



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.05.2017

P/17/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/083 – Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
<i>Kontroler</i>	Dominik Gołacki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/35/2017 z dnia 17 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Radomsku, ul. Leszka Czarnego 22, 97-500 Radomsko (dalej zw. Starostwem)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Plutecki, Starosta Powiatu Radomszczańskiego od 28 listopada 2014 r. Robert Zakrzewski, Starosta Powiatu Radomszczańskiego od 1 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starostwo Powiatowe w Radomsku w latach 2013-2015 prawidłowo i zgodnie z uchwałami Rady Powiatu Radomszczańskiego wykorzystywało środki finansowe przekazane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej PFRON) na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹. Osobom niepełnosprawnym oraz pracodawcom zatrudniającym te osoby, pomocy finansowej udzielano zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych² (dalej zw. ustawą o rehabilitacji zawodowej) oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Starostwo wywiązywało się również z obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją zawartych umów, poprzez prowadzenie kontroli wykorzystania przekazanych środków.

W kontrolowanym okresie w Starostwie funkcjonowały Programy Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, przy czym w jednym nie określono żadnych wskaźników, które mogłyby posłużyć do oceny poziomu realizacji zadań oraz stopnia osiągnięcia założonych celów, natomiast w drugim mierniki osiągnięcia celów zostały określone w sposób ogólny, bez wskazania konkretnych wartości, które można by wykorzystać do porównania stopnia realizacji Programu.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wykonywania niektórych zadań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych przez Starostwo Powiatowe w Radomsku, a nie przez jednostkę organizacyjną powiatu wskazaną wprost w ustawie o rehabilitacji zawodowej, tj. przez Powiatowy Urząd Pracy w Radomsku (dalej PUP). Jednocześnie pracownicy Starostwa nie podejmowali działań w celu planowania i identyfikowania potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych

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

² Dz. U. z 2016 r. poz. 2046.

w zakresie aktywizacji zawodowej. Były one określane jedynie na podstawie składanych wniosków przez osoby chcące uzyskać dofinansowanie lub zwrot kosztów.

Uzyskane środki finansowe z PFRON na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej – jak ustalono w toku kontroli – były niewystarczające w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez osoby niepełnosprawne i pracodawców chcących zatrudnić takie osoby.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie przez Starostę Radomszczańskiego trybu i zasad pomocy dotyczącej zwrotu kosztów i refundacji, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

W Starostwie zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej zostały przydzielone Referatowi do spraw Ochrony Zdrowia³. Do jego obowiązków należało m.in.: dofinansowanie ze środków PFRON zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej określonych w uchwałach Rady Powiatu, kontrolowanie realizacji umów z zakresów rehabilitacji zawodowej, sprawowanie nadzoru nad załatwianiem spraw z zakresu rehabilitacji zawodowej, nadzór merytoryczny nad wydatkami środków z PFRON, dokonywanie sprawozdawczości finansowo-rzeczowej wymaganej przez PFRON oraz uczestnictwo w programach celowych zatwierdzonych przez Zarząd PFRON w danym roku, dla których powiat był realizatorem.

(dowód: akta kontroli str. 7-41, 192-311)

W latach 2013 – I połowa 2016 r. uchwałami Rady Powiatu Radomszczańskiego określone zostały rodzaje zadań i planowane koszty z zakresu m.in. rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zadania te dotyczyły zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych i udzielanie osobom niepełnosprawnym dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub na wniesienie wkładu do spółdzielni.

(dowód: akta kontroli str. 88-104)

Zgodnie z ewidencją księgową oraz wyciągami bankowymi, w poszczególnych latach Starostwo poniosło wydatki ze środków PFRON wg algorytmu na zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy osoby niepełnosprawnej oraz dofinansowania rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną, w wysokości: 156.000 zł w 2013 r., 164.000 zł w 2014 r. i 200.000 zł w 2015 r.⁴. W ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami II” na realizację zadań określonych w obszarze G⁵ (dalej zw. WRMR) Starostwo wydatkowało środki w wysokości: 78.000 zł w 2013 r., a 82.000 zł w 2014 r.⁶.

W 2016 r. Powiat Radomszczański wnioskował do PFRON o środki finansowe w ramach ww. Programu, a do końca I półrocza nie otrzymał decyzji o jego rozpatrzeniu.

W latach 2013 – I połowa 2016 r. środki z PFRON przekazane wg algorytmu wydatkowane zostały zgodnie z uchwałami Rady Powiatu. W 2013 i 2015 r.

³ Zarządzenia Starosty Powiatu Radomszczańskiego: nr 27/2011 z 27 czerwca 2011 r., nr 20/2013 z 11 czerwca 2013 r., nr 31/2014 z 30 września 2014 r., nr 45/2014 z 12 listopada 2014 r., nr 51/2014 z 9 grudnia 2014 r., nr 19/2015 z 7 kwietnia 2015 r., nr 57/2015 z 15 października 2015 r., nr 14/2016 z 3 marca 2016 r. i nr 37/2016 z 13 czerwca 2016 r.

⁴ W I połowie 2016 r. Starostwo nie poniosło wydatków na ten cel.

⁵ Finansowanie zadań ustawowych powiatu dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

⁶ W 2015 r. program ten nie był realizowany przez PFRON.

poniesiono wydatki tytułem zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy odpowiednio w wysokościach 156.000 zł i 200.000 zł. W 2014 r. – 114.000 zł na zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy i 50.000 zł na dofinansowanie rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną.

W latach 2013-2015 zaplanowane środki zostały wydatkowane w pełnej wysokości. W I połowie 2016 r. Powiat nie poniósł wydatków na rehabilitację zawodową – przekazanie środków nastąpiło w II połowie tego roku.

Środki finansowe wydatkowane na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych, przekazanych z PFRON w ramach algorytmu, zostały wykazane w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków PFRON za IV kwartał 2014 i 2015 r., w prawidłowych wysokościach.

(dowód: akta kontroli str. 44-54, 88-104, 312-558, 1295-1299)

W okresie objętym kontrolą Starostwo zajmowało się przyjmowaniem, sprawdzaniem i rozpatrywaniem wniosków o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska osoby niepełnosprawnej i przyznawania osobie niepełnosprawnej jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, w ramach środków uzyskanych z PFRON, jak również zawieraniem umów i sprawowaniem nadzoru nad prawidłową ich realizacją w ww. zakresach.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie określali potrzeb (planów) rzeczowo-finansowych w odniesieniu do zadań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych, finansowanych z PFRON. Jedynym źródłem informacji w tym zakresie były wnioski osób ubiegających się o dofinansowanie lub zwrot kosztów. Z uwagi na niewystarczające środki z PFRON przeznaczone na rehabilitację społeczną, podział ich był zawsze poprzedzony dyskusją przy udziale Przewodniczącego i członków Zarządu Powiatu, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowej Społecznej Rady Rodziny ds. Osób Niepełnosprawnych, Referatu ds. Zdrowia i Polityki Społecznej oraz PUP.

W latach 2013-2015 PUP telefonicznie informowany był, przez pracowników Starostwa, o przekazanych z PFRON środkach finansowych wg algorytmu, z prośbą o przedstawienie zapotrzebowania na usługi lub instrumenty rynku pracy dla osób niepełnosprawnych. W tym okresie PUP nie zgłosił zapotrzebowania, natomiast zwrócił się o przedmiotowe środki finansowe w 2016 r. na realizację szkoleń, staży, prac interwencyjnych i bonów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1302)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie Powiatowym w Radomsku środki stanowiące koszt obsługi realizowanych zadań, o których mowa w art. 54 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej pozostawały w dyspozycji Starostwa i stanowiły jego dochody.

W latach 2013 – I półrocze 2016 w Starostwie nie prowadzono ewidencji kosztów własnych związanych z realizacją zadań finansowanych z PFRON, w celu ubiegania się od PFRON pokrycia faktycznie poniesionych kosztów obsługi tych zadań.

W ww. okresie Starostwo uzyskało środki z tego tytułu w łącznej kwocie 17.000 zł, co stanowiło 2,5% kwoty przekazanej beneficjentom w wyniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podjęcia przez te osoby działalności gospodarczej. Uzyskane środki przeznaczone były na utrzymanie w latach 2013-2014 etatu pracownika zatrudnionego w Starostwie do obsługi zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej, a od 2015 r. dwóch etatów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, otrzymane środki stanowią znikomą część kosztów pracy niezbędnej przy realizacji przedmiotowych zadań, w stosunku do rocznych wynagrodzeń pracowników i kwota z algorytmu nie wystarcza na pokrycie kosztów osobowych, w związku z czym Starostwo angażuje własne środki. Każde środki otrzymane z zewnątrz umożliwiają lepsze funkcjonowanie Starostwa oraz poszerzają zakres świadczonych usług dla mieszkańców powiatu.

(dowód: akta kontroli str. pyt. 1232-1236, 1240-1253, 1303-1305)

Starostwo nie występowało do PFRON o interpretację przepisów art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w sprawie ustalenia sposobu wyliczania rzeczywistych kosztów obsługi realizowanych zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1299)

W 2013 r. do Starostwa wpłynęły cztery wnioski dotyczące zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej na łączną kwotę 252.800 zł, z czego do realizacji przyjęto trzy wnioski na kwotę 156.000 zł. W kolejnym roku wpłynęły również cztery wnioski na kwotę 217.000 zł i wszystkie zostały przyjęte, z tym że dwa zostały sfinansowane ze środków uzyskanych w ramach algorytmu (114.000 zł) a dwa ze środków WRMR (82.000 zł). W 2015 r. wpłynęło siedem wniosków na kwotę 408.964 zł, a do realizacji przyjęto cztery na kwotę 200.000 zł. W I połowie 2016 r. wpłynęło sześć wniosków na wartość 322.600 zł, a do realizacji przyjęto cztery w II połowie 2016 r. na kwotę 200.000 zł.

Przyczynami nieprzyznania zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy przez Starostę wniosków było:

- a) w 2013 r. – brak środków finansowych⁷,
- b) w 2015 r.⁸:
 - niespełnienie przez wnioskodawcę warunku zatrudniania pracownika (wnioskodawca nie był pracodawcą) oraz nie otrzymanie minimum punktów określonych w Regulaminie dokonywania ze środków PFRON zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁹,
 - niewywiązywanie się wnioskodawcy z wcześniejszej umowy o refundację zawartej w 2009 r.,
 - brak środków finansowych,
- c) 2016 r.¹⁰:
 - rezygnacja wnioskodawcy z refundacji, z uwagi na brak chętnych osób do pracy,
 - brak środków finansowych.

Wszyscy wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani o nieprzyznaniu refundacji.

W 2013 r. do Starostwa wpłynęło siedem wniosków dotyczących przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osobę niepełnosprawną na łączną kwotę 192.740 zł, z czego do realizacji przyjęto trzy wnioski na kwotę 78.000 zł, sfinansowane z WRMR. Dwie osoby zrezygnowały

⁷ Wnioski złożone w dniach: dwa 28 lutego 2017 r. oraz po jednym 20 lutego i 27 marca 2013 r. Trzy umowy podpisane 15 kwietnia 2013 r.

⁸ Wnioski złożone w dniach: 3 lutego 2017 r., dwa 25 lutego 2017 r., 17, 9, 10 i 22 kwietnia 2015 r. Umowy zostały zawarte w dniach: trzy 23 kwietnia 2015 r. i jedna 5 maja 2015 r.

⁹ W latach 2013-2014 regulamin taki nie został wprowadzony.

¹⁰ Wnioski złożone w dniach: 2, 15, 17 i 29 marca 2016 r. oraz 4 i 18 kwietnia 2016 r. Umowy zostały zawarte: cztery 11 maja 2016 r. (przy czym jeden podmiot zrezygnował z refundacji) i jedna 29 sierpnia 2016 r.

z ubiegania się o dotację, a dwie rozpoczęły samodzielnie prowadzenie działalności gospodarczej zanim Starostwo uzyskało środki z WRMR. W kolejnym roku wpłynęły trzy wnioski na kwotę 139.159 zł i dwa zostały przyjęte na kwotę 50.000 zł. Wniosek, któremu nie przyznano refundacji wpłynął jako ostatni, a środki finansowe były już rozdysponowane. W 2015 r. nie wpłynął żaden wniosek, natomiast w I połowie 2016 r. wpłynęły dwa wnioski na kwotę 109.221,18 zł, z czego umowę zawarto z jednym wnioskodawcą na kwotę 41.950,97 zł¹¹. Z uwagi na brak środków finansowych nie została zawarta umowa z drugim wnioskodawcą. Wszyscy wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani o nieprzyznaniu dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 52, 55-82, 88-104, 559-1054)

Szczegółowej kontroli poddano 10 wniosków złożonych w latach 2013-2015, z czego cztery dotyczyły podjęcia działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne i sześć – refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej. Łączna wartość wnioskowana o refundację wyniosła 542.959,03 zł, z czego przyznano 394.000 zł.

Pracownicy Starostwa rzetelnie weryfikowali wnioski, a w sytuacjach niedołączenia wszystkich niezbędnych dokumentów występowali do wnioskodawców o ich uzupełnienie. Po złożeniu wniosku wnioskodawcy byli zapraszani na negocjacje, w celu omówienia zakresu i wysokości refundacji. Po zawarciu umów wnioskodawcy przedkładali stosowne dokumenty potwierdzające wywiązania się z jej postanowień. W badanej próbie nie stwierdzono zawarcia umów z wnioskodawcami, pomimo niekompletności wniosków. Po spełnieniu wszystkich warunków przez wnioskodawców, Starostwo przekazywało na wskazane przez nich rachunki bankowe środki finansowe w wysokościach określonych w umowach. W okresie obowiązywania umów (lub do końca I półrocza 2016 r.) pięciu wnioskodawców, którym Starostwo zrefundowało koszty wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej składało określone w umowach dokumenty potwierdzające zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Czterech wnioskodawców, którzy wystąpili o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne potwierdzało co pół roku przez okres dwóch lat od zawarcia umowy prowadzenie działalności gospodarczej, informacjami uzyskiwanymi z Urzędu Skarbowego.

Dofinansowania zostały udzielone do wysokości określonej w art. 12a ust. 1 i art. 26e ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole u świadczeniodawców w trakcie realizacji umów, podczas których nie stwierdzili nieprawidłowości.

Nie analizowali natomiast efektywności zatrudnieniowej osób niepełnosprawnych w ramach wykorzystanych przez nich poszczególnych form wsparcia zawodowego, tj. pozostawania przez osoby niepełnosprawne w zatrudnieniu po wygaśnięciu umów o dofinansowaniu do instrumentów i usług rynku pracy.

Pracownicy Starostwa podczas realizowania zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie korzystali ze specjalistycznych systemów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 559-936, 1295-1299)

W przypadku jednej z 10 skontrolowanych umów w sprawie refundacji ze środków PFRON kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej Starosta nie egzekwował od podmiotu, któremu przyznano refundację, obowiązku comiesięcznego składania kopii raportów imiennych ZUS RCA. Podmiot ten składał raporty ZUS DRA, co nie było wymagane umową.

¹¹ Umowa została zawarta 6 grudnia 2016 r.

W toku kontroli Starosta wyegzekwował od podmiotu sprawozdania ZUS RCA za okres od zatrudnienia osoby niepełnosprawnej do stycznia 2017 r.

Starosta nie skorzystał z możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, do czego miał prawo na podstawie § 8 ust. 2 zawartej umowy w sprawie refundacji ze środków PFRON kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 857-864, 1255-1267)

W okresie objętym kontrolą Starostwo Powiatowe w Radomsku nie było kontrolowane przez PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1299)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013 - I półrocze 2016 Starostwo realizowało zadania związane z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych polegające na zwrocie kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz dofinansowaniu rozpoczęcia działalności gospodarczej, pomimo że zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej zadania te powinny być realizowane przez PUP.

(dowód: akta kontroli str. 7-41)

Starosta wyjaśnił, iż z uwagi na to, że zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej można zaliczyć do grupy zadań własnych powiatu, od 1999 r. świadczenie pomocy osobom niepełnosprawnym odbywało się w Starostwie, gdzie mieściło się Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej realizowane było przez osobę zatrudnioną w Referacie ds. Ochrony Zdrowia. Starosta jako zwierzchnik podległych mu jednostek przyjął, że realizacja powyższych zadań będzie realizowana w Starostwie Powiatowym. Taki sposób realizacji przedmiotowych zadań nie był kwestionowany przez PFRON, któremu były przekazywane sprawozdania z realizacji.

Zdaniem Najwyższej izby Kontroli 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. 35 ust. 2 pkt 2). W art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej ustawodawca wprost określił, jakie zadania należą do właściwości konkretnych jednostek organizacyjnych powiatu (PCP i PUP), co nie pozwala na wykonywanie ww. zadań przez inne jednostki organizacyjne powiatu.

W trakcie kontroli pismem z dnia 9 marca 2017 r. skierowanym do Dyrektora PUP, Starosta przekazał do PUP dokumentację (złożoną do Starostwa do dnia 9 marca 2017 r.) dotyczącą 5 wniosków złożonych przez pracodawców na zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej i 1 wniosek złożony przez osobę niepełnosprawną na rozpoczęcie działalności. 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.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1236, 1238-1239)

2. W Sprawozdaniu rzeczowo-finansowym samorządu powiatowego z realizacji zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków PFRON za IV kwartał 2013 r.:
 - a) wartość złożonych wniosków dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osoby niepełnosprawnej (poz. 23) została wykazana

w wysokości 252.000 zł, natomiast faktycznie wartość złożonych wniosków wynosiła 270.800 zł,

- b) ilość i wartość złożonych wniosków na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej przez osoby niepełnosprawne (poz. 103) wskazano odpowiednio 6 wniosków na kwotę 192.740 zł, natomiast faktycznie złożonych zostało 7 wniosków na kwotę 212.740 zł.

Starosta stwierdził, że nie jest w stanie wyjaśnić nieprawidłowego sporządzenia ww. sprawozdania za 2013 r. ponieważ osoba, która je sporządzała nie pracuje w Starostwie od 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 417-424, 559-719, 1255-1259)

3. W Regulaminie dokonywania ze środków PFRON zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej obowiązującym od 31 marca 2015 r. w § 4 pkt 9 wprowadzono zapis, że refundacja nie może być przyznana pracodawcy, jeżeli planuje zatrudnić osobę niepełnosprawną, zarejestrowaną w PUP jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy, z którą pozostaje w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub bocznej, powinowactwa, współmałżonka, pomimo że ustawa o rehabilitacji zawodowej nie przewiduje ograniczeń z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 70-82)

Po terminie wprowadzenia przedmiotowego zapisu nie stwierdzono przypadków złożenia takich wniosków i odmowy udzielenia dofinansowania osobie niepełnosprawnej, która pozostaje w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub bocznej, powinowactwa, współmałżonka w stosunku do pracodawcy, chcącego taką osobę zatrudnić.

(dowód: akta kontroli str. 843-936)

Starosta wyjaśnił, że powyższy zapis wprowadzono z czysto społecznych pobudek, mając na celu dobro osób niepełnosprawnych nie należących do rodziny. Uważa się, że osoba otrzymująca środki finansowe z PFRON uzyskuje pomoc z środków publicznych a zatrudniając osobę bliską pomoc ta się zwiększa. Wprowadzając ten zapis wykazano troskę o osoby niepełnosprawne tzw. z zewnątrz, które są bezrobotne lub poszukują pracy i chętnie ją podejmą, za którą otrzymają wynagrodzenie, które często jest jedynym dochodem takiej osoby i jej rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1299)

NIK zwraca uwagę, że ustawa wskazuje enumeratywnie przesłanki umożliwiające korzystanie z instrumentów rehabilitacji zawodowej i nie określa ograniczeń dotyczących stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa. Regulamin wprowadził kryteria zawężające w stosunku do ustawy. Obostrożenie skutkowałoby większym ograniczeniem dostępu niepełnosprawnych do rynku pracy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Podejmowanie przez Starostę Tomaszowskiego działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy

Opis stanu faktycznego

Rada Powiatu przyjęła na lata 2009-2013 i 2014-2020 Programy Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych¹². W pierwszym Programie jako zadania do realizacji z zakresu zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych wyszczególniono m.in.: wspieranie działań w zaistnieniu na rynku pracy poprzez organizowanie spotkań z pracodawcami, porady indywidualne i organizowanie szkoleń przygotowujących do poszukiwania pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez zwiększenie dostępności szkoleń, wspieranie zatrudnienia z wykorzystaniem środków finansowych PFRON, Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego, wspieranie przedsiębiorczości poprzez udzielanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, promowanie programów realizowanych dla bezrobotnych powiatu radomszczańskiego oraz organizowanie giełd pracy.

W Programie sporządzanym na lata 2014-2020 określono m.in. następujące zadania:

- a) pomoc osobom niepełnosprawnym w przystosowaniu się do funkcjonowania na otwartym rynku pracy poprzez: poradnictwo zawodowe, organizowanie szkoleń i giełd pracy,
- b) wspieranie zatrudnienia i samo zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprzez: wskazanie korzyści wynikających z zatrudnienia takich osób, pomoc finansowa dla pracodawców na tworzenie i wyposażenia stanowisk pracy, wsparcie osób niepełnosprawnych podejmujących działalność gospodarczą, organizowanie subsydiowanych miejsc pracy, organizowanie staży oraz wspieranie tworzenia spółdzielni socjalnych.

W Programie tym oczekiwanymi rezultatami z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych było m.in.: zwiększenie zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy, zwiększenie oferty szkoleniowej, wzrost aktywności zawodowej na rynku pracy, ułatwienie zdobycia i utrzymania zatrudnienia oraz podniesienie kwalifikacji zawodowych, zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

Za 2013 r. nie zostało sporządzone sprawozdanie z realizacji Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, co Starosta tłumaczył brakiem takiego obowiązku wynikającego z Programu. Została natomiast sporządzona informacja dla Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Powiatu, z wykorzystania środków PFRON w 2013 r. Dane w niej zawarte były zgodne z faktycznie poniesionymi wydatkami.

W sprawozdaniach z realizacji Programów za rok 2014 i 2015 r. ilość bezrobotnych niepełnosprawnych, którym udzielono wsparcia w ramach środków z PFRON, jak również wysokość tych środków, zostały wykazane zgodnie z faktycznie zrealizowanymi zadaniami w zakresie rehabilitacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 105-191, 1255-1259, 1271-1294)

Poza środkami uzyskanymi z PFRON w ramach algorytmu i Programu WRMR Starostwo nie pozyskiwało dodatkowych środków na rehabilitację zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 48-52, 1295-1299)

Jak wyjaśnił Starosta, ani Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Radomsku, ani Referat ds. Ochrony Zdrowia w Starostwie Powiatowym w Radomsku, nie podejmowały działań w celu planowania i identyfikowania potrzeb zawodowych osób niepełnosprawnych w zakresie aktywizacji zawodowej.

¹² Uchwały Rady Powiatu Radomszczańskiego: nr XXXI/240/2009 z 28 kwietnia 2009 r. i nr XLIV/317/2014 z 26 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1259)

W Starostwie prowadzono politykę zatrudnieniową osób niepełnosprawnych polegającą na uzyskaniu wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6%. W poszczególnych latach liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w Starostwie wynosiła:

- a) w 2013 r. – 10 osób, co stanowiło 7% wszystkich pracowników,
- b) w 2014 r. – 11 osób, co stanowiło 7% wszystkich pracowników,
- c) w 2015 r. – 10 osób, co stanowiło 6% wszystkich pracowników,
- d) w I półroczu 2016 r. – 8 osób, co stanowiło 6% wszystkich pracowników.

Osoby niepełnosprawne pracujące w ww. latach zajmowały stanowiska: dozorca, podinspektor, inspektor, sprzątaczką, specjalista i naczelnik. Wynagrodzenie osób niepełnosprawnych zatrudnionych w Starostwie nie było dofinansowywane ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1237)

Referat ds. Ochrony Zdrowia wykonujący zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej mieścił się na parterze budynku Starostwa. Dojścia i dojazdy do budynku były utwardzone bez ubytków i nierówności. Chodnik był szerokości 2,1 m, do którego z dwóch miejsc postojowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, oznaczonych znakami poziomymi i znakiem pionowym, był zrobiony podjazd zaczynający się na poziomie drogi. Do budynku doprowadzony był podjazd dla osób niepełnosprawnych o krawężnikach wysokości 0,14 m i z obu stronnymi poręczami (dolna poręcz na wysokości 0,75 m). Wysokość schodów do pokonania przy wejściu do budynku wynosiła 0,35 m, a stopień nachylenia pochylni 6%. W budynku Starostwa nie była zamontowana winda.

W drzwiach wejściowych, jak również w drzwiach Referatu ds. Ochrony Zdrowia i pomieszczenia higienicznosanitarnego nie było progów. Szerokość drzwi wejściowych oraz drzwi do pomieszczenia higienicznosanitarnego wynosiły co najmniej 0,9 m. Pomieszczenie to było wyposażone w ustęp, umywalkę przystosowaną dla osób niepełnosprawnych oraz były zamontowane odpowiednie uchwyty ułatwiające korzystanie z tych urządzeń. W pomieszczeniu higienicznosanitarnym na parterze budynku, przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych, przestrzeń manewrowa wynosi 1,91 x 1,39 m, pomimo że zgodnie z § 86 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹³ przestrzeń ta powinna wynosić 1,5 x 1,5 m.

Starosta wyjaśnił, że budynek, w którym mieści się Starostwo został zaadaptowany po hotelu robotniczym, a przeprowadzone remonty odbyły się bez naruszenia elementów konstrukcyjnych budynku. Gabaryty pomieszczeń nie pozwalają na uzyskanie odpowiednich wymiarów zalecanych przepisami prawa i warunkami technicznymi, a odstępstwo od wymiarów jest znikome i nie powoduje utrudnień w poruszaniu się osobom niepełnosprawnym.

Na parterze budynku nie było żadnych tablic informacyjnych, jak również oznaczenia numerów pokoi i wizytówek, z uwagi na trwający remont.

Zgodnie z § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, długość stanowisk postojowych dla samochodów osobowych użytkowanych przez osoby niepełnosprawne powinna wynosić co najmniej 5 m. Oględziny wykazały, że długość ta wyniosła 4,54 m.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1422.

Starosta wyjaśnił, że długość ta jest zgodna z załącznikiem nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1055-1060)

W latach 2013 – I półrocze 2016 do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi, uwagi, sugestie, bądź inne sygnały na temat funkcjonującego systemu usług i instrumentów rynku pracy oraz jego finansowania w aspekcie pomocy wejścia osobom niepełnosprawnym na rynek pracy i utrzymania się na nim.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1236)

W 2013 r. został przeprowadzony audyt PUP, obejmujący okres 2010-2013 i następujący zakres przedmiotowy: analiza uwarunkowań organizacyjnych przyjętych w PUP pod względem legalności i efektywności, analiza i ocena efektywności zarządzania zasobem kadrowym oraz ocena działalności Centrum Aktywizacji Zawodowej z uwzględnieniem przyjętych zasad w zakresie dostępności i efektywności udzielonej pomocy dla bezrobotnych. Poza nieprawidłowościami dotyczącymi spraw personalnych i organizacyjnych Urzędu, stwierdzono również nieprawidłowości, które dotyczyły: odbywania staży przez bezrobotnych, udzielania refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej, organizacji prac interwencyjnych i robót publicznych.

Po przeprowadzonym audycie p.o. Dyrektora PUP wprowadził plan naprawczy w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1231)

W pozostałym okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie przeprowadzili kontroli w zakresie wywiązywania się przez PUP z obowiązku wsparcia zawodowego osób niepełnosprawnych. Natomiast Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Radomszczańskiego przeprowadził kontrole PUP za rok 2013, 2014 i 2015 w zakresie zwalczania bezrobocia (z uwzględnieniem Starostwa Powiatowego w Radomsku i jednostek mu podległych), w tym również w zakresie środków finansowych przeznaczonych na aktywne formy zatrudnienia – ze wskazaniem kwot i miejsc skierowania tych środków. Kontrolą objęto działania PUP zarówno w zakresie wsparcia zawodowego osób pełnosprawnych, jak i niepełnosprawnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły: doprecyzowania kryteriów przyznawania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz doposażenie stanowisk pracy, wypracowania mechanizmu powodującego zwiększenie zainteresowania ze strony samorządów pracami społecznie-użytecznymi (rok 2013) oraz pozyskanie nowego lokalu na archiwum (rok 2014). W odpowiedzi na wnioski pokontrolne Dyrekcja PUP stwierdziła podjęcie działań w zakresie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1139)

W Starostwie nie zostały wprowadzone do stosowania dobre praktyki z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1299)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Budynek Starostwa Powiatowego w Radomsku i związane z nim urządzenia nie odpowiadały warunkom technicznym określonym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w następującym zakresie:

¹⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

- a) pochylnie przeznaczone dla osób niepełnosprawnych mają szerokość płaszczyzny ruchu 1,06 m, pomimo że zgodnie z § 71 ust. 1 szerokość ta powinna wynosić 1,2 m,
- b) powierzchnia spocznika przy pochylni dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich ma 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,
- c) obustronne górne poręcze przy balustradzie i ścianie przyległej do pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych umieszczone są na wysokości 1,04 m od płaszczyzny ruchu, pomimo że zgodnie z § 298 ust. 4 powinny być umieszczone na wysokości 0,9 m.

(dowód: akta kontroli str. 1055-1058)

W zakresie pochylni, spocznika przy pochylni oraz poręczy Starosta stwierdził, że zostały one wykonane niezgodnie z projektem przystosowania wejścia dla osób niepełnosprawnych z 1997 r., gdzie inwestorem był Urząd Rejonowy w Radomsku. Zwrócił uwagę, że w związku z brakiem uwag co do wymiarów urządzeń wchodzących w skład wejścia dla osób niepełnosprawnych ze strony odpowiednich służb oraz ze strony osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, wejście uznane zostało jako spełniające wszelkie wymogi.

Jednocześnie Starosta zapewnił, iż dokonana zostanie przebudowa wejścia zgodnie z obowiązującymi przepisami, niezwłocznie po uzyskaniu środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 1255--1259)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Programie na lata 2009-2013 nie określono żadnych wskaźników (mierników), które mogłyby posłużyć do oceny poziomu realizacji zadań oraz stopnia osiągnięcia założonych celów Programu.

W Programie na lata 2104-2020 mierniki osiągnięcia celów zostały określone w sposób ogólny, bez wskazania konkretnych wartości, które można by wykorzystać do porównania stopnia realizacji Programu. Były to m.in. liczba osób niepełnosprawnych: zarejestrowanych w PUP, objętych różnymi formami aktywacji zawodowej, które otrzymały pomoc na podjęcie własnej działalności, które skorzystały ze szkoleń (kwota wydatkowana na to zadanie), czy liczba miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych i monitoring prowadzenia działań.

Starosta potwierdził, że mierniki osiągnięcia celów zostały określone w sposób ogólny.

(dowód: akta kontroli str. 105-163, 1255-1259)

NIK zwraca uwagę, że brak określenia konkretnych mierników powoduje brak możliwości przeprowadzenia ewaluacji funkcjonującego w Powiecie Programu dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych pod kątem realizacji założonych celów i osiągniętych rezultatów.

Dokonanie oceny z przebiegu i realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia – w ocenie NIK – pozwoliłoby na zweryfikowanie trafności założonych celów, co mogłoby pomóc w zwiększaniu skuteczności działań wspierających osoby niepełnosprawne. Ustalanie mierników bowiem bez określenia ich docelowej wartości niesie ryzyko nieprecyzyjnego planowania, jak również niedokładnego szacowania wydatków w ramach danego zadania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi 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 w Radomsku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Kontroler
Dominik Gołacki
specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

