266,76
2	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	27 057	91 671	91 671	97 724	338,81	361,18	106,60	106,60
3	Składki i opłaty	5 331 324	5 350 084	5 395 084	5 921 515	100,35	111,07	110,68	109,76
4	Przelewy redystrybucyjne	12 969	3 088	3 088	7 906	23,81	60,96	256,01	256,01
5	Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy, z tego:	800 000	0	0	0	0,00	0,00	x	x
5.1	- bieżące	420 000	0	0	0	0,00	0,00	x	x
5.2	- majątkowe	380 000	0	0	0	0,00	0,00	x	x
6	Pozostałe przychody, w tym:	244 109	299 366	299 366	376 475	122,64	154,22	125,76	125,76
6.1	odsetki	12 809	8 786	8 786	151 590	68,60	1 183,51	1 725,36	1 725,36
6.2	inne, w tym:	231 301	290 580	290 580	224 885	125,63	97,23	77,39	77,39
6.2.1	- wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności	50 998	37 326	37 326	35 895	73,19	70,39	96,17	96,17
6.2.2	- odsetki z tytułu nieterminowych wpłat pracodawców	11 912	11 000	11 000	15 183	92,34	127,46	138,03	138,03
III	Koszty realizacji zadań	6 076 348	7 745 287	7 945 287	6 636 564	127,47	109,22	85,69	83,53
1	Dotacje na realizację zadań bieżących	3 999 032	4 408 740	4 520 641	4 151 046	110,25	103,80	94,15	91,82
2	Transfery na rzecz ludności, z tego na:	178 290	594 140	610 348	263 575	333,24	147,84	44,36	43,18
2.1	- różne wydatki na rzecz osób fizycznych	178 290	594 140	610 348	263 575	333,24	147,84	44,36	43,18
3	Środki z Unii Europejskiej	32 181	157 193	178 944	139 992	488,46	435,01	89,06	78,23
4	Koszty własne	334 328	477 249	482 081	355 721	142,75	106,40	74,54	73,79
4.1	wynagrodzenia, z tego:	82 942	84 955	90 955	89 137	102,43	107,47	104,92	98,00
4.1.1	- osobowe	82 134	82 284	88 284	88 174	100,18	107,35	107,16	99,88
4.1.2	- bezosobowe	808	2 671	2 671	963	330,76	119,26	36,06	36,06
4.2	składki na ubezpieczenia społeczne	13 324	15 044	15 107	14 308	112,91	107,38	95,11	94,71
4.3	składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy	1 566	2 185	2 122	1 691	139,50	107,94	77,38	79,68
4.4	zakup usług	35 660	60 024	59 196	45 070	168,32	126,39	75,09	76,14
4.5	pozostałe, z tego:	200 836	315 041	314 701	205 515	156,86	102,33	65,23	65,30
4.5.1	- amortyzacja (umorzenia)	13 214	20 500	20 500	12 552	155,13	94,99	61,23	61,23
4.5.2	- inne	187 622	294 541	294 201	192 963	156,99	102,85	65,51	65,59
4.5.2.1	odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności	176 950	252 004	252 004	185 020	142,42	104,56	73,42	73,42
4.5.2.2	wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	232	547	547	273	235,86	117,59	49,85	49,85
4.5.2.3	inne pozostałe	10 440	41 990	41 650	7 671	402,22	73,48	18,27	18,42
5	Koszty inwestycyjne, w tym:	92 846	543 682	529 469	114 138	585,57	122,93	20,99	21,56

5.1	- dotacje inwestycyjne	84 196	519 962	510 921	102 359	617,56	121,57	19,69	20,03
6	Przelewy redystrybucyjne, z tego dla:	1 439 599	1 563 915	1 623 096	1 611 998	108,64	111,98	103,07	99,32
6.1	- samorządów wojewódzkich na realizację zadań	231 827	258 125	264 272	255 241	111,34	110,10	98,88	96,58
6.2	- samorządów wojewódzkich na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań	5 798	6 453	6 607	6 381	111,30	110,06	98,89	96,58
6.3	- samorządów powiatowych na realizację zadań	1 172 657	1 267 646	1 319 236	1 317 438	108,10	112,35	103,93	99,86
6.4	- samorządów powiatowych na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań	29 318	31 691	32 981	32 938	108,10	112,35	103,93	99,87
7	Zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności	71	60	400	93	84,32	131,24	155,64	23,35
8	Zwrot dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanych z naruszeniem procedur, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	0	308	308	0	x	x	0,00	0,00
IV	Stan funduszu na koniec roku (I+II-III)	2 396 715	634 118	627 915	2 892 368	26,46	120,68	456,12	460,63
	w tym:					26,46	120,68	456,12	460,63
1.	Środki pieniężne	2 314 988	549 287	549 287	2 815 485	23,73	121,62	512,57	512,57
2.	Należności, w tym:	123 284	64 650	64 650	110 847	52,44	89,91	171,46	171,46
2.1	w tym: z tytułu udzielonych pożyczek	1 288	2 400	2 400	1 635	186,32	126,94	68,13	68,13
2.1.1	w tym: od jednostek sektora finansów publicznych	0	0	0	0	x	x	x	x
2.2	w tym: z tytułu wpłat obowiązkowych	46 095	62 000	62 000	42 936	134,50	93,15	69,25	69,25
3	Zobowiązania, z tego:	-75 189	-24 650	-24 650	-81 225	32,78	108,03	329,51	329,51
3.1	z tytułu kredytu	0	0	0	0	x	x	x	x
3.1.1	w tym: wymagalne	0	0	0	0	x	x	x	x
3.2	pozostałe:	-75 189	-24 650	-24 650	-81 225	32,78	108,03	329,51	329,51
3.2.1	w tym: wymagalne	0	0	0	0	x	x	x	x
Część E – Dane uzupełniające									
1	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	2 313 438	549 287	549 287	2 815 010	23,74	121,68	512,48	512,48
1.1	- overnight (O/N)	713 438	249 287	249 287	915 010	34,94	128,25	367,05	367,05
1.2	- terminowe	1 600 000	300 000	300 000	1 900 000	18,75	118,75	633,33	633,33

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zweryfikowanego przez NIK.

7.3. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

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