



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU –4101-015-02/2014

P/14/047

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/047 – Wykorzystanie przez samorzządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Wanda Bącał, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90148 z dnia 22.08.2014 r. Marek Dalek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90149 z dnia 22.08.2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, ul. Grodzka 7, 20-112 Lublin, numer statystyczny 004165413 (dalej: „MOPR” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Domagała, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie od 5 sierpnia 2014 r. Wcześniej funkcję tę sprawowali: Tomasz Włodek od 6 sierpnia 2013 r., Dorota Gašior od 1 lipca 2011 r. i Antoni Rudnik od 12 czerwca 2000 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-8)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykorzystanie przez MOPR w Lublinie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: „PFRON” lub „Fundusz”) w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych² opracowano program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej, przyjęty do realizacji uchwałą Rady Miasta Lublin. Rzetelnie ustalano zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy oraz monitorowano ich zaspokojenie. Środki PFRON wydatkowane były na zadania wymienione w art. 35a ustawy o rehabilitacji, do wysokości określonej w uchwałach Rady Miasta Lublin. Pomoc ze środków Funduszu przyznawana była zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rehabilitacji oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Prawidłowo sprawowano nadzór nad wykorzystaniem środków PFRON przekazanych beneficjentom w ramach rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: „ustawa o rehabilitacji”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie zapotrzebowania na poszczególne formy pomocy oraz dostosowanie zakresu realizowanych zadań do zidentyfikowanych potrzeb

Opis stanu faktycznego

1.1. Program działań na rzecz niepełnosprawnych mieszkańców Miasta Lublin w latach 2008-2013 przyjęty został uchwałą Rady Miasta Lublin (RM) nr 275/VII/2008 z 21 lutego 2008 r. W Programie wyodrębniono dziewięć zadań grupujących 49 działań w ramach czterech celów szczegółowych:

- utworzenie zintegrowanego wsparcia dla osób niepełnosprawnych,
- podniesienie efektywności systemu rehabilitacji społecznej,
- integracja społeczna dzieci i młodzieży,
- wspieranie działań w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Priorytetem w Programie na lata 2008-2013 była ścisła współpraca z organizacjami pozarządowymi, które były realizatorami wielu przedsięwzięć, a także wspierały samorząd poprzez realizację zadań zleczanych przez Prezydenta Miasta Lublin w drodze otwartych konkursów ofert. Koordynowanie Programu oraz monitorowanie jego realizacji powierzone było MOPR.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła: „w związku z tym, iż Program ten był pierwszym programem na rzecz osób niepełnosprawnych, który był koordynowany przez MOPR nacisk w nim został położony na zabezpieczanie elementarnych potrzeb osób niepełnosprawnych, jakie mogą być realizowane i dofinansowane ze środków PFRON w ramach zadań samorządu powiatowego (płynność w przyznawaniu pomocy na środki pomocnicze, przedmioty ortopedyczne i likwidację barier)”.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w 2011 roku, po ponad trzech latach obowiązywania Programu z 2008 roku, potrzeby środowiska osób niepełnosprawnych poddane zostały wnikliwej analizie, przy zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych partnerów, w tym organizacji pozarządowych oraz Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta Lublin. Zastępca Prezydenta podała też, że władze samorządowe podjęły decyzję o przygotowaniu aktualizacji Programu, a w celu podkreślenia znaczenia dla samorządu zagadnień dotyczących niepełnosprawności, powołany został Dyrektor Biura ds. Osób Niepełnosprawnych, który pełnił jednocześnie funkcję Pełnomocnika Prezydenta Miasta Lublin ds. Osób Niepełnosprawnych.

Z dniem 25 kwietnia 2013 r. weszła w życie uchwała RM nr 763/XXX/2013, którą przyjęty został Program działań na rzecz niepełnosprawnych mieszkańców Miasta Lublin w latach 2013-2015 (dalej „Program”). W Programie z 2013 roku wyodrębniono 11 zadań grupujących 65 działań na rzecz osób niepełnosprawnych w ramach pięciu celów szczegółowych:

- wspieranie i realizacja działań zmierzających do udostępnienia przestrzeni publicznej oraz informacji,
- stworzenie zintegrowanego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych,
- podniesienie efektywności systemu rehabilitacji społecznej,
- integracja społeczna dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- aktywność zawodowa niepełnosprawnych mieszkańców Lublina.

W Programie z 2008 oraz z 2013 roku wymieniono szereg zadań uznanych za istotne z punktu widzenia potrzeb środowiska osób niepełnosprawnych, innych niż wskazane w art. 35a ustawy o rehabilitacji i finansowanych z innych niż środki

PFRON określone według algorytmu. Dla każdego celu szczegółowego zdefiniowano wskaźniki jego osiągnięcia, ale nie określono ich wartości. Monitorowanie realizacji Programu powierzone zostało Dyrektorowi Biura ds. Osób Niepełnosprawnych (komórki organizacyjnej w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Lublin). Uchwała RM w sprawie przyjęcia Programu zobowiązała instytucje powołane statutowo do gromadzenia informacji o osobach niepełnosprawnych do przedkładania do Biura ds. Osób Niepełnosprawnych w terminie do 31 stycznia każdego roku danych niezbędnych do jego ewaluacji. Program nie określał hierarchii ważności problemów i zadań realizowanych przez MOPR, wynikających z art. 35a ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 237-246)

Zastępca Prezydenta Miasta Lublin wyjaśniła, że Program „ujął potrzeby osób niepełnosprawnych w sposób interdyscyplinarny. Ponieważ niepełnosprawność dotyka każdej płaszczyzny życia człowieka, a potrzeby poszczególnych osób są bardzo zindywidualizowane, odstąpiono od hierarchizowania zadań – każdemu z ujętych w Programie obszarów przypisano równą wartość i znaczenie”. Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „określenie hierarchii potrzeb odbywa się na podstawie analizy indywidualnych potrzeb, potrzeb środowiska, a także możliwości finansowych, wynikających z przyznanego limitu środków PFRON czy też możliwości finansowych samorządu”. Podała też, że przy ustalaniu hierarchii potrzeb „brane są także pod uwagę efekty i rezultaty realizowanych zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 251-262)

1.2. Określenie potrzeb środowiska osób niepełnosprawnych poprzedzono analizą danych Głównego Urzędu Statystycznego o liczbie tych osób zamieszkałych w Lublinie oraz o rodzaju i stopniu ich niepełnosprawności. Korzystano również ze statystyk Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie. Podstawą uwzględnienia w Programie poszczególnych obszarów i zagadnień były problemy, sugestie i propozycje zgłaszane przez same osoby niepełnosprawne i ich przedstawicieli, tj. Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta Lublin, organizacje pozarządowe i instytucje działające w tym zakresie.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „okazją do wymiany zdań i doświadczeń były konferencje, spotkania, konsultacje, Targi Aktywności Osób Niepełnosprawnych, które na stałe wpisały się w politykę społeczną Miasta (...)”. Rozpoznane zapotrzebowanie oraz sugestie pochodzące ze środowiska osób niepełnosprawnych były podstawą do wpisania do Programu potrzeby projektowania uniwersalnego i systematycznego zwiększania dostępności przestrzeni publicznej dla wszystkich mieszkańców oraz zapewnienia usługi asystenta osobistego.

Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że „Prezydent Miasta Lublin w odpowiedzi na zgłaszane zapotrzebowanie podczas spotkań z organizacjami pozarządowymi (...) utworzył Lubelskie Centrum Aktywności Obywatelskiej, które funkcjonuje w strukturze Urzędu Miasta i wspomaga lubelskie organizacje działające w sferze społecznej, w tym na rzecz niepełnosprawnych”³. Z-ca Prezydenta podała też, że współpraca z organizacjami pozarządowymi i realizacja zadań zleczanych tym organizacjom uznana została jako jedno z głównych zadań i celów Programu.

Bieżące zapotrzebowanie na najważniejsze rodzaje pomocy udzielanej ze środków PFRON osobom niepełnosprawnym ustalane było na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie składanych w MOPR. Analizie podlegały: liczba składanych

³ Na 10 września 2014 r. z Lubelskim Centrum Aktywności Obywatelskiej współpracowało 50 organizacji.

wniosków na poszczególne zadania, liczba rozpatrzonych pozytywnie oraz liczba rozpatrzonych negatywnie. W celu zabezpieczenia najważniejszych potrzeb osób niepełnosprawnych MOPR w ciągu roku składał projekty zmian uchwał dotyczących podziału środków PFRON na poszczególne zadania. Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że opinię na temat treści uchwał, a także dokonywanych przesunięć przed każdym przedstawieniem projektu uchwały Radzie Miasta wydawała Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

W trakcie 2011 roku środki na rehabilitację społeczną zwiększono o 538 tys. zł, w tym m.in. na dofinansowanie: zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze o 340 tys. zł oraz likwidacji barier architektonicznych o 150 tys. zł. W trakcie 2012 r., w wyniku zmiany uchwały w sprawie podziału środków PFRON na poszczególne zadania, zwiększono środki na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze o 71,8 tys. zł oraz na dofinansowanie sportu, kultury (...) o 20,3 tys. zł, a zmniejszono środki na dofinansowanie: likwidacji barier architektonicznych o 62,1 tys. zł oraz uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych o 30 tys. zł. W wyniku dokonanych przesunięć (poprzez zmianę uchwały RM), w trakcie 2013 roku zwiększono środki na dofinansowanie: zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze o 27 tys. zł oraz likwidacji barier architektonicznych o 18,7 tys. zł, a środki na dofinansowanie sportu, kultury (...) zmniejszono o 28,9 tys. zł.

Z uwagi na fakt, że potrzeby znacznie przewyższały możliwości finansowe MOPR, priorytety w poszczególnych rodzajach pomocy dla niepełnosprawnych w danym roku kalendarzowym określone były w uregulowaniach wewnętrznych Dyrektora MOPR, które precyzowały rodzaj udzielonego wsparcia⁴.

(dowód: akta kontroli str. 182-192, 237-246)

1.3. W latach 2011-2013 w MOPR złożono 18.740 wniosków o przyznanie pomocy ze środków PFRON, z czego zrealizowano 12.575 (67,1%). Stopień realizacji wniosków w latach 2011-2013 przedstawiał się następująco:

- dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych – złożono 6.097 wniosków, zrealizowano 2.399 (39,3%)⁵;
- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych – złożono 1.981 wniosków, zrealizowano 588 (29,7%)⁶;
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze – złożono 10.056 wniosków, zrealizowano 9.340 (92,9%)⁷;
- dofinansowanie organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych – złożono 320 wniosków, zrealizowano 232 (72,5%)⁸;
- dofinansowanie usług tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika – złożono i zrealizowano 16 wniosków⁹.

(dowód: akta kontroli str. 80-82)

⁴ Zasady udzielania dofinansowania do zadań powiatu ze środków PFRON w 2011 roku (z 4 kwietnia 2011 r.) oraz zarządzenia wewnętrzne Dyrektora MOPR z 20 lutego 2012 r. i z 18 lutego 2013 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania do zadań powiatu ze środków PFRON realizowanych przez MOPR.

⁵ W poszczególnych latach odpowiednio: 1.755/260 (14,8%); 2.122/1.665 (78,5%); 2.220/474 (21,3%).

⁶ W poszczególnych latach odpowiednio: 526/144 (27,4%); 814/295 (36,2%); 641/149 (23,2%).

⁷ W poszczególnych latach odpowiednio: 3.050/2.775 (91%); 3.607/3.355 (93,0%); 3.399/3.210 (94,4%).

⁸ W poszczególnych latach odpowiednio: 102/56 (54,9%); 123/92 (74,8%); 95/84 (88,4%).

⁹ W 2012 roku złożono i zrealizowano 10 wniosków, a w 2013 r. – sześć wniosków.

Analiza 15 wniosków z 2013 roku, które nie zostały zrealizowane¹⁰, wykazała, że:

- w przypadku dofinansowania turnusów rehabilitacyjnych we wszystkich badanych sprawach przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosku było niespełnienie wewnętrznych wymogów, wprowadzonych w związku z niedostateczną kwotą środków PFRON¹¹;
- w przypadku dofinansowania likwidacji barier architektonicznych: jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie w związku z niespełnieniem wymogu, o którym mowa w § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON¹² (trudności osoby niepełnosprawnej nie wynikały z trudności w poruszaniu się); w dwóch sprawach wnioski pozostawione zostały bez rozpatrzenia z powodu niedostarczenia (mimo wezwania przez MOPR) brakujących dokumentów; przyczyną negatywnego rozpatrzenia jednego wniosku było niespełnienie wewnętrznych wymogów¹³; w jednym przypadku przyczyną niezrealizowania wniosku było wykonanie przedsięwzięcia przed zawarciem umowy, co zgodnie z przepisami § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia, wykluczało możliwość przyznania dofinansowania;
- w przypadku dofinansowania zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze: dwa wnioski nie spełniały wymogów rozporządzenia w sprawie zadań powiatu (odpowiednio: § 5 ust. 1 pkt 1a oraz § 11 ust. 4 pkt 2b); jednego wniosku nie zrealizowano z powodu zgonu wnioskodawcy, w jednej sprawie wniosek rozpatrzono negatywnie z powodu niewystarczających środków PFRON; jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie, gdyż dofinansowanie zakupu aparatu słuchowego udokumentowanego przedłożoną fakturą zostało już zrealizowane na podstawie wcześniejszego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że najczęstszą przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosków z zakresu realizowanych zadań dofinansowanych ze środków PFRON był zbyt niski limit środków przyznanych samorządowi powiatowemu. W związku z brakiem środków dofinansowanie przyznawane było w oparciu o kryteria wprowadzone wewnętrznymi uregulowaniami, a ich niespełnienie powodowało negatywne rozpatrzenie wniosku. Kolejnym powodem, wynikającym z formalnej oceny wniosków, było przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o dofinansowanie. W przypadku wniosków o dofinansowanie zaopatrzenia w środki pomocnicze i przedmioty ortopedyczne, przyznanie dofinansowania z PFRON w wielu przypadkach uniemożliwiało brak „wcześniej uzyskanego limitu dofinansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia”. Niejednokrotnie przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosku

¹⁰ Po pięć wniosków o dofinansowanie: uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych, likwidacji barier architektonicznych oraz zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne (...).

¹¹ Zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora MOPR z 18.02.2013 r. w pierwszej kolejności dofinansowanie przyznawane było dzieciom do 16 roku życia oraz młodzieży uczącej się, w dalszej kolejności dofinansowanie przyznawane było osobom z całkowitą niezdolnością do pracy i do samodzielnej egzystencji.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1190, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zadań powiatu”.

¹³ Zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora MOPR z 18.02.2013 r. dofinansowanie przyznawane było osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności (wnioskodawca posiadał orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności).

dotyczącego likwidacji barier architektonicznych było nieuregulowane prawo własności do lokalu, w którym miały być likwidowane bariery.

(dowód: akta kontroli str. 234-236)

W latach 2012-2013 Miasto Lublin, mając na uwadze niezaspokojone potrzeby osób niepełnosprawnych, występowało do Prezesa Zarządu PFRON oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o zwiększenie środków PFRON na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁴. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pismem z 17 lipca 2013 r. poinformowało, że możliwości zabezpieczenia zwiększonych środków PFRON na przelewy redystrybucyjne w 2013 r. są ograniczone, zatem kwoty dla jednostek samorządu terytorialnego, zostają pozostawione na poziomie przyjętym w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 263-269)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Stosowane metody pomiaru efektywności wykorzystania środków i zaspokojenia potrzeb beneficjentów

Opis stanu
faktycznego

2.1. MOPR na bieżąco analizował skuteczność pomocy realizowanej ze środków PFRON. Analizie podlegała liczba złożonych wniosków, liczba wniosków zrealizowanych, liczba wniosków niezrealizowanych, wysokość środków wydatkowanych na pomoc, zaangażowanie środków w zawartych umowach i wydanych decyzjach. Wyniki analizy stanowiły podstawę do zmniejszania lub zwiększania środków na poszczególne zadania. Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że analizy dokonywanych dofinansowań, głównie polegające na określeniu prawidłowej i najbardziej efektywnej formy pomocy dokonywane były na podstawie głosów płynących ze środowiska osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 252, 258-262)

2.2. W latach 2011-2013 wydatki MOPR na zadania w zakresie rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, dofinansowane środkami PFRON wyniosły 25.682,6 tys. zł¹⁵ (w poszczególnych latach odpowiednio: 6.972,3 tys. zł; 9.952,2 tys. zł; 8.758,1 tys. zł). Środki Funduszu otrzymane na realizację zadań według algorytmu wynosiły 21.872,3 tys. zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 6.234,5 tys. zł; 8.991,3 tys. zł; 6.646,5 tys. zł) i stanowiły 85,2% wydatków ogółem. Środki Funduszu przekazywane w ramach programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON wynosiły 2.206,1 tys. zł (8,6%), dochody własne Miasta Lublin 1.535,9 tys. zł (6%), a środki z innych źródeł 68,3 tys. zł (0,2% wydatków ogółem).

Wydatki ze środków PFRON określonych według algorytmu w łącznej kwocie 21.872,3 tys. zł¹⁶ poniesione zostały na dofinansowanie zadań wymienionych w art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji:

¹⁴ Pisma Zastępcy Prezydenta Miasta z: 16 lutego 2012 r., 18 lutego 2013 r., 23 maja 2013 r.

¹⁵ Łącznie z kosztami obsługi zadań.

¹⁶ Łącznie ze środkami otrzymanymi na koszty obsługi zadań.

- kosztów działalności dziewięciu warsztatów terapii zajęciowej (art. 35a ust. 1 pkt 8) – 11.984,7 tys. zł. Środki pochodzące z budżetu Miasta Lublin i podmiotów prowadzących warsztaty wynosiły 1.333,5 tys. zł i zgodnie z wymogami określonymi w art. 10b ust. 2, 2a i 2b ustawy o rehabilitacji stanowiły 10% kosztów ogółem (13.318,2 tys. zł)¹⁷;
- zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla osób indywidualnych (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c) – w okresie tym wydatkowano łącznie 4.354,0 tys. zł. Zadanie było finansowane wyłącznie ze środków Funduszu pochodzących z algorytmu. 9.340 osób uzyskało dofinansowanie m.in. na zakup wózków inwalidzkich i rowerów rehabilitacyjnych;
- uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. a) - 2.037,2 tys. zł; umożliwiono naukę niezależnego funkcjonowania z niepełnosprawnością i aktywną rehabilitację połączoną z wypoczynkiem 2.399 osobom;
- likwidacji barier architektonicznych w komunikowaniu się i technicznych (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d - wnioski indywidualnych osób) – 1.662,7 tys. zł; przyznana pomoc dotyczyła m.in. dostosowania łazienek, zakupu i montażu podnośników oraz zakupu transporterów i ułatwiła 588 osobom niepełnosprawnym samodzielne wykonywanie podstawowych czynności oraz kontakt z otoczeniem;
- sportu, kultury, rekreacji i turystyki (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. b) – 928,7 tys. zł; dofinansowanie otrzymało 232 wnioskodawców, a realizacja zadania umożliwiła osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym;
- zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym – 262,3 tys. zł; dofinansowanie otrzymało 26 wnioskodawców;
- usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f) – 55,1 tys. zł; dofinansowanie wypłacone 16 beneficjentom umożliwiło osobom niepełnosprawnym m.in. kontakt z otoczeniem, załatwienie sprawy urzędowej;
- zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit c) – 4,2 tys. zł; dofinansowanie otrzymała jedna jednostka;
- kosztów obsługi realizowanych zadań – 583,4 tys. zł.

Ponadto MOPR w latach 2011-2013 zrealizował program „Wyrównywania różnic między regionami II”. Łączna kwota środków wykorzystana w tym okresie wyniosła 693,1 tys. zł, z czego 422,3 tys. zł stanowiły środki PFRON, 204,5 tys. zł środki własne Miasta Lublin oraz 66,3 tys. zł środki Hospicjum Dobrego Samarytanina. Zrealizowano zadania w obszarze B programu – likwidacja barier w poruszaniu się¹⁸ oraz zadania w obszarze D programu – likwidacja barier transportowych¹⁹. W latach 2012-2013 zrealizowano również pilotażowy program „Aktywny samorząd” na łączną kwotę 1.783,8 tys. zł, w tym 412,6 tys. zł w 2012 r. i 1.371,2 tys. zł w 2013 r. Zadania w całości sfinansowano środkami pochodzącymi z PFRON. W ramach programu w 2012 r. zrealizowano 99 wniosków na kwotę 412,6 tys. zł, które

¹⁷ Szczegółowy opis w punkcie 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Zamontowano podwójne automatyczne drzwi w budynku MOPR, trzy windy w szkole przy ul. Radości w Lublinie oraz windę w budynku Hospicjum Dobrego Samarytanina przy ul. Bernardyńskiej.

¹⁹ Zakupiono po jednym busie dla Domu Pomocy Społecznej przy ul. Ametystowej i Środowiskowego Domu Samopomocy „Kalina”.

dotyczyły dofinansowania zakupu m.in. wózków inwalidzkich o napędzie elektrycznym (120,1 tys. zł), urządzeń brajlowskich (108,6 tys. zł), specjalistycznego sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (44,2 tys. zł). W 2013 r. wydatkowano 1.371,2 tys. zł na pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym (moduł II – 767,6 tys. zł, 391 wniosków), realizację zakupu m.in. sprzętu elektronicznego (obszar B1 – 339,7 tys. zł, 35 wniosków), wózków inwalidzkich o napędzie elektrycznym (obszar C1 – 53,6 tys. zł, cztery wnioski) oraz na pomoc w utrzymaniu aktywności zawodowej poprzez zapewnienie opieki dla osoby zależnej (obszar D – 48,5 tys. zł, 35 wniosków).

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 227-230)

2.3. Liczba miejsc w dziewięciu warsztatach terapii zajęciowej (WTZ) prowadzonych przez stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie na terenie Miasta Lublin w latach 2011-2013 nie zmieniała się i wynosiła 270. Średni koszt uczestnictwa w zajęciach jednej osoby w poszczególnych WTZ wynosił od 11.987 zł do 16.440 zł²⁰. Całkowite roczne koszty działalności WTZ wynosiły od 328,8 tys. zł (dla WTZ z 20 miejscami) do 657,6 tys. zł (dla WTZ z 40 miejscami). W badanym okresie 21 osób (7,7% ogółu uczestników) podjęło zatrudnienie (niepełnosprawni z sześciu warsztatów), a jedna osoba podjęła naukę po odbyciu rehabilitacji. Średni koszt działalności WTZ przypadający na osobę, która podjęła zatrudnienie wynosił od 95,9 tys. zł²¹ do 657,6 tys. zł²². Średni koszt WTZ przypadający na osobę, która podjęła naukę po odbyciu rehabilitacji²³ wynosił 575,4 tys. zł. W odniesieniu do osób, które poczyniły postępy w zakresie zaradności osobistej i samodzielności, rehabilitacji społecznej oraz rehabilitacji zawodowej, średni koszt WTZ wynosił: od 13,3 tys. zł do 36,5 tys. zł (zaradność); od 13,3 tys. zł do 65,7 tys. zł (rehabilitacja społeczna) oraz od 14,0 tys. zł do 41,1 tys. zł (rehabilitacja zawodowa).

(dowód: akta kontroli str.13-15)

2.4. Organizatorzy turnusów rehabilitacyjnych przekazywali do MOPR informacje o przebiegu turnusu, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych²⁴. Pracownik MOPR weryfikował rozliczenia przekazanego dofinansowania na podstawie przedłożonych faktur oraz analizował informacje o przebiegu turnusu, w których organizatorzy wskazywali m.in. rodzaje i charakter zajęć, w których uczestniczyli wnioskodawcy oraz liczbę ich godzin (nie mniej niż 6 godzin dziennie i nie mniej niż 7 godzin dziennie w przypadku dzieci i młodzieży niepełnosprawnej oraz osób z upośledzeniem umysłowym). Analizowano również przesyłane przez organizatorów informacje o efektach uczestnictwa w turnusie. Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że w okresie „wielu lat pracy na zajmowanym stanowisku pracownik merytoryczny nie spotkał się jeszcze z sytuacją aby odbyty turnus nie przyniósł pozytywnych efektów.” Z-ca Dyrektora MOPR podała też, że „właściwym w ocenie MOPR byłoby aby wypełniona przez organizatora *Informacja* była podpisywana również przez osobę uczestniczącą w turnusie. Wyeliminowałoby to oczywiste pomyłki, a jednocześnie dodatkowo uwiarygodniło opis przebiegu turnusu. Zasadne poza tym byłoby rozszerzenie

²⁰ Niższy koszt wynikał z rotacji uczestników warsztatów (w ciągu roku zwolnione miejsca zajmowali inni niepełnosprawni, a w warsztatach gdzie nie było rotacji średni koszt wynosił 16.440 zł).

²¹ W warsztacie prowadzonym przez Charytatywne Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Chorym „Misericordia” (w 2013 r. sześć osób podjęło pracę, całkowite roczne koszty działalności 575,4 tys. zł).

²² W warsztacie prowadzonym przez Stowarzyszenie „Źródło” Osób Niepełnosprawnych Umysłowo, ich Rodzin i Przyjaciół (jedna osoba w 2013 r. podjęła zatrudnienie, całkowity koszt działalności 657,6 tys. zł).

²³ W warsztacie prowadzonym przez Charytatywne Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Chorym „Misericordia”.

²⁴ Dz. U. Nr 230, poz. 1694, dalej „rozporządzenie w sprawie turnusów rehabilitacyjnych”.

Informacji o dokonanie oceny w zakresie nawiązywania kontaktów społecznych. Biorący udział w rozpatrywaniu wniosków na turnusy pracownik socjalny MOPR badając sytuację społeczną wnioskodawcy i jego potrzeby w zakresie rozwijania umiejętności społecznych wyłania te osoby, które mają największe problemy w nawiązywaniu kontaktów społecznych. Stąd też dofinansowania przyznawane są osobom, które prowadzą samodzielne gospodarstwa domowe i z oczywistych względów kontakt ze środowiskiem mają ograniczony.”

(dowód: akta kontroli str. 22-23)

2.5. W badanym okresie w MOPR złożono 172 wnioski dotyczące zapotrzebowania na wózki inwalidzkie²⁵, z których pozytywnie rozpatrzono 162²⁶. Przyczynami negatywnego rozpatrzenia dziesięciu wniosków w czterech przypadkach było przekroczenie kryterium dochodowego, a w sześciu brak środków. Trzy osoby zrezygnowały z przyznanego dofinansowania, a dofinansowanie otrzymało 159 osób²⁷. Zaspokojenie potrzeb na wózki inwalidzkie wynosiło 92% (w poszczególnych latach 96%, 97% i 84%). Na dofinansowanie zakupu wózków dla osób niepełnosprawnych w latach 2011-2013 wydatkowano 343,7 tys. zł (104,1 tys. zł, 140,6 tys. zł i 99,0 tys. zł). Badanie dokumentów dotyczących 10 wniosków osób, które otrzymały dofinansowanie wykazało, że wnioski były rozpatrywane terminowo, a kwoty przyznanego dofinansowania ustalone były zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie zadań powiatu oraz zgodnie z przyjętymi przez MOPR zasadami. Ośrodek rozpatrując wnioski dysponował udokumentowanymi informacjami z Lubelskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) o kwotach pomocy udzielonej w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i uwzględniał je przy ustalaniu wysokości dofinansowania z PFRON. W badanych sprawach dofinansowanie NFZ do zakupu wózków inwalidzkich wynosiło od 800 zł do 1.800 zł, natomiast dofinansowanie MOPR ze środków Funduszu od 119 zł do 2.565 zł.

(dowód: akta kontroli str. 56, 90-92, 182-193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3. Sposoby doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz analiza ponoszonych kosztów

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie od stycznia 2010 r. do końca roku 2013 liczba osób korzystających z WTZ przez okres dłuższy niż dziewięć lat wzrosła z 94 do 123, a odsetek tych osób w ogólnej liczbie uczestników wzrósł z 34,8% do 45,5%. Wydłużenie okresu rehabilitacji odnotowano w warsztatach przy ul. Doświadczalnej oraz przy ul. Rogowskiego, w których liczba osób uczestniczących w zajęciach ponad dziewięć lat zwiększyła się odpowiednio z 0 do 18 i z 16 do 21. Według stanu na koniec 2013 r. w WTZ w Lublinie przy ul. Głowackiego jedna osoba rehabilitowana była już przez 21 lat oraz jedna osoba 17 lat, a w WTZ przy ul. Rogowskiego -

²⁵ W 2011 r. złożono 53 wnioski, w 2012 r. – 61, a w 2013 r. – 58.

²⁶ W poszczególnych latach odpowiednio: 51, 60 i 51.

²⁷ W poszczególnych latach odpowiednio: 51; 59 i 49 osób.

15 uczestników warsztatów rehabilitowało się przez 20 lat, podobnie jak sześć osób w warsztatach przy ul. Gospodarczej. W warsztatach przy ul. Jastrzębiej sześć osób uczestniczyło w zajęciach dziewiętnaście lat, a rok krócej siedem osób w warsztatach przy ul. Konrada Wallenroda. Na koniec 2013 r. najkrócej rehabilitowani byli uczestnicy warsztatów przy ul. Głuskiej, gdzie maksymalny okres ich przebywania wynosił osiem lat (dwie osoby). Na koniec 2013 r. w stosunku do stanu na początek 2010 r. zmniejszyła się liczba uczestników warsztatów z 89 do 62 przebywających w nich od 1 do 3 lat (zmiana w strukturze z 33 do 23%), natomiast wzrosła z 45 do 52 osób, które przebywały w warsztatach od 4 do 6 lat (wzrost z 16,7 do 19,3%). Liczba osób przebywających w warsztatach od 7 do 9 lat zmalała z 42 do 33 osób (zmiana w strukturze z 15,5 do 12,2%).

Na przyjęcie do WTZ według stanu na koniec 2013 r. oczekiwało 17 osób, co stanowiło 6,3% ogólnej liczby miejsc w dziewięciu warsztatach terapii zajęciowej funkcjonujących na terenie miasta Lublina. MOPR nie posiadał danych o stanie osób oczekujących na przyjęcie do warsztatów według stanu na początek 2010 r. Dane w tym zakresie przekazały do MOPR wszystkie jednostki prowadzące WTZ w styczniu 2013 r. oraz w styczniu 2014 r.

MOPR weryfikował postępy w rehabilitacji osób najdłużej przebywających w WTZ podczas przeprowadzanych kontroli w warsztatach. Z protokołów kontroli z 2013 r. trzech warsztatów wynikało, że kontrolerzy MOPR badali oceny kompleksowe osób długotrwale korzystających z rehabilitacji wystawione przez rady programowe WTZ. Przed podjęciem kontroli w 2013 r. pracownicy MOPR poddali analizie wiek, czas pobytu uczestników oraz przyczyny przedłużania uczestnictwa. Wyniki tej analizy wykazały, że rady programowe dokonały okresowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu dla 19 osób, których czas pobytu w warsztacie przekraczał 17 lat. Przedłużenie uczestnictwa w terapii, rady uzasadniły osiągniętymi przez uczestników postępami w rehabilitacji i pozytywnymi rokowaniami, co do przyszłych postępów w rehabilitacji, umożliwiającymi podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „w świetle obowiązujących przepisów ocena uczestnika, co do możliwości realizacji celów postawionych przed warsztatem, należy do Rady programowej, która projektuje proces rehabilitacji uczestnika i jednocześnie dokonuje jego oceny, przy czym, co podkreśla w swoim stanowisku Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych: decyzja podjęta przez Radę programową jest wiążąca zarówno dla warsztatu, uczestnika, jak też dla powiatowego centrum pomocy rodzinie”. Z-ca Dyrektora MOPR podała też, że rady programowe często podkreślają, iż „uczestnicy przebywający wiele lat w warsztatach wielokrotnie mogliby pracę podjąć - jeśli byłyby dla nich miejsca pracy (brak miejsc pracy dla niepełnosprawnych, szczególnie intelektualnie); uczestnicy przebywają więc w placówce, aby nie utracić nabytych umiejętności. W opinii Rad programowych długotrwały pobyt związany jest również z wolnym i zmiennym w czasie procesem rehabilitacji osób z upośledzeniem umysłowym, które stanowią większość uczestników warsztatów. Do przyczyn długotrwałego pobytu w WTZ należy również zaliczyć brak określenia w przepisach prawa wieku granicznego (bądź maksymalnego czasu pobytu), jak też przyczyny psychologiczne (przywiązanie emocjonalne, dobre funkcjonowanie w znanym, przyjaznym środowisku).”

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 25-55, 57-65, 79-80)

3.2. Informacje dotyczące zapotrzebowania na miejsca w WTZ Ośrodek pozyskał w styczniu 2014 r. od wszystkich dziewięciu jednostek prowadzących warsztaty.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „analiza efektywności WTZ przeprowadzona przez MOPR i faktyczna liczba kandydatów, wskazały na konieczność intensyfikacji oddziaływań warsztatów w kierunku zakończenia terapii uczestników długotrwale korzystających z rehabilitacji w placówce, mniej natomiast na zasadność tworzenia nowych miejsc, czy kolejnego warsztatu.”

MOPR nie prowadził rejestrów osób oczekujących na przyjęcie do WTZ ani nie pozyskiwał informacji z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „zgłoszenia osób do uczestnictwa w warsztacie przyjmują jednostki prowadzące WTZ, bowiem zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (art. 10f ust. 2 ustawy o rehabilitacji) podmiot zamierzający zorganizować lub prowadzący warsztat terapii zajęciowej przyjmuje i zatwierdza, w uzgodnieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie, zgłoszenie osób do uczestnictwa w warsztacie.”

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

3.3. MOPR w badanym okresie podejmował działania mające na celu umożliwienie zatrudnienia uczestnikom WTZ. Miały one charakter bezpośredni (inicjowanie działań) i pośredni (inspirowanie WTZ do podejmowania efektywnych działań w sferze aktywizacji zawodowej uczestników). W 2012 r. w ramach jednego z zadań Programu działań na rzecz niepełnosprawnych mieszkańców Miasta Lublin w latach 2008-2013 Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym zorganizowało praktyki zawodowe (sprzątanie) dla 12 uczestników z dwóch WTZ przy udziale dwóch trenerów (1296 osobogodzin praktyk)²⁸. W latach 2011-2013 MOPR był realizatorem Projektu Systemowego „Człowiek inwestycją w społeczeństwo”. W ramach podejmowanych działań uczestnicy WTZ brali udział w zajęciach wyjazdowych, obejmujących instrumenty aktywnej integracji (zawodowe, w tym pisanie CV, konsultacje z doradcą zawodowym, autoprezentacja; edukacyjne; zdrowotne; społeczne). Z oferty tej, ogółem - włącznie z uczestnikami WTZ, skorzystało w 2011 r. 225 osób, w 2012 r. 250 osób, w 2013 r. 160 osób.

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że według stanowiska z-cy Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej obowiązujące przepisy nie nakładają na warsztat obowiązku poszukiwania odpowiedniej pracy uczestnikom warsztatu, a jednostką do tego powołaną jest powiatowy urząd pracy.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 25-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

²⁸ Stowarzyszenie przystąpiło do otwartego konkursu ofert i otrzymało dotację w wysokości 27.000 zł, umowę w imieniu Miasta Lublin zawarł MOPR.

4. Przestrzeganie norm i obowiązków dotyczących wykorzystania środków przekazanych przez PFRON, przeznaczonych na rehabilitację osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

4.1. Koszty działalności WTZ w latach 2011-2013 wynosiły odpowiednio: 4.440,6 tys. zł, 4.438,8 tys. zł oraz 4.438,8 tys. zł. W 2011 r. były one sfinansowane ze środków PFRON w kwocie 3.994,9 tys. zł oraz ze środków własnych Miasta Lublin w wysokości 445,7 tys. zł (10% całkowitych kosztów). Całkowite koszty działania warsztatów w 2012 r. zostały sfinansowane ze środków Funduszu – 3.994,9 tys. zł i środków Miasta – 443,9 tys. zł (10% kosztów). W 2013 r. koszty działania WTZ poniósł Fundusz w wysokości 3.994,9 tys. zł, Miasto Lublin – 441,9 tys. zł oraz dwa podmioty prowadzące warsztaty – 2,0 tys. zł. Ogółem środki wydatkowane przez Miasto Lublin i podmioty prowadzące warsztaty wyniosły 443,9 tys. zł, tj. 10% kosztów działalności WTZ, zgodnie z art. 10b ust. 2, 2a i 2b ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

Analiza czterech umów dotyczących dofinansowania likwidacji barier architektonicznych²⁹ oraz sześciu umów o dofinansowanie organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych³⁰ wykazała, że dofinansowanie ze środków PFRON ustalono zgodnie z § 13 ust. 4 oraz § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zadań powiatu w wysokości:

- 80% kosztów przedsięwzięcia w przypadku likwidacji barier architektonicznych,
- 60% kosztów przedsięwzięcia w przypadku organizacji sportu, kultury, rekreacji osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 337-341)

4.2. Badanie wszystkich dziewięciu umów zawartych przez MOPR z jednostkami prowadzącymi warsztaty terapii zajęciowej wykazało, że zgodnie z wymogami § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej³¹, określono w nich m.in: liczbę uczestników warsztatu; liczbę pracowników, liczbę etatów, wykaz stanowisk oraz wymagane kwalifikacje pracowników warsztatu; wysokość środków finansowych niezbędnych do jego rocznej działalności z podziałem na rodzaje kosztów i źródła ich finansowania. Aneksy do umów określające wysokość środków na działalność WTZ w danym roku, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje kosztów, MOPR zawarł zgodnie z § 5 ust. 5 ww. rozporządzenia, tj. w terminie 14 dni od dnia przyjęcia przez Radę Miasta Lublin uchwały o przeznaczeniu środków PFRON. Środki określone w aneksach w latach 2012-2013 MOPR przekazywał w transzach kwartalnych w terminach do 25 dnia miesiąca rozpoczynającego kwartał, zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ, a w roku 2011 w transzach miesięcznych, zgodnie z wytycznymi Zastępcy Prezesa Zarządu PFRON (pisma z 13 grudnia 2010 r. i 9 lutego 2011 r.). Przekazywanie środków w transzach miesięcznych podyktowane było koniecznością dostosowania

²⁹ Zbadano umowy nr nr: 2/AD/2011 z 9 września 2011 r. (dofinansowanie 20.000 zł); 50/A/2012 z 8 sierpnia 2012 r. (5.000 zł); 35/A/2013 z 26 czerwca 2013 r. (4.500 zł); 38/A/2013 r. z 28 czerwca 2013 r. (4.500 zł).

³⁰ Zbadano umowy nr nr: 03/12 z 6 lutego 2012 r. (dofinansowanie 2.400 zł); 91/2012 z 22 października 2012 r. (1.200 zł); 81/2013 z 29 listopada 2013 r. (810 zł); 09/2012 z 22 marca 2012 r. (3.360 zł); 78/2013 z 26 listopada 2013 r. (720 zł); 83/2013 r. z 9 grudnia 2013 r. (2.100 zł).

³¹ Dz. U. Nr 63, poz. 587, dalej „rozporządzenie w sprawie WTZ”.

do ograniczonych możliwości finansowych Funduszu i było zgodne z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym³². Odsetki naliczane przez bank od środków Funduszu, przekazane na rachunek bankowy warsztatu, zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WTZ, nie zwiększały limitu środków przekazanych WTZ, były wykazywane w kwartalnych informacjach WTZ o wydatkowaniu środków Funduszu oraz w rozliczeniu rocznym. W latach 2011-2013 od środków PFRON przekazanych dziewięciu warsztatom banki naliczyły odsetki w kwocie 46 zł. Odsetki odprowadzone zostały na rachunek PFRON przez jednostki prowadzące warsztaty w terminie 15 dni po zakończeniu kwartału rozliczeniowego.

Badanie czterech umów z dziewięciu zawartych pomiędzy MOPR, a jednostkami realizującymi warsztaty terapii zajęciowej, wykazało, że w latach 2011-2013 dofinansowanie WTZ z budżetu Miasta Lublin (10% rocznych kosztów) przekazywane było terminowo (w okresach kwartalnych) oraz w kwotach określonych w zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 20, 67-77, 176-181, 215-226)

4.3. W latach 2011-2013 wysokość dofinansowania WTZ ze środków PFRON nie była pomniejszana z tytułu uczestnictwa w WTZ niepełnosprawnych przebywających w jednostkach organizacyjnych zobowiązanych do zapewnienia terapii zajęciowej na podstawie odrębnych przepisów. Ustalono, że w trzech WTZ uczestniczyły osoby przebywające w domach pomocy społecznej (zobowiązanych do zapewnienia terapii zajęciowej). Wskaźnik udziału tych osób w ogólnej liczbie uczestników nie przekraczał 30% (w poszczególnych WTZ wynosił od 5% do 15% ogólnej liczby uczestników³³) i zgodnie z art. 10b ust. 5 nie było obowiązku obniżania kosztów uczestnictwa w WTZ podlegających dofinansowaniu z PFRON.

(dowód: akta kontroli str. 346)

4.4. Analiza dokumentacji 43 spraw³⁴ wykazała, że:

- wnioski o dofinansowanie ze środków PFRON składane były z zachowaniem terminów określonych w § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zadań powiatu,
- 28 wniosków MOPR rozpatrzył w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku, zgodnie z wymogami § 12 ust. 3a ww. rozporządzenia;
- 15 wniosków³⁵ nie rozpatrzono w terminie 30 dni, ale przed upływem tego terminu MOPR poinformował wnioskodawców o terminie rozpatrzenia wniosku - wskazanym w piśmie – oraz o przyczynach nierozpatrzenia wniosku. W terminie 30 dni nie rozpatrzono m.in. dwóch wniosków o dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, złożonych w marcu 2013 r. Wnioskodawców poinformowano (pismami z dnia 19.03.2013 r.), że wnioski zostaną rozpatrzone do końca maja, a pozytywne rozstrzygnięcie uzależnione będzie od wielkości

³² Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie algorytmu”.

³³ W 2011 r. w WTZ przy ul. Głowackiego uczestniczyła 1 osoba mieszkająca w domu pomocy społecznej (dps), w 2012 i 2013 roku – 3 osoby; ich udział w ogólnej liczbie uczestników wynosił: 5%, 15% i 15%. W 2011 r. w WTZ przy ul. Wallenroda uczestniczyły 3 osoby mieszkające w dps, w 2012 i 2013 roku – 2 osoby; ich udział w ogólnej liczbie uczestników wynosił: 10%, 6,7% i 6,7%. W latach 2011-2013 w WTZ przy ul. Rogowskiego uczestniczyły 2 osoby mieszkające w dps, co stanowiło 8% ogólnej liczby uczestników.

³⁴ W tym 20 spraw dotyczących turnusów rehabilitacyjnych, 10 - zakupu wózków inwalidzkich, trzy - zakupu rowerów rehabilitacyjnych, cztery – likwidacji barier architektonicznych i sześć – organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki.

³⁵ Pięć wniosków o dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych, cztery – o dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych i sześć o dofinansowanie organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki.

środków przeznaczonych na ten cel, podczas gdy uchwałę w sprawie podziału środków PFRON Rada Miasta podjęła 28 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 82-93, 337-341)

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że pomimo podjęcia uchwały Rady Miasta 28 lutego 2013 r. określającej zadania i środki PFRON na ich realizację, trudno było ustalić czy środki przeznaczone na likwidację barier architektonicznych zabezpieczą potrzeby kwalifikujących się do pomocy wnioskodawców. Wnioski złożone w marcu 2013 r. musiały zostać przesunięte do załatwienia w czasie, ponieważ zgodnie z trybem określonym w § 12 rozporządzenia w sprawie zadań powiatu, rozpatrzeniu podlegają kolejno złożone wnioski, począwszy od stycznia danego roku. Przesunięcie terminu rozstrzygnięcia wniosku pozwalało ponadto na przyznanie dofinansowania na podstawie wniosków złożonych w późniejszym terminie m.in. przez osoby, które ucierpiały w wypadkach. Z-ca Dyrektora MOPR podała też: „Fakt przesuwania terminu na rozstrzygnięcie wniosków najpóźniej do końca maja daje tym samym możliwość dokonania wizji lokalnych, podczas których pracownicy mogą ocenić zasadność zgłaszanych zapotrzebowań w dużo większej ilości złożonych wniosków, co tym samym zapewni efektywniejsze wykorzystanie przyznaných środków”.

(dowód: akta kontroli str. 234-236)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu
faktycznego

5.1. W latach 2011-2013 środki PFRON przekazane według algorytmu wydatkowane były przez MOPR na zadania realizowane na podstawie art. 35a ustawy o rehabilitacji, w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Miasta Lublin w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz wysokości środków Funduszu przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań. Środki na rehabilitację społeczną określone w uchwale Rady Miasta na 2011 r. w wysokości 6.066,1 tys. zł zostały w pełni wykorzystane. Limit środków na rehabilitację społeczną w 2012 r. wykorzystano w 99,5% (plan 8.792,8 tys. zł, wykonanie 8.753,0 tys. zł), a w 2013 r. w 99,9% (plan 6.473,5 tys. zł, wykonanie 6.469,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 154-175)

5.2. W latach 2011-2012 PFRON nie przeprowadził kontroli w MOPR. Kontrola przeprowadzona w listopadzie 2013 r. dotyczyła wydatkowania przez Miasto Lublin środków Funduszu przekazanych według algorytmu i wydatkowanych od 1.01.2012 r. do 31.10.2013 r. na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatu terapii zajęciowej prowadzonego przez Fundację Teatrotapia Lubelska. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły m.in.: zaakceptowania przez MOPR zatrudnienia przez Fundację instruktora w pracowni plastyki ciała, który nie posiadał co najmniej średniego wykształcenia i nie udokumentował umiejętności pracy w zakresie terapii zajęciowej; nieterminowego złożenia planu finansowego do

MOPR; przedłużenia kontroli prowadzonej przez pracowników MOPR w jednostce prowadzącej warsztat bez upoważnienia. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Lublin PFRON wystąpił o zwrot środków Funduszu przeznaczonych na wypłatę wynagrodzenia pracownika, który nie posiadał wymaganych kwalifikacji (34,3 tys. zł wraz z odsetkami). Prezydent Miasta Lublin pismem z 1 września 2014 r. zwrócił się do Prezesa Zarządu PFRON z wnioskiem o dokonanie korekty kwoty środków Funduszu do zwrotu oraz z wnioskiem o odstąpienie od żądania zwrotu całości środków Funduszu. Do czasu zakończenia kontroli NIK (1 października 2014 r.) brak było odpowiedzi PFRON w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 94-153)

5.3. Badanie czterech umów na dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych³⁶ oraz trzech na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny³⁷ wykazało, że wszystkie z nich spełniały wymogi określone w § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zadań powiatu. Badane umowy zawierały m.in. zapisy dotyczące sposobu sprawowania kontroli przez MOPR wykorzystania środków PFRON; zobowiązania do przedłożenia MOPR dokumentów rozliczeniowych wykorzystania otrzymanych środków, dowodu pokrycia udziału wkładu własnego w kosztach zadania oraz sposobu rozliczenia wydatkowanych środków. W pełni zrealizowano zapisy umów dotyczące rozliczenia środków, przedkładania dokumentów rozliczeniowych oraz dowodów pokrycia udziału własnego. W przypadku dofinansowania likwidacji barier architektonicznych wnioskodawcy - zgodnie z zawartymi umowami – informowali o terminie odbioru robót, a pracownicy MOPR brali udział w tym odbiorze.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 337-338)

5.4. Koszty własne MOPR związane z obsługą zadań realizowanych ze środków PFRON były ustalane na podstawie faktycznie poniesionych kosztów i obejmowały wynagrodzenia z narzutami pracowników zatrudnionych przy obsłudze tych zadań (14 osób) oraz pozostałe koszty, rozliczone proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w Dziale ds. Osób Niepełnosprawnych. W latach 2011-2013 koszty te wynosiły odpowiednio: 650,4 tys. zł; 711,2 tys. zł i 702,4 tys. zł. Transze środków PFRON określonych algorytmem na rehabilitację zawodową i społeczną wraz ze środkami na pokrycie kosztów obsługi zadań były przekazywane przez Fundusz zaliczkowo co miesiąc i rozliczane przez MOPR na koniec każdego roku. Wykorzystanie środków określonych algorytmem na rehabilitację społeczną i zawodową wyniosło: 6.734,5 tys. zł w 2011 r., 9.533,0 tys. zł w 2012 r. oraz 7.069,7 tys. zł w 2013 r. Środki otrzymane i rozliczone przez MOPR na obsługę zadań realizowanych przez MOPR i MUP w poszczególnych latach nie przekraczały faktycznie poniesionych kosztów, wynosiły odpowiednio - 168,4 tys. zł, 238,3 tys. zł i 176,7 tys. zł, stanowiły 2,5% środków faktycznie wykorzystanych na realizację zadań, co było zgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie algorytmu.

(dowód: akta kontroli str. 24, 66)

5.5. Na zadania z zakresu rehabilitacji społecznej zlecone fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, współfinansowane ze środków PFRON (określonych według algorytmu), wydatkowano: w 2012 r. 199.246 zł oraz w 2013 r. 63.043 zł. Zlecane zadania były wymienione w § 1 pkt 1-3, pkt 5, pkt 8-12 rozporządzenia

³⁶ Zbadano umowy nr nr: 2/AD/2011 z 9 września 2011 r. (dofinansowanie 20.000 zł); 50/A/2012 z 8 sierpnia 2012 r. (5.000 zł); 35/A/2013 z 26 czerwca 2013 r. (4.500 zł); 38/A/2013 r. z 28 czerwca 2013 r. (4.500 zł).

³⁷ Badane umowy dotyczyły zakupu rowerów rehabilitacyjnych dla osób fizycznych nr 32/2013 z 2.08.2013 r., nr 64/2012 z 4.10.2012 r. i nr 022/2011 z 6.05.2011 r.

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczonych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym³⁸. Realizację zadań zlecono fundacjom i organizacjom pozarządowym, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁹. Podmioty wybrano w wyniku otwartego konkursu ofert⁴⁰, przeprowadzonego z zachowaniem wymogów art. 13 tej ustawy. Oceny merytorycznej ofert dokonano zgodnie z kryteriami określonymi art. 15 ust. 1 powołanej ustawy, tj. oceniano m.in. możliwość realizacji zadania publicznego przez oferenta (ust. 1 pkt 1), proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których oferent będzie realizował zadanie (ust. 1 pkt 3) oraz przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania w odniesieniu do jego zakresu rzeczowego (ust. 1 pkt 2). Przy rozpatrywaniu ofert uwzględniono również ocenę realizacji wcześniej zleconych zadań publicznych. Oceny ofert dokonała komisja konkursowa powołana przez Prezydenta Miasta Lublin. Analiza pięciu umów zawartych w wyniku otwartego konkursu ofert ogłoszonego w 2012 roku⁴¹ wykazała, że MOPR dokonał oceny realizacji zadań i stwierdził, że zakres merytoryczny został wykonany zgodnie z założeniami określonymi w ofertach oraz że cele zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 342-345)

5.6. W latach 2011-2013 MOPR przeprowadził 27 kontroli WTZ, po jednej kontroli w roku w każdym z dziewięciu WTZ, wypełniając wymóg art. 10b ust. 6a ustawy o rehabilitacji. Analiza dokumentów sześciu kontroli przeprowadzonych w dwóch warsztatach⁴² wykazała, że pięć kontroli zostało przeprowadzonych w pełnym zakresie przewidzianym w § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WTZ. Natomiast w jednym protokole kontroli nie opisano ustaleń w zakresie zatrudnienia i kwalifikacji kadry warsztatu (protokół z 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśniła, że „o wszystkich zmianach w zakresie struktury zatrudnienia i kwalifikacji pracowników, jednostka prowadząca warsztat zobowiązana była informować MOPR na bieżąco. (...) Jednostka wywiązała się z tego obowiązku: w omawianym okresie do MOPR zgłoszono zmiany osobowe na stanowiskach pielęgniarki i specjalisty ds. rehabilitacji społecznej, przedstawiając szczegółowo kwalifikacje kandydatów, a MOPR kwalifikacje pisemnie zaakceptował. Fakt ten powinien być odnotowany w protokole kontroli WTZ.”

(dowód: akta kontroli str. 18)

Analiza dokumentów sześciu kontroli przeprowadzonych w dwóch WTZ, wykazała, że kontrolerzy MOPR stwierdzili łącznie 51 uchybień i nieprawidłowości dotyczących m.in. nieprzestrzegania terminów opracowywania indywidualnych programów rehabilitacji; nieprzestrzegania regulaminu warsztatów oraz harmonogramu pracy

³⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 172.

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, ze zm.

⁴⁰ W 2012 roku Prezydent Miasta Lublin ogłosił jeden otwarty konkurs ofert (dofinansowanie ze środków PFRON 200.000 zł), a w 2013 roku - trzy konkursy (dofinansowanie ze środków PFRON 80.000 zł).

⁴¹ Zbadano pięć umów (spośród 23 zawartych), na kwotę dotacji z PFRON 70.160 zł. Umowy dotyczyły: prowadzenia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek; organizowania i prowadzenia szkoleń, kursów (...) oraz zespołów aktywności społecznej dla niepełnosprawnych - aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby; organizowania i prowadzenia szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin (...) opiekunów, kadry i wolontariuszy bezpośrednio zaangażowanych w proces rehabilitacji zawodowej lub społecznej osób niepełnosprawnych; prowadzenia grupowych i indywidualnych zajęć, które mają na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych (dwie umowy).

⁴² WTZ przy ul. Gluskiej w Lublinie oraz przy ul. Gospodarczej w Lublinie.

psychologa; niedostosowania harmonogramu zajęć warsztatu do stanu faktycznego; braku udokumentowania zajęć specjalisty ds. rewalidacji; nieprzestrzegania częstotliwości posiedzeń rady programowej. Dyrektor MOPR w pięciu wystąpieniach pokontrolnych zobowiązała podmioty prowadzące WTZ do usunięcia uchybień i nieprawidłowości oraz do poinformowania o podjętych działaniach. W czterech przypadkach jednostki prowadzące warsztaty poinformowały o podjętych działaniach w celu usunięcia nieprawidłowości w terminie 30 dni, zgodnie z § 22 ust. 5 rozporządzenia w sprawie WTZ, a w jednym przypadku nie dotrzymano tego terminu (opóźnienie wynosiło osiem dni).

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

5.7. W latach 2011-2013 do MOPR wpłynęły wnioski 6.097 osób ubiegających się o dofinansowanie pobytu na turnusie rehabilitacyjnym. Dofinansowanie przyznano 2.866 osobom, a wypłacono 2.399 osobom. Badanie dokumentacji 20 uczestników turnusów, którym wypłacono dofinansowanie wykazało, że w jednym przypadku organizator turnusu (Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Lubelski Oddział Regionalny) zwrócił do MOPR, zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, 1.683 zł (100% przyznanych i przekazanych środków), z uwagi na rezygnację osoby niepełnosprawnej z uczestnictwa w turnusie przed jego rozpoczęciem. W pozostałych badanych sprawach środki PFRON zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W każdym przypadku rodzaj turnusu odpowiadał potrzebom osób niepełnosprawnych, wynikającym z ich niepełnosprawności. Rodzaje niepełnosprawności osób korzystających z turnusu odpowiadały jego rodzajowi. We wszystkich przypadkach dokumentacja zawierała ważne orzeczenie o niepełnosprawności, o którym mowa § 3 ww. rozporządzenia oraz wniosek lekarza kierującego na turnus rehabilitacyjny, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. W szesnastu przypadkach organizatorzy turnusów przekazali do MOPR informacje o przebiegu turnusu każdego uczestnika korzystającego z dofinansowania ze środków Funduszu z zachowaniem terminu określonego w art. 10c ust. 7 pkt 4 ustawy o rehabilitacji⁴³, a w czterech przypadkach z naruszeniem tego terminu (z opóźnieniem od pięciu do 18 dni). Według informacji o przebiegu turnusu, czas zorganizowanych zajęć uczestników wynosił od 86 do 120 godzin, co wypełniało wymogi § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie turnusów rehabilitacyjnych.

W badanym okresie turnusy rehabilitacyjne nie były dofinansowywane ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 80-90, 182-214)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁴³ W okresie do 21 dni od dnia zakończenia turnusu.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ 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 Lublinie.

Lublin, dnia 13 października 2014 r.

Kontrolerzy:
Wanda Bącal
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

Marek Dałek
specjalista k.p.

.....
podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.