



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Mieczysław Łuczak

LLO.411.004.01.2017
I/17/004

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/17/004 – Realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wybranych zagadnień w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczkowska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/91/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwany dalej „PFRON” lub „Funduszem”, 00-828 Warszawa, Al. Jana Pawła II 13, REGON 012059538
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Habich – pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu PFRON od dnia 15 czerwca 2017 r. Poprzednio, Prezesem Zarządu PFRON byli: - Robert Kwiatkowski – w okresie od 27 kwietnia 2016 r. do 14 czerwca 2017 r. - Teresa Hernik – w okresie od 6 marca 2014 r. do 14 stycznia 2016 r. - Wojciech Skiba – w okresie od 19 czerwca 2008 r. do 15 sierpnia 2013 r. Poprzednio, pełniącym obowiązki Prezesa Zarządu PFRON byli: - Teresa Hernik – w okresie od 15 stycznia 2016 r. do 27 kwietnia 2016 r. - Jacek Brzeziński – w okresie od 16 sierpnia 2013 r. do 5 marca 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2013-2015 Prezes Zarządu PFRON (dalej: Prezes Zarządu) przekazywał samorządom powiatowym – według algorytmu² – środki finansowe w wysokości 2.110.179.000 zł na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, w tym na rehabilitację zawodową 202.399.333 zł (9,6%). Środki te nie były jednak wystarczające w stosunku do potrzeb osób niepełnosprawnych, na co wielokrotnie wskazywały samorządy powiatowe, a działania podejmowane przez PFRON na rzecz ich zwiększenia - co do zasady⁴ - nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

PFRON diagnozował potrzeby i problemy osób niepełnosprawnych. W tym celu zlecał firmom zewnętrznym wykonanie analiz i ocen efektywności realizacji programów przyjętych przez Radę Nadzorczą PFRON oraz realizacji przez

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 538), zw. dalej rozporządzeniem w sprawie algorytmu przekazywania środków

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, zw. dalej ustawą o rehabilitacji zawodowej

⁴ W 2015 r. samorządom powiatowym przekazano dodatkową kwotę (według algorytmu) w wysokości 34.520.000 zł na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej

samorządy powiatowe zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych. PFRON wdrażał zawarte w tych raportach rekomendacje.

Prezes Zarządu PFRON, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazanych samorządom powiatowym na pokrycie kosztów obsługi realizowanych przez nie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, nie weryfikował czy kwoty te zostały faktycznie wydatkowane na ten cel, do czego zobowiązywał przepis art. 54 pkt 3 powołanej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W funkcjonujących w PFRON regulaminach organizacyjnych⁵ określono, iż realizacja zadań polegających m.in. na:

- inicjowaniu, organizowaniu i realizacji badań z zakresu potrzeb i problemów osób niepełnosprawnych,
- dokonywaniu ewaluacji osiągania celów ustawowych dotyczących rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie zadań finansowanych albo współfinansowanych ze środków Funduszu,
- merytorycznej współpracy z Biurem Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

należy do Wydziału Analiz i Programowania. Do dnia 1 lipca 2015 r. zadania te wykonywane były przez Wydział Realizacji Programów. Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Analiz i Programowania (a wcześniej nad Wydziałem Realizacji Programów) sprawował Zastępca Prezesa Zarządu ds. Programowych.

Zadania w zakresie przeprowadzania kontroli i czynności sprawdzających w odniesieniu do osób i podmiotów będących beneficjentami wsparcia ze środków finansowych Funduszu oraz przeprowadzania kontroli wykorzystania środków finansowych Funduszu, przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą przypisane zostały Wydziałowi Kontroli. Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Kontroli sprawował Prezes Zarządu.

Komórką organizacyjną PFRON sprawującą nadzór nad środkami przekazanymi zgodnie z algorytmem był Wydział Finansowy, a nadzór w ramach Zarządu pełnił Zastępca Prezesa Zarządu Funduszu ds. Finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-54, 670-694]

1. Działania kontrolne wobec jednostek wykorzystujących środki PFRON przekazane według algorytmu oraz w ramach realizacji programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą (2013-2016 I połowa) projekty półrocznych planów kontroli Oddziałów PFRON oraz Wydziału Kontroli były każdorazowo akceptowane przez Prezesa Zarządu PFRON. Projekty te opracowywane były m.in. na podstawie zidentyfikowanych ryzyk stwierdzonych w trakcie realizacji zadań kontrolnych z lat poprzednich, propozycji półrocznych planów kontroli przesłanych przez dyrektorów oddziałów PFRON oraz analizy skarg. Stanowiły one podstawę wyboru do kontroli poszczególnych obszarów, rodzajów zadań, wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej. W planach kontroli wskazywano zadanie ustawowe, którego realizacja

⁵ Zarządzenie nr 47/2012 Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zarządzenie nr 27/2015 Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (ze zm.)

podlega kontroli, przepis ustawy oraz planowaną liczbę kontroli w poszczególnych jednostkach i komórkach organizacyjnych PFRON, a także przedsiębiorstwach, jednostkach samorządu terytorialnego oraz organizacjach pozarządowych w tym fundacjach.

W planie kontroli na II półroczu 2014 r. dodatkowo zawarto listę 28 podmiotów, w których planowano podjęcie działań kontrolnych z uwagi m.in. na wyniki poprzednich kontroli wskazujących liczne nieprawidłowości i uchybienia, a także występowanie problemów z rozliczaniem środków Funduszu oraz licznymi skargami na ich działalność.

[Dowód: akta kontroli str. 541-606]

Ze sprawozdań z realizacji planów kontroli wynika, że Wydział Kontroli i oddziały PFRON przeprowadziły w okresie 2013-2016 I półroczu łącznie 1.603 kontrole, w tym 150 (9,4%) dotyczących środków przekazywanych na podstawie algorytmu z rozporządzenia Rady Ministrów.

[Dowód: akta kontroli str. 695]

W badanym okresie w samorządach powiatowych przeprowadzono 114⁶ kontroli na łączną kwotę 71.927.943⁷, których zakres obejmował m.in. wykorzystanie środków finansowych na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej (w tym dotyczące rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych) przekazywanych samorządom powiatowym na podstawie algorytmu (85 kontroli) oraz środków wykorzystanych w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON (29 kontroli).

Spośród 33 kontroli przeprowadzonych w samorządach powiatowych, które w okresie od 01.07.2014 r. do 30.06.2016 r. zakończyły się podpisaniem lub odmową podpisania protokołu kontroli i dotyczyły środków algorytmowych wydatkowanych przez te jednostki na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych, nieprawidłowości stwierdzono w 14 kontrolach, w tym w dwóch przypadkach – skutkujące zwrotem środków w kwocie 176.415 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 607-612, 670-694]

2. W latach 2013-2016 I półroczu Wydział Kontroli PFRON, a w latach 2014-2016 oddziały PFRON nie przeprowadzały kontroli w powiatach woj. łódzkiego w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 607-612]

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej 22 kontroli (20% kontroli zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych) przeprowadzonych w okresie od 2013 r. do końca I połowy 2016 r. przez pracowników Wydziału Kontroli w zakresie rehabilitacji zawodowej w samorządach powiatowych przez pracowników Wydziału Kontroli, obejmujących: realizację zadań dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy, przyznanie osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, finansowanie wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, wykazała nieprawidłowości w starostwach powiatowych i urzędach pracy dotyczące m.in.:

- nierzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej oraz dofinansowania rozpoczęcia

⁶ Dotyczy kontroli, w których protokół kontroli podpisano w okresie 2013-2016 I półroczu

⁷ Na przedmiotową kwotę składają się środki wydatkowane w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. łącznie na rehabilitację zawodową i społeczną oraz na rehabilitację zawodową od 1 lipca 2014 r. do końca okresu objętego kontrolą. Takie ujęcie kwoty wydatkowanej wynikało z faktu, że do końca pierwszego półrocza 2014 r. w PFRON dane do celów sprawozdawczych gromadzone były bez szczegółowego podziału na zadania.

działalności gospodarczej (np. brak zachowania terminów, rozpatrzenie niekompletnego wniosku),

- niedotrzymania przez starostów terminów wystąpienia do Powiatowej Inspekcji Pracy z wnioskiem o wydanie opinii o stanowiskach pracy,
- nieczytelnego sposobu nanoszenia na fakturach dokumentujących zakup wyposażenia informacji o wysokości dofinansowania ze środków PFRON, co nie gwarantowało zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem wydatków ze środków publicznych,
- zrefundowania kosztów zakupu wyposażenia infrastruktury pracodawcy, nie zaś wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej zatrudnionej na tym stanowisku,
- zrefundowania kosztów zakupu wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, na którym de facto osoby te nie wykonywały pracy,
- braku części lub całości zrefundowanego wyposażenia stanowiska pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 607-620]

W okresie objętym kontrolą Oddział Łódzki PFRON przeprowadził 3 kontrole (w 2013 r.) w starostwach powiatowych woj. łódzkiego, tj. w Starostwie: w Łodzi, Opocznie oraz w Bełchatowie. Kontrole dotyczyły wykorzystania środków PFRON przekazanych wg algorytmu na realizację zadań powiatu, określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej, polegających na zwrocie kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, dofinansowaniu rozpoczęcia działalności gospodarczej, szkoleń organizowanych przez dyrektorów PUP oraz dofinansowania do instrumentów rynku pracy. W kontrolach tych kontrolerzy Oddziału Łódzkiego PFRON stwierdzili nieprawidłowości bądź uchybienia polegające m.in. na:

- wykonywaniu części zadań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych przez starostwa powiatowe (w Opocznie, w Bełchatowie), które powinny być realizowane przez powiatowe urzędy pracy,
- przyjęciu do realizacji niekompletnych wniosków (Opoczno),
- rozbieżnościach danych występujących w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych za 2012 r. i w dokumentacji źródłowej w zakresie kwoty zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz w zakresie finansowania kosztów szkolenia (Opoczno, Łódź Wschód),
- braku opisów dowodów księgowych (faktury, rachunki) wskazujących, z jakich środków oraz w jakiej wysokości wydatki zostały zrealizowane (Łódź Wschód).

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych przedłożyli do Oddziału Łódzkiego PFRON informacje o sposobie wykorzystania uwag, wykonaniu zaleceń oraz podjętych działaniach.

[Dowód: akta kontroli str. 621-657]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ramach dokonywanych rozliczeń jak również podczas kontroli realizowanych (przeprowadzanych) w powiatach, PFRON bez analiz przyjmował informacje od pracowników jednostek powiatu na temat kosztów związanych z obsługą realizowanych przez powiaty zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, nie dokonując weryfikacji wysokości faktycznie poniesionych kosztów.

Zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej ze środków Funduszu pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe w wysokości **faktycznie poniesionej**, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, przekazywanych przez

Prezesa Zarządu Funduszu na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu.

Weryfikacja sprawozdań rzeczowo-finansowych przekazywanych przez samorzady powiatowe polegała na ich sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym. Weryfikacja rachunkowa w zakresie kosztów obsługi realizowanych zadań polegała jedynie na sprawdzeniu przez pracowników Funduszu wysokości środków wskazanych przez powiaty jako wykorzystane na obsługę zadań w odniesieniu do kwoty wykorzystanej na ich realizację (tj. czy nie przekraczały 2,5%), jednakże nie sprawdzano już ile środków faktycznie zostało wydatkowanych.

[Dowód: akta kontroli str. 860-871]

W 114 kontrolach przeprowadzonych w latach 2013-2016 (I półrocze) przez PFRON w powiatach w zakresie wydatkowania środków przyznanych samorządom wg algorytmu, wystąpiły również kontrole, w których badano rozliczanie środków stanowiących koszt obsługi realizowanych przez powiaty zadań. Jednak i w tym zakresie kontrolerzy z PFRON bazowali jedynie na informacjach przedstawianych (przedłożonych) przez pracowników jednostek organizacyjnych powiatów⁸ i również nie weryfikowali, czy koszty zostały faktycznie poniesione.

[Dowód: akta kontroli str. 670-694, 739-771, 884-918]

Dyrektor Generalny z up. Prezesa Zarządu wyjaśnił, iż środki „otrzymane przez samorzady na obsługę realizowanych zadań podlegają rozliczeniu tak jak środki wg algorytmu na zadania ustawowe w ramach przedkładanych sprawozdań kwartalnych. (...) Kwoty wykazane w sprawozdaniach przeznaczone na obsługę realizowanych zadań Fundusz przyjmuje jako faktycznie poniesione, tak jak w przypadku kwot wydatkowanych na zadania.”

[Dowód: akta kontroli str. 671, 670-694]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania w zakresie identyfikacji potrzeb osób niepełnosprawnych oraz zapewnienia środków finansowych w celu zaspokojenia potrzeb zawodowych tych osób

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą PFRON zlecał firmom zewnętrznym opracowanie analiz ewaluacyjnych dotyczących m.in. realizacji przez powiaty zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych (maj 2016 r.), badania sytuacji warsztatów terapii zajęciowej (kwiecień 2014 r.), a także raportów z badań ewaluacyjnych z realizacji programów: „Aktywny samorząd” (październik 2013 r.) i „Wyrównywanie różnic między regionami II” (lipiec 2014 r.), w tym wykorzystania środków finansowych w ramach realizowanych zadań.

1. Celem raportu pn. „Badanie realizacji przez samorzady powiatowe zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych” było m.in. wypracowanie wspólnych standardów realizacji przez powiaty poszczególnych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz modelu oceny skuteczności i efektywności realizacji tych prac.

⁸ Informacje przedłożone przez pracowników Urząd Miasta Sopotu, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie w Malborku, Lęborku i we Wrześni, Wicestarostę Nowodworskiego oraz na podstawie rozliczeń PUP i PCPR w Rawiczu. Zgodnie z nimi środki przeznaczone zostały m.in. na pokrycie części wynagrodzeń pracowników obsługujących zadania PFRON, wynagrodzenie inspektora nadzoru, zakup materiałów i urządzeń biurowych, opłaty telefoniczne.

Badanie miało charakter ogólnopolski i obejmowało lata 2014-2015. Wynagrodzenie dla autorów za wykonanie opracowania wyniosło 102.951 zł.

W raporcie wskazano m.in., iż:

- w większości powiatów sporządzana była diagnoza sytuacji i potrzeb osób niepełnosprawnych, głównie na podstawie danych gromadzonych przez instytucje zajmujące się osobami niepełnosprawnymi oraz na podstawie opinii pracowników instytucji mających kontakt z osobami niepełnosprawnymi. Pożądana byłaby wiedza o wszystkich osobach niepełnosprawnych w powiecie, co pozwoliłoby na dokonanie rzetelnej diagnozy, jednak w powiatach brak jest możliwości organizacyjnych i finansowych na przeprowadzenie takiego rozpoznania,
- wysokość środków PFRON, jakie instytucje otrzymują na obsługę realizacji zadań, oceniana jest jako niewystarczająca. Dotyczy to zwłaszcza powiatowych urzędów pracy, spośród których ponad 60% nie otrzymało tych środków. Otrzymane środki przeznaczone były przede wszystkim na wynagrodzenia i materiały biurowe.

W wyniku badania wskazano na potrzebę:

- umożliwienia powiatom koncentracji na rehabilitacji społecznej i zawodowej (usunięcie z ustawy zadań dot. rehabilitacji medycznej);
- nowelizacji ustawy, jasno definiującej cele, zawierającej katalog sprawdzonych w Polsce i w świecie instrumentów rehabilitacji społecznej i zawodowej, rezygnującej z instrumentów nieskutecznych i nieefektywnych. Powinna ona zawierać jednoznaczną podstawę prawną dla samorządów do przyznawania i odmowy przyznawania określonych świadczeń, w tym podstawę prawną do wydawania regulaminów, określania kryteriów przyznawania świadczeń. W ramach nowej regulacji warto rozważyć przeniesienie zadań z zakresu stricte rehabilitacji zawodowej do ustawy o promocji zatrudnienia i Funduszu Pracy. Z punktu widzenia realizacji zadań byłoby to zdecydowanie prostsze i klarowne również dla klientów - pracodawców. W ustawie o promocji należałoby zawrzeć sprawdzone zadania z ustawy o rehabilitacji, takie jak zwrot kosztów dofinansowania wyposażenia stanowiska pracy i (po korekcie) zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy. Druga ważna zmiana to uprawnienie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu do wszystkich usług i instrumentów, na równi z osobami bezrobotnymi. Powyższe wynika z faktu, że zadania z tego zakresu na rzecz osób zarejestrowanych jako bezrobotne są już finansowane z Funduszu Pracy w ramach ustawy o promocji zatrudnienia, a ponadto w dyspozycji PUP są także znaczące środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach których wręcz wymagany jest duży udział osób niepełnosprawnych. Taka zmiana uwolni środki PFRON na rehabilitację społeczną, pozwalając na jej szerszy zakres oddziaływania;
- stworzenia ewidencji osób posiadających orzeczenia o niepełnosprawności, uprawnionych do świadczeń z ustawy o rehabilitacji oraz rozważenia przekazywania samorządom powiatowym przez PFRON dodatkowej puli środków z przeznaczeniem na przeprowadzenie diagnozy potrzeb wraz z metodologią takiego badania i wzorcowymi narzędziami;
- możliwości zaciągania zobowiązań przechodzących na kolejny rok. Problem ten dotyczy w zasadzie wyłącznie zadań PUP, tj. staży czy prac interwencyjnych, które trwają kilka miesięcy i wymagają comiesięcznych płatności. W konsekwencji część zadań PUP może realizować tylko „sezonowo”, od kwietnia do października, co nie jest zgodne z działaniem stanowiącym odpowiedź na potrzeby rynku pracy i klientów.

Dyrektor Generalny, z up. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił, m.in. że materiał który może stanowić podstawę do inicjowania niezbędnych prac legislacyjnych, został przekazany do Pełnomocnika Rządu. Ponadto wyjaśnił, że PFRON nie posiada

inicjatywy ustawodawczej niezbędnej do wdrożenia rekomendacji. W celu upowszechniania wyników raportu, został on opublikowany na witrynie PFRON.

[Dowód: akta kontroli str. 540, 670-671, 726-731, 739-745, 772-785]

2. Celem raportu opracowanego w lipcu 2014 r. dotyczącego programu „Aktywny samorząd”⁹ była ocena przebiegu i wyników pilotażowego programu PFRON „Aktywny samorząd” oraz wypracowanie rekomendacji dotyczących warunków, czynników oraz metod sprzyjających poprawie efektywności programu i sprawnej jego realizacji.

W wyniku badania sformułowano rekomendacje m.in. w zakresie:

- uruchomienia kampanii medialnej w lokalnych mediach i na stronie www PFRON, starostw powiatowych, ośrodków pomocy społecznej/pomocy rodzinie oraz instytucji pozarządowych wspierających osoby niepełnosprawne (promocja programu była nieskuteczna, a beneficjenci dowiadywali się o wsparciu przypadkowo),
- wzmocnienia działań promocyjnych w małych powiatach (analiza sprawozdań wykazała, że alokacja środków finansowych została wykorzystana w mniejszym stopniu, złożono mniej wniosków i mniej środków wypłacono),
- wprowadzenia nowych form wsparcia w programie związanym z doradztwem zawodowym lub psychologicznym,
- stworzenia podręcznika dla kadry wdrażającej, aby uniknąć pytań do PFRON i sprawnej realizować Program,
- przyjęcia – na potrzeby kolejnych lat realizacji programu – wskaźników produktu i rezultatu (kontrola i monitoring programu w 2012 r. polegały jedynie na pozyskaniu sprawozdań z powiatów, które przedstawiały wyłącznie wydatkowanie środków).

Wynagrodzenie za sporządzenie raportu ewaluacyjnego wyniosło 150.408,50 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 540, 786-795]

Dyrektor Generalny, z up. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśnił, m.in. że oddziały PFRON zostały zobowiązane do organizowania spotkań z jednostkami samorządu terytorialnego w celu popularyzacji wyników raportu dot. badania realizacji przez samorządy powiatowe zadań ustawowych na rzecz osób niepełnosprawnych i upowszechniania „dobrych praktyk”. Fundusz podjął działania zmierzające do zmian w zakresie obowiązującej sprawozdawczości samorządów dotyczącej wydatkowania środków PFRON na poszczególne zadania. Ponadto zaprojektowane i wdrożone zostały nowe programy, przewidujące wsparcie osób niepełnosprawnych w zatrudnianiu (np. „Stabilne zatrudnienie”, „Absolwent”).

[Dowód: akta kontroli str. 670-694, 739-771]

3. Badanie polegające na inicjowaniu, organizowaniu i realizacji badań dotyczących diagnozowania potrzeb i problemów osób niepełnosprawnych, w szczególności potrzeb zawodowych, PFRON zlecił firmie zewnętrznej w styczniu 2017 r.

Projekt pn. „Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych” realizowany był przez firmę zewnętrzną w okresie od 1 marca 2017 r. do 12 maja 2017 r. na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (data opracowania 18 maja 2017 r.). Celem badania było zdiagnozowanie potrzeb osób niepełnosprawnych z punktu widzenia tych osób, a także dostarczenie rekomendacji w zakresie możliwego wsparcia przez PFRON osób niepełnosprawnych w zaspokajaniu ich potrzeb.

⁹ Badanie ewaluacyjne on-going Programu PFRON „Aktywny Samorząd”. Raport końcowy

Upřednio badanie sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych zrealizowane zostało w 2009 r. w ramach badań kwestionariuszowych na próbie 100.000 osób niepełnosprawnych zamieszkałych w 16 województwach¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 8-54, 540, 659-694, 738]

4. PFRON w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał analiz funkcjonujących w powiatach programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 35a ust. 1 pkt 1a-c ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Dyrektor Generalny, z up. Prezesa, wskazał na samorządy jako jednostki właściwe do decydowania o przeznaczeniu oraz podziale środków przekazanych według algorytmu między zadania dotyczące rehabilitacji społecznej i zawodowej.

[Dowód: akta kontroli str. 670-694]

Zapewnienie środków finansowych w celu zaspokojenia potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych

1. W latach 2013-2015 Zarząd PFRON dokonał podziału środków na realizację zadań rehabilitacji (społecznej i zawodowej) osób niepełnosprawnych należących do kompetencji samorządów powiatowych – według algorytmu w wysokości:

- w 2013 r. – 650.488.000 zł,

- w 2014 r. – 730.400.000 zł,

- w 2015 r. – 747.105.000 zł (pierwotna kwota – 712.585.000 zł)¹¹.

W okresie tym samorządy powiatowe realizowały zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej, wykorzystując środki PFRON w wysokości odpowiednio: 649.367.826 zł (tj. 99,8% środków przewidzianych dla powiatów), 710.716.148 zł (99,7%) oraz 744.936.618 zł (99,7%).

[Dowód: akta kontroli str. 4-7, 106-149]

Na zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej powiaty w okresie 2013-2015 wykorzystywały łącznie 202.399.333 zł, tj.:

- w 2013 r. – 64.655.852 zł, w tym powiaty woj. łódzkiego – 5.549.896 zł,

- w 2014 r. – 71.606.811 zł, w tym powiaty woj. łódzkiego – 7.183.425 zł,

- w 2015 r. – 66.136.670 zł, w tym powiaty woj. łódzkiego – 7.371.311 zł.

Środki PFRON (przekazane wg algorytmu) przeznaczone przez powiaty na realizację zadań w ramach rehabilitacji zawodowej stanowiły 9,9% w 2013 r., 10,1% w 2014 r., 8,9% w 2015 r. wszystkich wykorzystanych środków na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej (tj. na rehabilitację zawodową i społeczną).

[Dowód: akta kontroli str. 4-7, 55-58]

Na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, o których mowa w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, tj. koszty obsługi zadań w wysokości nie wyższej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, powiaty wykorzystywały 16.165.221 zł w 2013 r., 17.721.958 zł w 2014 r. i 18.594.500 zł w 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4-7, 106-149]

¹⁰ Projekt wykonany na zlecenie PFRON przez firmę zewnętrzną pn. „Ogólnopolskie badania sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych na próbie 100.000 ON, 2009”

¹¹ Uchwały Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w sprawie podziału środków PFRON przyjętych w planie finansowym PFRON na realizację zadań rehabilitacji osób niepełnosprawnych należących do kompetencji samorządów wojewódzkich i powiatowych – według algorytmu: nr 10/2013 z dnia 6 lutego 2013 r., nr 7/2014 z dnia 7 lutego 2014 r., nr 23/2015 z dnia 12 lutego 2015 r., nr 80/2015 z dnia 2 lipca 2015 r. zmieniająca uchwałę nr 23/2015

2. W ramach budżetu zadaniowego PFRON w latach objętych kontrolą przeprowadzał analizy osiągnięcia zakładanych poziomów mierników/wskaźników w ramach zadania 14.1 „Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu”:

Z informacji w sprawie realizacji przez samorządy wojewódzkie i powiatowe zadań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej ze środków PFRON¹² przekazywanych corocznie Zarządowi PFRON wynika, że w układzie zadaniowym:

- w 2013 r. wartość miernika liczby osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie w zakresie rehabilitacji zawodowej (8.187 osób niepełnosprawnych) wyniosła 93,4% (planowana liczba – 8.765 osób),
- w 2014 r. wartość miernika liczby osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie w zakresie rehabilitacji zawodowej (8.821 osób niepełnosprawnych) wyniosła 90,8% (planowana liczba – 9.715 osób),
- w 2015 r. wartość miernika liczby osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie w zakresie rehabilitacji zawodowej (8.584 osób niepełnosprawnych) wyniosła 88,35% (planowana liczba – 9.715 osób).

Wartość ww. miernika była niższa od planowanej z uwagi na wyższe zaangażowanie środków PFRON na realizację zadań rehabilitacji społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych dorosłych oraz dzieci i młodzieży, w tym WTZ.

Informacje te kierowane były do Zarządu PFRON oraz do Pełnomocnika Rządu.

[Dowód: akta kontroli str. 69-71, 91-95, 134-139]

3. Przy pracach nad ustalaniem założeń do rocznych planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, PFRON corocznie przekazywał do resortu pracy informacje niezbędne do określenia podstawowych kierunków wydatkowania środków w poszczególnych latach, szacując wstępne kwoty przeznaczone na realizację zadań ustawowych na poziomie potencjalnych potrzeb środowiska osób niepełnosprawnych. W pismach określających kierunki wydatkowania środków na 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Prezes Zarządu PFRON wskazał m.in., że:

- bieżąca analiza przychodów z tytułu wpłat pracodawców oraz niezbędnych środków na zabezpieczenie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wskazuje, iż może zaistnieć potrzeba ograniczenia funduszy przekazywanych samorządom powiatowym i wojewódzkim według algorytmu (kierunki na 2015 r.),
- PFRON realizując zadania obligatoryjne, wykazujące tendencję wzrostową, będzie zmuszony do ciągłego ograniczania lub zaniechania finansowania pozostałych zadań fakultatywnych (kierunki na 2014 r., 2015 r. i 2016 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 670-694, 696-725]

W związku z pracami nad projektem planu finansowego PFRON na lata 2013-2018, Prezes Zarządu PFRON – w okresie objętym kontrolą – dwukrotnie¹³ zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o podjęcie przez resort działań mających na celu przygotowanie i wprowadzenie zmian przepisów ustawowych, które przyczynią się do zapewnienia długookresowej i stabilnej równowagi finansowej PFRON. W pismach tych wskazano m.in., że *„systematyczne obniżanie przychodów oraz wysokie wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych skutkować mogą koniecznością obniżania poziomu środków finansowych przeznaczonych na realizację pozostałych zadań*

¹² Informacja nr 4/WF/2014 z dnia 20 lutego 2014 r., Informacja nr 3/WF/2015 z dnia 17 lutego 2015 r., Informacja nr 3/WF/2016 z dnia 18 lutego 2016 r.

¹³ Pismo z dnia 13 lipca 2012 r. (WF/539w/2012) oraz pismo z dnia 10 lipca 2014 r. (WF/484w/2014)

fakultatywnych oraz przelewów redystrybucyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego, dla których sytuacja taka będzie szczególnie dotkliwa. Spowoduje to bowiem ograniczenie środków dystrybuowanych przez samorządy na rzecz beneficjentów indywidualnych, pomimo iż ustawa o rehabilitacji zawodowej nakłada na nich obowiązek realizacji szeregu działań wspierających osoby niepełnosprawne na lokalnym rynku”.

[Dowód: akta kontroli str. 732-735]

4. W okresie objętym kontrolą do PFRON wpłynęło 185 sygnałów, próśb i informacji z powiatów (powiatowych centrów pomocy rodzinie, powiatowych komisji, powiatowych społecznych rad ds. osób niepełnosprawnych), prezydentów miast, wojewodów, posłów na Sejm RP (w 2013 r. – 60 sprawy, w 2014 r. – 66 spraw, w 2015 r. – 41 spraw, w 2016 I półroczu – 18 spraw), że środki przekazywane według algorytmu na realizację zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej są niewystarczające w stosunku do potrzeb osób niepełnosprawnych występujących na terenie danego powiatu.

W pismach wskazywano, że obecny system finansowania powiatów uniemożliwiał realizację wszystkich ustawowych zadań nałożonych na powiaty ustawą o rehabilitacji zawodowej. Dlatego też działania jednostek powiatów (PUP i PCPR) dostosowane były do możliwości finansowych, które w konsekwencji powodowały zminimalizowanie dofinansowań dla osób niepełnosprawnych, zaostrzenie procedur i ograniczenie osobom niepełnosprawnym pomocy w realizowanych zadaniach, a niektóre z zadań w ogóle nie były wykonywane, np.:

- w Powiecie Białobrzeskim w maju 2014 r. wszystkie środki przekazane według algorytmu zostały rozdysponowane;
- Starostwo Powiatowe w Limanowej w 2014 r. wnioskowało o dodatkowe 1.000.000 zł, które zapewniłyby pełną realizację zadań;
- przyznana w 2015 r. Powiatowi Wyszkiwskiemu kwota nie wystarczyła na zrealizowanie wniosków złożonych do dnia 27 lutego 2015 r., a w 2016 r. – wniosków złożonych do dnia 31 marca 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 150-193, 205-294]

O zwiększenie środków przeznaczonych na realizację zadań z terenu województwa łódzkiego wnioskowali:

- w 2013 r. Starosta Zduńskowolski, Starosta Bełchatowski, Wicestarosta Radomszczański, Wicestarosta Łódzki Wschodni, Przewodniczący Rady Powiatu w Wieluniu oraz p.o. Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim (10% wszystkich pism, które wpłynęły do PFRON w 2013 r.);
- w 2014 r. Starosta Łęczycki, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim, Starosta Poddębicki, Starosta Radomszczański, Starosta Sieradzki oraz Starosta Zduńskowolski (9,1% wszystkich pism, które wpłynęły w 2014 r.);
- w 2015 r. Starosta Radomszczański, Starosta Sieradzki oraz Przewodniczący Rady Powiatu w Wieluniu (7,3% wszystkich pism, które wpłynęły w 2015 r.).

W pismach tych wskazywano m.in., że:

- przyznana dla Powiatu wieluńskiego w 2013 r. kwota stanowi ok. 66% kwoty przekazanej powiatowi w 2012 r., dla Powiatu Zduńskowolskiego – 62,49%, a dla Powiatu Radomszczańskiego – 54%;
- w Powiecie wieluńskim istnieje bardzo poważne zagrożenie dla realizacji zadań publicznych, spowodowane zdecydowanie za niską kwotą przyznanych środków PFRON, na poziomie niższym niż w 2012 r.;
- w 2013 r. na terenie Powiatu łódzkiego wschodniego nie będą realizowane zadania dotyczące m.in. zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, likwidacji barier

architektonicznych, technicznych i w komunikowaniu się, a w 2014 r. na terenie Powiatu Radomszczańskiego – dofinansowanie do turnusów rehabilitacyjnych i likwidacji barier funkcjonalnych;

- liczba wniosków złożonych do dnia 10 marca 2014 r. w Powiecie Sieradzkim wskazuje, że przekazane środki finansowe zabezpieczą potrzeby osób niepełnosprawnych w mniejszym stopniu niż w latach ubiegłych;
- na dzień 19 października 2015 r. na realizację zadań w Powiecie Radomszczańskim brakuje 300.000 zł;
- w Powiecie Wieluńskim brakujące środki wynoszą 405.226 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 150-193]

PFRON, w celu ustalenia wielkości kwoty dofinansowania według algorytmu przypadającej dla poszczególnych samorządów powiatowych na dany rok, na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, zobowiązany był stosować najbardziej aktualne dane Głównego Urzędu Statystycznego. GUS przekazywał niezbędne dane:

- uzyskane w oparciu o Narodowy Spis Powszechny z 2011 r.¹⁴ w zakresie:
 - ludności w wieku 0-14 lat oraz 15 lat i więcej według powiatów (stanowią one bilans ludności faktycznie zamieszkałej),
 - osób niepełnosprawnych według faktu prawnego orzeczenia niepełnosprawności i miejsca zamieszkania (województwa/powiaty, odpowiednio dla dwóch grup wiekowych „0-14 lat” oraz „15 lat i więcej”);
- wyliczone jako średnia z ostatnich trzech miesięcy (IV kwartał bieżącego roku)¹⁵ w zakresie:
 - osób niepełnosprawnych bezrobotnych i osób niepełnosprawnych poszukujących pracy w powiecie.

[Dowód: akta kontroli str. 454-472]

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego odnosili się również do wskaźników częstości niepełnosprawności orzeczonej wśród osób w wieku 15 lat i więcej w powiecie według GUS na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. Ich zdaniem spis ten nie oddawał faktycznej i rzetelnej sytuacji dotyczącej osób niepełnosprawnych. Z przytoczonych argumentów, podział środków według algorytmu wobec założeń NSP z 2011 r. wydaje się mocno krzywdzący i powoduje drastyczne ograniczenie finansów na poszczególne zadania realizowane przez powiaty.

W odpowiedzi na pisma, pracownicy PFRON argumentowali, że:

- Fundusz ma obowiązek stosować dane przekazane przez GUS dostępne na koniec roku, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie algorytmu przekazywania środków są elementem składowym wzoru algorytmu;
- najbardziej aktualne dostępne dane GUS o liczbie niepełnosprawnych w Polsce pochodzą z 2011 r. z NSP;
- przeprowadzone w ramach NSP badanie reprezentacyjne dostarczyło danych, które nie były gromadzone w rejestrach i systemach informatycznych. Badanie to zostało przeprowadzone na próbie losowej ok. 20% mieszkańców w skali kraju. Dane ze spisu reprezentacyjnego zostały uogólnione na całą populację.

[Dowód: akta kontroli str. 194-204]

¹⁴ Dane dotyczące osób niepełnosprawnych w NSP z 2011 r. były pozyskiwane na zasadzie dobrowolności udzielania odpowiedzi, w badaniu reprezentacyjnym na ok. 20% próbie wylosowanych mieszkań. Dane stanowią uogólnienie z badania reprezentacyjnego, wyliczone poprzez sumowanie dokładnych wartości wagowych (liczb ułamkowych), zaokrąglonych do pełnych jedności

¹⁵ Dane opracowane w oparciu o Sprawozdanie o rynku pracy MPIPS-01

W okresie objętym kontrolą, jednorazowo Prezes Zarządu PFRON wystąpił do Ministra Finansów o zmianę w planie finansowym PFRON na 2015 r.¹⁶, polegającą na przeniesieniu wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu i umożliwiającą przekazanie samorządom powiatowym (w ramach przelewów redystrybucyjnych) dodatkowej kwoty w wysokości 34.520.000 zł. Kwota środków została zwiększona z dnia 2 lipca 2015 r. z kwoty 712.585.000 zł, określonej w uchwale Zarządu PFRON w sprawie podziału środków przyjętych w planie finansowym PFRON na 2015 r. do kwoty 747.105.000 zł.

W uzasadnieniu do zmiany PFRON podał, że zwiększenie środków w planie finansowym na 2015 r. wynika z potrzeby dodatkowego zabezpieczenia realizacji zadań przez jednostki samorządu powiatowego w ramach przelewów redystrybucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 106-133, 670-671, 727-734, 739-771]

PFRON przekazywał Pełnomocnikowi Rządu coroczne sprawozdania o wykorzystaniu środków PFRON przypadających według algorytmu samorządom terytorialnym oraz informacje w sprawie wykorzystania tych środków wraz ze zbiorczymi sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi z realizacji zadań samorządów wojewódzkich i powiatowych z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Analiza sprawozdań o wykorzystaniu środków wykazała, że do Pełnomocnika Rządu przekazywane były dane dotyczące rodzajów zrealizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe zadań w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz wysokości kwot przekazanych i wykorzystanych przez te samorządy.

W informacji za 2014 r. wskazano, że wartość miernika liczby osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie w zakresie rehabilitacji zawodowej była niższa od planowanej z uwagi na wyższe zaangażowanie środków PFRON na realizację zadań rehabilitacji społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych dorosłych oraz dzieci i młodzieży, w tym wtz.

W informacji za 2016 r. zapisano m.in., że *„przy ograniczonych możliwościach finansowych Funduszu, zwiększające się wydatki na wtz powodują zmniejszenie kwoty przeznaczonej na pozostałe zadania. W porównaniu 2016 r. do ubiegłego roku, udział środków przeznaczonych na aktywizację zawodową w ogólnej kwocie środków przekazanych powiatom wynosi tylko niecałe 8% i nigdy nie był tak niski (spadek o 12,7%).”*

Dokumenty te nie zawierały natomiast informacji o problemach powiatów w realizacji poszczególnych zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej oraz o nieaktualnych danych stanowiących podstawę wielkości przekazywanych środków, a w konsekwencji o niewykonaniu części zadań, na które były złożone wnioski przez beneficjentów.

[Dowód: akta kontroli str. 454-459, 473-497, 658]

Odnosząc się do działań podejmowanych przez Prezesa Zarządu PFRON zmierzających do zaspokojenia potrzeb finansowych powiatów w zakresie rehabilitacji zawodowej, Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że nie ma podstawy prawnej umożliwiającej przyznanie środków PFRON na indywidualne prośby samorządów, bowiem zgodnie z rozporządzeniem w sprawie algorytmu przekazywania środków, podziału środków, również dodatkowych, bez względu na ich wysokość, dokonuje się według algorytmu dla wszystkich samorządów. Wobec powyższego PFRON nie przekazał dodatkowych środków jednostkom indywidualnie

¹⁶ Pismo Prezesa Zarządu PFRON skierowane do Ministra Finansów z dnia 19 czerwca 2015 r.

zgłaszającym trudności z realizacją zadań. Decyzja o przeznaczeniu dla samorządów powiatowych określonych kwot wg algorytmu jest podejmowana po uprzedniej analizie możliwości finansowych PFRON.

[Dowód: akta kontroli str. 454-539, 670-671]

Działania PFRON w ramach konsultacji zmian legislacyjnych dotyczyły, np.:

w 2013 r.

- w ramach konsultacji do projektowanych zmian rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej¹⁷ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni mieszkaniowej¹⁸ PFRON nie wniósł uwag,

- PFRON uczestniczył w konsultacjach nad projektem nowego rozporządzenia opublikowanym przez Komisję Europejską o pomocy de minimis, które miało zastąpić wygasające z dniem 31 grudnia 2013 r. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis. Propozycja PFRON dotyczyła dokonania zmian w przepisach określających badanie sytuacji ekonomicznej podmiotu wnioskującego o udzielenie pomocy de minimis. Ponadto PFRON postulował, by do art. 2 lit. d projektu rozporządzenia została dodana definicja trudnej sytuacji ekonomicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw.

w 2014 r.

- PFRON uczestniczył w konsultacjach do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni mieszkaniowej. Celem nowelizacji było dostosowanie przepisów rozporządzeń do zmian wynikających z przyjęcia nowych rozwiązań Komisji Europejskiej, co umożliwić ma dalsze i nieprzerwane udzielanie pomocy de minimis pracodawcy, który może ubiegać się o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej lub osobom niepełnosprawnym bezrobotnym albo poszukującym pracy w postaci środków na podjęcie działalności gospodarczej. Uwagi PFRON dotyczyły umożliwienia podmiotowi składania oświadczeń o uzyskanej pomocy de minimis oraz odstąpienia od określenia lat kalendarzowych (ze względów formalnych) na rzecz lat podatkowych,

- w ramach konsultacji do projektów rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zmieniających rozporządzenie w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych oraz rozporządzenia w sprawie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, PFRON nie wniósł uwag. Celem nowelizacji rozporządzeń było wprowadzenie przepisu przedłużającego termin (do 31 grudnia 2014 r.) udzielania pomocy publicznej pracodawcom wykonującym działalność gospodarczą, w zakresie refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych oraz w zakresie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

- w ramach konsultacji do projektu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, PFRON nie wniósł uwag.

W uzasadnieniu do projektowanych zmian zaproponowano m.in., by:

¹⁷ W brzmieniu: Dz. U. z 2011 r. Nr 62, poz. 317

¹⁸ W brzmieniu: Dz. U. z 2007 r. Nr 194, poz. 1403, ze zm.

- zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych dotyczył osób bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy, bez konieczności skierowania tych osób do pracy przez ten urząd (art. 26 ust. 2 pkt 1),
- zwrot kosztów dotyczył wszystkich osób niepełnosprawnych pozostających w zatrudnieniu (art. 26 ust. 2 pkt 2),
- obniżyć intensywność pomocy z 80% na 70% kosztów szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych, poniesionych przez pracodawcę (art. 41 ust. 2 ustawy).

w 2015 r.

- PFRON w ramach konsultacji do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie algorytmu przekazywania środków zgłosił uwagi, polegające na zmianie sposobu wyliczenia liczby osób niepełnosprawnych w województwie, stanowiącej sumę liczb osób niepełnosprawnych w powiatach danego województwa. Jednocześnie PFRON wskazał, że zaspokojenie uzasadnionych potrzeb osób niepełnosprawnych korzystających z WTZ spowoduje tym samym coraz większe ograniczenie środków finansowych na udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym w ramach pozostałych zadań powiatu. Celem nowelizacji rozporządzenia jest zwiększenie dofinansowania kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej.

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia napisano, że w związku z licznymi wystąpieniami przedstawicieli jednostek prowadzących warsztaty, samorządów powiatowych oraz osób niepełnosprawnych proponuje się zwiększenie kwoty na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika Warsztatów Terapii Zajęciowej w 2016 r. i w latach następnych.

w 2016 r.

- uczestniczył w pracach nad projektem zmian rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundacji składek na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych. Nowelizacja rozporządzenia wynikała z wejścia w życie z dniem 1 lipca 2016 r. ustawy z dnia 25 września 2016 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 1886), która wprowadziła zmianę brzmienia art. 25a ust. 1 ustawy o rehabilitacji, polegającą na nałożeniu na osoby korzystające z refundacji składek na ubezpieczenia społeczne obowiązku opłacenia tych składek w całości przed dniem złożenia wniosku do PFRON. Uwagi PFRON dotyczyły niektórych zapisów we wniosku osoby niepełnosprawnej wykonującej działalność gospodarczą o wypłatę refundacji składek na ubezpieczenie społ. Wn-U-G i wniosku WN-U-A.

[Dowód: akta kontroli str. 295-453]

W 2015 r. PFRON wystąpił do Pełnomocnika Rządu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej polegającej na znowelizowaniu art. 35c ustawy o rehabilitacji zawodowej poprzez dodanie ust. 2 tego artykułu o delegacji ustawowej ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad, częstotliwości i terminów sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych, a także zasad rozliczeń finansowych jednostek samorządu z Funduszem w zakresie wykorzystania środków, w tym zwrotu niewykorzystanych środków uwzględniając w szczególności terminy i sposoby ich przedstawiania. Wprowadzenie tych uregulowań miało na celu wzmocnienie kontroli wydatkowania i prawidłowości rozliczeń środków finansowych PFRON.

W odpowiedzi na pismo Prezesa PFRON, Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu wyjaśnił, że zasady sprawozdawczości samorządów terytorialnych ze zrealizowanych zadań zawarte są w regulacji wewnętrznej PFRON, która określa

wzór, sposób i terminy składania sprawozdań, w tym także zasady i sposoby rozliczeń finansowych samorządów z PFRON w zakresie wykorzystania środków, co w opinii Biura Pełnomocnika Rządu, jest wystarczające do dokonania rozliczeń, a w konsekwencji nie wymaga zmian obowiązującego stanu prawnego.

Powyższa inicjatywa PFRON wynikała z zalecenia NIK z kontroli „Wykorzystania przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011-2013”¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 454-459, 498-511]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ wnosi 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4 września 2017 r.

Tekst ujednoczony, na podstawie uchwały
Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 6 listopada 2017 r., zgodnie z art.
61b ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

¹⁹ KPS-4101-002-01/2-14 P/14/047

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524