



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-015/03/2014

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](mailto: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 samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Paweł Szafran – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90142 z 30 lipca 2014 r.  (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Lubelskim (dalej: „Urząd” lub „PUP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zofia Swatowska – Dyrektor Urzędu  (dowód: akta kontroli, str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> wykorzystanie przez PUP w Tomaszowie Lubelskim środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: „PFRON”) w latach 2011-2013.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy udzielanej ze środków PFRON osobom niepełnosprawnym bezrobotnym lub poszukującym pracy ustalano rzetelnie, wykorzystując informacje uzyskiwane z dostępnych źródeł. Środki na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych przyznawane były zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>2</sup> a także prawidłowo rozliczane. Urząd wywiązał się również z obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją zawartych umów, m.in. poprzez prowadzenie kontroli wykorzystania przekazanych środków.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

### Opis stanu faktycznego

1. Rada Powiatu w Tomaszowie Lubelskim, uchwałą nr VI/45/2011 z 5 kwietnia 2011 r., stosownie do art. 35a ust.1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, przyjęła Program Integracji Społecznej i Zawodowej Osób Niepełnosprawnych w Powiecie

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: „ustawa o rehabilitacji”).

Tomaszowskim na lata 2011-2015 (dalej: „Program Integracji”). W Programie tym wskazano m.in. na problemy dotyczące osób niepełnosprawnych w zakresie aktywizacji zawodowej, takie jak trudny dostęp do kształcenia i zatrudnienia oraz brak odpowiedniego wykształcenia<sup>3</sup>. Wskazano w nim również na fakt, iż trudno jest określić podstawowy parametr, jakim jest liczebność osób niepełnosprawnych na terenie powiatu<sup>4</sup>. Dla osiągnięcia celu głównego - aktywizacji zawodowej – w Programie Integracji zaplanowano 14 działań, w tym m.in. wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz samozatrudnienia osób niepełnosprawnych, prowadzenie warsztatów aktywizujących i szkoleniowych, kursów i szkoleń zawodowych, promowanie powstawania Klubów Integracji Społecznej, spółdzielni socjalnych, upowszechnianie wśród pracodawców wiedzy o przysługujących im ulgach z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w tym o dofinansowaniu do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych), wspieranie rozwoju usług rynku pracy dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, rozszerzenie działalności Warsztatów Terapii Zajęciowej, Zakładów Aktywizacji Zawodowej. W Programie Integracji określono efekty planowanych działań, podmioty współrealizujące oraz źródła finansowania<sup>5</sup>, nie określono natomiast hierarchii zaplanowanych działań (znaczenia działań w rozwiązywaniu najważniejszych problemów). Funkcję Koordynatora Programu Integracji, do zadań którego należało m.in. sprawowanie nadzoru oraz monitoring i ocena jego realizacji, powierzono Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Tomaszowie Lubelskim (dalej: „PCPR”).

(dowód: akta kontroli, str. 4-14)

Dyrektor Urzędu podała, że hierarchii najważniejszych problemów i zadań nie określono w celu uniknięcia zbędnych ograniczeń przy przyznawaniu środków i uelastycznienia reakcji na zgłaszane potrzeby lub problemy związane z aktywizacją osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 275)

2. W okresie objętym kontrolą zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy dla osób niepełnosprawnych ustalano m.in. na podstawie ogłoszeń, kontaktów z pracodawcami, informacji uzyskiwanych od niepełnosprawnych, analizy wykorzystania środków PFRON w latach ubiegłych, skuteczności stosowanych wcześniej form pomocy oraz informacji o dostępnym dla Powiatu limicie środków PFRON na aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. PUP dysponował danymi, zawartymi w systemie informatycznym SYRIUSZ, o liczbie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy. Dyrektor Urzędu podała, że pełne dane na temat osób niepełnosprawnych z terenu powiatu posiada PCPR.

W ewidencji Urzędu w 2011 r. zarejestrowanych było 138 niepełnosprawnych (2,3% ogólnej liczby osób ujętych w rejestrze), w 2012 r. - 141 niepełnosprawnych (2,3% zarejestrowanych osób), a w 2013 r. - 160 osób niepełnosprawnych (2,6% ogółu zarejestrowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 46-84, 274-279, 324)

---

<sup>3</sup> Według informacji Polskiego Związku Osób Niepełnosprawnych, zebranych w 2010 r. na terenie powiatu tomaszowskiego, jedynie 59 osób, spośród 1057 osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności, posiadało wyższe wykształcenie.

<sup>4</sup> Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (Narodowy Spis Powszechny z 2002 r.) osoby niepełnosprawne (16.204) stanowiły aż 18% ogólnej liczby mieszkańców powiatu tomaszowskiego (90.295).

<sup>5</sup> W Programie wymieniono następujące źródła finansowania: budżet samorządu powiatowego, środki PFRON, w tym przyznawane wg algorytmu, środki Unii Europejskiej, inne fundusze i programy oraz inne źródła.

3. W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 48 wniosków o przyznanie środków PFRON na rehabilitację i zatrudnienie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP. W czterech przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o przyznanie dofinansowania, a 36 wniosków (75%) rozpatrzono pozytywnie. Osiem wniosków rozpatrzono negatywnie m.in. z powodu niespełniania warunków przyznania dofinansowania (nieposiadanie lub utrata statusu osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy, prowadzenie działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku). Postępowanie Urzędu w zakresie weryfikacji i rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy ze środków PFRON było prawidłowe. Liczba wniosków według poszczególnych form pomocy przedstawiała się następująco:

- w sprawie zwrotu kosztów utworzenia i wyposażenia stanowiska pracy wpłynęło 18 wniosków, z czego 12 zostało rozpatrzonych pozytywnie<sup>6</sup>,
- spośród ośmiu wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej pozytywnie rozpatrzono trzy<sup>7</sup>,
- wniosek dotyczący sfinansowania wkładu do spółdzielni socjalnej został rozpatrzony pozytywnie (w 2013 r.),
- przeszkolono jedną osobę (w 2011 r.), przy dwóch złożonych wnioskach (po jednym w 2011 i 2012 roku),
- sfinansowano staż 19 osób<sup>8</sup> (100% osób, które wystąpiły z wnioskami).

(dowód: akta kontroli, str. 25-28,96-101,112-117,128-132)

Dyrektor Urzędu podała, że w latach 2011-2013 ujęte w planie środki w pełni pokryły potrzeby zgłoszone przez osoby niepełnosprawne. Z pracodawcami oraz niepełnosprawnymi, którzy złożyli wnioski poprawne pod względem merytorycznym i formalnym zawarto umowy i wdrożono je do realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 275-276)

4. W latach 2011-2013 łączne wydatki ze środków PFRON na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych wyniosły: 805.927 zł<sup>9</sup>, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (805.935 zł). W poszczególnych latach kontrolowanego okresu wydatki te wynosiły: w 2011 r. - 183.695 zł, w 2012 r. - 133.557 zł, w 2013 r. - 488.675 zł. Środki przeznaczono na realizację następujących zadań:

- zwrot kosztów utworzenia i wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (art. 26e ustawy o rehabilitacji) – z pracodawcami zawarto 12 umów dotyczących utworzenia 17 stanowisk pracy, na łączną kwotę 625.000 zł (77,6% ogółu wydatków); 4.000 zł przeznaczono na pokrycie kosztów obsługi Programu wyrównywania różnic między regionami<sup>10</sup>;
- dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej (art. 12a ust. 1 ustawy o rehabilitacji) – wsparcie otrzymały trzy osoby niepełnosprawne na kwotę ogółem 75.916 zł<sup>11</sup> (9,4% wydatków ogółem);

<sup>6</sup> W 2011 r. dofinansowanie przyznano trzem, spośród pięciu wnioskodawców; w 2012 r. spośród czterech złożonych wniosków trzy zakończyły się zawarciem umów; w 2013 r. wpłynęło dziewięć wniosków (w tym cztery w ramach Programu wyrównywania różnic między regionami), a dofinansowanie przyznano w sześciu sprawach (w tym w czterech w ramach powołanego Programu).

<sup>7</sup> W 2011 r. dwa wnioski (spośród czterech złożonych) rozpatrzono pozytywnie; w 2012 r. wpłynął jeden wniosek, który nie uzyskał dofinansowania; w 2013 r. wpłynęły trzy wnioski, z czego jeden rozpatrzono pozytywnie.

<sup>8</sup> W latach 2011-2012 wnioski złożyły po trzy osoby, a w 2013 r. 13 osób.

<sup>9</sup> W tym 164 tys. zł stanowiły środki, przyznane i wykorzystane w 2013 r. w ramach realizacji „Programu wyrównywania różnic między regionami II”, na podstawie umowy zawartej w dniu 9.09.2013 r. pomiędzy Zarządem PFRON a Starostą Powiatu Tomaszowskiego.

<sup>10</sup> W tym: w latach 2011-2012 po 120.000 zł, w 2013 r. 389.000 zł.

<sup>11</sup> Z tego: w 2011 r. 46.100 zł oraz w 2013 r. 29.816 zł.

- wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a ust. 2 ustawy o rehabilitacji)
  - środki przyznano w 2013 r. jednej osobie niepełnosprawnej w wysokości 30.000 zł (3,7% wydatków ogółem);
- sfinansowanie stażu zawodowego dla 19 osób (art. 11 ustawy o rehabilitacji), na co wydatkowano łącznie 66.340 zł<sup>12</sup> (8,2% wydatków ogółem);
- pokrycie wydatków związanych z przeszkoleniem jednej osoby w wysokości 4.671 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 15-45,85-132)

W kontrolowanym okresie podział środków PFRON przyznanych Powiatowi według algorytmu na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych dokonywany był z uwzględnieniem zgłoszonych potrzeb. W 2011 roku pierwotnie zaplanowane środki na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych w wysokości 270.000 zł zmniejszono do kwoty 183.700 zł. W 2012 r. planowane pierwotnie wydatki w wysokości 320.000 zł zmniejszono do kwoty 133.560 zł. Plan wydatków na 2013 r. wynosił 499.000 zł, w wyniku dokonanych zmian został zmniejszony do kwoty 488.675 zł. Wszystkie zmiany planowanych wydatków (zmniejszenia i przesunięcia) wynikały z faktycznych potrzeb, były uzasadnione i dokonane zostały na wnioski PUP w sprawie zmiany uchwał Rady Powiatu skierowane do Starosty. Pomimo zmian planowanych wydatków wszystkie wnioski spełniające kryteria formalne i merytoryczne uzyskały dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 46-84,274-285)

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.

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W Programie Integracji Społecznej i Zawodowej założono następujące efekty działań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych: podniesienie kwalifikacji i umiejętności zawodowych osób niepełnosprawnych, wzrost motywacji i aspiracji zawodowych, wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, zwiększenie poziomu wiedzy w zakresie aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy, poprawa warunków życiowych osób niepełnosprawnych, poprawa funkcjonowania osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy, wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zmiana postaw społecznych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego osób niepełnosprawnych, wzrost wiedzy pracodawców o przysługujących ulgach i uprawnieniach związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 5-16)

Dyrektor Urzędu podała, że: „zakładane w Programie Integracji efekty były mierzone i analizowane podczas sporządzania corocznych sprawozdań z realizacji tego

<sup>12</sup> W tym: w 2011 r. 12.924 zł, w 2012 r. - 13.557 zł, w 2013 r. - 39.859 zł.

Programu, Powiatowego Programu Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy. Wzrost zatrudnienia mierzony był na podstawie liczby osób, które zostały zatrudnione na refundowanych ze środków PFRON stanowiskach pracy lub podjęły zatrudnienie po zakończonym stażu lub szkoleniu zawodowym. Podniesienie kwalifikacji przez osoby niepełnosprawne jest wykazywane w ww. sprawozdaniu na podstawie liczby osób, które wzięły udział w szkoleniach. Poziom motywacji i aspiracji zawodowych osób niepełnosprawnych był rozpoznawany przez doradców zawodowych podczas przeprowadzanych spotkań grupowych, ponadto zainteresowanym osobom doradcy udzielali także porad i informacji zawodowych, a dane z tych działań są wykazywane w ww. sprawozdaniu. Oczywistym jest również, że podjęcie działalności zarobkowej, udział w szkoleniach, odbywanie stażu pozytywnie wpływają na poprawę warunków życia osób niepełnosprawnych”.

Dyrektor Urzędu wyjaśniła też, że „analiza pomiaru skuteczności poszczególnych zadań oceniania jest przede wszystkim pod kątem efektywności zatrudnieniowej poszczególnych form wsparcia, rozumianej jako ilość osób niepełnosprawnych podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą lub inną pracę zarobkową w trakcie trwania udziału w danej formie wsparcia lub w ciągu trzech miesięcy od daty zakończenia w niej udziału. Z przeprowadzonych analiz wynika, że najbardziej efektywnymi formami wsparcia osób niepełnosprawnych były: zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej”. Odnosząc się do kwestii dotyczących uwzględnienia celów rehabilitacji zawodowej, wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, przy zastosowaniu wskaźników przyjętych w Urzędzie, Dyrektor podała, że „przy ocenie efektów, jakie przynosi rehabilitacja zawodowa najważniejszym z punktu widzenia celu głównego jest wskaźnik efektywności zatrudnieniowej oraz wskaźnik efektywności kosztowej, który określa kwotę środków PFRON wydatkowaną w ramach przeliczenia na jedną osobę niepełnosprawną, która podjęła zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub podjęła prowadzenie działalności gospodarczej. Na tej podstawie stwierdzono, że pomimo tego, że niektóre formy wsparcia mają wysoki wskaźnik efektywności kosztowej, to są planowane i realizowane, gdyż formy te cechuje wysoki wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, który wynosi 100%, co jest głównym celem podejmowanych działań”.

Z przedstawionej przez Dyrektora Urzędu informacji wynika, że efektywność kosztowa organizacji staży zawodowych wynosiła od 3.066 zł do 4.519 zł, przy efektywności zatrudnieniowej - po upływie trzech miesięcy od zakończenia stażu - od 8,3% do 66,7%. Dla innych form wsparcia dane te przedstawiały się następująco:

- przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej - efektywność kosztowa wyniosła od 23.050 zł do 29.908 zł, przy efektywności zatrudnieniowej wynoszącej 100%. Podobna efektywność zatrudnieniowa (100%) kształtowała się dla zadania związanego ze zwrotem kosztów wyposażenia stanowisk pracy, dla którego efektywność kosztowa wahała się od 30.000 zł do 40.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 274-317)

2. W latach 2011-2013 na realizację zadań finansowanych z udziałem środków PFRON, skierowanych do osób niepełnosprawnych wydatkowano łącznie 1.122.422 zł, w tym ze środków PFRON: 805.927 zł (71,8%), z funduszy unijnych:

202.853 zł (18,1%), z Funduszu Pracy: 113.642 zł (10,1%). Ze środków tych sfinansowano następujące zadania:

- zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób bezrobotnych: 709.000 zł, w tym: 629.000 zł ze środków PFRON (z tego 164.000 zł w ramach Programu wyrównywania szans między regionami), 80.000 zł z Funduszu Pracy,
- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej: 114.916 zł, w tym: 75.916 zł ze środków PFRON, 19.000 zł stanowiły środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), 20.000 zł z Funduszu Pracy,
- organizacja staży zawodowych: 239.791 zł, w tym: 66.340 zł ze środków PFRON, 162.938 zł stanowiły środki EFS, 10.513 zł pochodziło z Funduszu Pracy,
- wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej: 30.000 zł. Zadanie realizowano wyłącznie ze środków PFRON,
- szkolenia: 28.715 zł, w tym 4.671 zł ze środków PFRON, 20.915 zł z EFS, 3.129 zł stanowiły środki z Funduszu Pracy.

Łącznie na realizację wszystkich zadań<sup>13</sup> skierowanych do osób niepełnosprawnych, w latach 2011-2013 wydatkowano 1.169.833 zł, w tym ze środków PFRON: 805.927 zł (68,9%), z funduszy unijnych: 222.935 zł (19%), z Funduszu Pracy: 140.971 zł (12,1%).

(dowód: akta kontroli, str. 15-16, 29-34)

W sprawozdaniach z realizacji Programu Integracji, składanych do PCPR wskazano na następujące efekty zrealizowanych zadań, objętych dofinansowaniem PFRON<sup>14</sup>:

- przeszkolenie jednej osoby niepełnosprawnej,
- dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej dwóm osobom w 2011 roku oraz jednej w 2013 r.,
- refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy: dla czterech osób niepełnosprawnych odpowiednio w latach 2011-2012 oraz dla dziewięciu osób w 2013 r.,
- sfinansowanie wkładu do spółdzielni socjalnej jednej osoby (w 2013 r.),
- organizacja staży dla 19 osób (po trzy osoby w latach 2011-2012 oraz dla 13 osób w 2013 r.).

Ponadto w wymienionych sprawozdaniach podawano liczbę osób objętych działaniami związanymi z rozpowszechnianiem usług wspierających aktywizację zawodową przez doradców zawodowych i trenerów pracy, takich jak: prowadzenie rozmów wstępnych, indywidualnych porad zawodowych, indywidualnych i grupowych informacji zawodowych, udział w zajęciach aktywizujących, w ramach Klubów Pracy, dla których nie określono kosztów realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 85-132)

Spośród 19 osób niepełnosprawnych, które w latach 2011-2013 odbyły staż ze środków PFRON, zatrudnienie podjęły cztery osoby (21,1%), z których trzy pracowały nadal, przy czym w umowach o odbywanie stażu nie nakładano na pracodawców obowiązku zatrudnienia skierowanych przez PUP osób.

Spośród trzech osób, które uzyskały dofinansowanie na prowadzenie działalności gospodarczej, dwie osoby zawiesiły działalność następnego dnia po upływie okresu obowiązywania umowy, z tego jedna została zatrudniona w ramach robót

<sup>13</sup> Inne zadania nie objęte dofinansowaniem ze środków PFRON, takie jak: prace interwencyjne: 24.802 zł, w tym 4.720 zł ze środków Funduszu Pracy, z EFS: 20.082 zł, a także zadania w całości sfinansowane we środkach Funduszu Pracy to jest: roboty publiczne, prace społecznie użyteczne w kwocie ogółem: 22.609 zł.

<sup>14</sup> W sprawozdaniach podawano również informacje dotyczące zakresu zadań skierowanych do osób niepełnosprawnych, objętych dofinansowaniem z innych źródeł (EFS i Funduszu Pracy).

publicznych (od dnia 24.07.2014 r.<sup>15</sup>), a druga została zarejestrowana w Urzędzie jako osoba poszukująca pracy (od 7.02.2014 r.). Koniec okresu obowiązywania trzeciej umowy przypada na 2015 r. W trakcie realizacji były również umowy dotyczące refundacji kosztów utworzenia stanowisk pracy.

Jedna osoba, przeszkolona ze środków PFRON w 2011 r. bezpośrednio po ukończeniu kursu nie podjęła zatrudnienia. Od 5 maja 2014 r. osoba ta odbywa staż finansowany ze środków PFRON na stanowisku nie związanym z tematem szkolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 35-45,207,223,229,269-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Stosowane przez Urząd metody pomiaru realizacji zadań nie pozwalały na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności i trwałości zastosowanych działań. Polegały one głównie na przekazywaniu sprawozdań i informacji na temat liczby osób objętych dofinansowaniem oraz stopnia wykorzystanych na te zadania środków. Nie prowadzono natomiast analiz dotyczących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, obejmujących m.in. takie aspekty, jak trwałość zatrudnienia, czy stopień wykorzystania w praktyce informacji i porad, a także przełożenia podniesienia kwalifikacji zdobytych poprzez staże czy szkolenia na uzyskanie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 85-132)

Należy zauważyć, że według art. 51 ust. 3d ustawy o rehabilitacji, do oceny prawidłowości wykorzystania środków PFRON stosuje się przepisy o finansach publicznych. Natomiast art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>16</sup> stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-15)

Dyrektor Urzędu podała, że przepisy prawa obligują PUP do monitorowania, badania efektywności i pomiaru skuteczności poszczególnych rodzajów pomocy osobom niepełnosprawnym w trakcie trwania umowy, nie ma natomiast przepisów obligujących do monitorowania efektywności po zakończeniu umowy. Brak jest narzędzi prawnych do egzekwowania skuteczności i efektywności poszczególnych rodzajów pomocy po okresie trwania umowy, stąd też nie prowadzi się w tym przedmiocie żadnych analiz.

(dowód: akta kontroli, str. 280)

Ocena cząstkowa

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

<sup>15</sup> Działalność została zawieszona z dniem 11.07.2013 r., umowa obowiązywała do 10.07.2013 r.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.



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

Opis stanu faktycznego

Średni koszt zwrotu wydatków związanych z wyposażeniem stanowiska pracy ze środków PFRON, przypadający na jedną osobę wahał się od 30.000 zł do 45.000 zł<sup>17</sup>. Średnia wartość jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej wahała się od 23.050 zł do 29.908 zł<sup>18</sup>.

Średni koszt organizacji staży zawodowych, sfinansowany ze środków PFRON wynosił od 3.066 zł do 4.519 zł, a dla tego rodzaju zadań sfinansowanych ze środków EFS: od 2.458 zł do 6.009 zł, ze środków Funduszu Pracy: od 2.879 zł do 3.818 zł.

Koszt organizacji szkoleń dla wymienionej grupy osób wyniósł: ze środków PFRON: 4.671 zł (sfinansowano jedno szkolenie), z Funduszu Pracy: 3.130 zł (zorganizowano jedno szkolenie), ze środków EFS wahał się: od 1.677 zł do 4.747 zł.

W latach 2011-2013 nie wyodrębniano kosztów prowadzenia działań polegających na udzielaniu porad, informacji zawodowych (grupowych oraz indywidualnych) i prowadzenia zajęć aktywizacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 15-16, 85-132)

Dyrektor Urzędu podała, że „nie jest wskazane bezpośrednie porównywanie efektywności poszczególnych form realizowanych ze środków PFRON oraz Funduszu Pracy i EFS z uwagi na to, że zasady przyznawania pomocy finansowej regulują odrębne przepisy prawne<sup>19</sup>”.

(dowód: akta kontroli, str. 280-282)

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.

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie analizy dokumentacji, związanej z zawarciem sześciu umów dotyczących refundacji kosztów wyposażenia utworzonych stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych (75,0% umów zawartych w okresie objętym kontrolą)<sup>20</sup> m.in. stwierdzono, że:

<sup>17</sup> Przy zadaniu sfinansowanym z Funduszu Pracy 20.000 zł.

<sup>18</sup> Średnia wartość dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej z innych źródeł wyniosła: 19.000 zł (z EFS) oraz 20.000 zł (z Funduszu Pracy).

<sup>19</sup> W przypadku zadań dofinansowanych z PFRON – przepisy ustawy o rehabilitacji, a w przypadku innych źródeł: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.).

<sup>20</sup> Wszystkie umowy zostały zawarte z przedsiębiorcami. W latach 2011-2013 do PUP nie wpłynął żaden wniosek Starosty Powiatu Tomaszowskiego o refundację kosztów utworzenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej.

- na utworzonych stanowiskach pracodawcy zatrudnili osoby zarejestrowane w PUP jako bezrobotne albo poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu,
- pracodawcy złożyli zabezpieczenie zwrotu otrzymanych środków zgodnie z warunkami umowy zawartymi w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej<sup>21</sup>,
- PUP co najmniej jednokrotnie zweryfikował prawidłowość realizacji warunków umowy przez pracodawcę, w czasie jej obowiązywania, zgodnie z warunkami umowy określonymi w § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b) ww. rozporządzenia,
- pracodawcy przedstawili kopie umów o pracę zawartych z osobami zatrudnionymi na refundowanych stanowiskach pracy, orzeczenia potwierdzające ich niepełnosprawność, zestawienie poniesionych kosztów podlegających refundacji oraz kopie dowodów ich poniesienia,
- refundacją objęto udokumentowane koszty zakupu lub wytworzenia wyposażenia stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych,
- w pięciu przypadkach umowy z pracodawcami zawarto z zachowaniem terminu wskazanego w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia (...), tj. do 14 dni od dnia zakończenia negocjacji. W jednej sprawie umowa (nr 3/2011), z przyczyn niezależnych od Urzędu, została zawarta dziewięć dni po tym terminie,
- zwrotu kosztów dokonano po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku pracy lub o spełnieniu warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na tym stanowisku, zgodnie z art. 26e ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli, str. 138-179)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W jednej umowie (nr 2/2013 z 24 lipca 2013 r.) pracodawca został zobowiązany do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w terminie do 30 października 2013 r., tj. po upływie 3-miesięcznego terminu od zawarcia umowy o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy, wskazanego w § 6 ust. 2 pkt 2 lit a) ww. rozporządzenia z 11 marca 2011 r. Pracodawca zatrudnił osobę niepełnosprawną od 1 października 2013 r., tj. z zachowaniem terminu wskazanego w tym rozporządzeniu.

Jedna umowa (nr 3/2011 z 7 grudnia 2011 r.) została zawarta 23 dni po zakończeniu negocjacji z pracodawcą (14 listopad 2011 r.), tj. dziewięć dni po upływie terminu wskazanego w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia z 11 marca 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 138-157,170-179)

Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że w przypadku umowy nr 2/2013 zbyt długi termin na zatrudnienie osoby niepełnosprawnej wyznaczono z powodu przeoczenia oraz dodała, że nie miało to wpływu na prawidłowość działań, gdyż pracodawca zatrudnił osobę niepełnosprawną przed upływem terminu określonego w rozporządzeniu. Wskazała również, że zwłoka w zawarciu umowy nr 3/2011 wynikała z tego, że po uzyskaniu w trakcie negocjacji informacji, że Urząd dysponuje jedną osobą posiadającą wymagane kwalifikacje, pracodawca wahał się, czy podpisać umowę.

(dowód: akta kontroli, str. 318-319)

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 317.

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

## 5. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

1. Środki PFRON przekazywane według algorytmu, były wydatkowane na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Powiatu w Tomaszowie Lubelskim w sprawie określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań w powiecie tomaszowskim<sup>22</sup>.

Po uzyskaniu dodatkowych środków na zadania ujęte w ustawie o rehabilitacji, tj. pozyskaniu w 2013 r. środków w kwocie 160.000 zł w ramach realizacji Programu wyrównywania różnic między regionami II", nie dokonano modyfikacji kwot przeznaczonych uchwałami Rady Powiatu. Dodatkowe środki przeznaczono na rozszerzenie zakresu wsparcia osób niepełnosprawnych na zadanie polegające na zwrocie kosztów związanych z utworzeniem i wyposażeniem stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 15-16,64-137,181-197)

2. W latach 2011-2013 w Urzędzie nie było kontroli (zewnętrznych oraz wewnętrznych) obejmujących swoim zakresem zagadnienia związane z wykorzystaniem i rozliczaniem środków PFRON na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. W sprawozdaniu z 12 marca 2013 r. z audytu wewnętrznego przeprowadzonego w okresie od 1 lutego do 7 marca 2013 r., którego tematem była ocena funkcjonowania jednostki pod względem realizacji statutowych zadań m.in. wskazano, że w ramach prowadzenia analiz efektywności i skuteczności poszczególnych zadań przeprowadza się analizy, a następnie sporządza okresowe sprawozdania (raz na kwartał, roczne) z ilości zrealizowanych usług rynku pracy i ich efektywności oraz na bieżąco przekazuje się je do Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Ocena efektywności realizowanych programów dokonywana jest po ich zakończeniu, natomiast ocena realizowanych projektów - raz na kwartał oraz dodatkowo raz w roku.

(dowód: akta kontroli, str. 180, 199-206)

3. Na podstawie analizy 11 umów zawartych w latach 2011-2013, dotyczących zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych sfinansowanych ze środków PFRON (33,3% zawartych umów)<sup>23</sup> m.in. stwierdzono, że wszystkie umowy zawierały postanowienia określone w § 14 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>24</sup>, w szczególności dotyczące:

– zasad przeprowadzenia przez Urząd kontroli realizowanych zadań,

<sup>22</sup> O których mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

<sup>23</sup> Kontrolą objęto wszystkie umowy dotyczące: przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej (3), refundacji wkładu do spółdzielni socjalnej (1), organizacji szkolenia (1) oraz sześć umów dotyczących refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1190.

- obowiązku przedstawienia PUP kserokopii dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte dofinansowaniem PFRON, a także dowodów pokrycia udziału własnego w kosztach zadania.

We wszystkich skontrolowanych sprawach beneficjenci wywiązali się z nałożonych obowiązków, tj. przedstawili PUP wszystkie wymagane dokumenty uzasadniające przyznanie dofinansowania. Pracownicy Urzędu prowadzili kontrole i wizyty monitorujące, mające na celu potwierdzenie prawidłowej realizacji umów, i tak:

- w trzech sprawach, dotyczących przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, u beneficjentów przeprowadzono kontrole potwierdzające spełnienie warunków określonych w umowach, tj. dokonanie zakupu wskazanych urządzeń oraz fakt podjęcia działalności gospodarczej. W dwóch przypadkach przeprowadzono również kontrole prawidłowości realizacji zawartych umów<sup>25</sup>;
- w przypadku umów dotyczących refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy przeprowadzono kontrole, w których m.in. potwierdzono dokonanie zakupów objętych refundacją oraz zatrudnienie osób niepełnosprawnych zgodnie z warunkami określonymi w tych umowach. Kontrole te przeprowadzono przed przekazaniem beneficjentom środków PFRON. Ponadto, w jednym przypadku przeprowadzono wizytę monitorującą u pracodawcy (po upływie roku i trzech miesięcy od zawarcia umowy). We wszystkich objętych kontrolą NIK sprawach nie upłynął okres obowiązywania umów,
- w jednym przypadku, dotyczącym organizacji szkolenia w Gdańsku, kontrola została przeprowadzona przez pracowników powiatowego urzędu pracy właściwego dla ww. miejsca szkolenia,
- przeprowadzono wizytę monitorującą w celu rozliczenia środków PFRON na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Czynności tych dokonano w dniu 10.12.2013 r., tj. cztery miesiące od zawarcia umowy (8.08.2013 r.), która obowiązuje do stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 150-179-271)

4. W Urzędzie nie ustalano wydatków własnych związanych z obsługą zadań realizowanych ze środków PFRON, przy czym stosownie do postanowień umowy zawartej 9 września 2013 r. pomiędzy Starostą Powiatu Tomaszowskiego a Zarządem PFRON, ze środków objętych tą umową pokryto koszty obsługi „Programu wyrównywania różnic między regionami II w obszarach B,G”, w wysokości 4.000 zł (2,5% kwoty dofinansowania)<sup>26</sup>. Pismem z dnia 27.06.2014 r. Dyrektor Oddziału Lubelskiego PFRON zaakceptował rozliczenie tego programu, w tym poniesione koszty na jego obsługę.

Stosownie do § 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym<sup>27</sup>, Urząd wystąpił do Starostwa Powiatowego o środki na pokrycie kosztów obsługi zadań finansowanych ze środków PFRON (pismo z dnia 28.10.2013 r.). Przyznane środki (Uchwała nr XXX/333/2013 Rady Powiatu w Tomaszowie Lubelskim z 25 listopada 2013 r.) zostały wykorzystane na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210 klasyfikacji budżetowej) oraz zakup usług remontowych (§ 4270 klasyfikacji budżetowej). Łącznie na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych z PFRON

<sup>25</sup> W trzecim przypadku, okres obowiązywania umowy kończy się w czerwcu 2015 r.

<sup>26</sup> W ramach tych środków sfinansowano zakup ławek, których łączny koszt wyniósł 5.910,47 zł, z czego 4.000 zł stanowiły środki PFRON, a pozostałe wydatki sfinansowano ze środków własnych Urzędu.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.

w roku 2013 wydatkowano 8.116,20 zł<sup>28</sup>, to jest 2,5% kwoty wykorzystanej na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli, str. 181-198,282,320-323)

Dyrektor Urzędu podała, że brak wyodrębnienia kosztów własnych związanych z realizacją zadań skierowanych do osób niepełnosprawnych, w szczególności objętych dofinansowaniem ze środków PFRON wynikał z niedokonywania wartościowania poszczególnych stanowisk pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 282)

5. W latach 2011-2013 nie zlecano zewnętrznym podmiotom wykonania zadań finansowanych ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli, str. 282-283)

6. Urząd monitorował i weryfikował fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby, którym przyznano ze środków PFRON pomoc na rozpoczęcie tej działalności. Od beneficjentów wymagano m.in. złożenia dokumentacji, potwierdzającej fakt odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne (potwierdzenia przelewu). W celu rozliczenia zawartych umów, po ich zakończeniu występowano, oraz uzyskiwano z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informacje, czy w okresie, którego umowy dotyczyły, wskazana osoba podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Informacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej uzyskiwano również z właściwych urzędów skarbowych oraz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej. Z informacji uzyskanych z ww. Ewidencji wynikało, że dwie osoby, które ze środków PFRON rozpoczęły prowadzenie działalności gospodarczej zawiesiły działalność po upływie wymaganego przepisami okresu (24 miesiące<sup>29</sup>).

(dowód: akta kontroli, str. 167-168,207-208,218,221-227,255-256,269-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W latach 2011-2012 Urząd nie ubiegał się oraz nie otrzymał środków na pokrycie kosztów obsługi realizacji zadań związanych z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków PFRON otrzymanych według algorytmu, pomimo takiej możliwości wynikającej z treści § 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków (...).

Na zadania finansowane ze środków PFRON w latach 2011-2012 wydatkowano łącznie 317.252,31 zł, co dawało podstawę do wnioskowania o środki PFRON na pokrycie kosztów obsługi w wysokości 7.931,31 zł (2,5% tej kwoty).

(dowód: akta kontroli, str. 15-16, 29-34)

Dyrektor Urzędu podała, że nie ubiegano się o dofinansowanie kosztów realizacji zadań finansowanych ze środków PFRON opierając się na zaleceniach PFRON, że rachunek nie może być dzielony i całą obsługę wydzielonego rachunku bankowego PFRON prowadzi PCPR. W związku z długotrwałą nieobecnością głównego

<sup>28</sup> Dział 853 – pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85324 – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. Nr 194, po. 1403 ze zm.).

księgowego w latach 2011-2012 oraz zmianą na tym stanowisku w 2012 r. umknęło to uwadze Urzędu i w związku z tym nie wykorzystano możliwości dofinansowania kosztów związanych z obsługą zadań finansowanych ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli, str. 316-317)

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.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>30</sup> 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.

Obowiązek  
poinformowania NIK  
o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 10 października 2014 r.

Kontroler:  
Paweł Szafran  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>30</sup> Dz. U. z 2012 r. Nr 82 ze zm.