



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU –4101-015-05/2014

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 samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90151 z 1 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Zamościu, 22-400 Zamość, Plac Wolności 1 (zwany dalej „PUP” lub „Urząd Pracy”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Hawrylak, Dyrektor PUP od 18 grudnia 2013 r., a od 1 lipca do 17 grudnia 2013 r. pełniący obowiązki Dyrektora tego Urzędu. Poprzednio Jan Kozyra, Kierownik PUP - od 30 czerwca 2000 r. do 26 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykorzystanie przez PUP w Zamościu środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej – „PFRON”) w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia gospodarowanie środkami na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych² oraz z postanowieniami uchwał Rady Miejskiej³ w Zamościu. Osobom niepełnosprawnym oraz pracodawcom zatrudniającym te osoby udzielano pomocy finansowej zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach wykonawczych do ww. ustawy. Prawidłowo prowadzono nadzór nad wydatkowaniem przekazanych beneficjentom środków PFRON w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Największe środki przeznaczano na refundację kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej, tj. na najbardziej efektywne formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w PUP.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na braku w umowach o przyznanie środków finansowych wymaganych przepisami zapisów dotyczących zobowiązania pracodawców lub osób niepełnosprawnych do przedłożenia Urzędowi Pracy dokumentów rozliczeniowych oraz dowodu pokrycia udziału własnego w kosztach zadania, nie miała wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

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

² 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 zawodowej osób niepełnosprawnych”).

³ Od 26 kwietnia 2012 r. organ ten przyjął nazwę – Rada Miasta Zamość.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie zapotrzebowania na poszczególne rodzaje udzielanej pomocy oraz dostosowywanie zakresu realizowanych zadań do zidentyfikowanych potrzeb

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarządzeniem Nr 278/2007 z dnia 25 października 2007 r. Prezydent Miasta Zamość powierzył Powiatowemu Urzędowi Pracy w Zamościu realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych określonych w art. 35a ust.1 pkt 1 lit. b) i c) oraz w pkt 6 w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, a także w pkt 9-13 ww. ustawy. PUP posiadał dokumenty pn. strategię rozwiązywania problemów społecznych Miasta Zamość w latach 2004-2013 („strategia na lata 2004-2013”) oraz na lata 2014-2020, przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 27 września 2004 r. i 31 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 6-33)

Uchwałą Nr V/33/1 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 28 lutego 2011 r. przyjęto samorządowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych Miasta Zamość na lata 2011-2013 („program działań na rzecz osób niepełnosprawnych”). Podstawą prawną opracowania przez Miasto Zamość tego programu był art. 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W uzasadnieniu do ww. uchwały zapisano m.in., *samorządowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych jest rozwinięciem przyjętych w strategii kierunków działań, został opracowany we współpracy z poszczególnymi Wydziałami Urzędu Miasta, jednostkami organizacyjnymi Miasta oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych i stanowi dokument umożliwiający ubieganie się o środki pozabudżetowe do realizacji zadań na rzecz osób niepełnosprawnych.* W części wstępnej tego programu powołano się na Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1 sierpnia 1997 r.⁴ W programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych założono, że określony w strategii na lata 2004-2013 cel główny, zdefiniowany jako efektywny system wsparcia osób niepełnosprawnych zostanie osiągnięty poprzez zwiększenie dostępności tych osób do obszarów życia społecznego. W dokumencie tym podkreślono, że działania realizowane w ramach programu zmierzają do aktywizacji osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym, społecznym, kulturalnym i sportowym. Podkreślono, że realizacja wielu zadań uzależniona jest w znacznej mierze od pozyskania środków finansowych, dlatego też dokument ten będzie podstawą do aplikowania o dodatkowe środki pozabudżetowe, które pozwolą na realizację tych zadań. W zakresie wielowymiarowego wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy dla PUP przewidziano w latach 2011-2013 następujące działania:

- inicjowanie powstawania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, popularyzowanie wśród pracodawców możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych, współpraca z pracodawcami osób niepełnosprawnych, refundowanie kosztów wyposażenia stanowisk pracy (planowany koszt zadania 1.109 tys. zł, z tego dofinansowanie ze środków PFRON w wysokości 947 tys. zł);

⁴ M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 457

- przyznawanie osobom niepełnosprawnym dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (planowany koszt zadania 795 tys. zł, z tego ze środków PFRON 633 tys. zł);
- współpraca z pracodawcami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne (planowany koszt zadania 777 tys. zł, z tego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”) 388 tys. zł);
- organizowanie szkoleń dla osób niepełnosprawnych w celu nabycia, zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji zawodowych (planowany koszt zadania 191 tys. zł, z tego ze środków EFS 63 tys. zł i PFRON 32 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 74-97)

Realizację ww. zadań oraz uzyskane w tym zakresie efekty przedstawiono w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Uchwałą Nr XXXIX/442/2014 Rady Miasta Zamość z dnia 31 marca 2014 r. przyjęto samorządowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych Miasta Zamość na lata 2014-2017.

(dowód: akta kontroli, str. 98-127)

1.2. Przy ustalaniu zapotrzebowania na najważniejsze rodzaje pomocy dla osób niepełnosprawnych, PUP uzyskiwał stosowne informacje podczas bezpośrednich rozmów prowadzonych przez pośredników pracy, doradców zawodowych z pracodawcami oraz osobami niepełnosprawnymi i poszukującymi pracy oraz na podstawie analiz sporządzanych w każdym roku. Działania te znajdowały odzwierciedlenie w ww. programach działania na rzecz osób niepełnosprawnych. W tym zakresie wykorzystywano również dokumenty pn. „Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych” opracowywane przez Urząd Pracy w każdym roku dwukrotnie, na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Aby określić zapotrzebowanie na najważniejsze rodzaje pomocy PUP przeprowadzał okresowo wśród pracodawców z terenu działania ankiety dot. potrzeb zatrudnienia, możliwości współpracy przy realizacji programów oraz zainteresowania pracodawców poszczególnymi formami aktywizacji. Pracodawców pytano w ankietach o plany zatrudnienia osób niepełnosprawnych, potrzeby szkoleniowe oraz preferowane formy współpracy z Urzędem. Badaniom ankietowym poddawano także osoby niepełnosprawne. W oparciu o powyższe ankiety w poszczególnych latach opracowywano zapotrzebowanie na zawody i specjalności oczekiwane na lokalnym rynku pracy oraz potrzeby szkoleniowe osób uprawnionych. Ponadto po każdym zakończonym roku PUP prowadził analizy i sprawozdania z wykorzystania otrzymanych środków, które były omawiane i oceniane na posiedzeniach Powiatowej Rady Zatrudnienia, Rady Miasta Zamościa i Rady Powiatu Zamojskiego. Ponadto Urząd Pracy na bieżąco monitorował informacje o liczbie osób niepełnosprawnych w rozbiciu m.in. na: płeć, wiek, stopień niepełnosprawności, rodzaj niepełnosprawności, wykształcenie. Każda osoba niepełnosprawna chcąca pracować bądź podwyższyć kwalifikacje była aktywizowana. Aktywizację osób niepełnosprawnych prowadzono, nie tylko w ramach środków PFRON, ale także w ramach Funduszu Pracy („FP”) i EFS.

(dowód: akta kontroli, str. 217-284 i 285-295)

1.3. Podziału środków na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej dla powiatu grodzkiego dokonywała Rada Miasta Zamość po konsultacjach

z Powiatową Społeczną Radą ds. Osób Niepełnosprawnych i PUP, uwzględniając zobowiązania na pokrycie kosztów funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej oraz wydatkowanie środków PFRON w latach poprzednich i zgłaszane przez osoby niepełnosprawne potrzeby.

W latach 2011-2013, w ramach środków PFRON - w sytuacji osób niepełnosprawnych ubiegających się o jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności, wszystkie złożone wnioski (9) zostały zrealizowane. Podobnie przedstawia się realizacja wniosków (29) o zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy, wszystkie wnioski zostały zrealizowane. Dotyczyło to również wniosków (11) o skierowanie na szkolenia w latach 2011-2012. W 2013 r. wpłynęły cztery wnioski o sfinansowanie szkoleń. Jedna osoba niepełnosprawna ubiegająca się o szkolenie pn. „pracownik ochrony osób i mienia” otrzymała negatywne zaświadczenie lekarskie – PUP odmówił jej skierowania na to szkolenie i zaproponował inny rodzaj szkolenia, ale osoba ta nie wyraziła zainteresowania. Na koniec 2013 r. nie stwierdzono niezadowolonych wniosków o pomoc osób niepełnosprawnych. Nie stwierdzono również w badanym okresie wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia z powodu błędów formalnych lub merytorycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 204-205, 300)

1.4. Celem głównym strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Zamość, spójnym z samorządowym programem działań na rzecz osób niepełnosprawnych Miasta Zamość, jest efektywny system wsparcia osób niepełnosprawnych. Dotyczy on głównie aktywizacji zawodowej tych osób poprzez wielowymiarowe wsparcie na rynku pracy. Z tego względu największe kwoty przeznaczono na refundacje kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. Jak wynika z dotychczasowych analiz są to najbardziej efektywne formy aktywizacji osób niepełnosprawnych stosowane w PUP. W badanym okresie, w związku z niepełnym niewykorzystaniem środków na zorganizowanie szkoleń dla osób niepełnosprawnych, dwukrotnie Uchwałą Rady Miejskiej w Zamościu przesuwano powyższe kwoty na inne zadania (rok 2011- kwota 380 zł, rok 2013- kwota 571zł) z przeznaczeniem na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze realizowane przez Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu.

(dowód: akta kontroli, str. 301)

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

2.1. Na koniec 2010 r. liczba bezrobotnych niepełnosprawnych z powiatu grodzkiego wynosiła 298, co stanowiło 6,3% ogółu bezrobotnych (4715) zarejestrowanych w PUP. Na koniec 2013 r. liczba bezrobotnych niepełnosprawnych wzrosła do 411 (8,3% ogółu bezrobotnych). W latach 2011-2013 liczba osób niepełnosprawnych włączonych do ewidencji PUP wyniosła

ogółem 1.077, a liczba osób wyłączonych 992. Wyłączenia z ewidencji dotyczyły następującej liczby osób, w wyniku: podjęcia pracy – 358, podjęcia działalności gospodarczej – 11, rozpoczęcia stażu – 70, rozpoczęcia szkolenia – 40, rezygnacji lub niepotwierdzenia gotowości do podjęcia pracy – 151, utraty statusu osoby niepełnosprawnej – 179, innych sytuacji (m.in. zgony, zmiany miejsca zamieszkania lub zameldowania, nabycie prawa do emerytury lub renty). W badanym okresie PUP dysponował 528 ofertami dla osób niepełnosprawnych, z tego propozycją pracy objęto 1012 osób, w ramach których zatrudnienie podjęło 358 osób niepełnosprawnych z powiatu grodzkiego i 91 osób z powiatu zamojskiego – ogółem 449 osób. Na koniec 2013 r. liczba niezrealizowanych ofert dla osób niepełnosprawnych wyniosła 79.

(dowód: akta kontroli, str. 303-304)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor PUP podał, że oferty pracy zgłaszane przez pracodawców w przeważającej większości są ofertami otwartymi zamieszczanymi na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicach ogłoszeń umieszczonych na korytarzach budynku, co powoduje, że dostęp do ofert mają również osoby nie figurujące w ewidencji PUP, które w wyniku kontaktu z pracodawcą podejmują zatrudnienie. Poza tym w ewidencji tut. Urzędu nie było zarejestrowanych osób niepełnosprawnych o oczekiwanych przez pracodawców kwalifikacjach (np. pracownik ochrony z licencją) i zarazem spełniających (pomimo posiadanego stopnia i rodzaju niepełnosprawności) wymagania zdrowotne. Zdarza się, że część pracodawców w trakcie realizacji oferty rezygnuje z zatrudnienia na zgłoszonym stanowisku pracy osoby niepełnosprawnej zatrudniając na tym stanowisku osobę bezrobotną bez orzeczonego stopnia niepełnosprawności. Około 40 % ofert pracy pochodzi od pracodawców, którzy wielokrotnie po rezygnacji pracy przez kolejne osoby niepełnosprawne, zgłaszają oferty zatrudnienia dotyczące tych samych stanowisk pracy. Zniechęca to osoby poszukujące zatrudnienia do ponownego kontaktu i podjęcia pracy u pracodawcy, u którego występuje duża rotacja w zatrudnianiu pracowników. Powodem niezrealizowania ofert jest również bierna postawa bezrobotnych i poszukujących pracy z niepełnosprawnością. Taka postawa spowodowana jest między innymi długotrwałym poszukiwaniem pracy, niskimi kwalifikacjami, zniechęceniem bezskutecznością poszukiwania pracy, niskimi wynagrodzeniami oferowanymi przez pracodawców, a także preferowaniem przez pracodawców zatrudnienia na umowy cywilnoprawne.

(dowód: akta kontroli, str. 308)

W celu pomiaru skuteczności poszczególnych rodzajów udzielonej pomocy PUP na bieżąco monitorował wszystkie zawarte umowy poprzez m.in.: egzekwowanie od osób prowadzących działalność gospodarczą zaświadczeń z ZUS o przebiegu ubezpieczeń społecznych i zaświadczeń z Urzędu Skarbowego o rejestracji ewidencji działalności gospodarczej; egzekwowanie od pracodawców w okresach kwartalnych dokumentów potwierdzających zatrudnianie skierowanych osób bezrobotnych (deklaracji ZUS RCA i ZUS RSA).

W PUP obsługą osób niepełnosprawnych zajmuje się jeden pośrednik pracy-doradca klienta, który podczas bezpośrednich rozmów poznaje kwalifikacje, doświadczenie zawodowe oraz sytuację i oczekiwania tych osób. Propozycje pracy przekazywane są również telefonicznie, w tym przez sms. W latach 2011-2013 PUP zorganizował 26 giełd pracy dla pracodawców, w których uczestniczyło 287 osób niepełnosprawnych. Organizowano również targi pracy, do których zapraszano organizacje pozarządowe, zajmujące się aktywizacją społeczną i zawodową osób

niepełnosprawnych. Upowszechniano informacje o projektach adresowanych do osób niepełnosprawnych. PUP uczestniczył w spotkaniach informacyjnych z uczniami Szkoły Specjalnej w Zamościu i uczestnikami Warsztatów Terapii Zajęciowej, podczas których udzielano informacji dotyczących m.in. sposobu rejestracji w Urzędzie Pracy oraz aktywności związanej z poruszaniem się po lokalnym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 301-302, 305-307)

2.2. Wykorzystanie w latach 2011-2013 środków na realizację poszczególnych rodzajów zadań dofinansowanych z PFRON oraz z innych źródeł w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym i uzyskane w tym zakresie efekty przedstawiają się następująco:

- w 2011 roku wydatki PUP wyniosły ogółem 389.799 zł, z tego ze środków: przekazanych według algorytmu PFRON – 286.583 zł, EFS - 93.112 zł i FP - 10.104 zł;
 - w ramach środków PFRON wydatki dotyczyły: zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy (art. 26e ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych) – 160.000 zł; jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej (art. 12a ww. ustawy) – 110.000. zł; zwrotu wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy (art. 11 ww. ustawy) – 5.619 zł; finansowania szkoleń organizowanych przez kierownika PUP (art. 40 ww. ustawy) – 4.000 zł; obsługi realizacji ww. zadań – 6.964 zł. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęło pięć osób niepełnosprawnych. Cztery osoby otrzymały jednorazowe dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ze zwrotu wydatków na instrumenty i usługi pracy skorzystało sześciu niepełnosprawnych. W szkoleniach uczestniczyło sześć osób, ale żadna z tych osób nie podjęła zatrudnienia,
 - ze środków EFS wydatki dotyczyły: finansowania szkoleń według art. 40 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy⁵ - 6.696 zł; odbycia staży w miejscu pracy (art. 53 ww. ustawy) – 50.416 zł; jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (art. 46 ww. ustawy) – 36.000 zł. Szkoleniem objęto cztery osoby. Z odbycia staży w miejscu pracy skorzystało dziewięć osób niepełnosprawnych. Dwie osoby niepełnosprawne otrzymały jednorazowe dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
 - z FP wydatki dotyczyły: finansowania szkoleń (art. 40 ustawy o promocji zatrudnienia) -1.046 zł; odbycia staży w miejscu pracy (art. 53 ww. ustawy) – 9.058 zł. Szkoleniem objęto jedną osobę. Staże w miejscu pracy odbyły dwie osoby niepełnosprawne;
- w 2012 roku wydatki PUP wyniosły ogółem 998.029 zł, z tego ze środków: przekazanych według algorytmu PFRON – 553.484 zł, programu PFRON – 256.250 zł, EFS - 121.577 zł i FP – 66.718 zł;
 - w ramach środków wg algorytmu PFRON wydatki dotyczyły: zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy 440.000. zł; jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej – 90.000 tys. zł; zwrotu wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy – 5.000 zł; finansowania szkoleń 5.000 zł; obsługi realizacji ww. zadań – 13.484 zł. W ramach refundacji kosztów

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm. („ustawa o promocji zatrudnienia”).

- wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęło 11 osób niepełnosprawnych. Trzy osoby niepełnosprawne otrzymały jednorazowe dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ze zwrotu wydatków na instrumenty i usługi pracy skorzystało pięciu niepełnosprawnych. W szkoleniach uczestniczyło pięć osób, ale nikt z nich nie podjął zatrudnienia,
- w ramach realizacji ze środków PFRON projektu pn. *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych poprzez tworzenie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP Zamość* wydatkowano 250.000 zł na zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy i 6.250 zł na sfinansowanie kosztów obsługi realizowanych w tym zakresie zadań. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęło pięć osób niepełnosprawnych,
 - ze środków EFS wydatki dotyczyły odbycia staży w miejscu pracy (114.863 zł) i prac interwencyjnych (6.714 zł). Z odbycia staży w miejscu pracy skorzystało 17 osób niepełnosprawnych. Dwie osoby niepełnosprawne skorzystały z prac interwencyjnych,
 - z FP wydatki dotyczyły: finansowania szkoleń - 14.333 zł; odbycia staży w miejscu pracy – 11.590 zł; refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 36.000 zł.; prac interwencyjnych – 4.795 zł. Szkoleniami objęto sześć osób. Z odbycia staży w miejscu pracy skorzystały cztery osoby niepełnosprawne. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęły dwie osoby niepełnosprawne. Pracami interwencyjnymi objęto dwie osoby;
- w 2013 roku wydatki PUP wyniosły ogółem 832.270 zł, z tego ze środków: przekazanych według algorytmu PFRON – 260.758 zł, programu PFRON – 123.000 zł, EFS - 282.910 zł i FP – 165.602 zł;
- w ramach środków wg algorytmu PFRON wydatki dotyczyły: zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy 185.000 zł; jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej – 60.000 tys. zł; zwrotu wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy – 4.473 zł; finansowania szkoleń 4.955 zł; kosztów obsługi realizacji ww. zadań – 6.330 zł. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęło pięć osób niepełnosprawnych. Dwie osoby otrzymały jednorazowe dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ze zwrotu wydatków na instrumenty i usługi pracy skorzystało trzech niepełnosprawnych. W szkoleniach uczestniczyły trzy osoby, z tego dwie podjęły pracę w okresie trzech miesięcy po ukończeniu szkolenia,
 - w ramach realizacji ze środków PFRON projektu pn. *Punkt zwrotny aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych z Miasta Zamościa* wydatkowano 120.000 zł na zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy i 3.000 zł na sfinansowanie kosztów obsługi realizowanych w tym zakresie zadań. Zatrudnienie podjęły trzy osoby niepełnosprawne,
 - ze środków EFS wydatki dotyczyły: szkoleń - 6.333 zł; odbycia staży w miejscu pracy - 184.494 zł; zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 84.000 zł; i prac interwencyjnych - 8.083 zł. Szkoleniem objęto trzy osoby. Z odbycia staży w miejscu pracy skorzystały 24 osoby niepełnosprawne. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudniono cztery osoby. Dwie osoby niepełnosprawne objęto pracami interwencyjnymi,

- z FP wydatki dotyczyły: finansowania szkoleń 29.817 zł; odbycia staży w miejscu pracy – 49.533 zł; refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 74.000 zł.; prac interwencyjnych – 12.252 zł. Szkoleniem objęto 12 osób. Z odbycia staży w miejscu pracy skorzystało 14 osób. W ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy zatrudnienie podjęły cztery osoby niepełnosprawne. Pracami interwencyjnymi objęto trzy osoby.

(dowód: akta kontroli, str. 141-199)

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.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 na wyposażenie stanowisk pracy PUP wydatkował ze środków PFRON ogółem 1.155 tys. zł na utworzenie 29 miejsc pracy. Przeciętna wysokość przyznanych środków odpowiadająca kosztowi utworzenia stanowiska pracy wynosiła w tym okresie 39.827 zł (w 2011 r. - 32.000 zł, w 2102 r. – 43.125 zł, w 2013 r. - 38.125 zł).

Jednorazowe środki PFRON na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2011-2013 otrzymało dziewięć osób niepełnosprawnych na ogólną kwotę 260 tys. zł. Przeciętna wysokość przyznanych osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie tej działalności wynosiła 28.899 zł (w 2011 r. – 27.500 zł, w 2102 r. – 30.000 zł, w 2013 r. – 30.000zł).

W celu podniesienia kwalifikacji zwiększających szansę na zatrudnienie w latach 2011-2013 w szkoleniach finansowanych ze środków PFRON uczestniczyło 14 osób niepełnosprawnych. Ogólna kwota wydatków wraz z przysługującymi stypendiami wyniosła 29.048 zł. Przeciętny koszt na osobę uczestniczącą w szkoleniach wyniósł 2.074 zł (w 2011 r. – 1.603 zł, w 2102 r. – 2.000 zł, w 2013 r. – 3.143 zł). Z ogólnej liczby (14) przeszkolonych osób niepełnosprawnych, dwie osoby (14,3 %) biorące udział w szkoleniu w 2013 r. podjęły zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 138-139)

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.

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

Opis stanu faktycznego

Skontrolowano trzy umowy⁶ zawarte na największe kwoty (po 50 tys. zł) i dotyczące zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych, na podstawie art. 26e ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Dotyczyło to wniosków zgłoszonych przez pracodawców do PUP⁷. Analiza dokumentacji w tym zakresie wykazała, że tryb postępowania przy udzieleniu ww. pomocy był zgodny z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁸, tj. m.in.:

- osoby zatrudnione na podstawie umowy były zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne albo poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu (art. 26e ust. 1 ww. rozporządzenia);
- wnioski dotyczące zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy zostały prawidłowo sporządzone i sprawdzone pod względem rachunkowym i formalnym (§ 4 ust. 1)
- dokonano zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji (§ 6 ust. 2 pkt 2 lit. g),
- dokonywano weryfikacji prawidłowości realizacji warunków umowy przez pracodawcę (§ 6 ust. 2 pkt 1 lit. b) poprzez kontrolę przedkładanych zestawień poniesionych kosztów z dołączonymi dowodami zakupu i zapłaty (faktury i rachunki) oraz poprzez kontrolę dokonanych zakupów w siedzibie działalności. Pracodawcy zostali zobowiązani do przedkładania w okresach kwartalnych deklaracji ZUS ZUA i ZUS RECA,
- przedstawiono 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 (jw. § 7 ust. 1),
- refundacja obejmowała udokumentowane koszty zakupu stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej po zawarciu umowy (§ 2 ust. 2 ww. rozporządzenia i art. 26e ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych),
- zwrot kosztów poprzedziło uzyskanie 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 (art. 26e ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli, str. 68-73)

Ustalone nieprawidłowości

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

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

Ocena częściowa

⁶ Umowy o numerach: 6/WPP/2012; 7/WPP/2012; 8/WPP/2012.

⁷ W badanym okresie PUP w Zamościu nie był pracodawcą dla osób niepełnosprawnych.

⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 317 ze zm.

5. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2011-2013 przekazywane według algorytmu środki PFRON były wydatkowane w PUP na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Miejskiej w Zamościu, o których mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 34-53 i 54-65)

5.2. W latach 2011-2013 Wydział Kontroli PFRON nie prowadził w PUP kontroli wydatkowania środków tego Funduszu na realizację ustawowych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w powiecie grodzkim. Kontrola w tym zakresie została przeprowadzona w 2011 r., ale dotyczyła zadań realizowanych na rzecz osób niepełnosprawnych w powiecie zamojskim.

(dowód: akta kontroli, str. 66-67)

5.3. Skontrolowano pięć umów (o największych kwotach), zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta Zamość a pracodawcami i osobami niepełnosprawnymi, z tego dwie umowy⁹ (po 50 tys. zł) dotyczące zwrotu kosztów z tytułu wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej i trzy umowy¹⁰ (po 30 tys. zł) w zakresie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zapisy w zawartych umowach zawierały wszystkie postanowienia określone w § 6 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej i w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni produkcyjnej¹¹. Urząd Pracy zgodnie z wymogami wynikającymi z § 14 ust.2 pkt 9-11 rozporządzenia MPiPS z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹² sprawował kontrolę wykorzystania środków PFRON, tj.:

- na potwierdzenie prowadzenia przez niepełnosprawnych działalności w okresie obowiązywania umowy dołączono do akt: wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, deklaracje ZUS ZUA, zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON, zaświadczenie z Urzędu Skarbowego o rejestracji w ewidencji gospodarczej. Po upływie 24 miesięcy na potwierdzenie prowadzenia działalności gospodarczej osoba niepełnosprawna dodatkowo przedkładała do wglądu księgi podatkowe założone dla prowadzonej działalności oraz oświadczenie, że w okresie prowadzenia działalności nie zawieszano i nie wyrejestrowywano jej. W przypadku pracodawców, na potwierdzenie zatrudnienia skierowanej osoby niepełnosprawnej w okresie obowiązywania umowy, do akt dołączono m.in. skierowanie do pracy, umowę o pracę z osobą niepełnosprawną, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, deklaracje zgłoszeniowe ZUS ZUA oraz ZUS RCA i ZUS RSA – przedkładane przez pracodawcę w okresach kwartalnych;

⁹ Umowy o numerach: 5/WRR/2012 i 9/WWR/2012.

¹⁰ Umowy o numerach: 1/PRRO/2012, 2/PFRON/2013 i 4/PFRON/2013.

¹¹ Dz. U. Nr 230, poz. 1403 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r. Nr 1190

- żądano i otrzymano dokumenty rozliczeniowe oraz dowody pokrycia udziału własnego w kosztach zadania. W czterech przypadkach kwota rozliczonego wkładu własnego była wyższa od deklarowanej, a w jednym przypadku osoba niepełnosprawna nie deklarowała udziału własnego, mimo tego faktyczny jej udział w kosztach wyniósł 113 zł;
- weryfikowano prawidłowość realizacji umowy poprzez analizę przedłożonego zestawienia poniesionych kosztów z dołączonymi dowodami zakupu i zapłaty (faktury i rachunki) oraz przeprowadzono kontrolę dokonanych zakupów w siedzibie działalności.

(dowód: akta kontroli, str. 128-137)

5.4. Sposób realizacji wydatków ze środków PFRON został uregulowany w zarządzeniu (Nr 350/2008) Prezydenta Miasta Zamość w sprawie zasad gromadzenia i wydatkowania środków przekazanych Miastu Zamość przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Procedury dotyczyły m.in. trybu opracowania planu finansowego i dokonywania zmian w planie wydatkowania środków na obsługę zadań PFRON.

(dowód: akta kontroli, str. 200-203)

W latach 2011-2013 PUP poniósł następujące wydatki związane z obsługą zadań PFRON, tj. odpowiednio: 6.963 zł, 19.734 zł i 9.330 zł, co stanowiło 2,5% wykorzystanych w tym zakresie środków i ich wysokość nie przekroczyła ww. progu ustalonego w § 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 powiatowym¹³. PUP opracowywał plany wydatków ze środków PFRON, prowadził w tym zakresie wyodrębnioną ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania RB-28s z wykonania planu wydatków budżetowych (w tym z wykorzystania środków PFRON). Ww. kwoty dotyczyły wypłaty dla stosownych pracowników dodatków specjalnych za zadania realizowane w ramach PFRON na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁴ oraz Zakładowego Regulaminu Wynagradzania Pracowników PUP w Zamościu. Dodatki wypłacane były po realizacji zadań finansowanych z PFRON i do wysokości poniesionych kosztów i stanowiły 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 216)

5.5. W przypadku udzielania pomocy w postaci jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej (art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych) PUP dokonywał weryfikacji prawidłowości realizacji warunków umowy poprzez porównanie przedłożonego zestawienia poniesionych kosztów z dołączonymi dowodami zakupu i zapłaty (faktury i rachunki) oraz poprzez kontrolę dokonanych zakupów w siedzibie działalności. Na potwierdzenie prowadzenia działalności w okresie obowiązywania umowy osoba niepełnosprawna dołączała do akt wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, deklaracje ZUS ZUA, zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON, zaświadczenie z Urzędu Skarbowego o rejestracji w ewidencji działalności gospodarczej. Po upływie 24 miesięcy na potwierdzenie prowadzenia działalności

¹³ Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.

gospodarczej osoba niepełnosprawna dodatkowo przedkładała do wglądu księgi podatkowe założone dla prowadzonej działalności oraz oświadczenie, że w okresie prowadzenia działalności nie zawieszała i nie wyrejestrowywała jej. W badanym okresie PUP nie udzielał, ze środków PFRON dofinansowania do oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie działalności gospodarczej, albo prowadzenie własnego lub dzierżawionego gospodarstwa rolnego.

W badanym okresie PUP nie zlecał zewnętrznym podmiotom wykonania zadań finansowanych ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli, str.140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- wszystkie analizowane umowy (w pkt. 5.3. niniejszego wystąpienia) nie zawierały zapisu dotyczącego zobowiązania do przedłożenia Urzędowi Pracy dokumentów rozliczeniowych oraz dowodu pokrycia udziału własnego w kosztach zadania, co było niezgodne z postanowieniami określonymi w § 14 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Brak stosownego zapisu w umowach nie powodował negatywnych skutków. Umowy zostały zrealizowane, pracodawcy i osoby niepełnosprawne przedłożyli dokumenty rozliczeniowe i dowody pokrycia wkładu własnego (patrz pkt 4. wystąpienia).

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor PUP podał m.in. że (...) *w celu wyeliminowania nieprawidłowości Urząd Pracy wprowadził do nowych umów zapis zobowiązujący pracodawców i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą do rozliczenia i dokumentowania deklarowanego wkładu własnego. Ponadto jeszcze w tym roku bieżącym rozpoczniemy procedurę wprowadzania zmian do „Zasad dotyczących przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej”, do których zostanie wpisany zapis dotyczący obowiązku rozliczania wkładu własnego przez pracodawców oraz osoby rozpoczynające działalność gospodarczą.*

(dowód: akta kontroli, str. 206-215)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z usunięciem nieprawidłowości w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania wniosku pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵ 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.

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 13 października 2014 r.

Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.