LLO.430.004.2017
Nr ewid. 187/2017/P/17/083/LLO

Informacja o wynikach kontroli

REALIZOWANIE PRZEZ POWIATY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO ZADAŃ W ZAKRESIE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH, FINANSOWANYCH PRZEZ PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

DELEGATURA W ŁODZI

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Dyrektor Delegatury w Łodzi:
Przemysław Szewczyk

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 28. I. 2018 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 6

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 8

4. WNIOSKI 14

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 15

5.1. Podejmowanie działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy 15
5.1.1. Identyfikacja potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych 17
5.1.2. Realizacja wydatków ponoszonych przez samorządy powiatowe na rzecz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 23
5.1.3. Przestrzeganie trybu i zasad udzielania pomocy dotyczącej zwrotu kosztów i refundacji, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych 28
5.1.4. Sprawozdawczość o zrealizowanych zadaniach, finansowanych ze środków PFRON 31
5.1.5. Opracowanie i realizacja programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych 32
5.2. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację zadań na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych 34
5.2.1. Zapewnienie przez PFRON środków finansowych na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej 35
5.2.2. Gospodarowanie środkami stanowiącymi 2,5% kosztów obsługi realizowanych zadań 36
5.3. Bariery techniczne utrudniające dostęp do budynków i swobodne korzystanie z nich 38

6. ZAŁĄCZNIKI 45

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 45
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 52
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 53
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 54
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 59

Zdjęcie na okładce:
© Firma V – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótowców i pojęć

Ustawa o promocji zatrudnienia	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.).
Ustawa o rehabilitacji zawodowej	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046).
Algorytm	Matematyczny wzór, według którego środki PFRON przekazywane są samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację zadań lub rodzajów zadań określonych ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 48 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej).
Instrumenty rynku pracy	Działania wspierające podstawowe usługi rynku pracy, określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, polegające m.in. na dofinansowaniu wyposażenia miejsc pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa (art. 44 ustawy o promocji zatrudnienia).
Niepełnosprawność	Trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej).
Osoba niepełnosprawna	Osoba, której stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej, jeżeli uzyskała odpowiednie orzeczenie.
Osoba niepełnosprawna bezrobotna	Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w urzędzie jako bezrobotna, niepozostająca w zatrudnieniu, posiadająca ustaloną niepełnosprawność, nieuprawniona m.in. do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalnej, zasiłku stałego (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia).
Osoba niepełnosprawna poszukująca pracy	Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w urzędzie jako poszukująca pracy, która oprócz ustalonej niepełnosprawności jest uprawniona do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalnej, zasiłku stałego (art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy o promocji zatrudnienia).
PFRON, Fundusz	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
Refundacja kosztów	Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (art. 26e ustawy o rehabilitacji zawodowej).
Rehabilitacja osób niepełnosprawnych	Zespół działań zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie osób niepełnosprawnych, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ustawy o rehabilitacji zawodowej).
Rehabilitacja zawodowa (aktywizacja zawodowa)	Działania mające na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskanie i utrzymanie odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego poprzez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy (art. 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy samorządy powiatowe i powiatowe urzędy pracy wywiązywały się z zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z uwzględnieniem efektywności oraz skuteczności identyfikowania i zaspokajania potrzeb zawodowych tych osób?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy identyfikowano potrzeby dotyczące rodzaju pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym, w ramach aktywizacji zawodowej tych osób?

2. Czy przestrzegano trybu i zasad udzielania pomocy w zakresie zwrotu kosztów i refundacji związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych?

3. Czy podejmowane były działania na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy?

Jednostki kontrolowane

- Starostwa powiatowe w: Łodzi, Opocznie, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim.
- Powiatowe Urzędy Pracy w: Łódź-Wschód, Opocznie, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim

Okres objęty kontrolą

2013–2016 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

Jednym z priorytetów polskiej polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych jest ich rehabilitacja społeczna i zawodowa.

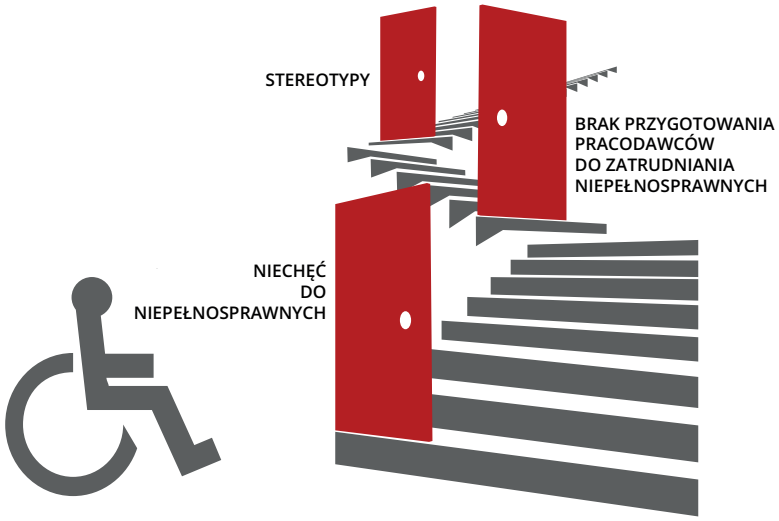
Problem niepełnosprawności stawia przed publicznymi służbami zatrudnienia zadania mające na celu zapobieganie, zmniejszanie i łagodzenie skutków tego zjawiska. W zakresie rehabilitacji zawodowej cele te można osiągnąć poprzez prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb osób niepełnosprawnych oraz możliwości rynku pracy w tym zakresie, właściwe zaplanowanie działań i w konsekwencji skierowanie do niepełnosprawnych osób bezrobotnych odpowiednio dobranych form pomocy. Istotną przeszkodą są tu również bariery architektoniczne, komunikacyjne, organizacyjne, jak i środowiskowe[1].

W latach 2013–2015 na realizację zadań związanych z rehabilitacją zawodową samorządy powiatowe wydatkowały środki otrzymane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 202 399 333 zł, w tym 20 014 632 zł – samorządy powiatowe województwa łódzkiego[2].

Mając na uwadze znaczenie omawianej problematyki i wynikające z niej skutki społeczne, podjęcie niniejszej kontroli uznano za uzasadnione.

W kontroli założono, że wartością dodaną będzie określenie ewentualnych obszarów oraz problemów, w których konieczna będzie poprawa funkcjonowania jednostek, do kompetencji których należy pomoc osobom niepełnosprawnym, a w szczególności systemu finansowania zadań, zarządzania i nadzoru nad efektywnością działań wspierających osoby niepełnosprawne.

Infografika nr 1
Bariery w związku z wejściem na rynek pracy osób niepełnosprawnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie raportu przygotowanego w ramach projektu: „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu".

1 Do głównych problemów po stronie niepełnosprawnych należy zaliczyć m.in. niski poziom aktywności zawodowej, problemy związane z utrzymaniem zdobytego zatrudnienia, czy izolację społeczną. Barierami po stronie pracodawców są np. negatywne postrzeganie osób niepełnosprawnych, brak przygotowania pracodawców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, stereotypy i uprzedzenia oraz obawy pracodawców związane z ponoszeniem zbyt dużych kosztów zatrudniania tych osób: na podstawie „Analizy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i w Unii Europejskiej". Raport przygotowany w ramach projektu: „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu".

2 I/17/004 „Realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wybranych zagadnień w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON.

2. OCENA OGÓLNA

Starostwa powiatowe i powiatowe urzędy pracy prawidłowo wywiązywały się z większości zadań dotyczących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

W starostwach powiatowych i powiatowych urzędach pracy prawidłowo wywiązywano się z większości zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych według algorytmu przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[3].

Kontrolowane powiatowe urzędy pracy, w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP, identyfikowały i diagnozowały potrzeby zawodowe tych osób. Dokonując analizy rynku pracy, podejmowały współpracę z potencjalnymi pracodawcami osób niepełnosprawnych w celu pozyskania dla nich ofert pracy lub miejsc aktywizacji zawodowej. Proponowały im właściwe wsparcie w powrocie na rynek pracy i w podejmowaniu aktywności zawodowej, ustalając profil pomocy oraz przygotowując dla każdego bezrobotnego Indywidualny Plan Działania. Urzędnicy dokonujący profilowania bezrobotnych wskazywali jednak, że profilowanie jest czynnością wydłużającą czas obsługi i nie przekłada się na faktyczną pomoc w zakresie rehabilitacji zawodowej tych osób.

We wszystkich kontrolowanych powiatowych urzędach pracy opracowywano powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednakże w programach tych nie określano w ogóle zamierzonych efektów (wskaźników do osiągnięcia) lub określano je – nie w sposób wymierny i precyzyjny – ale ogólnie i opisowo, bez wskazania wartości bazowych i docelowych. W ocenie NIK ograniczało to możliwość skutecznego monitorowania tych programów oraz zdiagnozowania ewentualnych problemów związanych z ich wdrażaniem.

Pracownicy starostw powiatowych i powiatowych urzędów pracy przestrzegali zasad i trybu udzielania pomocy dotyczącej zwrotu kosztów i refundacji, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. W PUP rzetelnie weryfikowano wnioski o dofinansowanie, przestrzegano procedury zawierania umów z beneficjentami i przeprowadzano kontrole prawidłowości wydatkowania otrzymanych przez nich środków finansowych.

Środki finansowe, przekazane z PFRON wg algorytmu wydatkowane były na zadania i do wysokości kwot określonych w uchwałach rad powiatów.

Wskazać jednak należy, że zarówno funkcjonujący system finansowania zadań ze środków PFRON, jak i brak rzetelnego rozpoznania potrzeb finansowych przez jednostki samorządu oraz niewłaściwie sporządzane powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, stanowiące jedynie analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej i wyznaczające ogólne kierunki działań powodowały, że zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie w pełni zaspokajały potrzeby zawodowe tych osób. Dlatego też, z uwagi na ograniczone środki pochodzące z PFRON, pomoc w ramach tych środków otrzymywały te osoby niepełnosprawne i potencjalni pracodawcy, którzy wcześniej złożyli wniosek[4].

[3] 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.

[4] Na 38 negatywnie rozpatrzonych wniosków, aż w 17 przypadkach (44,7%) PUP odmówiły zawarcia stosownych umów z uwagi na brak środków finansowych.

OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowości w dysponowaniu środkami na szczeblu lokalnym występowały w dwóch starostwach powiatowych[5]. Jednostki te we własnym zakresie realizowały zadania dotyczące rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, mimo że zgodnie z przepisami prawa zadania z tego zakresu realizowane powinny być przez powiatowe urzędy pracy. PUP, którym starostowie odebrali w ten sposób zadania finansowane ze środków PFRON wg algorytmu, nadal były zobowiązane do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, finansowanej z innych źródeł. Nieprawidłowości tej towarzyszył brak ze strony Starosty Radomszczańskiego działań ewaluacyjnych polegających na analizowaniu efektywności zatrudnieniowej osób, którym udzielono wsparcia finansowego ze środków przekazanych z PFRON oraz skuteczności wykorzystania tych środków. Również Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku nie dokonywał takich analiz. Wskutek nieprowadzenia tych działań, nie można ustalić, czy i w jakim stopniu działania te wpłynęły na skuteczność wykorzystania środków oraz poziom kosztów obsługi zadań.

Prezes Zarządu PFRON podejmował działania mające na celu zwiększenie środków finansowych przeznaczonych dla samorządów powiatowych na realizację przedmiotowych zadań. Nie spowodowały one jednak trwałej i oczekiwanej ze strony samorządów powiatowych poprawy finansowania ustawowych zadań.

Prezes Zarządu PFRON, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych samorządom powiatowym na pokrycie kosztów obsługi realizowanych przez nie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, nie weryfikował, czy kwoty te zostały faktycznie poniesione na ten cel. Również kontrolowane samorządy powiatowe nie realizowały prawidłowo przepisu art. 54 pkt 3 powołanej ustawy, wobec braku informacji o kwotach rzeczywiście poniesionych z tego tytułu.

W większości starostw powiatowych i powiatowych urzędów pracy (75%) występowały bariery architektoniczne, które utrudniały dostęp do budynków i ich pomieszczeń osobom niepełnosprawnym.

5 Starostwo Powiatowe w Opocznie i Starostwo Powiatowe w Radomsku.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Diagnozowanie potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych

Powiatowe urzędy pracy identyfikowały potrzeby rzeczowe (zawodowe) bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Po zmianie w 2014 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[6], identyfikacja ta odbywała się po zarejestrowaniu osoby niepełnosprawnej w PUP. Polegała ona na ustaleniu przez pracownika PUP, tj. doradcę klienta – w ramach tzw. koncepcji profilowania – potencjału zatrudnieniowego i doboru właściwych form aktywizacji, najbardziej odpowiadających aktualnej sytuacji i potrzebom bezrobotnego, przyporządkowując bezrobotnego do jednego z trzech profili pomocy[7]. Ustalenie profilu pomocy stanowiło podstawę do przygotowania Indywidualnego Planu Działania, dostosowanego do możliwości bezrobotnego[8]. [str. 17–22]

Ponadto, w kwestii poprawy sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych powiatowe urzędy pracy współpracowały z potencjalnymi pracodawcami w celu pozyskania dla swoich klientów ofert pracy lub miejsc aktywizacji zawodowej oraz uzyskania informacji na temat bieżącego poziomu zatrudnienia, planowanych zmian w tym zakresie, czy zapotrzebowania na poszczególne kwalifikacje. Przy współudziale starostw powiatowych, organizowały też giełdy pracy, grupowe spotkania informacyjne i spotkania z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w celu ustalenia kierunków wspólnych działań wobec osób wykluczonych społecznie. [str. 16–17, 21–22]

Niewłaściwie sporządzane powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Wszystkie kontrolowane powiatowe urzędy pracy realizowały obowiązek opracowania powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, nałożony przepisem art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Zastrzeżenia NIK budzi natomiast fakt, że programy te opracowane były w sposób nierzetelny, niedający bieżącej i obiektywnej informacji na temat planowanych efektów i postępów ich realizacji. W programach tych zamierzone efekty (wskaźniki do osiągnięcia) nie zostały określone w ogóle lub określono je ogólnie i opisowo, bez wskazania stanu wyjściowego i docelowego. Wobec braku przypisania wskaźnikom mierzalnych wartości, autorzy programów nie mogli zdiagnozować ewentualnych problemów związanych z wdrażaniem programów. W programach tych nie określono również hierarchii najważniejszych problemów i zagrożeń w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz szczególnie istotnych działań ukierunkowanych na ich rozwiązanie. Zdaniem NIK, brak w treści ww. programów mierzalnych wskaźników planowanych działań wpływa niekorzystnie na zdiagnozowanie skuteczności działań i – pośrednio – na określenie przyszłych potrzeb oraz stopnia i terminu, w jakim te potrzeby powinny być zrealizowane. Tym samym nie były, w ocenie NIK, realnym, faktycznym narzędziem zarządzania. [str. 32–34]

Prawidłowe wykorzystanie środków przekazanych wg algorytmu samorządom na rehabilitacje zawodową

W latach 2013–2015 na zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych objęte kontrolą samorządy powiatowe wykorzystały 4 232 900 zł (tj. na poziomie zbliżonym do 100% wielkości planowanej) ze środków przekazanych przez PFRON wg algorytmu.

---

6 Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 598, ze zm.), zw. dalej nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia. Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 27 maja 2014 r.

7 Ustawa wprowadziła trzy profile pomocy. Profil I przewidziany dla osób aktywnych, profil II pomocy przewidziany dla osób wymagających wsparcia i profil pomocy III – dla osób oddalonych od rynku pracy.

8 Art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia.

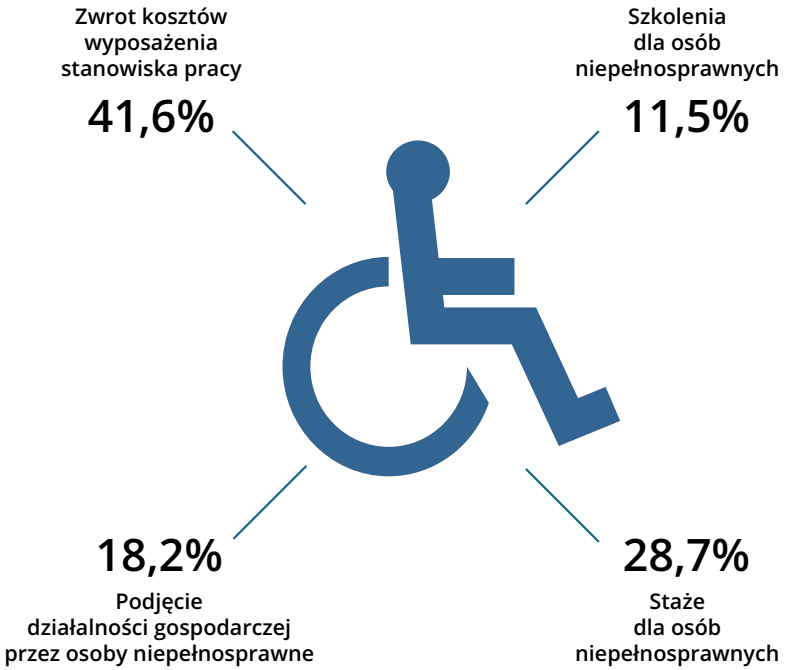
Środki te wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, na zadania i w kwotach wynikających z uchwał rad powiatów.
Najczęściej realizowano zadania polegające na finansowaniu ze środków PFRON wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych (na kwotę 2 668 976 zł), staży dla osób niepełnosprawnych (478 420 zł) oraz rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne (993 206 zł). Na realizację szkoleń wydatkowano 92 298 zł. [str. 23–27]

Przestrzeganie trybu i zasad udzielania wsparcia

W okresie objętym kontrolą do starostw powiatowych i powiatowych urzędów pracy wpłynęły 302 wnioski o dofinansowanie instrumentów i usług rynku pracy złożone przez osoby niepełnosprawne i pracodawców zamierzających zatrudnić te osoby.

W wyniku rzetelnej weryfikacji tych wniosków, pracownicy powiatowych urzędów pracy pozytywnie rozpatrzyli 209 wniosków. Przestrzegali trybu i zasad zawierania umów z wnioskodawcami. Pracownicy urzędów wywiązywali się również z obowiązku przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji zawartych umów, w tym wydatkowania przez beneficjentów otrzymanych środków finansowych. [str. 28–29]

Infografika nr 2
Formy aktywności realizowane przez osoby niepełnosprawne, na podstawie liczby zawartych umów z beneficjentami na poszczególne rodzaje wsparcia, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Brak wystarczających środków finansowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej

Przyczynami negatywnego rozpatrzenia (tj. nieprzyznania środków finansowych) 93 wniosków były m.in. nieodpowiednie wyposażenie stanowiska pracy, niekorzystna sytuacja ekonomiczna pracodawcy, rezygnacja pracodawcy z organizacji stażu, czy nieuzupełnienie braków formalnych złożonych wniosków. Analiza 38 negatywnie rozpatrzonych wniosków wykazała jednak, że aż w 17 przypadkach (44,7%) urzędy odmówiły zawarcia stosownych umów z uwagi na brak środków finansowych. [str. 27–28]

Malejące przychody PFRON z tytułu obowiązkowych wpłat zakładów pracy były główną przyczyną ograniczonych środków, które PFRON według algorytmu (matematyczny wzór, którego zasady wyliczenia uregulowane zostały w rozporządzeniu w sprawie algorytmu przekazywania środków) przekazywał samorządom na rzecz beneficjentów indywidualnych, w tym w ramach rehabilitacji zawodowej. W okresie objętym kontrolą do PFRON wpłynęło z powiatów blisko 200 informacji sygnalizujących niewystarczającą ilość przekazywanych według algorytmu środków w stosunku do potrzeb osób niepełnosprawnych występujących na terenie danego powiatu. [str. 35–36]

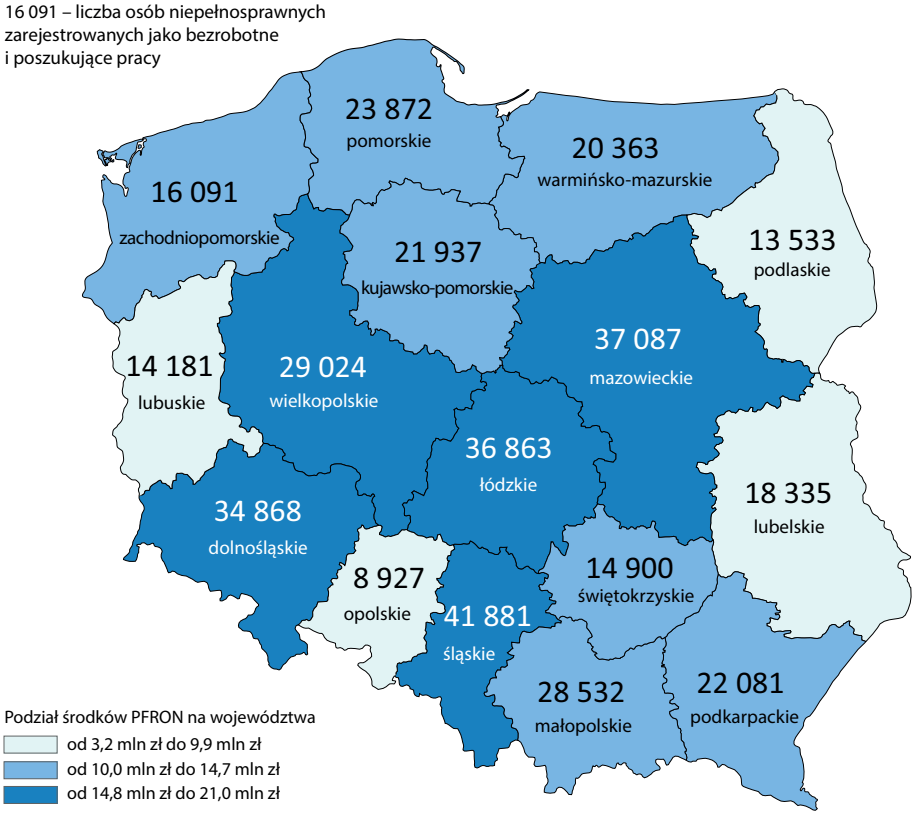
W latach 2013–2016 I półrocze Prezes Zarządu PFRON – w ramach swoich kompetencji – podejmował działania, zmierzające do zwiększenia środków finansowych przekazywanych według algorytmu samorządom powiatowym na zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej, występując w tym celu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i Ministra Finansów. Inicjatywy te zakończyły się:

– przyznaniem w 2015 r. dodatkowych środków wg algorytmu w wysokości ponad 34,5 mln zł;
– zwiększeniem kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztatach terapii zajęciowej w 2016 r. i w latach następnych.

Nie spowodowały jednak trwałej i oczekiwanej ze strony samorządów powiatowych poprawy finansowania ustawowych zadań. [str. 35–36]

Infografika nr 3

Wysokość środków finansowych przekazanych z PFRON samorządom powiatowym na realizację zadań w ramach rehabilitacji zawodowej w odniesieniu do liczby osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne i poszukujące pracy, w latach 2013–2015



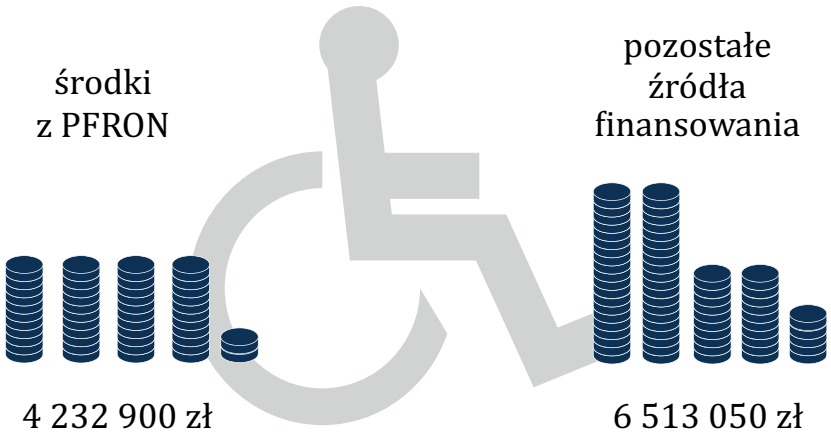
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Jednocześnie należy podkreślić, iż żadna z kontrolowanych jednostek nie przeprowadzała analiz w celu określenia faktycznej skali potrzeb finansowych osób niepełnosprawnych w odniesieniu do zadań związanych z ich aktywizacją zawodową. Jednostki te przyjmowały zasadę „dopasowania" do limitów określonych w uchwałach budżetowych rady powiatu oraz do wykonania planu z roku poprzedniego. Wyznacznikami określania potrzeb była również liczba składanych wniosków na poszczególne formy pomocy. [str. 26–27]

Wykorzystywanie przez kontrolowane podmioty dodatkowych źródeł finansowania

Kontrolowane podmioty podejmowały z własnej inicjatywy szereg działań na rzecz pozyskania dodatkowych funduszy, stanowiących uzupełnienie pomocy finansowej PFRON, świadczonej osobom niepełnosprawnym. Proces rehabilitacji zawodowej tych osób w latach 2013–2015 finansowany był głównie ze środków Funduszu Pracy i środków pochodzących z Unii Europejskiej (54% środków stanowiących źródła zewnętrzne, wykorzystywane przez PUP), natomiast środki przekazane według algorytmu stanowiły niespełna 40%[9]. [str. 25]

Infografika nr 4
Źródła finansowania zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Realizacja zadań przez jednostki do tego nieuprawnione

Część zadań wynikających z art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, ustawodawca wskazał do realizacji powiatowym urzędom pracy w art. 35a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. Dwóch spośród pięciu starostów, tj. Starosta Opoczyński (w latach 2013–2014) i Starosta Radomszczański (w latach 2013–2017, tj. w trakcie trwania kontroli NIK) przekazało część tych zadań do realizacji, na podstawie uchwał rad powiatu, urzędom starostw, zamiast wskazanym przez ustawodawcę do ich realizacji – powiatowym urzędom pracy. Powołane powyżej urzędy starostw wydatkowały środki w wysokości 959.624 zł na zaktywizowanie zawodowe 25 osób bezrobotnych. [str. 29–30]

Powiatowe urzędy pracy, za wyjątkiem PUP w Radomsku, wykonywały zadania polegające na analizowaniu efektywności zatrudnieniowej osób, którym udzielono wsparcia finansowego ze środków przekazywanych

9 Dane nie obejmują kontroli doraźnej I/16/004.

z PFRON wg algorytmu oraz skuteczności wykorzystania tych środków, według metodologii określonej w załączniku do sprawozdania MPiPS-02. Na analizowane 64 przypadki uczestnictwa w dostępnych instrumentach i usługach rynku pracy (np. staże, zatrudnienie na wyposażonym stanowisku pracy), po ich zakończeniu 26 osób utrzymało zatrudnienie lub prowadziło własną działalność gospodarczą. [str. 30–31]

Nierzetelne sporządzanie przez dwa podmioty sprawozdań rzeczowo-finansowych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (art. 35c ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej), zarządy powiatów przedstawiają Prezesowi Zarządu PFRON sprawozdania rzeczowo-finansowe o zadaniach zrealizowanych z otrzymanych z PFRON środków. Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Mazowieckim oraz Starostwo Powiatowe w Radomsku nie dołożyły należytej staranności przy sporządzaniu sprawozdań rzeczowo-finansowych samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON. Sprawozdania te sporządzane były nierzetelnie, gdyż dane w nich zawarte nie odzwierciedlały danych wynikających z dokumentacji źródłowej. Zjawisko to wystąpiło w każdym roku objętym kontrolą. Nieprawidłowości w zakresie wykazanych kwot wyniosły łącznie 46 465 zł. Zauważyć należy, że tak opracowywane sprawozdania uniemożliwiają ustalenie rzeczywistej liczby osób niepełnosprawnych korzystających ze wsparcia oraz rzeczywistych kwot wykorzystanych na ten cel ze środków PFRON. Znacząco utrudniają również monitorowanie procesu wspierania osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. [str. 31–32]

Ograniczony nadzór Prezesa Zarządu PFRON nad wykorzystaniem przez samorządy środków stanowiących koszt obsługi zadań

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. W ramach dokonywanych rozliczeń z samorządami powiatowymi (tj. na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań), jak również podczas kontroli – przeprowadzanych w powiatach – w których badano rozliczenie tych środków, PFRON bazował jedynie na informacjach przedstawionych przez pracowników jednostek organizacyjnych powiatów, przyjmując zasadę, że były one faktycznie, rzeczywiście poniesione.

Z drugiej strony, żadna z kontrolowanych jednostek nie posiadała informacji o kwotach faktycznie poniesionych z tytułu kosztów obsługi wykonywanych przez nie zadań finansowanych z PFRON, a do rocznego rozliczenia tych środków w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przyjmowała kwotę w wysokości równej 2,5% kwoty przekazanej beneficjentom. [str. 36–38]

Bariery techniczne w dostępie do budynków

W sześciu budynkach[10] (na osiem poddanych oględzinom), w których mieściły się starostwa powiatowe i powiatowe urzędy pracy istniały bariery architektoniczne, utrudniające korzystanie z nich osobom niepełnosprawnym. Do potrzeb osób niepełnosprawnych nie zostały dostosowane

[10] Starostwo Powiatowe w Łodzi, Powiatowy Urząd Pracy w Łodzi, Starostwo Powiatowe w Opocznie, Powiatowy Urząd Pracy w Opocznie, Starostwo Powiatowe w Radomsku, Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku.

m.in. pomieszczenia higieniczno-sanitarne, kabiny dźwigu osobowego, czy wysokość i liczba poręczy przy balustradach. W skrajnych przypadkach osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich – bez pomocy osób trzecich – w ogóle nie były w stanie dostać się do budynku z uwagi na zbyt wąskie drzwi wejściowe czy brak pochylni. Jako przyczynę niedostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych kierownicy tych jednostek wskazywali m.in. termin posadowienia budynków (tj. przed 2002 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[11]) oraz fakt, że nie byli oni właścicielami tych budynków. Jednakże w sytuacji trudności w korzystaniu z obiektów użyteczności publicznej przez niepełnosprawnych, żaden z kierowników kontrolowanych jednostek nie sporządził (z uwagi na brak takiego obowiązku prawnego) audytu zgodności w zakresie dostosowania budynków do wymogów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[12] i rozporządzenia wykonawczego. Zdaniem NIK, taka ocena systemu dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych przyczyniłaby się do uzyskania informacji o aktualnym stanie technicznym, a tym samym uświadomienia skali problemu dostępności do usług świadczonych przez urzędy. [str. 38–43]

Brak zainteresowania uzyskaniem pomocy w zatrudnieniu ze strony części niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do III profilu

Badania NIK wykazały, na podstawie odpowiedzi niepełnosprawnych osób bezrobotnych udzielonych na pytanie nr 15 kwestionariusza do profilowania pomocy dla bezrobotnych **(bezrobotni mogli wybrać tylko jeden – wg nich – najważniejszy powód rejestracji)** *„Co jest głównym powodem Pani/Pana rejestracji w urzędzie pracy”*, że część tych osób nie była zainteresowana pomocą, jaką mogłaby otrzymać ze strony powiatowych urzędów pracy. 62,7% poddanych szczegółowej analizie kwestionariuszy bezrobotnych zakwalifikowanych do II profilu (tj. osób, które cechuje średnia gotowość do powrotu na rynek pracy) oczekuje pomocy PUP w podjęciu pracy. Odwrotnie, u osób zakwalifikowanych do III profilu (u których występuje brak chęci do podjęcia zatrudnienia) głównym powodem rejestracji było wyłącznie utrzymanie statusu bezrobotnego, z uwagi na możliwość korzystania z systemu ubezpieczeń społecznych (ponad 75% analizowanych kwestionariuszy). Niespełna 9% tej grupy osób zainteresowana była uzyskaniem pomocy w zatrudnieniu[13]. Wyniki kontroli wykazały, że profilowanie pomocy postrzegane było przez pracowników kontrolowanych PUP jako niepewne i wątpliwe narzędzie pracy. Kwestionariusz do profilowania pomocy, jego budowa, procedura postępowania pracownika PUP podczas ustalania profilu pomocy określone zostały w podręczniku dla pracowników powiatowych urzędów pracy pn. „Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych”, przygotowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy. [str. 19–21]

11 Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, zw. dalej rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych budynków. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 16 grudnia 2002 r.

12 Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., zw. dalej ustawą Prawo budowlane.

13 W toku czynności kontrolnych dokonano analizy 178 kwestionariuszy: 75 z II profilu (10,9% wszystkich kwestionariuszy tego profilu) i 103 kwestionariusze (26,5%) – z III profilu.

4. WNIOSKI

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

1) podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania brzmienia art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zgodnie z którym ze środków Funduszu pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej.
   Proponowana zmiana polegać ma na rezygnacji w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej z wyrazów: „faktycznie poniesionej" i określenie tylko jednej wartości wysokość kosztów obsługi realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, pokrywanych ze środków PFRON (np. 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań).
   Powyższa regulacja nie była prawidłowo stosowana przez jednostki kontrolowane, gdyż żaden z podmiotów objętych kontrolą nie prowadził odrębnej ewidencji kosztów związanych z obsługą przedmiotowych zadań. Jak wskazywały kontrolowane podmioty, utrudnione było oddzielenie kosztów obsługi realizacji przedmiotowych zadań od kosztów obsługi innych zadań. W konsekwencji prowadziło to do sytuacji, że jednostki nie wykazywały wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów, do czego zobowiązuje wskazany przepis.

Starostowie powiatów

1) przekazanie zadań wynikających z art. 35a ust. 2 pkt 2 o rehabilitacji zawodowej i środków do powiatowych urzędów pracy.

Starostowie powiatu we współpracy z dyrektorami powiatowych urzędów pracy, w obszarze swoich kompetencji

1) podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia rzetelnych danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, finansowanych z PFRON;
2) opracowanie *w powiatowych programach działań na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych* docelowych, zdefiniowanych wskaźników rezultatu w taki sposób, by nadawały tym programom wymiar planistyczny, możliwy do wykorzystania także w bieżącym zarządzaniu oraz umożliwiały monitorowanie efektów realizacji programów;
3) podjęcie działań w celu likwidacji barier utrudniających obsługę osób niepełnosprawnych.

Dobra praktyka

Za dobrą praktykę Najwyższa Izba Kontroli uznała opracowanie przez pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie, mimo braku takiego obowiązku ustawowego[14], indywidualnych planów działania dla wybranych, zainteresowanych podjęciem pracy osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędzie jako poszukujące pracy.

[14] Zgodnie z art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, obowiązek ustalania profilu pomocy dotyczy osoby zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna. Opracowanie Indywidualnego Planu Działania wynika z art. 34a ustawy.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Podejmowanie działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy

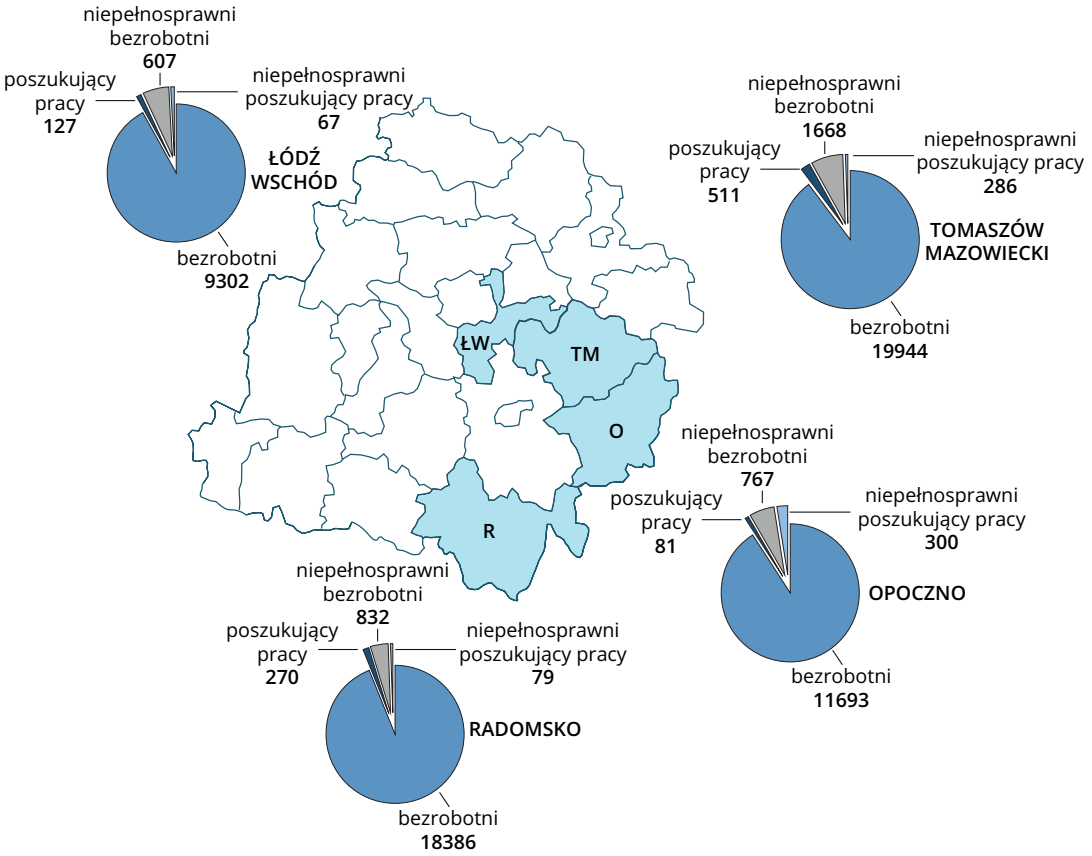
Dane statystyczne w zakresie liczby osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne i poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu

W okresie objętym kontrolą liczba bezrobotnych ogółem w kontrolowanych powiatach[15] wg stanu na koniec lat 2013–2015 wynosiła odpowiednio: 25 627, 20 592 oraz 16 980 osób, w tym osób niepełnosprawnych: 1 484, 1 296 oraz 1 094. Z danych tych wynika, że na koniec 2015 r. w porównaniu do 2013 r. liczba bezrobotnych ogółem spadła o 34%, a bezrobotnych niepełnosprawnych o 26,3%. Natomiast udział bezrobotnych niepełnosprawnych w stosunku do bezrobotnych ogółem wynosił od 5,8% w 2013 r. do 6,4% na koniec 2015 r.

Z kolei poszukujących pracy ogółem w badanym okresie było odpowiednio: 661, 538 oraz 520 osób, w tym osób niepełnosprawnych (niepozostających w zatrudnieniu): 282, 231 oraz 219. Na koniec 2015 r. w porównaniu do 2013 r. liczba poszukujących pracy ogółem spadła o 20,1%, a niepełnosprawnych o 22,3%. Natomiast udział poszukujących pracy niepełnosprawnych w stosunku do poszukujących pracy ogółem kształtował się na poziomie niespełna 43% (42,7% w 2013 r., 42,1% na koniec 2015 r.).

Infografika nr 5

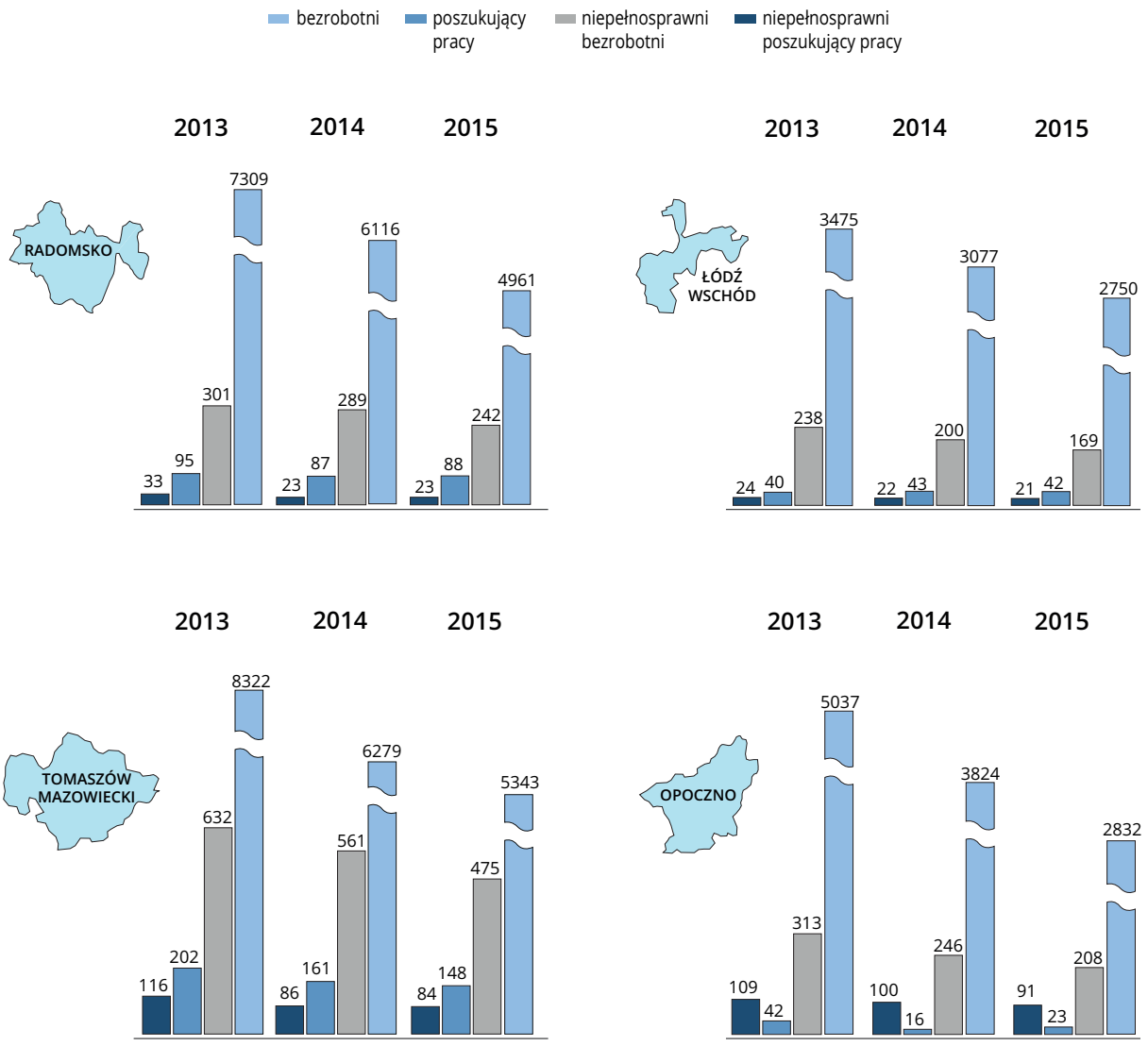
Liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy, zarejestrowanych w PUP w latach 2013–2015, na terenie kontrolowanych powiatów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

[15] Nie uwzględniono danych z kontroli rozpoznawczej w powiecie zgierskim.

Infografika nr 6
Liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy, zarejestrowanych w PUP, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Źródła informacji o potrzebach zawodowych osób niepełnosprawnych

Zdiagnozowanie zjawiska niepełnosprawności na terenie danego powiatu – zarówno jego skali i charakteru potrzeb – jest procesem niezwykle trudnym, z uwagi na brak aktualnych i rzetelnych danych. Wiedza, jaką dysponuje powiat o liczbie osób niepełnosprawnych, ich wieku, rodzaju i stopniu niepełnosprawności pochodzi z powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnoprawności oraz z powiatowych urzędów pracy. Brakuje natomiast jakichkolwiek informacji o osobach, które pozostają w domach rodzinnych i nigdy nie starały się o potwierdzenie swojej niepełnosprawności.

W latach 2013–2016 (I półrocze) powiatowe urzędy pracy identyfikowały potrzeby zawodowe (rzeczowe) osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP. Współpracowały także z przedsiębiorcami w celu

pozyskania dla tych osób nowych ofert pracy lub miejsc aktywizacji zawodowej, organizowane były giełdy pracy i spotkania informacyjne.

Żadna z kontrolowanych jednostek nie określała hierarchii najważniejszych problemów dotyczących rehabilitacji zawodowej oraz nie opracowała katalogu działań szczególnie istotnych dla osób niepełnosprawnych. Zdaniem NIK niesie to ryzyko niepełnej wiedzy o potrzebach, umiejętnościach, czy oczekiwaniach osób niepełnosprawnych oraz uniemożliwia rzetelne wykonywanie zadań z zakresu rehabilitacji tych osób. Również brak działań ze strony samorządów powiatowych w kierunku określenia rzeczywistej skali potrzeb finansowych osób niepełnosprawnych oraz niewłaściwie sporządzane dokumenty planistyczne powodowały, że realizowane zadania finansowane ze środków PFRON nie w pełni zaspokajały potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie ich rehabilitacji zawodowej. Zdaniem NIK faktyczna skala potrzeb jest znacznie wyższa i dotąd nie została rzetelnie zbadana przez samorządy powiatowe.

5.1.1. Identyfikacja potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych

Sposoby rozpoznawania sytuacji i potrzeb osób niepełnosprawnych – profilowanie pomocy

Powiatowe urzędy pracy, dokonując analizy rynku pracy, współpracowały z potencjalnymi pracodawcami w celu pozyskania dla swoich klientów ofert pracy lub miejsc aktywizacji zawodowej. Przy współudziale starostw powiatowych, organizowały też giełdy pracy, grupowe spotkania informacyjne i spotkania z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w celu ustalenia kierunków wspólnych działań wobec osób wykluczonych społecznie.

Przykłady

- **PUP w Opocznie** w latach 2013–2015 zorganizował 11 giełd pracy, na które skierowano łącznie 218 osób bezrobotnych, w wyniku których zatrudniono 17 osób niepełnosprawnych. Organizowane były również targi pracy, czy grupowe porady zawodowe i grupowe spotkania informacyjne (202 osoby, 16 spotkań).
- **PUP w Radomsku** w 2015 r. przy współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Radomsku realizował Program Aktywizacja i Integracja, w którym uczestniczyło 20 osób bezrobotnych, w tym trzy – niepełnosprawne. Dwie niepełnosprawne osoby bezrobotne ukończyły Program, natomiast jedna – przerwała udział w trakcie jego realizacji. W 2016 r. zorganizowana została grupowa informacja zawodowa, w której udział wzięło 20 niepełnosprawnych.

Identyfikacja potrzeb zarejestrowanych w PUP osób niepełnosprawnych odbywała się podczas tzw. profilowania pomocy[16]. Jest to narzędzie obowiązujące we wszystkich powiatowych urzędach pracy i jednocześnie wspomagające współpracę pomiędzy PUP a osobą bezrobotną.

16 Obowiązek profilowania pomocy został wprowadzony ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 27 maja 2014 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z założeniami resortu pracy, ustalanie profilu pomocy przez pracownika PUP (doradcę klienta) w trakcie wywiadu z bezrobotnym – podczas którego dokonuje się analizy sytuacji i szans osoby bezrobotnej na rynku pracy – ma na celu dopasowanie takich usług i form pomocy, które będą najbardziej odpowiadały aktualnej sytuacji i potrzebom bezrobotnego. Osoby bezrobotne, ze względu na:

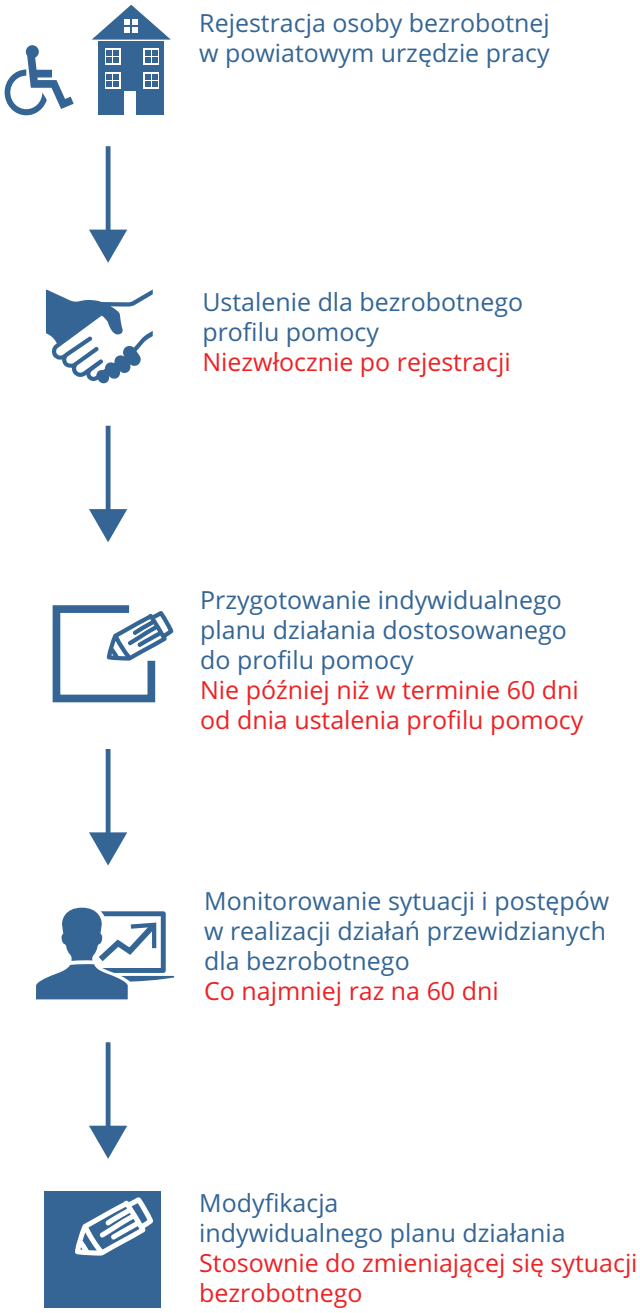
- ✓ oddalenie (tj. czynniki, które stoją na przeszkodzie wejściu lub powrotowi na rynek pracy, np. wiek, poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe, orzeczony stopień niepełnosprawności, uprawnienia zawodowe, umiejętności)
  oraz
- ✓ gotowość do wejścia na rynek pracy (tj. czynniki, które wskazują na potrzebę i chęć do podjęcia pracy, np. zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, powody rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy),

kwalifikowane są do jednego z trzech profili[17], w ramach których mogą uzyskać odpowiednie wsparcie (np. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, sfinansowanie studiów podyplomowych, koszty zakwaterowania, szkolenia).

Określenie potencjału zawodowego osoby bezrobotnej następowało w procesie profilowania pomocy przy użyciu opracowanego na użytek PUP kwestionariusza. Budowa kwestionariusza oraz procedura postępowania pracownika PUP podczas ustalania profilu pomocy określone zostały w podręczniku dla pracowników powiatowych urzędów pracy pn. „Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych", przygotowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy w maju 2014 r.

17 **Profil pomocy I** – dla osób aktywnych o wysokim potencjale zatrudnieniowym i dużej motywacji. Realizacja IPD w tym profilu nie powinna przekroczyć 180 dni. W tym profilu dostępna jest jedna forma pomocy (pośrednictwo pracy) oraz w uzasadnionych przypadkach – 12 form wsparcia, np. z art. 40 ust. 1 i 3a, art. 45, art. 46 ust. 1 pkt 2; **Profil pomocy II** – bezrobotnych cechuje średnia gotowość do powrotu na rynek pracy, brak motywacji do pojęcia rzetelnych starań w celu uzyskania zatrudnienia. Realizacja IPD w tym profilu nie powinna przekroczyć 540 dni. Ustawodawca wskazał 35 form pomocy dla osób z tego profilu. **Profil pomocy III** – dla osób oddalonych od rynku pracy, wymagających szczególnego wsparcia ze strony urzędu i innych instytucji rynku pracy (całkowity brak motywacji do pracy, zamierzone unikanie wszelkich form pomocy). Realizacja IPD w tym profilu nie powinna przekroczyć 720 dni. Dostępnych jest sześć form pomocy, przy czym realizacja tych zadań współzależna jest od innych podmiotów, np. ośrodków pomocy społecznej, podmiotów zatrudnienia socjalnego, marszałka województwa. Kwestię dotyczącą profili pomocy i formy pomocy stosowanych w ramach tych profili określono w art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia.

Infografika nr 7
Procedura współpracy pracowników powiatowego urzędu pracy z osobami bezrobotnymi



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia.

Słabe strony oraz problemy związane z profilowaniem pomocy dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych

Za przyjęciem przez ustawodawcę koncepcji profilowania pomocy przemawiało m.in. zjawisko rejestracji w urzędach pracy osób, które nie były zainteresowane (z różnych przyczyn) powrotem na rynek pracy. Próba aktywizacji tej grupy bezrobotnych skazana była, w znacznym stopniu, na niepowodzenie. Z punktu widzenia efektywności pracy doradcy zawodowego, jego zaangażowanie nie przekładało się na osiągnięcie zakładanego celu, jakim jest zatrudnienie bezrobotnego. W założeniach ustawodawcy, doradca zawodowy mógłby znacznie efektywniej wykorzystać swój czas,

doświadczenie i kwalifikacje, a także przeznaczone na aktywizację zawodową środki finansowe, realizując cele statutowe PUP z grupą bezrobotnych, którzy z tej pomocy chcą skorzystać. Tak zorganizowane profilowanie, które dedykowało odpowiednie formy pomocy do każdego z trzech profili sprawiło jednak, że osoby z przydzielonym III profilem (te najmniej aktywne, niezainteresowane podjęciem pracy) z założenia nie mogły liczyć na większość form pomocy świadczonej przez PUP.
Dyrektorzy kontrolowanych powiatowych urzędów pracy zwracali uwagę na ograniczenia wynikające z przyjętego trybu profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych. Do jego słabych stron zaliczano m.in. ograniczenie bezrobotnemu do jednokrotnego wyboru odpowiedzi na część pytań zadawanych przez doradcę klienta, w tym zwłaszcza dotyczących powodu rejestracji w urzędzie. Ograniczenie to często powoduje, że wskazanie przez klienta „ubezpieczenia zdrowotnego" – przy ogólnej ocenie przez system oddalenia od rynku pracy i gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy – ustaleniem III profilu[18]. Podkreślano, iż w przypadku osób niepełnosprawnych kwestia ubezpieczenia zdrowotnego jest często priorytetem, stąd automatyzm we wskazaniu odpowiedzi na tak zadane pytanie. Taka sytuacja, w ocenie przedstawicieli kontrolowanych jednostek, wpływa na utrwalenie długotrwałego bezrobocia, gdyż dla osób zakwalifikowanych do III profilu ustawa o promocji zatrudnienia nie przewiduje usług pośrednictwa pracy, a tym samym możliwości przedstawienia im ofert pracy. Jak podkreślano, w grupie tej są jednak osoby (niespełna 9%), które deklarują chęć podjęcia zatrudnienia i uzyskania pomocy z PUP, jednak zarezerwowana jest ona dla osób z II profilu pomocy.

Dyrektorzy powiatowych urzędów pracy wskazywali ponadto, że profilowanie pomocy jest czynnością wydłużającą czas obsługi i nie przekłada się na faktyczną pomoc w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ponadto jest procesem długotrwałym i mało efektywnym z uwagi m.in. na małe zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. W ich ocenie, osoby zakwalifikowane do III profilu nie powinny być klientami PUP, tylko pomocy społecznej.

Dyrektor PUP w Tomaszowie Mazowieckim dodatkowo wskazała, że badanie czynników zewnętrznych i wewnętrznych, budujących motywację do pracy podczas pierwszej wizyty po rejestracji w urzędzie oraz tworzenie na jej podstawie długookresowych planów aktywizacji jest obarczone dużym ryzykiem nieskuteczności, choćby z powodu braku środków na finansowanie wybranego instrumentu rynku pracy.

---

18 Potwierdziła to analiza odpowiedzi na pytanie nr 15 kwestionariusza do profilowania „*Co jest głównym powodem Pani/Pana rejestracji w urzędzie pracy*". Osoby z ustalonym II profilem (tzn. osoby, które cechuje średnia gotowość do powrotu na rynek pracy) znacznie chętniej wykazują zainteresowanie w podjęciu pracy i w większości oczekują od PUP pomocy w jej podjęciu, rozumianej jako otrzymanie oferty pracy (62,7% wszystkich udzielonych odpowiedzi). Tylko dla 24% profilowanych głównym powodem rejestracji w urzędzie jest uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego. Odwrotnie sytuacja przedstawia się w przypadku osób z III profilu, u których występuje brak chęci do podjęcia zatrudnienia – niespełna 9% bezrobotnych zainteresowanych było uzyskaniem pomocy w podjęciu pracy. Głównym celem rejestracji w urzędzie tych osób było wyłącznie utrzymanie statusu bezrobotnego, z uwagi na możliwość korzystania z systemu ubezpieczeń zdrowotnych (75,3%) oraz uzyskanie prawa do zasiłku, świadczenia przedemerytalnego i ubieganie się o pomoc w ośrodku pomocy społecznej (13,6%).

Właściwe przeprowadzenie profilowania

Dlatego też – w ocenie NIK – jedną z istotniejszych ról w procesie profilowania pomocy odgrywa z jednej strony kompletność i wiarygodność danych zgromadzonych w karcie rejestracyjnej bezrobotnego, a z drugiej prawdziwość informacji przekazywanych przez bezrobotnego w trakcie wywiadu. W wielu indywidualnych przypadkach najważniejsza mogła okazać się umiejętność właściwego interpretowania odpowiedzi bezrobotnego, czy jego zachowań, także tych niewerbalnych. Właściwa interpretacja była szczególnie ważna w przypadku pytań z kwestionariusza, gdzie bezrobotny mógł dokonać większej liczby wskazań. Pomimo występowania wśród bezrobotnych osób niezainteresowanych podjęciem pracy (III profil), w praktyce stosowanej przez PUP nie należy jednak marginalizować takich osób, a podejmować działania służące ich aktywizacji i przywróceniu choć kilku lub kilkunastu procent osób z III profilu na rynek pracy.

Zdaniem NIK, istotne jest zweryfikowanie przez resort pracy, czy profilowanie według wytycznych podręcznika „Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych" przekłada się na właściwy dobór form pomocy, adekwatnych do ich potrzeb i potencjału zawodowego, a jeśli nie, to dokonanie ewentualnych korekt w tym zakresie.

Właściwie przeprowadzone profilowanie powinno bowiem z jednej strony wskazywać potrzeby osób bezrobotnych, a z drugiej prawidłowo zidentyfikować osoby o wysokim ryzyku długotrwałego bezrobocia. Skuteczność tego narzędzia zależy od właściwych i zindywidualizowanych działań podjętych przez urzędników w stosunku do osób bezrobotnych, nie zaś objęcia jedną formą pomocy całej grupy osób zakwalifikowanej do jednego z profili.

Opracowanie indywidualnych planów działania

Ustalenie profilu pomocy stanowi bazę do przygotowania Indywidualnego Planu Działania (zgodnie z art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia, w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 maja 2014 r.), którego realizacja przy wsparciu doradcy klienta powinna skutkować podjęciem zatrudnienia.

Co do zasady powiatowe urzędy pracy rzetelnie realizowały zadania polegające na opracowaniu dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne indywidualnych planów działania. IPD były zróżnicowane i dostosowane do ustalonego profilu pomocy, indywidualnych możliwości bezrobotnego. W razie konieczności przygotowane IPD ulegały uaktualnianiu. Jedynie w dwóch jednostkach (**PUP Łódź-Wschód, PUP Radomsko**) IPD nie zawierały informacji o wytyczeniu działań planowanych do samodzielnej realizacji w celu poszukiwania pracy (100% badanej próby) oraz niezachowany został termin kontaktu z bezrobotnym – termin ten określono dopiero po trzech i po sześciu miesiącach od dnia sporządzenia IPD (14%).

Dobre praktyki w zakresie opracowania IPD dla osób poszukujących pracy

Dobra praktyka

Działaniem godnym naśladowania na rzecz osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP było opracowanie przez pracowników **Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie**, w I półroczu 2014 r., indywidualnych planów działania dla osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP jako poszukujące pracy, mimo braku takiego obowiązku ustawowego. Plany sporządzono dla ośmiu osób niepełnosprawnych (na 49 osób włączonych do ewidencji jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu), które zainteresowane były pomocą urzędu pracy w powrocie na rynek pracy i podejmowaniem jakiejkolwiek aktywności zawodowej.

Jednocześnie **Dyrektor PUP w Opocznie** przyznał, iż w grupie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy osoby faktycznie zainteresowane podjęciem pracy stanowią jedynie znikomą część. Osoby te rejestrują się głównie z uwagi na wymóg stawiany im przez ośrodki pomocy społecznej, w których pobierają różnego rodzaju świadczenia pieniężne.

Należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym (art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia) obligatoryjne jest jedynie opracowywanie IPD dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne, dla których ustalane są, przygotowane przez doradcę klienta, profile pomocy wraz z formami pomocy. Jednakże ustawodawca wskazał, że możliwe jest przygotowanie IPD również dla poszukujących pracy. Zdaniem NIK, skorzystanie z tego narzędzia jest o tyle ważne, że prace podejmowane na rzecz osób niepełnosprawnych poszukujących pracy, które są zainteresowane podjęciem zatrudnienia pozwalają nie tylko na indywidualizację pomocy, lecz także – przez zaangażowanie tych osób – na skuteczniejszą realizację stosowanych usług i instrumentów rynku pracy, czyli doprowadzenie do podjęcia odpowiedniej pracy.

Dobre praktyki na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Dobra praktyka

Najwyższa Izba Kontroli za dobrą praktykę uznała działania podejmowane przez **Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie** na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych i poprawy ich sytuacji na lokalnym rynku pracy. Działania te polegały na prowadzeniu w latach 2013–2016 badań ankietowych wśród pracodawców z terenu powiatu opoczyńskiego (oraz pracodawców, którzy prowadzą ją poza terenem powiatu, ale korzystają z usług PUP w Opocznie) na temat bieżącego poziomu zatrudnienia, planowanych zmian w tym zakresie oraz formy zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (np. staż, szkolenie, wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy). Dzięki temu PUP uzyskiwał wiedzę na temat planowanego zatrudnienia, zapotrzebowania na kwalifikacje, satysfakcji ze współpracy z Urzędem oraz form wsparcia, jakimi pracodawcy są zainteresowani. Wyniki ankiet wykazały, że 180 pracodawców, tj. 23,2% (na 776 ankietowanych[19]) zadeklarowało zatrudnienie osób niepełnosprawnych po ukończeniu szkolenia, stażu i na wyposażonym stanowisku pracy.

Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie, w tym realizacja programów specjalnych dla bezrobotnych (np. Inicjatywa To My, Kierunek Praca, Program Specjalny Nr 1/2014) zostały docenione i uznane za dobre praktyki przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz opublikowane w Zeszycie Metodycznym Pośrednika Pracy z 2016 r. „Dobre praktyki – doświadczenia urzędów pracy". Działania te podejmowane były z inicjatywy PUP i realizowane w ramach 10% limitu środków Funduszu Pracy oraz dodatkowych środków rezerwy Funduszu Pracy.

[19] Do przedsiębiorców zostało wysłanych łącznie 1.290 ankiet związanych z planowaniem zatrudnienia osób niepełnosprawnych, z tego 60% udzieliło odpowiedzi na pytania zawarte w ankietach. Wśród tych osób, 23,2% wyraziło chęć wsparcia osób niepełnosprawnych.

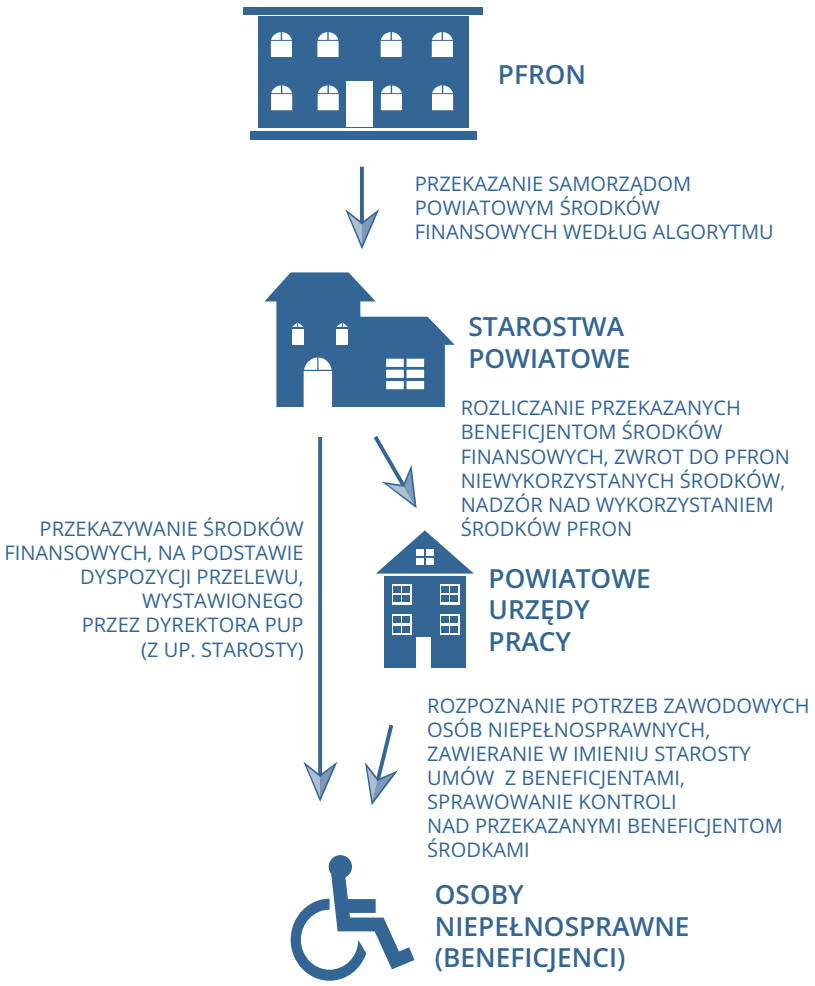
5.1.2. Realizacja wydatków ponoszonych przez samorządy powiatowe na rzecz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Ustawa o rehabilitacji zawodowej wskazuje na różnorodność wsparcia skierowanego do osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, wykazanego w Indywidualnym Planie Działania. Nie tylko osoby niepełnosprawne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy, ale również pracodawcy mogą uzyskać pomoc finansową (na podstawie złożonego przez nich wniosku) polegającą m.in. na zwrocie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów szkolenia, stażu, czy kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej.

Przekazywanie środków finansowych samorządom powiatowym

Corocznie PFRON przekazywał do powiatów informacje dotyczące wysokości kwot przeznaczonych według algorytmu na zadania na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej, należące do kompetencji samorządów powiatowych. Na tej podstawie, rada powiatu w formie uchwały określała zadania, na które przeznaczała środki przekazane z PFRON.

Infografika nr 8
Wzorcowy schemat przekazywania do osób niepełnosprawnych środków finansowych PFRON, z uwzględnieniem zadań realizowanych przez poszczególne jednostki

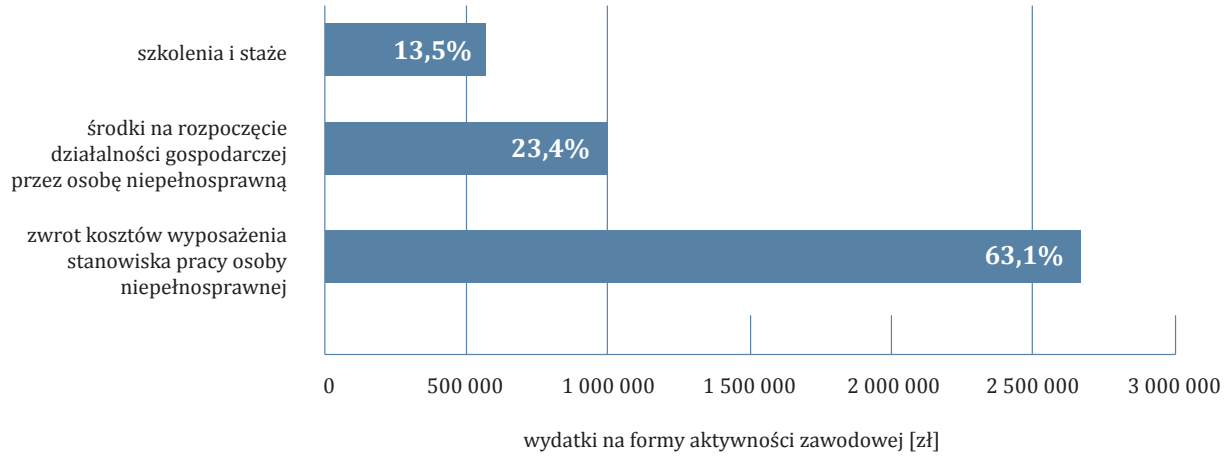


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wydatki ponoszone na rehabilitację zawodową

Z przyznanych według algorytmu środków finansowych, w samorządach powiatowych[20] zrealizowano plan wydatków związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych w łącznej wysokości 4 232 900 zł, z tego w 2013 r. – 1 264 319 zł, w 2014 r. – 1 475 491 zł r., w 2015 r. – 1 493 089 zł. Poniesione wydatki stanowiły 99,9% planowanych kwot. Wsparciem objęto łącznie 239 osób niepełnosprawnych, z tego 81 osób – w zakresie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (w łącznej wysokości 2 668 976 zł), 31 osób – dofinansowania do rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną (na kwotę 993 206 zł), w stażach i szkoleniach natomiast brało udział odpowiednio 95 osób (na kwotę 478 420 zł) i 32 osoby (na kwotę 92 298 zł).

Wykres nr 1
Struktura wydatków na realizację zadań w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Środki te we wszystkich kontrolowanych podmiotach wydatkowane były na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami rady powiatu, o których mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Należy mieć na uwadze, że również powiatowe centra pomocy rodzinie realizowały zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Przykłady

- **PCPR w Tomaszowie Mazowieckim** realizowało program pilotażowy „Aktywny samorząd", gdzie jednym z jego celów było ograniczenie barier zawodowych osób niepełnosprawnych (w latach 2013–2016 I półrocze w Programie wzięło udział 711 osób, wydatkowano 1 892 065 zł). PCPR realizowało również projekt „Nowa Szansa" w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Na rzecz osób niepełnosprawnych wydatkowano 329 948 zł z przeznaczeniem m.in. na kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje i warsztaty aktywnego poszukiwania pracy.
- **PCPR w Opocznie** realizowało projekt pn. „Przełamywać bariery. Uwolnić energię", wydając na ten cel 72 937 zł. W ramach projektu zorganizowano szkolenia zawodowe oraz indywidualne i grupowe konsultacje z doradcą zawodowym dla 105 osób niepełnosprawnych.

[20] Tj. w PUP oraz w Starostwie Powiatowym w Opocznie i w Radomsku.

Inne działania podejmowane przez kontrolowane podmioty, w celu pełnej realizacji zadań nałożonych ustawą o rehabilitacji zawodowej

Kontrolowane podmioty podejmowały z własnej inicjatywy szereg działań na rzecz pozyskania dodatkowych funduszy – stanowiących uzupełnienie pomocy finansowej PFRON świadczonej osobom niepełnosprawnym – poprzez:

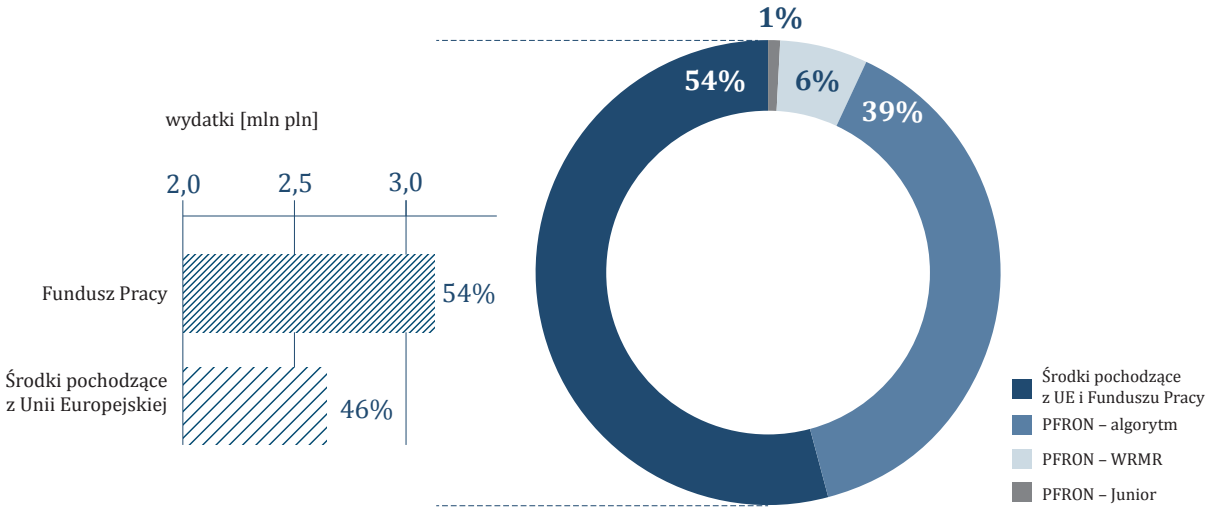
– udział[21] – czterech z pięciu powiatów – w latach 2013–2014 w „Programie Wyrównywania Różnic Między Regionami II". W ramach realizacji Programu wykorzystano łącznie kwotę 677 995 zł, z tego z tytułu zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej 355 874 zł oraz zwrotu osobie niepełnosprawnej jednorazowych środków na podjęcie przez nią działalności gospodarczej 322 120 zł. Ze wsparcia skorzystały 24 osoby niepełnosprawne;

– udział Powiatu Opoczyńskiego w latach 2014–2015 w programie „JUNIOR"[22], w ramach którego finansowana była aktywizacja zawodowa absolwentów niepełnosprawnych (m.in. stypendia stażowe). Wysokość poniesionych wydatków wyniosła łącznie 175 066 zł, z tego ze środków PFRON – 71 082 zł, ze środków Funduszu Pracy – 103 984 zł. Ze wsparcia skorzystało 14 osób niepełnosprawnych;

– wykorzystanie środków finansowych z Funduszu Pracy i środków UE (np. Europejskiego Funduszu Społecznego), w kwocie odpowiednio 3 122 728 zł i 2 641 245 zł, w ramach których finansowana była realizacja przede wszystkim staży, prac interwencyjnych oraz robót publicznych. Stanowiły one najbardziej znaczące źródła finansowania i przyczyniły się do zaktywizowania 870 osób (z FP – 543 osób i z UE – 327 osób).

Infografika nr 9

Udział poszczególnych źródeł finansowania zadań realizowanych w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

21 Powiat Łódzki Wschodni, Powiat Opoczyński, Powiat Radomszczański (P/17/083) oraz Powiat Zgierski (R/16/005).

22 „Program Wyrównywania Różnic Między Regionami II" i Program „Junior" zatwierdzany przez Radę Nadzorczą PFRON, służące m.in. rehabilitacji zawodowej i adresowane do osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych w PUP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola NIK wykazała znaczne dysproporcje środków PFRON przeznaczonych przez samorządy powiatowe na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Środki na rehabilitację zawodową stanowiły bardzo niski udział wszystkich środków przekazanych według algorytmu (średnio 13,6%). Należy jednak podkreślić, że samorządy powiatowe samodzielnie decydują, jakie kwoty i na realizację jakich zadań będą wydatkowane w ramach środków PFRON przekazanych według algorytmu.

Przykłady

- W **powiecie zgierskim** środki na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych wyniosły jedynie 9% w 2013 r., 10,4% w 2014 r. i 11,1% w 2015 r. wszystkich środków PFRON przeznaczonych dla powiatu na realizację zadań w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej w poszczególnych latach.
- W **powiecie opoczyńskim** środki te kształtowały się w każdym roku objętym kontrolą na poziomie 8%.
- W **powiecie tomaszowskim** środki te stanowiły 16,3% w 2013 r. wszystkich środków z PFRON przeznaczonych dla Powiatu na realizację zadań w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej, 17,1% – w 2014 r. i 17,2% – w 2015 r.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach największy udział stanowiły środki przeznaczone na Warsztaty Terapii Zajęciowej, tj. 47,5% (14 763 165 zł).

Tabela nr 1
Podział środków PFRON wg algorytmu na poszczególne grupy zadań w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wg uchwał podjętych przez rady powiatów (w zł)

Lp.	Powiat	Wydatki w latach 2013–2015 przeznaczone na:			
		Rehabilitację zawodową	Rehabilitację społeczną	Warsztaty Terapii Zajęciowej	Łącznie
1.	łódzki wschodni	591.247	1.012.228	1.965.600	3.569.075
2.	opoczyński	481.075	1.714.770	3.575.230	5.771.075
3.	radomszczański	520.000	1.991.427	384.900	2.896.327
4.	tomaszowski	1.699.607	4.787.375	3.580.535	10.067.517
5.	zgierski	940.971	2.541.224	5.256.900	8.739.095
6.	**Łącznie**	**4.232.900**	**12.047.024**	**14.763.165**	**31.043.089**

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Brak podejmowania przez samorząd terytorialny działań w celu określenia rzeczywistych finansowych potrzeb osób niepełnosprawnych w odniesieniu do zadań związanych z ich aktywizacją zawodową

W jednostkach samorządowych nie przeprowadzano analiz i kalkulacji, które pozwoliłyby określić faktyczny poziom środków, potrzebnych dla zapewnienia właściwego finansowania instrumentów i usług rynku pracy, z których mogą korzystać zarówno osoby niepełnosprawne, jak i pracodawcy zatrudniający te osoby. Co więcej, kontrolowane podmioty nie podejmowały działań w kierunku – chociażby szacunkowego – określenia zapotrzebowania finansowego odpowiadającego potrzebom lokalnego rynku pracy. W konsekwencji nie zdołały wskazać rzeczywistej, wymiernej kwoty takiego zapotrzebowania.

Jak wyjaśnili kierownicy kontrolowanych jednostek, kryteriami określania potrzeb było w szczególności wykonanie planu w roku poprzednim, wysokość środków finansowych przypadających według algorytmu dla powiatu, liczba składanych wniosków na poszczególne formy aktywizacji, a także informacje wynikające z założonego przez doradcę klienta Indywidualnego Planu Działania.

Realizacja zadań statutowych w wymiarze niezaspokającym wszystkich potrzeb

Konsekwencją przyjętego systemu finansowania zadań oraz braku rozpoznania skali potrzeb finansowych ze strony jednostek było nieprzyznanie dofinansowania ze środków PFRON dla części złożonych wniosków o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej oraz wniosków o dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną. Decyzja o finansowaniu często uwarunkowana była nie skalą potrzeb, a sytuacją ekonomiczną samorządów powiatowych – pomoc otrzymywały więc te osoby, które wcześniej złożyły wniosek.

Przykłady

- W **Powiatowym Urzędzie Pracy w Tomaszowie Mazowieckim** w latach 2013–2014 na 19 przypadków odmowy podpisania umów o zwrot kosztów stanowiska pracy i umów na dofinansowanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej, siedem przypadków dotyczyło braku środków finansowych.
- W **Starostwie Powiatowym w Radomsku** w latach 2013–2016 na osiem przypadków odmowy podpisania umowy o zwrot kosztów stanowiska pracy oraz umów na dofinansowanie do rozpoczęcia działalności gospodarczej, pięć przypadków dotyczyło braku środków finansowych (w 2016 r. na sześć wniosków o zwrot kosztów stanowiska pracy złożonych w I połowie roku – do realizacji przyjęto cztery wnioski w II połowie roku).
- W **Powiatowym Urzędzie Pracy Łódź-Wschód** na siedem wniosków, które w latach 2013–2016 (I półrocze) nie otrzymały dofinansowania – trzy przypadki dotyczyły wyczerpania środków pochodzących z PFRON.
- W **Powiatowym Urzędzie Pracy w Zgierzu** w 2013 r. na cztery odmowy zawarcia umowy o zwrot kosztów stanowiska pracy – dwa przypadki dotyczyły braku środków. Dyrektor PUP wyjaśniła, że wysokość środków w poszczególnych latach jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb osób zainteresowanych, o czym świadczy chociażby liczba składanych wniosków na realizację poszczególnych form oraz liczba wniosków przyjętych do realizacji.
- Jedynie w **Starostwie Powiatowym w Opocznie** w 2013 r., a następnie w latach 2014–2016 (I półrocze) w Powiatowym Urzędzie Pracy w Opocznie wszystkie złożone wnioski zostały przyjęte do realizacji. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora PUP „środki finansowe nie są barierą, które poza środkami z PFRON można pozyskać np. z Funduszu Pracy. W tej sytuacji PUP jest w stanie zrealizować 100% potrzeb pracodawców na zatrudnienie osób niepełnosprawnych".

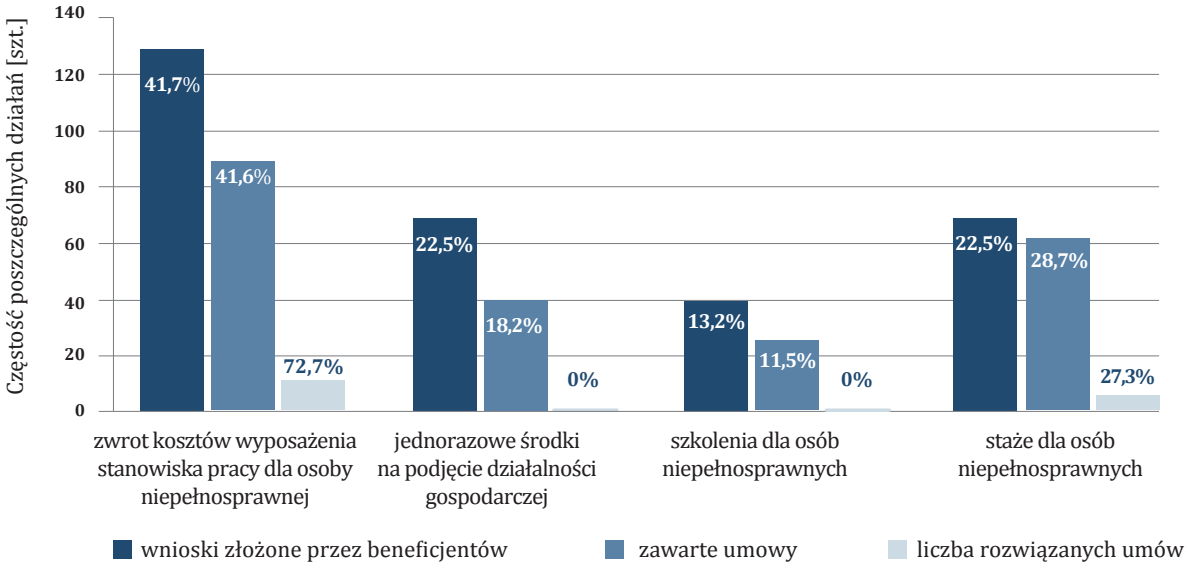
5.1.3. Przestrzeganie trybu i zasad udzielania pomocy dotyczącej zwrotu kosztów i refundacji, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych

Najczęściej występujące rodzaje wsparcia osób niepełnosprawnych

W latach 2013–2015 do powiatowych urzędów pracy oraz Starostwa Powiatowego w: Radomsku i Opocznie wpłynęły łącznie 302 wnioski osób niepełnosprawnych oraz pracodawców chcących zatrudnić te osoby o dofinansowanie instrumentów i usług rynku pracy. Wnioski dotyczyły zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną, organizacji staży i szkoleń. Pozytywnie rozpatrzono 209 wniosków i zawarto z beneficjentami właściwe umowy. Przyczynami odmowy przyznania środków finansowych były m.in. nieodpowiednie wyposażenie stanowiska pracy, niekorzystna sytuacja ekonomiczna pracodawcy, rezygnacja pracodawcy z organizacji stażu, nieuzupełnienie braków formalnych w złożonych wnioskach, jak również wyczerpanie środków finansowych w samorządach powiatowych.

Najbardziej popularnym rodzajem pomocy udzielanej przez powiatowe urzędy pracy był zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, organizacja staży dla osób niepełnosprawnych oraz dofinasowanie ze środków PFRON rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną. Na realizację tych zadań wydatkowane zostały środki w wysokości 4 140 601 zł.

Wykres nr 3
Formy aktywności zawodowej pracodawców oraz osób niepełnosprawnych, finansowanej ze środków PFRON, w latach 2013–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Pracownicy kontrolowanych jednostek rzetelnie weryfikowali wnioski złożone przez beneficjentów o zwrot kosztów stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej i wniosków o przyznanie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zachowując tryb i zasady określone

w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o rehabilitacji zawodowej[23]. Przestrzegana była procedura zawierania umów z wnioskodawcami. Pracownicy PUP wywiązywali się także z obowiązku przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji zawartych umów, w tym wydatkowania przekazanych beneficjentom środków finansowych.

Przekazanie z naruszeniem prawa – przez starostów powiatowych – części zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej

Starostwa powiatowe w Opocznie (w latach 2013–2014) oraz **w Radomsku** (w latach 2013–2017) wykonywały część zadań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych, które powinny być realizowane przez powiatowe urzędy pracy. Starostwa te realizowały:
– zadania o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej,
– zadania wynikające z realizacji Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami,
polegające na zwrocie kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej oraz dofinansowaniu rozpoczęcia działalności gospodarczej dla osoby niepełnosprawnej. W latach objętych kontrolą wykorzystały one łącznie 959 624 zł na zaktywowanie 25 osób bezrobotnych, z tego według algorytmu przyznania środków – 640 000 zł (15 osób) i według Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami – 319 624 zł (10 osób).

Przyczynami powyższego, jak wskazali starostowie, były przyjęte rozwiązania organizacyjno-prawne oraz realizacja tych zadań – należących do grupy zadań własnych powiatu – przez pracowników starostwa od 1999 r.

NIK zauważa, że zadania, o których mowa w art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, pomimo że należą do zadań własnych wykonywanych przez samorządy powiatowe, mogą być realizowane wyłącznie przez określone w przepisach tej ustawy jednostki organizacyjne powiatu, tj. powiatowe centra pomocy rodzinie (w zakresie art. 35a ust. 2 pkt 1) oraz powiatowe urzędy pracy (art. 35a ust. 2 pkt 2). Przepisy te należy bowiem traktować jako lex specialis wobec generalnych norm wynikających z art. 6 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[24], stosownie do których w granicach określonych w przepisach prawa powiat może sam decydować, w jakiej formie będzie realizował swoje zadania. Z przepisów tych wynika, że ustawodawca nie narzucił formy, w jakiej powiat powinien realizować swoje zadania (czy przez własne jednostki organizacyjne, czy też na podstawie umów), równocześnie jednak wskazał, że granice tej swobody wyznaczają przepisy odrębnych ustaw, m.in. ustawy o rehabilitacji zawodowej. W art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej ustawodawca zaś wprost określił, jakie zadania należą do właściwości konkretnych jednostek organizacyjnych powiatu (PCPR i PUP), co nie pozwala na wykonywanie ww. zadań przez inne jednostki organizacyjne powiatu.

23 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 93) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 102).

24 Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie trwania kontroli NIK Starosta Radomszczański przekazał przedmiotowe zadania do realizacji PUP. Jednocześnie zaznaczył, że umowy rozpoczęte, które są w trakcie realizacji pozostaną w Starostwie Powiatowym w Radomsku w Referacie ds. Zdrowia i Polityki Społecznej do czasu ich zakończenia.

Analizy efektywności zatrudnieniowej

Powiatowe urzędy pracy analizowały efektywność zatrudnieniową osób niepełnosprawnych w ramach wykorzystanych przez nich poszczególnych form wsparcia. Zasady wyliczania wskaźnika efektywności zatrudnieniowej oparto o metodologię określoną w objaśnieniach do załącznika nr 1 sprawozdania MPiPS-02, zgodnie z którą w sprawozdaniu należy ujmować te osoby, które w trakcie lub w okresie trzech miesięcy od zakończenia udziału w danej formie aktywizacji podjęły pracę i wykonywały ją co najmniej 30 dni i z tego tytułu były odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne do ZUS[25] (w 2014 r. do efektywności było wliczone zatrudnienie nawet na jeden dzień):

- **PUP Łódź-Wschód**, np.: w 2013 r. efektywność zatrudnieniowa w przypadku zwrotu kosztów stanowiska pracy wyniosła 63% (osiem osób skorzystało ze wsparcia w tej formie, z czego pięć uzyskało zatrudnienie/pozostało w zatrudnieniu). W 2014 r. efektywność szkoleń wyniosła 100% – jedna osoba skorzystała ze szkolenia (w zakresie przygotowania do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej) i wykazała się zatrudnieniem, tj. nie wróciła do rejestru bezrobotnych, z uwagi na podjęcie działalności gospodarczej.
- **PUP w Opocznie**, np.: w latach 2013–2016 (I półrocze) efektywność szkoleń wyniosła 20% (na szkolenia skierowano pięć osób, z czego jedna osoba była zatrudniona wg kryteriów do sprawozdań MPiPS-02 (osoba ta prowadziła do dnia zakończenia kontroli NIK działalność gospodarczą). Pozostałe cztery osoby nie spełniły powyższych wymagań związanych z zatrudnieniem po zakończeniu szkolenia, lecz nie zarejestrowały się ponownie w PUP. Efektywność dotycząca staży finansowanych w całości ze środków PFRON wyniosła 50%. Spośród 10 osób skierowanych na staże: z pięcioma osobami kontynuowano zatrudnienie, natomiast spośród 14 osób skierowanych na staże z programu „JUNIOR" z 13 osobami kontynuowano zatrudnienie – stąd efektywność 93%.
- **PUP w Tomaszowie Mazowieckim**, np.: w 2014 r. jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymały trzy osoby, z czego dwie osoby po okresie 24 miesięcy nadal prowadziły działalność. Jedna osoba prowadziła działalność przez 29 dni, przez co nie została uwzględniona do wyliczenia efektywności. Efektywność zatrudnieniowa po tej formie wyniosła 66,7%. Staż rozpoczęło 17 osób, z czego 10 osób zostało zatrudnionych. Efektywność zatrudnieniowa wyniosła 58,8%. Wszystkie osoby podjęły zatrudnienie u organizatora stażu.
- **PUP w Zgierzu:** w latach 2013–2015 w szkoleniach uczestniczyło 17 osób niepełnosprawnych, a w stażach – trzy osoby. Po ukończeniu staży jedna osoba uzyskała zatrudnienie, podobnie jak w przypadku szkoleń. Efektywność staży wyniosła więc 33%, a szkoleń – 6%.

Natomiast pracownicy **Starostwa Powiatowego w Radomsku**, pomimo iż realizowali zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej, nie analizowali efektywności zatrudnieniowej osób niepełnosprawnych

[25] Sprawozdanie o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy za 2015 r.

w ramach wykorzystanych przez nich poszczególnych form wsparcia ze środków PFRON. Skutkiem tego nie można było ustalić, czy i w jakim stopniu działania te wpłynęły na skuteczność wykorzystania środków finansowych przyznanych z PFRON. Efektywność realizacji zadań finansowanych ze środków PFRON nie była również przedmiotem analiz ze strony **PUP w Radomsku**.

5.1.4. Sprawozdawczość o zrealizowanych zadaniach, finansowanych ze środków PFRON

Bagatelizowanie spraw związanych ze sprawozdawczością zadań finansowanych z PFRON w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych

W sferze sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków PFRON kontrola NIK wykazała zróżnicowany stopień poprawności przygotowywania tych sprawozdań przez kontrolowane podmioty.

W toku kontroli ustalono, że pracownicy dwóch kontrolowanych jednostek, tj. **Starostwa Powiatowego w Radomsku** oraz **Powiatowego Urzędu Pracy w Tomaszowie Mazowieckim** nie dołożyli należytej staranności przy ich opracowaniu. Sprawozdania sporządzane były nierzetelnie, gdyż dane w nich zawarte nie odzwierciedlały danych wynikających z dokumentacji źródłowej, co miało wymierny skutek finansowy[26]:

Przykłady

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych **powiatu radomszczańskiego:**

- za IV kwartał 2013 r. – w poz. 23 (wartość złożonych wniosków dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osoby niepełnosprawnej) wykazano kwotę 252 000 zł, natomiast faktyczna wartość złożonych wniosków wynosiła 270 800 zł. W pozycji 103 (ilość i wartość złożonych wniosków na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne) wskazano sześć wniosków na kwotę 192 740 zł, natomiast faktycznie złożonych zostało siedem wniosków na kwotę 212 740 zł.

W sprawozdaniu rzeczowo-finansowym **powiatu tomaszowskiego:**

- za 2013 r. – w wierszu 24 omyłkowo wpisano pięć umów zawartych na kwotę 210 000 zł, powinno być – cztery umowy na kwotę 175 000 zł;
- za 2014 r. – w punkcie III Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy w poz. 23 wpisano kwotę 635 035 zł, a powinno być 678 050 zł;
- za II kwartał 2016 r. – w poz. O wiersz trzeci omyłkowo dodano do poszczególnych wartości liczbę 15. Narastająco w poz. 119 powinno być wskazane 14 osób ubiegających się o skorzystanie z instrumentów rynku pracy, w poz. 120 – 14 zawartych umów, w poz. 121 – 20 osób. W poz. C wiersz drugi § 6270 powinno być pięć zawartych umów na kwotę 132 190 zł, a nie jak jest wykazano – siedem umów.

W ocenie NIK, sprawozdania rzeczowo-finansowe stanowią jedno z ważniejszych źródeł danych o sposobie wykorzystania środków finansowych pochodzących z PFRON oraz liczbie osób korzystających ze środków tego funduszu. W sytuacji, kiedy podmioty nie dokładają

26 Finansowe rezultaty kontroli opisano w podrozdz. 6.1 niniejszej informacji.

należytej staranności przy ich sporządzaniu, monitorowanie procesu wspierania osób niepełnosprawnych wydaje się zadaniem mało skutecznym. Utrudnione jest również – dla PFRON – sprawowanie właściwej kontroli nad wykorzystaniem środków.

Również prowadzone w **Powiatowym Urzędzie Pracy w Tomaszowie Mazowieckim** rejestry złożonych wniosków i zawartych na ich podstawie umów na finansowanie z PFRON instrumentów i usług rynku pracy, były nieprzejrzyste i nieczytelne, a ujęte w nich dane były rozbieżne z danymi ujętymi w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych. Stwierdzone rozbieżności w każdym roku objętym kontrolą dotyczyły liczby i kwoty zawartych umów na zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz liczby osób ubiegających się o staż.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, prowadzone w Powiatowym Urzędzie Pracy w Tomaszowie Mazowieckim rejestry mają niewielką wartość merytoryczną i nie stanowią podstawy do prawidłowego sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykorzystania środków finansowych pochodzących z PFRON. Rejestry stanowiące swego rodzaju zbiór/ewidencję służące do gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych w nich zawartych powinny – w ocenie NIK – dostarczać pracownikom PUP niezbędnych informacji o liczbie osób i środkach finansowych PFRON, wnioskowanych i wykorzystywanych zarówno przez pracodawców, jak i przez osoby niepełnosprawne oraz służyć do należytego gospodarowania środkami PFRON. Ponadto, takie prowadzenie rejestrów – stworzonych do bieżącego stosowania – uniemożliwia nadzorowanie rzetelności działań Powiatowego Urzędu Pracy.

5.1.5. Opracowanie i realizacja programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Przestrzeganie przepisów w zakresie opracowania powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Obowiązek opracowania i realizacji przez powiaty powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych, nałożony został przepisem art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej.
Powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych opracowane przez kontrolowane podmioty, to dokumenty z założenia służące realizacji lokalnej polityki społecznej powiatu wobec niepełnosprawnych mieszkańców tych powiatów. Założono, że ich realizacja – poprzez określone cele i działania – ma za zadanie wpłynąć na widoczną poprawę życia tej grupy społecznej oraz pozytywne postrzeganie osób niepełnosprawnych w społeczeństwie (m.in. zapewnienie aktywnego i godnego życia, podnoszenie świadomości w zakresie przysługujących im praw).

Słabe strony powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że funkcjonujące w powiatach programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych nie stanowiły podstawy do uzyskania bieżącej informacji i obiektywnej oceny efektów ich realizacji oraz rzetelnego planowania potrzeb finansowych. Co więcej, kierownicy kontrolowanych podmiotów (Starosta Łódzki Wschodni, Dyrektor PUP

Łódź-Wschód oraz Starosta Tomaszowski i Dyrektor PUP w Tomaszowie Mazowieckim) wręcz pomniejszali znaczenie powiatowych programów oraz sprawozdań z ich realizacji.

Przykład

Zdaniem **Starosty Łódzkiego Wschodniego i Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy Łódź-Wschód** ze względu na niewielki odsetek liczby osób niepełnosprawnych figurujących w rejestrze PUP Łódź-Wschód (ok. 6% w każdym roku kontrolowanego okresu), brak było uzasadnienia wprowadzenia kolejnego odrębnego programu skierowanego wyłącznie do osób niepełnosprawnych[27].

Powiatowe programy określały listę od kilku do kilkunastu działań, np.:
- *wspieranie oraz promocja przedsiębiorczości;*
- *wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy i zatrudniania osób niepełnosprawnych;*
- *inspirowanie i wspieranie prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej;*
- *wspieranie rehabilitacji zawodowej poprzez prowadzenie szkoleń zawodowych skierowanych dla osób podejmujących pracę po raz pierwszy,*

których zamierzone efekty (wskaźniki do osiągnięcia) nie zostały określone w ogóle lub określono je – nie w sposób wymierny i precyzyjny – ale ogólnie i opisowo, bez wskazania stanu wyjściowego i docelowego[28]. Wskaźniki użyte do oceny realizacji programów, bez przypisania im mierzalnych wartości, to np.: liczba osób, które otrzymały dotację na działalność gospodarczą, liczba dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych miejsc pracy, liczba zorganizowanych spotkań informacyjno – szkoleniowych dla pracodawców oraz dla osób niepełnosprawnych, liczba osób niepełnosprawnych skierowanych na kursy zawodowe, liczba nowopowstałych organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek w swoich wyjaśnieniach wskazywali, że programy dotyczące osób niepełnosprawnych, to materiały o dość dużym stopniu ogólności, a z uwagi na brak wiedzy na temat wysokości środków finansowych przyznawanych na poszczególne lata, nie określono w nich wskaźników liczbowych do osiągnięcia. Wyjaśnili ponadto, że są to programy kilkuletnie i jeden rok realizacji jest zbyt krótkim okresem, aby stanowił on wiarygodną i rzetelną podstawę ewaluacji i ewentualnych modyfikacji przyjętych założeń.

Sformułowane w ten sposób wskaźniki, odnoszące się do danego zadania – zdaniem NIK – mają niewielką wartość, gdyż nie dają się zweryfikować ze względu na ich niemierzalny i nieprecyzyjny charakter.

27 W powiecie łódzkim wschodnim funkcjonowały również programy Przeciwdziałania Bezrobociu oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2007–2013 i na lata 2014–2020, nie dotyczyły one jednak bezpośrednio aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, choć znalazły się w nich działania skierowane także do tej grupy osób bezrobotnych.

28 W Programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na 2014 r. powiatu tomaszowskiego wskazano docelową liczbę bezrobotnych osób niepełnosprawnych, którzy będą korzystali z różnych form wsparcia, na podstawie zaplanowanych w planie finansowym na 2014 r. wydatków. Wskazana liczba osób dotyczyła jednak trzech z ośmiu zadań, za pomocą których możliwy będzie do osiągnięcia cel główny rehabilitacji zawodowej.

NIK zwraca uwagę, że mierzalne wskaźniki ułatwiłyby ocenę skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez powiatowe urzędy pracy i jednocześnie kontrolę stopnia realizacji tych programów dokonywaną przez zarząd powiatu. Zdefiniowanie wskaźników rezultatu w sposób mierzalny nadaje programowi wymiar planistyczny, możliwy do wykorzystania także w bieżącym zarządzaniu. Program, który nie został opracowany we właściwy sposób pozostaje dokumentem opierającym się jedynie na analizie sytuacji społeczno-ekonomicznej, a także wyznaczeniu ogólnych kierunków działań. Dokonanie oceny z przebiegu i realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia pozwoliłoby natomiast na zweryfikowanie trafności założonych celów, co mogłoby pomóc w zwiększeniu skuteczności działań wspierających osoby niepełnosprawne przy opracowywaniu kolejnych programów.

Trudności w określaniu skali niepełnosprawności na terenie powiatu

Autorzy powiatowych programów działań na rzecz niepełnosprawnych wskazali jednocześnie na trudności związane ze zdiagnozowaniem skali występowania zjawiska niepełnosprawności. Jako główne przyczyny powstania tego problemu wymienili m.in. brak aktualnych danych w zakresie liczby osób niepełnosprawnych w powiecie (Narodowy Spis Powszechny z 2002 r. i kolejny z 2011 r.), brak pełnych statystyk, brak uniwersalnych narzędzi pomiaru, rozproszenie danych na temat orzecznictwa o niepełnosprawności (orzeczenia wydaje ZUS, KRUS, powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności). Niezwykle istotny jest również fakt, że wiedza na temat rodzajów niepełnosprawności – konieczna przy prowadzeniu aktywnej polityki rynku pracy wobec osób niepełnosprawnych – w praktyce jest mało dostępna i dotyczy tych niepełnosprawnych, którzy zdecydowali się na rejestrację w urzędzie pracy. Brakuje natomiast jakichkolwiek informacji o osobach, które pozostają w domach rodzinnych i nigdy nie starały się o potwierdzenie swojej niepełnosprawności.

5.2. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację zadań na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych

Główne problemy dotyczące finansowania zadań

W ocenie NIK otrzymywane w kontrolowanym okresie przez samorządy powiatowe środki na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych przekazywane według algorytmu nie były wystarczające. Jak ustaliła kontrola, ich wysokość pozwalała na zaspokojenie jedynie części zgłaszanych potrzeb.

Wprawdzie w latach 2013–2016 (I półrocze) Prezes Zarządu PFRON podejmował działania, których celem było zwiększenie środków finansowych przekazywanych samorządom powiatowym według algorytmu, Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że nie przyniosły one oczekiwanego rezultatu i nie zapewniły skutecznego finansowania zadań.

5.2.1. Zapewnienie przez PFRON środków finansowych na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej

Działania Prezesa Zarządu PFRON na rzecz zwiększenia środków finansowych nie przyniosły oczekiwanego rezultatu

Prezes Zarządu PFRON podejmował działania zmierzające do zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na realizację zadań (w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej) wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej, m.in.:

- informował Pełnomocnika Rządu (corocznie, przy pracach nad ustalaniem założeń do rocznych planów rzeczowo-finansowych) o ryzyku obniżenia poziomu środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w związku ze zmniejszonymi przychodami PFRON;
- wnosił do Pełnomocnika Rządu o podjęcie działań zmierzających do zmian ustawodawczych, zapewniających długookresową stabilną równowagę finansową PFRON, bez konieczności dokonywania ograniczeń w finansowaniu nieobligatoryjnych zadań ustawowych[29];
- w 2015 r. wystąpił do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zmianę w planie finansowym PFRON na 2015 r., umożliwiającą przekazanie samorządom powiatowym dodatkowej kwoty.

Realizując postulaty Prezesa Zarządu PFRON, Minister Finansów wyraził zgodę na zwiększenie środków przekazanych samorządom powiatowym według algorytmu o ponad 34,5 mln zł, a Pełnomocnik Rządu podjął prace legislacyjne, które zakończyły się zwiększeniem kwoty na dofinasowanie kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztatach terapii zajęciowej (tj. w ramach rehabilitacji społecznej) w 2016 r. i latach następnych. Nie były to jednak działania zapewniające długotrwałą poprawę finansowania zadań realizowanych przez samorządy, na co wskazywali m.in. przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, czy posłowie na Sejm RP w pismach kierowanych do Prezesa Zarządu PFRON.

W okresie objętym kontrolą, w skali całego kraju do PFRON, wpłynęło blisko 200 sygnałów, próśb i informacji, że środki przekazywane według algorytmu na realizację zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej są niewystarczające w stosunku do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie gwarantują właściwej realizacji zadań. Ustosunkowując się do ww. pism, pracownicy PFRON wskazywali m.in., że realizacja zadań jest dofinansowana ze środków PFRON, co oznacza, że środki te powinny stanowić wspierające, a nie jedyne źródło dofinansowania ważnych społecznie zadań na rzecz osób niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Z przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej, jak i rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków wynika, że określone przez radę powiatu w formie uchwały konkretne zadania z katalogu zadań określonych w § 2 tego rozporządzenia powinny być w pełni finansowane ze środków PFRON, a nie przy współudziale środków własnych samorządu.

Dane wykorzystywane do algorytmu wyliczania środków finansowych

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, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie algorytmu przekazywania środków,

[29] Zadania obligatoryjne to dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego – art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i rekompensata dla gmin z tytułu utraconych dochodów – art. 47 ust. 2a ustawy.

zobowiązany był stosować dane Głównego Urzędu Statystycznego. Dane te uzyskane przez GUS w drodze Narodowego Spisu Powszechnego pochodziły z 2011 r.[30] i obejmowały:

- ludność w wieku 0–14 lat oraz 15 lat i więcej według powiatów (stanowią one bilans ludności faktycznie zamieszkałej),
- osoby niepełnosprawne według faktu prawnego orzeczenia niepełnosprawności i miejsca zamieszkania (województwa/powiaty, dla grup wiekowych „0–14 lat" oraz „15 lat i więcej");
- osoby niepełnosprawne bezrobotne i osoby niepełnosprawne poszukujące pracy w powiecie, wyliczone jako średnia z ostatnich trzech miesięcy (IV kwartał bieżącego roku)[31].

5.2.2. Gospodarowanie środkami stanowiącymi 2,5% kosztów obsługi realizowanych zadań

Przekazanie kwot stanowiących koszt obsługi realizowanych zadań

Zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, samorządom powiatowym przysługują – przekazywane z PFRON – środki finansowe stanowiące koszt obsługi realizacji zadań w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1.

W okresie objętym kontrolą środki stanowiące koszt obsługi realizowanych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej zostały wykorzystane przez kontrolowane samorządy w wysokości 106 391 zł[32], tj. w wysokości równej 2,5% kwoty przekazanej beneficjentom. Dodatkowo, w ramach realizacji „Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami II" podmioty wykorzystały 16 950 zł. Środki te przeznaczone były przede wszystkim na utrzymanie etatów pracowników merytorycznych, ale również pracowników prowadzących ewidencję księgową środków PFRON.

Niejednolitość w dysponowaniu środkami PFRON

Analiza dokumentacji źródłowej w kontrolowanych jednostkach wykazała brak jednolitości w podejściu do dysponowania środkami PFRON stanowiącymi koszt obsługi zagadnień związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych.

Przykłady

- **Powiat łódzki wschodni:** Powiatowy Urząd Pracy Łódź-Wschód nie otrzymywał i nie korzystał ze środków wymienionych w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Środki te w całości pozostawały w dyspozycji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, pomimo iż PCPR nie wykonywał zadań związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych. Powiatowy Urząd Pracy dysponował – poza środkami budżetowymi – jedynie środkami (w wysokości 1 650 zł) pochodzącymi z realizacji Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami.

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

31 Dane opracowane oparciu o Sprawozdanie o rynku pracy MPiPS-01.

32 Kwota ta nie zawiera środków wykorzystanych przez powiat łódzki wschodni, gdyż środki stanowiące koszt obsługi realizowanych zadań w całości pozostawały w dyspozycji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie i wykorzystane były na rehabilitację społeczną. Powiatowy Urząd Pracy Łódź-Wschód nie otrzymywał tych środków i nie korzystał z nich.

- **Powiat opoczyński:** w latach 2013–2016 (I półrocze) środki stanowiące 2,5% kosztów obsługi realizowanych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej stanowiły dochody własne powiatu i nie były przekazywane do Powiatowego Urzędu Pracy, który od 2014 r. wykonywał te zadania.
- **Powiat tomaszowski:** środki stanowiące 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań w zakresie aktywizacji przekazywane były do tej jednostki w terminach do 249 dni od daty ich przekazania przez PFRON na rachunek bankowy powiatu (w tym w dacie wpływu środków na rachunek Starostwa – w jednym przypadku[33], w terminie do 20 dni – w ośmiu przypadkach[34], w terminie 39 dni – w jednym przypadku[35], w terminie 157 dni – w jednym przypadku[36], w terminie 249 dni – w jednym przypadku[37]).
- **Powiat zgierski:** Starostwo Powiatowe w Zgierzu pokrywało koszty obsługi zadań w wysokości równej 2,5% kwoty przekazanej beneficjentom w wyniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, bądź podjęcia przez te osoby działalności gospodarczej. Środki te nie były przekazywane do Powiatowego Urzędu Pracy.

Kierownicy powiatowych urzędów pracy wskazywali, że brak środków na obsługę zadań nie ograniczał skali udzielanej pomocy, ani nie miał wpływu na ich realizację, a koszty obsługi zadań finansowanych ze środków PFRON pokrywane były np. ze środków Funduszu Pracy, środków UE i środków zaplanowanych w planie finansowym na bieżące funkcjonowanie danej jednostki.

Brak rzeczywistego wyliczenia wysokości kosztów obsługi zadań przez PFRON oraz samorządy powiatowe

W latach 2013–2016 (I półrocze) żadna z kontrolowanych jednostek nie posiadała wiedzy o wysokości faktycznie poniesionych kosztów wykonywanych zadań[38], o których mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie algorytmu przekazywania środków, a do rocznego rozliczenia środków PFRON w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przyjmowała kwotę w wysokości równej 2,5% kwoty przekazanej beneficjentom.
Z kolei PFRON rozliczając ww. sprawozdania nie weryfikował, czy środki przeznaczone na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań stanowiły kwoty rzeczywiście wykorzystane na ten cel przez samorządy. Weryfikacja sprawozdań rzeczowo-finansowych 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, przyjmując zasadę, że były one faktycznie poniesione. **Powyższe uniemożliwiało**

33 Dotyczy środków w wysokości 3 033 zł przekazanych o PUP w dniu 30 grudnia 2014 r.

34 Dotyczy środków w wysokości 39 962 zł przekazanych do PUP w okresach: 22 lipca 2013 r., 24 października 2013 r., 19 grudnia 2013 r., 23 lipca 2014 r., 23 września 2014 r., 15 grudnia 2014 r., 20 listopada 2015 r., 28 grudnia 2015 r.

35 Dotyczy środków w wysokości 1 132 zł przekazanych do PUP w dniu 14 maja 2013 r., a które wpłynęły na rachunek powiatu w dniu 5 kwietnia 2013 r.

36 Dotyczy środków w wysokości 1 172 zł przekazanych do PUP w dniu 30 września 2016 r., a które wpłynęły na rachunek powiatu w dniu 26 kwietnia 2016 r.

37 Dotyczy środków w wysokości 9 166 zł przekazanych do PUP w dniu 8 października 2015 r., a które wpłynęły na rachunek powiatu w dniu 2 czerwca 2015 r.

38 Żadna z kontrolowanych jednostek nie rozliczała się z ponoszonych kosztów obsługi na podstawie ewidencji tych kosztów.

rzetelne rozliczenie tych środków oraz ewentualne zweryfikowanie, czy koszty obsługi realizowanych zadań są niższe niż wykazywały jednostki od przekazanej na ten cel kwoty.

Wprawdzie w 114 kontrolach przeprowadzonych latach 2013–2016 I półrocze przez PFRON w powiatach w zakresie wydatkowania środków przyznanych samorządom według algorytmu, wystąpiły kontrole, w których badano rozliczenie środków stanowiących koszt obsługi realizowanych przez powiaty zadań. Jednak i w tym zakresie kontrolerzy z PFRON bazowali jedynie na informacjach przedstawionych przez pracowników jednostek organizacyjnych powiatów i również nie weryfikowali, czy koszty te zostały faktycznie poniesione.

W wyniku kontroli Prezes Zarządu PFRON podzielił stanowisko Najwyższej Izby Kontroli w zakresie potrzeby zmiany brzmienia art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, poprzez wskazanie jednej wartości określającej wysokość kosztów obsługi realizowanych zadań, pokrywanych ze środków PFRON.

W świetle powyższych ustaleń, ustawowy przepis, zgodnie z którym ze środków Funduszu pokrywane są koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1, nie był prawidłowo realizowany.

Wprawdzie, zarówno przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej, jak i przepisy ustawy o finansach publicznych nie nakładają na jednostki samorządu powiatowego obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej kosztów obsługi przedmiotowych zadań, to jednak – w kontekście aktualnego brzmienia przepisu art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej – dla prawidłowego ustalenia i sfinansowania tych kosztów, zarówno jednostka samorządu terytorialnego jak i Fundusz, powinny posiadać wiedzę umożliwiającą rozliczenie kosztów faktycznie poniesionych, jednak nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację ustawowych zadań.

5.3. Bariery techniczne utrudniające dostęp do budynków i swobodne korzystanie z nich

Bariery ograniczające możliwość korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny budynków zajmowanych przez kontrolowane podmioty[39] oraz związanych z nimi urządzeń wykazały, że w większości przypadków nie zostały spełnione wymogi swobodnego dostępu oraz korzystania z tych budynków przez osoby niepełnosprawne, określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych budynków.
W sześciu przypadkach (na osiem poddanych oględzinom) istniały bariery, utrudniające korzystanie z obiektów osobom niepełnosprawnym.

- **Starostwo Powiatowe w Łodzi**[40]: wymiary drzwi wejściowych składające się z dwóch skrzydeł, łącznie w świetle ościeżnicy wynosiły 164 cm (każde po 82 cm). Jedno skrzydło było unieruchomione i można

39 Podczas kontroli P/17/083 oględzinom poddanych zostało osiem budynków. Tematyka kontroli rozpoznawczej R/16/005 oraz kontroli doraźnej I/17/004 nie zakładała przeprowadzenia oględzin.

40 Udział powiatu łódzkiego wschodniego we własności budynku i nieruchomości gruntowej wynosi 304/1000, natomiast udział województwa łódzkiego – 696/1000. Administratorem budynku jest Zarząd Nieruchomości Województwa Łódzkiego. Realizacja w obiekcie prac remontowych, przekraczających zwykły zarząd oraz prac inwestycyjnych wymaga każdorazowej zgody obu współwłaścicieli i zabezpieczenia środków finansowych w budżetach powiatu i województwa.

było je otworzyć korzystając z pomocy pracowników ochrony budynku (§ 62 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków). Drzwi te wykonano ze stali i ze względu na swą wagę sprawiały trudności w trakcie otwierania i zamykania. Szerokość skrzydła oraz trudności przy ich otwieraniu i zamykaniu spowodowane ciężarem skrzydła drzwiowego uniemożliwiały samodzielne pokonanie tej bariery przez osobę poruszającą się na wózku inwalidzkim. Drzwi wiatrołapu były dwuskrzydłowe o szerokości 70 cm każde, przy czym jedno skrzydło było unieruchomione. Postój kabin wind na poziomie „0" znajdował się w miejscu, do którego prowadziły dwa stopnie (§ 54). W budynku brak było pochylni. Krawędzie stopni schodów między piętrami objętymi oględzinami (tj. VII, VIII, IX, X piętro) nie wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (§ 71 ust. 4). Brak było poręczy przyściennych między tymi piętrami (§ 296 ust. 3). Na piętrach nie wyznaczono toalet dla osób niepełnosprawnych (§ 86 ust. 1). W ustępach ogólnodostępnych zamontowano drzwi do kabin w świetle ościeżnicy o wymiarze 90 cm, jednak drzwi wejściowe do toalety w świetle ościeżnicy miały wymiar 80 cm (§ 85 ust. 2 pkt 2). W toaletach nie zapewniono przestrzeni manewrowej o wymiarach co najmniej 1,5 x 1,5 m (§ 86 ust. 1 pkt 1). W kabinach toalet nie zainstalowano uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych (§ 86 ust. 1 pkt 4)[41].

Zdjęcie nr 1
Wejście do budynku Starostwa Powiatowego w Łodzi przy ul. Sienkiewicza 3

Źródło: Kontrola NIK.

41 W ramach dostosowania budynku Starostwa Powiatowego w Łodzi do korzystania przez osoby niepełnosprawne przygotowana została właściwa dokumentacja techniczna. Realizacja inwestycji została zaplanowana na 2017 r.

Zdjęcie nr 2
Postój kabin wind na poziomie „0" znajdujący się w miejscu, do którego prowadzą dwa stopnie

Źródło: Kontrola NIK.

- **Powiatowy Urząd Pracy Łódź-Wschód:** kabina dźwigu osobowego nie spełniała wymogów § 193 ust. 2a (jej długość wyniosła 1,0 m, podczas gdy wymagana jest 1,4 m). Szerokość pochylni, znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie szybu dźwigu wynosiła 1,05 m, a nie 1,2 m (§ 71 ust. 1). Przy pochylni tej zainstalowano poręcz tylko z jednej strony (§ 71 ust. 1).
- **Starostwo Powiatowe w Opocznie**[42]**:** komórki organizacyjne starostwa zlokalizowane były w dwóch budynkach, przy ul. Kwiatowej 1a oraz przy ul. Rolnej 6. Pochylnia przy budynku ul. Kwiatowej nie nadawała się do użytkowania przez osoby niepełnosprawne, znajdowała się na niej kostka brukowa, z uwagi na trwającą inwestycję oraz zalegał śnieg. W otoczeniu budynku nie wyodrębniono miejsc postojowych dla samochodów, którymi poruszają się osoby niepełnosprawne (§ 18). Dwupiętrowy budynek Starostwa Powiatowego przy ul. Rolnej 6 nie był wyposażony w dźwig osobowy (§ 54). Krawędzie skrajnych stopni schodów nie wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (§ 71 ust. 4). Na każdej kondygnacji budynku były ogólnie dostępne pomieszczenia higienicznosanitarne, lecz żadne z nich nie było dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 86 ust. 1).

42 W trakcie trwania czynności kontrolnych prowadzona była inwestycja pn. „Rozbudowa i przebudowa budynku administracyjnego Starostwa Powiatowego w Opocznie przy ul. Kwiatowej 1". Z decyzji o pozwoleniu na budowę nr 448/14 z dnia 19 sierpnia 2014 r. wynika, że zaprojektowane zostały usprawnienia dla osób niepełnosprawnych, tj. 6 miejsc postojowych, winda oraz dodatkowo 4 węzły sanitarne. Przed rozpoczęciem inwestycji były wyznaczone miejsca postojowe dla samochodów osób niepełnosprawnych. Obecnie miejsce to, wraz z częścią terenu wokół budynku, stanowiły teren budowy (ogrodzony i niedostępny dla osób nieupoważnionych). W czasie prowadzenia inwestycji nie wyznaczono innego miejsca postojowego dla samochodów osób niepełnosprawnych.

Zdjęcia nr 3 i 4
Nieodśnieżone wejście do budynku Starostwa Powiatowego w Opocznie przy ul. Kwiatowej 1a przeznaczone dla osób niepełnosprawnych, stanowiące dodatkowe utrudnienie

Źródło: Kontrola NIK.

- **Powiatowy Urząd Pracy w Opocznie:** krawędzie stopni schodów nie wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (§ 71 ust. 4). Na każdej kondygnacji były ogólnodostępne pomieszczenia higienicznosanitarne, lecz nie dostosowano ich do potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 86 ust. 1).
- **Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku**[43]**:** odstęp pomiędzy obustronnymi poręczami zamontowanymi przy pochylni wynosił 1,93 m, a powinien mieścić się w granicach od 1 m do 1,1 m (§ 71 ust. 1). W pomieszczeniu higienicznosanitarnym na parterze budynku, przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych przestrzeń manewrowa wyniosła 1,3 x 2 m (§ 86 ust. 1 pkt 1 – wymagana wartość to 1,5 x 1,5 m).
- **Starostwo Powiatowe w Radomsku:** pochylnie przeznaczone dla osób niepełnosprawnych miały szerokości płaszczyzny ruchu mniejszą niż 1,2 m (§ 71 ust. 1), tj. 1,06 m. Powierzchnia spocznika przy pochylni dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich miała wymiary 1,4 x 4,4 m poza polem otwierania skrzydła drzwi wejściowych do budynku, pomimo że zgodnie z § 71 ust. 3 powinno wynosić co najmniej 1,5 x 1,5 m. Obustronne górne poręcze przy balustradzie i ścianie przyległej do pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych umieszczone były na wysokości 1,04 m od płaszczyzny ruchu, pomimo że zgodnie z § 298 ust. 4 powinny być umieszczone na wysokości 0,9 m.

[43] Budynek, w którym mieścił się Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku został użyczony przez województwo łódzkie. Zgodnie z umową użyczenia, wszelkie remonty i adaptacje budynku, z wyłączeniem drobnych napraw lokali, instalacji i urządzeń technicznych, mogą być dokonywane za zgodą użyczającego.

Najczęstsze źródła występowania „niedogodności" architektonicznych

Kierownicy tych jednostek niedostosowanie budynków do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków tłumaczyli faktem ich wybudowania przed wejściem w życie aktualnie obowiązujących uregulowań[44] (PUP Łódzki-Wschodni, Starostwo Powiatowe w Łodzi); dokonaniem odbioru robót modernizacyjnych przeprowadzonych w latach 1995–1997 przez odpowiednie służby bez zgłaszania uwag związanych z projektem (Starostwo Powiatowe w Radomsku, PUP w Radomsku); brakiem technicznych możliwości dostosowania budynków do obowiązujących wymogów (Starostwo Powiatowe w Łodzi) czy też brakiem działań ze strony starostów poinformowanych o nieprawidłowościach (Powiatowy Urząd Pracy w Opocznie). Starosta radomszczański wskazał natomiast, że odstępstwa od narzuconych norm są znikome i w żadnym stopniu nie powodują trudności w poruszaniu się osobom niepełnosprawnym.

Realizację prac zmierzających do likwidacji barier utrudniających dostęp oraz korzystanie z budynków osobom niepełnosprawnym uniemożliwiał również fakt, że właścicielami zajmowanych przez kontrolowane jednostki (Starostwo Powiatowe w Łodzi, Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku) obiektów były podmioty zewnętrzne.

NIK stoi jednak na stanowisku, że budynki użyteczności publicznej powinny być dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Brak sporządzenia audytu zgodności

Niemniej jednak żaden z kierowników tych jednostek nie przeprowadził audytu zgodności w zakresie dostosowania budynku do wymogów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Należy wskazać jednocześnie, że żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładają na jednostki obowiązku sporządzenia audytu zgodności w przedmiotowym zakresie.
Jednak, **w ocenie NIK, taka niezależna ocena systemu dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych przyczyniłaby się do uzyskania informacji o aktualnym stanie technicznym, a tym samym uświadomienia skali problemu dostępności do usług świadczonych przez urzędy, który to dostęp w żaden sposób nie powinien być ograniczany. Napotykanie przez osoby z niepełnosprawnością ruchową trudności w dostępie do urzędu lub poruszania się po nim może stanowić w przypadku osób bezrobotnych dodatkowy demotywator do sprawnego wstępu lub powrotu na rynek pracy. Łatwa dostępność i brak barier technicznych w urzędzie, który zajmuje się obsługą tych osób powinien być pierwszym elementem udanej rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych osób bezrobotnych. Przeprowadzenie audytu zgodności, a więc rozpoznanie problemu wskazałoby skalę niedostosowania budynków i byłoby narzędziem pomocnym w planowaniu oraz realizacji likwidacji tych barier.**

[44] W powołanym przepisie chodzi o wniosek złożony przed wyjściem w życie rozporządzenia, tj. przed 2002 r. Zgodnie z § 330 powołanego rozporządzenia jego przepisów nie stosuje się (z zastrzeżeniem § 2 ust. 1 i § 207 ust. 2), gdy złożony wniosek o pozwolenie na budowę lub odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego zostały opracowane na podstawie dotychczasowych przepisów. Rozporządzenie weszło w życie 16 grudnia 2002 r.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowalnych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

Konieczność eliminowania ograniczeń dla osób niepełnosprawnych wynika również z postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[45]. W art. 9 Konwencji stwierdzono m.in., że aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, Państwa – Strony podejmą stosowne działania celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równi z innymi obywatelami, m.in. do środowiska fizycznego. Te działania powinny objąć likwidację barier i przeszkód m.in. w dostępie do budynków. Także w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych[46] zapisano m.in., że osoby niepełnosprawne mają prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym dostępu do obiektów użyteczności publicznej.

Brak zasad wyróżniania ofert pracy w gablotach zawierających takie oferty

Oględziny gablot, w których zamieszczone były ogłoszenia o pracę dla osób zarejestrowanych w PUP wykazały, że kontrolowane jednostki nie stosowały zasady wyróżniania ofert pracy dla osób niepełnosprawnych wśród innych ofert, np. poprzez zastosowanie większej i pogrubionej czcionki.

Zdjęcie nr 5
Oferty pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy Łódź-Wschód dla osób zarejestrowanych, bez wyróżnienia tych ofert dla osób niepełnosprawnych

Źródło: Kontrola NIK.

45 Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

46 M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475.

Dobra praktyka

Wyjątek stanowi **Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Mazowieckim**, na terenie którego na parterze budynku w odrębnych gablotach zawieszone były ogłoszenia o pracę oraz inne informacje związane z aktywizacją zawodową, dedykowane wyłącznie osobom niepełnosprawnym.

Zdjęcie nr 6
Oferty pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Tomaszowie Mazowieckim dedykowane wyłącznie osobom niepełnosprawnym

Źródło: Kontrola NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena wywiązywania się przez samorządy powiatowe i powiatowe urzędy pracy z zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z uwzględnieniem efektywności oraz skuteczności identyfikowania i zaspokajania potrzeb zawodowych tych osób.

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy identyfikowano potrzeby dotyczące rodzaju pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym, w ramach aktywizacji zawodowej tych osób?
2. Czy przestrzegano trybu i zasad udzielania pomocy w zakresie zwrotu kosztów i refundacji związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych?
3. Czy podejmowane były działania na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto osiem jednostek, w tym starostwa powiatowe w: Opocznie, Łodzi, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim oraz powiatowe urzędy pracy w: Opocznie, Łodzi-Wschód, Radomsku i Tomaszowie Mazowieckim.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK.

Okres objęty kontrolą

2013–2016 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 13 stycznia 2017 r. do dnia 19 kwietnia 2017 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi.

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje z:

1. PFRON dotyczące wysokości środków przekazanych samorządom powiatowym woj. łódzkiego na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej.
2. Urzędu Statystycznego w Łodzi w sprawie danych dotyczących liczby bezrobotnych w woj. łódzkim.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje z czterech powiatowych centrów pomocy rodzinie w sprawach realizacji przez te podmioty wykonywania zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli P/17/083 nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji oraz inspekcji.

Pozostałe informacje

Kontrola planowa niekoordynowana P/17/083 *„Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone w celu zidentyfikowania ryzyk (obszarów) związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, realizowanych przez jednostki samorządu powiatowego.

ZAŁĄCZNIKI

Zagadnienia związane z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, finansowaną ze środków pochodzących z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, wykonywane przez samorządy powiatowe, jak również dostępność obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych realizowane były w ramach innych kontroli podjętych przez NIK, tj. „Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych" (P/14/047), „Realizacja programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych" (P/10/096) i „Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim" (P/12/127).

Przedmiotowa kontrola poprzedzona była kontrolą doraźną rozpoznawczą, obejmującą problematykę aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w powiecie zgierskim (R/16/005 *„Realizowanie przez powiat zgierski zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych"*).

Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy założeniu objęcia kontrolą powiatów, w których nie była przeprowadzona kontrola NIK przez ostatnie trzy lata. Kryterium wyboru stanowiło również wysokość środków finansowych wykorzystanych przez powiaty woj. łódzkiego na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych (na podstawie informacji uzyskanych z PFRON).

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich osiem jednostek kontrolowanych, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Kierownicy tych podmiotów nie skorzystali z możliwości zgłoszenia, w trybie art. 54 ustawy o NIK, zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W informacji wykorzystano również niektóre ustalenia wynikające z kontroli:

- R/16/005 *„Realizowanie przez powiat zgierski zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych",* przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Zgierzu i w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zgierzu;
- I/17/004 *„Realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wybranych zagadnień w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON",* przeprowadzonej w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie sześć wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach skierowanych do starostów wnioskowano o:
- kontynuowanie działań organizacyjno-prawnych zmierzających do kompleksowego przekazania zadań wynikających z art. 35a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej do Powiatowego Urzędu Pracy;
- przekazywanie do PUP środków stanowiących koszt obsługi zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej, finansowanych ze środków PFRON.

Do dyrektorów powiatowych urzędów pracy NIK wniosła o:

- zachowanie wymaganej terminowości przy podpisywaniu umów o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej;
- dołożenie należytej staranności przy opracowywaniu dokumentów sprawozdawczych z realizacji zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych z PFRON;
- dołożenie należytej staranności przy opracowywaniu indywidualnych planów działania dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych;
- podjęcie działań w celu dostosowania siedziby Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie do obsługi osób niepełnosprawnych.

Z uwagi na fakt, że dyrektorzy powiatowych urzędów pracy są odpowiedzialni za realizację zadań polegających na opracowaniu i realizacji powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych, w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów PUP Najwyższa Izba Kontroli sformułowała uwagę o charakterze systemowym dotyczącą istotności zamieszczania w programach działań na rzecz osób niepełnosprawnych zdefiniowanych docelowych wartości wskaźników i mierników, które nadałyby tym programom wymiar planistyczny możliwy do wykorzystania w bieżącym zarządzaniu oraz umożliwiłyby ich monitorowanie.

Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych zrealizowali część wniosków pokontrolnych (pięć wniosków), jak również podjęli działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ich realizacji (jeden wniosek).

Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie 1 006 889,50 zł. Stanowiły one kwoty wydatkowane:

- w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa i dotyczyły:
  - nielegalnego wykonywania przez Starostę Opoczyńskiego i Starostę Radomszczańskiego zadań związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych w łącznej wysokości 959 624,50 zł, w zakresie przypisanym do wyłącznej kompetencji PUP, tj. rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy złożonych przez pracodawców oraz wniosków na dofinansowanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej złożonych przez osobę niepełnosprawną oraz podpisywania umów w przedmiotowym zakresie.
- potencjalne sprawozdawcze skutki nieprawidłowości i dotyczyły:
  - nierzetelnie sporządzanych sprawozdań rzeczowo-finansowych za 2013 r. i 2014 r. przez pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Tomaszowie Mazowieckim w zakresie liczby beneficjentów korzystających z instrumentów i usług rynku pracy oraz kwot wydatkowanych na wsparcie finansowe tych osób. Różnica pomiędzy kwotami wykazanymi (845 035 zł) a kwotami prawidłowymi (853 500 zł) wynosi 8 465 zł;
  - nieujęcia przez Starostwo Powiatowe w Radomsku w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków PFRON za 2015 r. wartości złożonych wniosków na kwotę 38 800 zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Tabela nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą P/17/083 Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Opocznie	Józef Róg	PN
2.		Powiatowy Urząd Pracy w Opocznie	Mieczysław Koćmiel	PN
3.		Starostwo Powiatowe w Łodzi	Andrzej Opala	O
4.		Powiatowy Urząd Pracy Łódź-Wschód	Krzysztof Błaszczyk	O
5.		Starostwo Powiatowe w Radomsku	Andrzej Plutecki	O
6.		Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku	Łukasz Więcka	O
7.		Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Mirosław Kukliński	O
8.		Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Mazowieckim	Elżbieta Kudlik	O

Zastosowane skróty: O – ocena opisowa, PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Tabela nr 2

Wykaz jednostek objętych kontrolą R/16/005 Realizowanie przez powiat zgierski zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Bogdan Jarota	O
2.		Powiatowy Urząd Pracy w Zgierzu	Marta Pietrak-Kędzierawska	O

Zastosowany skrót: O – ocena opisowa

Tabela nr 3

I/17/004 Realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wybranych zagadnień w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych ze środków PFRON

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Dorota Habich	O

Zastosowany skrót: O – ocena opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Definicja niepełnosprawności

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę osób niepełnosprawnych w aspekcie ich rehabilitacji społecznej i zawodowej jest ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dotyczy ona osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 (art. 1 pkt 1) lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów (art. 1 pkt 2), lub o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia (art. 1 pkt 3). Przepis art. 2 pkt 10 ustawy definiuje niepełnosprawność jako trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy.

Cel rehabilitacji zawodowej

Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy (art. 8 ust. 1). Do realizacji tego celu niezbędny jest między innymi dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie (art. 8 ust. 2 pkt 4).

Zadania powiatu

Zgodnie z art. 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej do zadań powiatu należy między innymi: opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania, przestrzegania praw osób niepełnosprawnych oraz finansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wydatków na instrumenty lub usługi rynku pracy określone w ustawie o promocji, w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. wspierania osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 4 ust. 1 pkt 5 i 17 ustawy o samorządzie powiatowym). Na podstawie art. 33 tej ustawy Zarząd Powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Powiatową administrację zespoloną stanowi: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b).

Zasady udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym

Zgodnie z art. 12a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej osoba niepełnosprawna, o której mowa w art. 11 ust. 1 może otrzymać ze środków Funduszu jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej

albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w wysokości określonej umowie zawartej ze starostą, nie więcej jednak niż do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli nie otrzymała bezzwrotnych środków publicznych na ten cel. Warunki oraz tryb przyznawania osobie niepełnosprawnej bezrobotnej albo poszukującej pracy niepozostającej w zatrudnieniu jednorazowo środków PFRON na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, warunki i tryb zwrotu tych środków oraz formy zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej[47].

Zgodnie z art. 26e ust. 1 pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostającą w zatrudnieniu, może otrzymać, na wniosek, ze środków Funduszu zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Tryb postępowania w sprawach dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, wzór wniosku i elementy umowy oraz dokumentację niezbędną do zwrotu, sposób i terminy rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów oraz formy zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków, w przypadku niedotrzymania warunków umowy dotyczącej ich przyznania określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej[48].

Algorytm przekazywania środków finansowych

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym[49] określa algorytm przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację zadań lub rodzajów zadań określonych ustawą o rehabilitacji zawodowej, a także zasady ustalania maksymalnych wysokości kwot zobowiązań przypadających do wypłaty na dany rok. Zarząd Funduszu informuje samorządy wojewódzkie i powiatowe o wielkości środków Funduszu określonych algorytmem przypadających danej jednostce na realizację w danym roku zadań, które są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy (§ 6 ust. 1).

Zasady działania organów administracji publicznej w dziedzinie budowy i utrzymania obiektów budowlanych

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, normuje działalność obejmującą m.in. budowę, utrzymanie i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nimi urządzeniami należy (…) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym tech-

47 Dz. U. z 2015 r. poz. 102.

48 Dz. U. z 2015 r. poz. 93.

49 Dz. U. z 2017 r. poz. 538.

niczno-budowalnych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[50], określające warunki techniczne, jakie musi spełniać dany budynek, w tym budynek użyteczności publicznej, którego interesantem jest osoba niepełnosprawna.

[50] Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046).
2. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 93).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 1987). Weszło ono w życie 1 stycznia 2015 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 62 poz. 316, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 102).
9. 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.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

6.4. 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej I Społecznej
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Biblioteka Sejmowa
12. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
14. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
15. Prezes Zarządu PFRON
16. Starosta Łódzki Wschodni
17. Starosta Opoczyński
18. Starosta Radomszczański
19. Starosta Tomaszowski
20. Starosta Zgierski

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 09 -02- 2018

BON-I.52316.12.2018.AS

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 stycznia 2018 r., znak LLO.430.004.2017, przekazuję poniżej stanowisko do informacji o wynikach kontroli P/17/083 „*Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*".

Odnosząc się do kwestii dotyczących realizacji wydatków ponoszonych przez samorządy powiatowe na rzecz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, pragnę wskazać, że środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) przeznaczone samorządom do podziału w ramach algorytmu są uzależnione od przychodów PFRON i kierowane na realizację wielu zadań związanych zarówno z rehabilitacją zawodową jak i społeczną osób niepełnosprawnych. Nie zawsze pula środków przekazywanych przez PFRON wystarcza na sfinansowanie wszystkich zadań w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w tym m.in. w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. Tak więc, środki przekazywane przez PFRON algorytmem do samorządów powiatowych mają charakter uzupełniający – ich celem jest wspieranie zadań realizowanych przy współudziale środków będących w dyspozycji powiatów. Nie ma także przeszkód aby samorządy dofinansowywały realizacje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ze środków własnych w większym zakresie.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
e-mail: info@mrpips.gov.pl, tel. 222-500-108

jest szczególną formą dedykowaną dla tej grupy bezrobotnych. Program specjalny jest najbardziej zindywidualizowaną formą pomocy, bowiem można w nim zastosować formy wsparcia określone w ustawie *o promocji zatrudnienia (...)*, ale także specjalne działania, niewymienione ww. ustawie, jeśli pozwolą one rozwiązać problemy bezrobotnego.

Zwracam również uwagę, że każdy bezrobotny, niezależnie od ustalonego dla niego profilu pomocy, może na zasadach ogólnych, podobnie jak osoby niezarejestrowane, korzystać z informacji o otwartych ofertach pracy, upowszechnianych w siedzibie urzędu pracy i na stronie Centralnej Bazy Ofert Pracy.

W odniesieniu do uwagi o braku możliwości dokonania wielokrotnego wyboru odpowiedzi na pytanie dotyczące głównego powodu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, wyjaśniam, że ustalenie profilu pomocy odbywa się z wykorzystaniem pomocniczego narzędzia, którym jest wystandaryzowany Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych (Kwestionariusz). Jest to kwestionariusz wywiadu, w oparciu o który prowadzona jest rozmowa z osobą bezrobotną. Narzędzie składa się z 24 pytań i w całości zintegrowane jest z systemem teleinformatycznym wykorzystywanym przez wszystkie powiatowe urzędy pracy. Podczas ustalania profilu pomocy powiatowy urząd pracy dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego oraz jego szans na rynku pracy z uwzględnieniem dwóch zmiennych: oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

Trudno zgodzić się także z opinią, że odpowiedź na pytanie dotyczące głównego powodu rejestracji w urzędzie pracy, którą w kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wywiadach z osobami niepełnosprawnymi była chęć uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, odpowiadała za ostateczne określenie profilu pomocy.

W celu weryfikacji ww. tezy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeanalizowało dane o osobach bezrobotnych zebrane ze wszystkich 340 powiatowych urzędów pracy w okresie od 1.04.2016 r. do 30.09.2016 r. (N= 1.088.544). Zgodnie z nimi profil pomocy I ustalony został dla 4% bezrobotnych, profil pomocy II dla 78% bezrobotnych, a profil pomocy III dla 18% bezrobotnych. Udział osób z orzeczonym stopniem niepełnosprawności w ogóle zarejestrowanych wynosił 2% dla profilu pomocy I, 5% dla profilu pomocy II i 8% dla profilu pomocy III. Analizując wyłącznie dane dotyczące osób z orzeczeniem o niepełnosprawności otrzymano następujący wynik: dla 2,3% osób niepełnosprawnych ustalono profil pomocy I, dla 69,7% profil pomocy II, i dla 28% profil pomocy III. Odsetek osób z orzeczonym stopniem niepełnosprawności wskazujących na rejestrację w urzędzie pracy z powodu chęci uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego

Natomiast, w kwestii dotyczącej braku weryfikacji kwot przekazywanych przez PFRON na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe wyjaśniam, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 2046 z późn. zm.) nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku udokumentowania kosztów obsługi poniesionych na realizacje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Fundusz przyjmuje kwoty wykazane w sprawozdaniach jako faktycznie poniesione, ponadto sprawozdania mają charakter oświadczeń sporządzonych i podpisanych przez osoby do tego uprawnione. Rozliczenie tych kosztów oznaczałoby możliwość ich kwestionowania, co z uwagi na specyfikę tych kosztów, byłoby trudne do jednoznacznej oceny i prowadziłoby do sporów z samorządami angażującymi obie strony. Mając na uwadze powyższe wydaje się, że zasadne będzie rozważenie możliwości zmiany brzmienia art. 54 pkt 3 ustawy *o rehabilitacji (...)*.

Odnośnie części dotyczącej działań podejmowanych na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy, w tym identyfikacji potrzeb zawodowych tych osób pragnę odnieść się do stwierdzenia, że osoby, dla których ustalony został profil pomocy III z założenia nie mogą liczyć na większość form pomocy świadczonej przez powiatowy urząd pracy, m.in. pomocy w ramach pośrednictwa pracy. Formy pomocy stosowane w ramach poszczególnych profili pomocy określone zostały w przepisach art. 33 ust. 2c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.). Profilem pomocy III zostają objęci bezrobotni najbardziej oddaleni od rynku pracy, którzy mogą być zagrożeni wykluczeniem społecznym. Wyżej wskazany przepis określa, że wobec tej grupy osób, urząd pracy może stosować: programy specjalne, Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe. Wobec bezrobotnego, dla którego został ustalony profil pomocy III pośrednictwo pracy nie zostało wskazane jako samodzielna forma pomocy. U podstaw takiego rozwiązania leży przekonanie, że aby skutecznie pomóc bezrobotnemu najbardziej oddalonemu od rynku pracy, którego cechuje niski potencjał zatrudnieniowy urząd pracy musi najczęściej stosować długotrwałe wsparcie polegające nie tylko na aktywizacji zawodowej, ale również mające na celu integrację społeczną. Z tego powodu ustawodawca dopuścił możliwość stosowania pośrednictwa pracy dla bezrobotnego objętego profilem pomocy III w ramach programu specjalnego, o którym mowa w art. 66a ww. ustawy, który

był podobny do odsetka osób bez orzeczonego stopnia niepełnosprawności i wynosił ok. 40%. Podobny udział, wynoszący również ok. 40% zaobserwowano dla odpowiedzi wskazującej na rejestrację w celu uzyskania z urzędu pracy pomocy w podjęciu pracy. W związku z tym nie potwierdziła się teza, że osoby z orzeczonym stopniem niepełnosprawności odpowiadając na pytanie dotyczące głównego powodu rejestracji w urzędzie wybierają najczęściej odpowiedź wskazującą na ubezpieczenie zdrowotne. Należy zatem mieć na uwadze, że na podstawie analizy 178 wywiadów, o których mowa w Informacji Najwyższej Izby Kontroli, z których profil pomocy III ustalony był dla 103 osób, nieuprawnione jest formułowanie generalnych wniosków odnoszących się do intencji i postaw wszystkich zarejestrowanych osób niepełnosprawnych, dla których ustalony został profil pomocy III.

W odniesieniu do uwagi dotyczącej dużego zaangażowania czasu pracowników urzędów pracy w czynność profilowania pomocy wyjaśniamy, że czas prowadzenia wywiadu z bezrobotnym w 95% mieści się w przedziale od 7 do 9 minut. Należy przy tym pamiętać, że w tym czasie pracownik urzędu uzyskuje szereg ważnych informacji dotyczących bezrobotnego, które wykorzystywane są przez urząd pracy w trakcie dalszej współpracy z bezrobotnym, np. podczas wyszukiwania odpowiednich kandydatów do zgłoszonych przez pracodawców ofert pracy. Dzięki takim informacjom jak np. zainteresowanie bezrobotnego pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy lub pracą w elastycznym czasie pracy, skłonność do dojazdu do miejsca pracy powyżej 1,5 h, skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, konieczność sprawowania opieki nad osobami zależnymi itd., urząd pracy może łatwiej i szybciej wyszukiwać w rejestrze osób bezrobotnych odpowiednich kandydatów. W związku z powyższym trudno zgodzić się z opinią, że ok. 9 minutowa ustrukturyzowana rozmowa z bezrobotnym jest czynnością niepotrzebną i bez związku z możliwością udzielania skutecznej pomocy tej osobie.

Powiatowy urząd pracy przygotowuje dla każdej osoby bezrobotnej indywidualny plan działania (IPD), dostosowany do profilu pomocy. IPD przygotowywany jest zawsze przy udziale bezrobotnego i zawiera w szczególności działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy, działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego, terminy realizacji poszczególnych działań, terminy kontaktów z urzędem pracy oraz termin i warunki zakończenia realizacji IPD. Ostateczna decyzja o zastosowaniu określonych w ustawie *o promocji zatrudnienia (...)* form pomocy, należy zawsze do powiatowego urzędu pracy, który na podstawie analizy sytuacji i potrzeb bezrobotnego, zobowiązany jest udzielać mu pomocy w sposób celowy i z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów i uzyskiwania najlepszych efektów z danych

nakładów. Profilowanie pomocy w połączeniu z IPD oraz stałą opieką doradcy klienta służą temu, aby pomoc świadczona bezrobotnemu była dostosowana do jego sytuacji i potrzeb, a zatem była bardziej efektywna.

Skuteczność każdego powiatowego urzędu pracy w świadczeniu pomocy osobom bezrobotnym, w tym posiadającym orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, w celu doprowadzenia ich na rynek pracy zależy od wielu czynników, m.in. od sytuacji na lokalnym rynku pracy, kwalifikacji i postępowania zatrudnionych pracowników, czy właściwego doboru i wykorzystywania programów realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Należy również pamiętać, że opinie poszczególnych dyrektorów urzędów pracy mają charakter indywidualny i często nie reprezentują opinii wszystkich dyrektorów urzędów pracy oraz opinii innych pracowników, które mogą być całkowicie odmienne.

Pomoc określona w przepisach ustawy *o promocji zatrudnienia (...)*, w powiązaniu z poprawiającą się kondycją gospodarczą kraju pozwalają powiatowym urzędom pracy na efektywniejsze działanie na rzecz osób bezrobotnych, w tym osób z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Wskazuje na to m.in. długość pozostawania bezrobotnych w rejestrze osób bezrobotnych. Skróceniu uległ czas aktywizacji osób bezrobotnych co skutkuje szybszym powrotem na rynek pracy. Średnia długość aktywizacji, liczona od dnia przygotowania IPD do dnia wyrejestrowania bezrobotnego z powodu podjęcia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej w 2014 r. wynosiła 274 dni, w 2015 r. 198 dni, w 2016 r. 135 dni i w 2017 r. 63 dni (spadek o 211 dni). Również stopa bezrobocia rejestrowanego zmniejszyła się z 11,5% na koniec grudnia 2014 r. do 6,6% na koniec grudnia 2017 r., czyli o 4,9 punktu procentowego. W tym samym czasie poziom rejestrowanego bezrobocia obniżył się z 1,8 mln do 1 mln, czyli spadek wyniósł 800 tys. osób, tj. 44,4%.

Z wyrazami szacunku,

MINISTER
z up.
Krzysztof Michałkiewicz
SEKRETARZ STANU

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
e-mail: info@mrpips.gov.pl, tel. 222-500-108

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLO.430.004.2017
P/17/083

Warszawa, dnia 22 lutego 2018 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli 187/2017/P/17/083/LLO „Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych"

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że zarówno powiatowe urzędy pracy, jak i starostwa powiatowe prawidłowo wywiązywały się z realizacji większości zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych według algorytmu przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dokonując analizy rynku pracy, powiatowe urzędy pracy podejmowały współpracę z potencjalnymi pracodawcami w celu pozyskania dla osób niepełnosprawnych ofert pracy i miejsc aktywizacji zawodowej. Kontrola wykazała jednak, że zarówno funkcjonujący system finansowania zadań ze środków PFRON, jak i brak rzetelnego rozpoznania potrzeb finansowych przez starostwa powiatowe oraz niewłaściwie sporządzane powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, stanowiące jedynie analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej i wyznaczające ogólne kierunki działań, powodowały, że zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie w pełni zaspokajały potrzeby zawodowe tych osób

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że zadania przypisane powiatowi w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów[1], dotyczące rehabilitacji zawodowej, powinny być w pełni finansowane ze środków PFRON przekazanych powiatowi wg algorytmu. Są to zadania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[2]. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że ustawa o rehabilitacji zawodowej nie uzależnia przyznania środków Funduszu na te zadania od przeznaczenia przez powiaty określonej kwoty środków własnych na ich realizację. We wzorze algorytmu,

[1] Rozporządzenie 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
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, zw. dalej ustawą o rehabilitacji zawodowej

według którego są przekazywane środki Funduszu samorządom powiatowym na realizację zadań na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, nie wymienia się elementu dotyczącego środków własnych powiatu.

Z satysfakcją przyjmuję zapowiedź Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozważenia zmiany brzmienia art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Należy zauważyć, że stanowisko resortu uznające konieczność doprecyzowania przedmiotowego przepisu dotyczącego kosztów obsługi poniesionych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w celu przejrzystego wydatkowania i rzetelnego rozliczania tych środków jest zbieżne ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie. Izba zauważa jednocześnie, że nie istnieje formalny, prawny obowiązek prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego odrębnej ewidencji księgowej dla kosztów obsługi realizowanych zadań, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Okoliczność ta nie jest sporna i NIK miała to na uwadze przy redagowaniu treści informacji o wynikach kontroli. Niezależnie od powyższego, dla prawidłowego ustalenia i finansowania kosztów określonych w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji jednostka samorządu terytorialnego powinna posiadać wiedzę, która umożliwi jej rozliczenie – zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu – faktycznie poniesionych kosztów, jednak nie więcej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację ustawowych zadań.

Odnosząc się do kwestii profilowania osób bezrobotnych, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko oraz wnioski wynikające ze szczegółowej analizy części kwestionariuszy III profilu pomocy, że w tej grupie populacji na 103 poddanych analizie kwestionariuszy, niespełna 9% bezrobotnych zainteresowanych było uzyskaniem pomocy w podjęciu pracy. Głównym celem rejestracji w urzędzie tych osób było wyłącznie utrzymanie statusu bezrobotnego, z uwagi na możliwość korzystania z systemu ubezpieczeń zdrowotnych (75,3%) oraz uzyskanie prawa do zasiłku, świadczenia przedemerytalnego i ubieganie się o pomoc w ośrodku pomocy społecznej (13,6%). Nie było zamiarem NIK dokonanie generalnego wniosku odnoszącego się do intencji i postaw wszystkich zarejestrowanych osób niepełnosprawnych, dla których ustalony został III profil pomocy, co podniesione zostało w stanowisku Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Podobnie, punkt widzenia dyrektorów powiatowych urzędów pracy o ograniczeniach wynikających z przyjętego przez resort pracy trybu profilowania pomocy dla osób bezrobotnych dotyczył jedynie kontrolowanych PUP, co wyraźnie zostało wskazane w informacji NIK. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wypowiedzi pracowników powiatowych urzędów pracy stanowią bardzo istotną wartość, która powinna być wykorzystywana. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje przy tym wniosek, że istotne jest zweryfikowanie przez resort pracy, czy profilowanie w kształcie przyjętym w podręczniku „Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych" przekłada się na właściwy dobór form pomocy, adekwatnych do ich potrzeb i potencjału zatrudnieniowego, a jeżeli nie, to dokonanie korekt w tym zakresie.

Mam jednak nadzieję – biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonej kontroli oraz mając na względzie konieczność systemowych zmian – że wnioski z kontroli NIK zostaną wykorzystane w celu pełnej i efektywnej realizacji zadań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych.