



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-013-06/2014
P/14/047

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/047 – Wykorzystanie przez samorzady powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90987 z dnia 4 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Powiatowy Urząd Pracy, ul. Wolności 29a, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: „Urząd”; „PUP”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Pawlak-Kornacka, Dyrektor Urzędu

(dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, wykorzystanie przez Urząd środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym przez NIK okresie (2011-2013), rzetelnie ustalano zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy, udzielanej osobom niepełnosprawnym bezrobotnym lub poszukującym pracy, finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Stosowane metody pomiaru realizacji zadań sfinansowanych ze środków PFRON, umożliwiały porównanie skuteczności poszczególnych działań oraz realizujących je podmiotów. W Urzędzie przestrzegano norm prawnych przy udzielaniu pomocy ze środków PFRON oraz rzetelnie sprawdzano wykorzystanie tych środków przez ich beneficjentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie 2010-2013, liczba pracowników PUP ogółem, zajmujących się aktywizacją osób bezrobotnych, wynosiła w poszczególnych latach² odpowiednio: 51; 49; 52; 50. Natomiast liczba osób bezrobotnych/poszukujących pracy, zarejestrowana w poszczególnych latach, wynosiła odpowiednio: 7.442/118; 6.536/85; 7.042/97; 6.628/94. Liczba osób bezrobotnych (w tym osób niepełnosprawnych) przypadająca w latach 2010-2013 na jednego pracownika Urzędu wynosiła odpowiednio: 146; 133; 135; 133. Żadnemu pracownikowi nie powierzono w zakresie czynności i obowiązków wyłącznie zadań związanych z rehabilitacją zawodową i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Liczba

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

² Według stanu na dzień 31 grudnia: 2010 r.; 2011 r.; 2012 r.; 2013 r.

pracowników PUP w latach 2010-2013, którym w zakresach czynności i obowiązków m.in. powierzono: identyfikowanie potrzeb osób niepełnosprawnych (bezrobotnych, poszukujących pracy); zaspokajanie potrzeb osób niepełnosprawnych; monitorowanie sposobu wykorzystania udzielonej pomocy, wynosiła odpowiednio: 13; 13; 16; 17. Liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych/poszukujących pracy, zarejestrowanych w poszczególnych latach, wynosiła odpowiednio: 431/79; 427/53; 447/78; 486/66. Liczba osób niepełnosprawnych ogółem, którym PUP w poszczególnych latach 2010-2013 udzielił pomocy w zakresie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, wynosiła odpowiednio: 542; 500; 388; 645.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Rada Powiatu Ostrowskiego uchwaliła³ w dniu 26 czerwca 2008 r. program „Promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w Powiecie Ostrowskim w latach 2008-2013” (dalej – „Powiatowy program”). W części Programu powiatowego, dotyczącej „Wsparcia osób niepełnosprawnych, rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych” (cel 4 tego programu), m.in. zaplanowano działania na rzecz osób niepełnosprawnych mające zaspokoić potrzeby tej grupy społecznej „we wszystkich obszarach życia”⁴. Wcześniej, Rada Powiatu Ostrowskiego przyjęła⁵ „Strategię rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Ostrowskiego na lata 2007-2013” (dalej „Strategia rozwiązywania problemów społecznych”). W Strategii rozwiązywania problemów społecznych, w rozdziale III. Rehabilitacja zawodowa i zatrudnianie osób niepełnosprawnych, m.in. przewidziano następujące zadanie: „zwrot kosztów zatrudnienia opiekuna osoby niepełnosprawnej” (zadanie nr 2). Natomiast w Powiatowym programie, przekazanym przez Zarząd Powiatu Ostrowskiego do wykonania Dyrektorowi Urzędu, nie wskazano tego zadania oraz nie określono działań prowadzących do jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-19, 20-34)

W kontrolowanym okresie Powiatowy program nie był modyfikowany, aktualizowany, bądź dostosowywany odpowiednio do zmieniających się warunków, w których funkcjonowały osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185)

Dyrektor Urzędu podała, że „nie inicjowano zmian do programu „Promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy w Powiecie Ostrowskim w latach 2008-2013”. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie ulegała zasadniczo żadnym zmianom w zakresie wprowadzania nowych instrumentów czy zasad finansowania już istniejących, ani też nie powodowała zasadniczych zmian związanych z usługami świadczonymi wobec klientów Urzędu. Nie było zatem podstaw do modyfikowania realizowanego programu”.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185)

³ Uchwała Rady Powiatu Ostrowskiego nr XVIII/121/2008

⁴ Wsparcie osób niepełnosprawnych zaplanowano zrealizować poprzez podejmowanie m.in. następujących działań: wyrównywanie szans na lokalnym rynku pracy poprzez skuteczną politykę zatrudnienia osób z różnym stopniem niepełnosprawności; promowanie osób niepełnosprawnych, zwiększenie świadomości społecznej w zakresie rozumienia potrzeb osób niepełnosprawnych; podniesienie aktywności zawodowej i społecznej, pokonywanie barier wejścia / powrotu na rynek pracy (m.in. poradnictwo zawodowe); podniesienie kwalifikacji zawodowych poprzez uczestnictwo w różnorodnych szkoleniach; wsparcie finansowe na rozwój subsydiowanego zatrudnienia.

⁵ Uchwała Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 28 grudnia 2007 r. nr XIV/90/2007. W uzasadnieniu przyjęcia tej uchwały, Starosta Ostrowski m.in. podał, że przyjęta strategia będzie m.in. „podstawą do opracowywania powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia”.

Dyrektor Urzędu terminowo przekazywała Starostwu Powiatowemu w Ostrowie Wielkopolskim coroczne sprawozdania⁶ z realizacji Powiatowego programu (m.in. za 2011 r., 2012 r. i 2013 r.), w których m.in. przedstawiono podjęte działania na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia. Zarząd Powiatu Ostrowskiego przyjmował te sprawozdania bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 35-76, 99, 185)

W Powiatowym programie nie określono hierarchii najważniejszych problemów (zagrożeń) w rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 31-34)

Według Dyrektora Urzędu, realizacja celu nr 4 Powiatowego programu „wpisuje się w działania minimalizowania skutków niepełnosprawności we wszystkich obszarach życia. Wsparcie osób niepełnosprawnych oraz zaplanowane działania wynikały z przeprowadzonej analizy ich sytuacji na podstawie danych zastanych czyli danych i opracowań statystycznych, następnie informacji płynących z wywiadów przeprowadzonych z klientami PUP oraz opinii pracowników będących na stanowiskach kluczowych mających bezpośredni kontakt z osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy oraz pracodawcami. Powiatowy Urząd Pracy będąc inicjatorem i autorem opracowanego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy nie widział potrzeby hierarchizowania problemów w rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę płaszczyznę rehabilitacji zawodowej zawsze będzie można zidentyfikować problemy potwierdzające niedoszacowanie wsparcia nakierowanego na aktywizowanie osób niepełnosprawnych. Równomierne działanie we wszystkich kierunkach jest więc niezbędne”.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185)

2. W Powiatowym programie m.in. podano⁷ liczbę ludności ogółem w powiecie ostrowskim – 158.329 oraz liczbę osób niepełnosprawnych – 23.555 (15%, co siódmy mieszkaniec Powiatu Ostrowskiego był osobą niepełnosprawną).

(dowód: akta kontroli str. 30)

Przy określaniu zapotrzebowania na poszczególne rodzaje pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym bezrobotnym lub poszukującym pracy, wykorzystywano coroczne sprawozdania z pracy Urzędu oraz badania lokalnego rynku pracy. Według Dyrektora Urzędu, instrumenty te „wskazywały jednoznacznie na formy cieszące się największym zainteresowaniem wśród klientów PUP, a mianowicie: staże, refundacje kosztów utworzenia stanowiska pracy, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz szkolenia. Były to jednocześnie najskuteczniejsze formy wsparcia. Ponadto popularność i atrakcyjność wskazanych form została potwierdzona w przeprowadzonych sondażach”.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185)

Ustalanie odpowiedniego rodzaju pomocy dla osób niepełnosprawnych, znajdowało odzwierciedlenie w zapotrzebowaniu zgłaszanym przez lokalnych pracodawców, bez których – według Dyrektora Urzędu - aktywizacja tej grupy osób byłaby bardzo utrudniona, a nawet niemożliwa. Na podstawie sygnałów płynących od

⁶ W corocznych sprawozdaniach m.in. podano, że Powiatowy program „został opracowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowie Wielkopolskim i pozytywnie zaopiniowany przez członków Powiatowej Rady Zatrudnienia” oraz że w ewidencji PUP (stan na dzień 31 grudnia 2007 r.) zarejestrowano ogółem 345 osób niepełnosprawnych, z tego 287 osób bezrobotnych i 58 osób poszukujących pracy.

⁷ Na podstawie danych statystycznych Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2002 r. „Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w powiecie ostrowskim”.

pracodawców i osób niepełnosprawnych oraz wpływających do Urzędu wniosków na poszczególne formy wsparcia, ustalano hierarchie udzielanej pomocy. W Urzędzie poddawano analizie poszczególne programy/instrumenty rynku pracy, uwzględniając, w wyniku tych analiz, zróżnicowane cele dostępnych form aktywizacji zawodowej⁸.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185-186)

Dokonując zapotrzebowania na poszczególne rodzaje pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym zarejestrowanym w Urzędzie, uwzględniano specyficzne cechy tej grupy osób, takie jak: uwarunkowania psychologiczne; relatywnie niską świadomość konieczności podnoszenia swoich kwalifikacji i dostosowania ich do zmieniających się warunków rynku pracy oraz stanu zdrowia, rzeczywistego i postrzeganego subiektywnie ale wpływającego na możliwość podjęcia zatrudnienia. Brano pod uwagę także czynniki zewnętrzne, do których Dyrektor Urzędu zaliczyła: stereotypowe nastawienie pracodawców do osób niepełnosprawnych i wynikającą z tego niższą liczbę ofert pracy dla tej grupy oraz gorszy dostęp do edukacji osób niepełnosprawnych. Przy określaniu zapotrzebowania na wskazane - w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹ (dalej: „ustawa o rehabilitacji”) - rodzaje pomocy, uwzględniano dane, przekazywane z poszczególnych stanowisk pracy w Urzędzie obsługujących osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 99, 185-186)

W ocenie Dyrektora Urzędu, rehabilitacja zawodowa jako główna forma przywrócenia osoby niepełnosprawnej do aktywności zawodowej sama w sobie stanowi skuteczną formę pomocy. Bez wsparcia finansowego ze strony PFRON osoby niepełnosprawne mają znacznie utrudnione znalezienie zatrudnienia, bowiem zawsze muszą konkurować z osobami zdrowymi o wolne miejsca pracy. Pracodawcy często oczekują od potencjalnych kandydatów oprócz konkretnych kwalifikacji, zdolności do wydajnej i efektywnej pracy, a osoby niepełnosprawne z uwagi na stan zdrowia, nie zawsze mogą tym oczekiwaniom sprostać. Poważnym problemem osób niepełnosprawnych jest niski poziom wykształcenia¹⁰, a często także brak wymaganych kwalifikacji. Dodatkowo czynnikiem wpływającym na małe zainteresowanie pracodawców osobami niepełnosprawnymi jest typ różnorodnych ograniczeń zdrowotnych wynikających z posiadanych orzeczeń oraz wygórowane oczekiwania i wymagania pracodawców ale i samych niepełnosprawnych (np. dostosowanie stanowiska, warunki socjalne, indywidualne traktowanie, wymiar czasu pracy). Dominujące ograniczenia zdrowotne osób niepełnosprawnych zaewidencjonowanych w PUP, dotyczą niesprawności ruchowej, chorób układu oddechowego oraz chorób psychicznych. O niewielkim zainteresowaniu zatrudnianiem osób niepełnosprawnych świadczy liczba zgłaszanych wolnych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w stosunku do liczby wszystkich zgłoszonych ofert. W 2011 r. do PUP wpłynęło ogółem 4.721 ofert pracy, w tym dla osób niepełnosprawnych – 208 (4,4%); w 2012 r. PUP odnotował ogółem 4.182 ofert pracy, w tym dla osób niepełnosprawnych – 181 (4,3%); w 2013 r. liczba ofert pracy ogółem wyniosła 5.004, w tym dla osób niepełnosprawnych – 187 (3,7%).

⁸ Tzn. jedne formy ze względu na bezpośredni związek z zatrudnieniem, zdecydowanie zmierzające do wzrostu zatrudnienia, natomiast drugie - bardziej skoncentrowane na realizacji funkcji socjalnych – pełniły inne ważne funkcje ekonomiczne i społeczne, a miarą ich sukcesu nie musiało być podjęcie pracy i skuteczność zatrudnieniowa.

⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

¹⁰ Według sporządzanych w PUP zestawień z danymi o strukturze osób niepełnosprawnych, m.in. poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu, liczba osób z wyższym wykształceniem w poszczególnych latach okresu 2010-2013, wyniosła odpowiednio: 9 (11% poszukujących pracy); 4 (8%); 14 (18%); 7 (11%).

Najczęściej osobom niepełnosprawnym proponowano stanowiska pracy nie wymagające szczególnych kwalifikacji zawodowych, takie jak: pracownik produkcyjny, sprzątaczką, dozorca, parkingowy, robotnik gospodarczy, sprzedawca czy pracownik ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 186-187, 197-200)

Podstawą ustalenia najważniejszych rodzajów pomocy w rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w badanym okresie 2011-2013, była głównie analiza wniosków składanych w poszczególnych latach oraz struktura osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w Urzędzie¹¹. Przy doborze form pomocy na rok następny, każdorazowo wykorzystywano skuteczność wcześniej wprowadzonych instrumentów. Analizując wpływające do Urzędu wnioski, brano pod uwagę w szczególności: przewidywane efekty ekonomiczne przedsięwzięcia, na które miały być przyznane środki; liczbę zarejestrowanych osób niepełnosprawnych¹², mogących otrzymać skierowanie do wykonywania określonych czynności zawodowych; popyt i podaż lokalnego rynku na dane przedsięwzięcie; kalkulację wydatków w przypadku tzw. samozatrudnienia; uprawnienia i kwalifikacje wnioskodawcy; wysokość środków własnych wnioskodawcy; limit środków przyznanych przez PFRON na rehabilitację zawodową; rodzaj tworzonego stanowiska pracy ze szczególnym uwzględnieniem zawodów nadwyżkowych ale i przeciwwskazań określonych w orzeczeniu lekarskim osoby kierowanej na wskazane miejsce i posiadanych przez kierowaną osobę predyspozycji do wykonywania oczekiwanych czynności zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 99, 186, 197-200)

3. W 2010 r. złożono łącznie 55 wniosków, o przyznanie środków na rehabilitację i zatrudnienie osób niepełnosprawnych ujętych w ewidencji PUP, z których 32 (58,2%) zostały zrealizowane. Spośród złożonych wniosków, cztery dotyczyły programu aktywizacji zawodowej absolwentów niepełnosprawnych „Junior” (zrealizowane w 100%); dwa wnioski dotyczyły odbycia stażu pracy na podstawie art. 11 ustawy o rehabilitacji (zrealizowane w 100%); 13 wniosków dotyczyło przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (art. 12a ustawy o rehabilitacji), z czego zrealizowano trzy wnioski (23,1%); w 21 wnioskach (zrealizowanych w 57%) ubiegano się o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (art. 26e ustawy o rehabilitacji), a 15 wniosków (11 zrealizowanych – 73,3%) dotyczyło szkolenia i przekwalifikowania osób niepełnosprawnych (art. 40 ustawy o rehabilitacji).

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

W latach 2011-2013, łączna liczba złożonych wniosków o przyznanie środków na rehabilitację i zatrudnienie osób niepełnosprawnych, wynosiła odpowiednio: 52; 56; 46, z których zrealizowano, odpowiednio: 32 (61,5%); 47 (83,9%); 27 (58,7%). Wnioski dotyczące: programu „Junior” zostały zrealizowane w każdym roku w 100% (odpowiednio: siedem wniosków; 13 i pięć wniosków); odbycia stażu pracy

¹¹ W sporządzonych w PUP zestawieniach „Struktura osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP stan na dzień” (w latach 2010-2013), ujęto takie dane jak liczba osób bezrobotnych niepełnosprawnych (razem i kobiet) oraz liczba osób niepełnosprawnych poszukujących pracy (razem i kobiet) w podziale na: czas pozostawania bez pracy w miesiącach; wiek; wykształcenie; staż pracy ogółem; miejsce zamieszkania (miasto, wieś); stopień niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany, lekki); liczba korzystających z poradnictwa zawodowego. Przykładowo: w latach 2011-2013, liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych oraz poszukujących pracy, którzy skorzystali w PUP z poradnictwa zawodowego wynosiła odpowiednio: 156 oraz 22; 70 oraz 12; 203 oraz 14. Najliczniejszą grupę niepełnosprawnych bezrobotnych stanowiły osoby w wieku od 45 do 54 lat, a ich liczba w poszczególnych latach badanego okresu wynosiła odpowiednio: 149; 135; 169. Ogólna liczba niepełnosprawnych poszukujących pracy ze znacznym, umiarkowanym i lekkim stopniem niepełnosprawności, w poszczególnych latach kształtowała się następująco i wynosiła odpowiednio: 8, 25, 20; 9, 55, 14; 12, 43, 11.

¹² W latach 2010-2013, liczba osób niepełnosprawnych poszukujących pracy wynosiła w poszczególnych latach odpowiednio: 118 (z tego nie pozostający w zatrudnieniu – 79); 85 (53); 97 (78); 94 (66).

zrealizowano w 100% jedynie w 2012 r., natomiast w 2011 r. - w 85,7% (siedem wniosków, sześć zrealizowano), w 2013 r. – w 33,3% (trzy wnioski, jeden zrealizowano). Liczba wniosków (na które w latach 2011-2013 przeznaczono najwięcej środków PFRON) o przyznanie wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, złożonych w poszczególnych latach, kształtowała się odpowiednio: 19 oraz 18; 11 oraz 24; 15 oraz 23. Natomiast w tej najliczniejszej grupie wniosków, liczba zrealizowanych wniosków wynosiła odpowiednio: osiem wniosków (42,1%) oraz 10 (56,0%); sześć (54,5%) oraz 20 (83,0%); pięć wniosków (33,3%) oraz 17 (70,0%).

(dowód: akta kontroli str. 177)

4. W badanym okresie największe kwoty ze środków PFRON przekazanych Powiatowi Ostrowskiemu w ramach algorytmu, Rada Powiatu Ostrowskiego przeznaczyła na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na dokonywanie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej. Było to zgodne z Powiatowym programem, w którym zapisano, że „aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych jest podstawowym wyzwaniem dla polityki zatrudnieniowej”.

(dowód: akta kontroli str. 30, 105-107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, rzetelne ustalenie zapotrzebowania na poszczególne formy udzielanej pomocy osobom niepełnosprawnym i prawidłowe dostosowanie zakresu realizowanych zadań do zdiagnozowanych potrzeb.

2. Stosowane metody pomiaru realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

1. Liczba pracowników PUP, którym w latach 2010-2013, w zakresach czynności i obowiązków powierzono m.in.: analizę i pomiar skuteczności poszczególnych rodzajów pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym oraz analizę osiągania ustawowych celów rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wynosiła odpowiednio: 10; 11; 14; 14.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

2. W wyniku udzielonego w 2010 r. wsparcia, polegającego na zrealizowaniu łącznie 32 wniosków, 19 osób niepełnosprawnych (59,4%) znalazło zatrudnienie. Zatrudniono dwie osoby (50%) spośród czterech osób, które zrealizowały program aktywizacji zawodowej absolwentów niepełnosprawnych „Junior”. Także dwie osoby (67%) dokonały samozatrudnienia, spośród trzech osób, którym przyznano środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy zatrudnili 12 osób (100%), a PUP zwrócił tym przedsiębiorcom koszty wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej. Żadna spośród czterech osób, w wyniku zastosowania programu „Junior” (dwie osoby) oraz szkolenia i przekwalifikowania (dwie osoby), nie uzyskała w 2010 r. awansu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 179-180)

W latach 2011-2013 liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych, w wyniku zrealizowanego programu aktywizacji „Junior” oraz po odbyciu stażu pracy, wyniosła odpowiednio: trzy osoby (43%) oraz jedna osoba (17%); osiem (62%) oraz pięć osób (71%); dwie osoby (40%) oraz żadna osoba nie została zatrudniona (0%). Liczby osób samozatrudnionych po uzyskaniu środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz osób zatrudnionych na stanowiskach pracy, których koszt

utworzenia został sfinansowany przez PUP, były równe liczbom przyznanych dotacji i kształtowały się w poszczególnych latach odpowiednio: osiem oraz 10; sześć oraz 20; pięć oraz 17. Żadna spośród 20 osób, w wyniku uczestniczenia w programie „Junior” (13 osób), odbyciu stażu pracy na podstawie art. 11 ustawy o rehabilitacji (sześć osób) oraz uczestnictwie w szkoleniu i przekwalifikowaniu na podstawie art. 40 ustawy o rehabilitacji (jedna osoba), nie uzyskała w latach 2011-2013 awansu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 179-180)

Liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy, którym PUP w latach 2010-2013¹³ udzielił pomocy w formie sfinansowania wydatków na instrumenty lub usługi rynku pracy (art. 11 ustawy o rehabilitacji), wynosiła odpowiednio: trzy; pięć; siedem; jedna osoba. Z tej liczby, liczba osób, które po uzyskaniu wsparcia wyrejestrowały się jako bezrobotne poszukujące pracy, wynosiła odpowiednio: żadna osoba; jedna osoba; jedna osoba; żadna osoba. Żadna z osób, którym w latach 2010-2013 udzielono wsparcia i które wyrejestrowały się jako bezrobotni poszukujący pracy, nie zarejestrowała się ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Liczba osób niepełnosprawnych, którym PUP w latach 2010-2013¹⁴ udzielił pomocy w formie przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wynosiła odpowiednio: trzy osoby; osiem; sześć; pięć osób. Z tej liczby, tylko jedna osoba w 2010 r. i jedna w 2012 r., po uzyskaniu wsparcia i wyrejestrowaniu się jako bezrobotne poszukujące pracy, zarejestrowały się ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 184)

Liczba osób niepełnosprawnych, na rzecz których PUP w latach 2010-2013¹⁵ dokonał zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na wyposażenie stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, wynosiła odpowiednio: 16; 19; 31; 25. Z tej liczby osób, po skorzystaniu z tego rodzaju wsparcia i wyrejestrowaniu jako bezrobotni, poszukujący pracy, zarejestrowało się ponownie w poszczególnych latach: 2010 r. – nikt; 2011 r. - dwie osoby; 2012 r. - sześć osób; 2013 r. - 12 osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Liczba osób niepełnosprawnych, którym PUP w latach 2010-2013¹⁶ udzielił pomocy w formie sfinansowania kosztów szkolenia i przekwalifikowania zawodowego, wynosiła odpowiednio: 11 osób; jedna osoba; jedna osoba; żadna osoba. Z tej liczby osób, po uzyskaniu wsparcia, wyrejestrowali się jako bezrobotni, poszukujący pracy tylko w dwóch latach: w 2010 r. – cztery osoby; w 2012 r. – jedna osoba. W pozostałych latach (2011, 2013) żadna osoba nie wyrejestrowała się. Żadna z osób po uzyskaniu wsparcia i wyrejestrowaniu się jako bezrobotna poszukująca pracy, nie zarejestrowała się ponownie w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 184)

3. W latach 2010-2013, na realizację zadań związanych z rehabilitacją zawodową i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, PUP wydatkował łącznie 3.587.406,10 zł pochodzących wyłącznie ze środków PFRON i Funduszu Pracy, z tego w 2010 r. – 696.856,47 zł (19,4% wydatków łącznych; 93,4% sfinansowanych przez PFRON

¹³ Według stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

a 6,6% przez Fundusz Pracy); w 2011 r. – 725.295,53 zł (20,2%; 88% PFRON, 12% Fundusz Pracy); w 2012 r. – 1.280.251,05 zł (35,7%; 92% PFRON, 8% Fundusz Pracy); w 2013 r. – 885.003,05 zł (24,7%; 93,2% PFRON, 6,8% Fundusz Pracy). Wydatki poniesione w 2012 r. były wyższe od wydatków w 2011 r. i w 2013 r. odpowiednio o 43,3% i 30,9%. W badanym okresie, żadne zadanie związane z rehabilitacją zawodową i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, nie było współfinansowane bądź finansowane z dochodów własnych Powiatu Ostrowskiego lub ze środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

W latach 2011-2013 Urząd wydatkował łącznie 2.252.691,90 zł środków PFRON przekazanych Powiatowi Ostrowskiemu według algorytmu¹⁷, z tego w 2011 r. – 569.630,57 zł (25,3% wydatków łącznych); w 2012 r. – 1.082.355,35 zł (48,0%); w 2013 r. – 600.705,98 zł (26,7%). Najwyższe kwoty z tego źródła środków publicznych, Rada Powiatu Ostrowskiego przeznaczyła na realizację dwóch zadań: przyznawanie osobom niepełnosprawnym środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej¹⁸, w 2011 r. – 231.865,00 zł (40,7%); w 2012 r. – 204.551,00 zł (18,9%); w 2013 r. – 149.999,73 zł (25,0%) oraz dokonywanie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej¹⁹, w 2011 r. – 300.000,00 zł (52,7%); w 2012 r. – 803.923,26 zł (74,3%); w 2013 r. – 440.375,94 zł (73,3%).

(dowód: akta kontroli str. 105-107)

W badanym okresie, PUP wypłacił łącznie 208.376,46 zł na realizację programu aktywizacji zawodowej absolwentów niepełnosprawnych „Junior”, z tego w 2011 r. – 68.597,75 zł (32,9% wydatków łącznych); w 2012 r. – 95.848,71 zł (46,0%); w 2013 r. – 43.930,00 zł (21,1%).

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

Na szkolenia i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych²⁰, w latach 2011-2013 PUP wydatkował łącznie 6.986,20 zł, z tego w 2011 r. – 2.217,12 zł (32% wydatków łącznych); w 2012 r. – 4.769,08 zł (68%); w 2013 r. – nie poniesiono wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

Uczestniczącym w 2013 r. w programie²¹ „Wyrównywanie różnic między regionami II”, Urząd dokonał zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, w łącznej kwocie 180.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowane metody pomiaru realizacji zadań z zakresu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, umożliwiające porównanie skuteczności udzielanej pomocy ze środków PFRON.

¹⁷ Algorytm ten określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.).

¹⁸ Forma wsparcia określona w art. 12a ustawy o rehabilitacji.

¹⁹ Forma wsparcia określona w art. 26e ustawy o rehabilitacji.

²⁰ Forma wsparcia określona w art. 40 ustawy o rehabilitacji.

²¹ Program PFRON „Wyrównywanie Różnic Między Regionami II” realizowany był m.in. w obszarze G – skierowanie do powiatów poza algorytmem dodatkowych środków na finansowanie zadań ustawowych dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Informacje o programie na stronie internetowej www.pfron.org.pl w zakładce „Programy i zadania PFRON”.

3. Przestrzeganie zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków publicznych

Opis stanu faktycznego

1. Wydatki publiczne ze środków PFRON, w łącznej kwocie 208.000,00 zł, dokonane na podstawie sześciu zawartych umów²², zostały poniesione na cele i w wysokościach ustalonych przez Radę Powiatu Ostrowskiego. Wydatków dokonano w sposób celowy i oszczędny²³, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Było to zgodne z art. 44 ust. 1 i 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 101-104, 105-107, 108-110, 111-176)

2. Koszt (wydatek w zł) przypadający na uzyskanie 1 miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej po odbyciu stażu²⁵ w ramach programu „Junior”, wynosił w poszczególnych latach 2010-2013 odpowiednio: 10.542,63; 10.806,20 (wzrost o 2,5% w porównaniu do roku poprzedniego); 11.730,20 (wzrost o 8,6%); 13.037,13 (wzrost o 11,1%).

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Dyrektor Urzędu podała, że „wysokość wydatków poniesionych na rehabilitację zawodową w ramach programu JUNIOR uzależniona była od czasu realizacji samego programu, z którego wynikała długość odbywanego stażu (od 3 do 7 miesięcy) oraz od wysokości przyjętych przez jego organizatora stawek, kwot i wskaźników obowiązujących w danym roku realizacji programu, to jest wysokości najniższego wynagrodzenia wskazanego przez Oddział PFRON w Poznaniu i wysokości wypłaconego stypendium stażowego osobie niepełnosprawnej. Na koszt jednego miejsca stworzonego dla stażysty, składają się dodatkowo: świadczenie na rehabilitację zawodową niepełnosprawnego²⁶; premia dla pracodawcy²⁷; premia dla doradcy zawodowego²⁸ za sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym stażystą. Różnica w wysokości kosztu utworzenia 1 miejsca dla stażysty, odnotowywana w poszczególnych latach, była również wynikiem waloryzacji zasiłku dla bezrobotnego, z którego wylicza się wysokość stypendium stażowego dla uczestnika programu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁹, stypendium to wynosi 120% kwoty zasiłku”.

(dowód: akta kontroli str. 194, 195)

²² Objęte badaniem NIK umowy, opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego: pkt 4. Przestrzeganie regulacji prawnych w zakresie dotyczącym trybów i zasad udzielania pomocy beneficjentom i pkt 5. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom.

²³ W postępowaniu zakończonym zawarciem umowy nr 6N/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r., pracodawca wnioskował o dokonanie zwrotu kosztów związanych z wyposażeniem stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej w kwocie 50.000,00 zł, w wyniku negocjacji uzgodniono kwotę 40.000,00 zł; w postępowaniu zakończonym zawarciem umowy nr 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r., pracodawca wnioskował o kwotę 40.000,00 zł, a przyznano do zrefundowania kwotę 37.000,00 zł; w postępowaniu zakończonym podpisaniem umowy nr 4N/2013 z dnia 31 października 2013 r., pracodawca wnioskował o kwotę 37.000,00 zł, a dokonano zwrotu kwoty 36.000,00 zł.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁵ W poszczególnych latach 2010-2013, liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych po odbyciu stażu w ramach programu „Junior”, wynosiła odpowiednio: 2; 3; 8; 2.

²⁶ Uzależnione od stopnia niepełnosprawności osoby skierowanej: 30% - najniższego wynagrodzenia dla osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, 40% - najniższego wynagrodzenia dla osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i 50% - najniższego wynagrodzenia dla osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

²⁷ Uzależniona od stopnia niepełnosprawności osoby skierowanej wynosząca: 10% najniższego dla osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, 20% dla osoby z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dla absolwentów szkoły specjalnej

²⁸ Jest stała i wynosi 10% najniższego wynagrodzenia.

²⁹ Art. 53 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j., Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

Koszt (wydatek w zł) przypadający na uzyskanie jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej po uzyskaniu jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej³⁰, wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 29.082,96; 28.983,13 (spadek o 0,3% w porównaniu do roku poprzedniego); 34.091,84 (wzrost o 17,6%); 29.999,95 (spadek o 12%).

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Koszt (wydatek w zł) przypadający na uzyskanie jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej w wyniku wsparcia udzielonego przedsiębiorcom na wyposażenie stanowiska pracy³¹, wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 41.166,67; 30.000,00 (spadek o 27,1% w porównaniu do roku poprzedniego); 40.196,16 (wzrost o 34%); 36.492,70 (spadek o 9,2%).

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych przyniosło efekty w postaci zatrudnienia tych osób tylko w 2010 r. i 2012 r. Koszt (wydatek w zł) przypadający na uzyskanie jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej w wyniku szkolenia zorganizowanego przez Dyrektora Urzędu³², wynosił: w 2010 r. – 8.226,21; w 2012 r. – 4.769,08 (taniej o 42%).

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Odbycie stażu przez osoby niepełnosprawne w latach 2010-2013 (wsparcie z art. 11 ustawy o rehabilitacji), doprowadziło do zatrudnienia jednej osoby w 2011 r. oraz pięciu osób w 2012 r. Koszt (wydatek w zł) przypadający na uzyskanie jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej po zastosowaniu tego rodzaju wsparcia wyniósł odpowiednio: 5.777,08; 4.362,82 (taniej o 24,5%). W 2010 r. i 2013 r. pomimo poniesionych wydatków, odpowiednio: 12.116,80 zł (dla 2 osób) i 10.330,31 zł (dla 1 osoby), żadna z tych osób niepełnosprawnych nie znalazła zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 101-104, 179-180)

3. W latach 2011-2013, sfinansowano ze środków PFRON koszty obsługi realizowanych zadań, w wysokości faktycznie poniesionej³³, nie przekraczającej 2,5% środków wykorzystanych na realizację tych zadań³⁴. Było to zgodne z wymogiem określonym w art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 105-107, 188-193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie zasad obowiązujących przy wydatkowaniu środków publicznych na skontrolowane zadania z zakresu zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

³⁰ W poszczególnych latach badanego okresu, liczba osób niepełnosprawnych samozatrudnionych po uzyskaniu jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wynosiła odpowiednio: 3; 8; 6; 5.

³¹ Liczba osób niepełnosprawnych, zatrudniona w poszczególnych latach 2010-2013, w wyniku udzielonego przedsiębiorcom wsparcia w postaci zwrotu kosztu wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, wynosiła odpowiednio: 12; 10; 20; 17.

³² W 2010 r. zatrudnienie znalazły 2 osoby, a w 2012 r. – 1 osoba.

³³ W 2011 r. był to koszt w wysokości 14.240,76 zł; w 2012 r. – 27.058,88 zł; w 2013 r. – 15.017,65 zł, co odpowiadało 2,5% kwoty wydatków poniesionych na realizację zadań z zakresu zatrudnienia i rehabilitacji sfinansowanych ze środków PFRON przyznanych Powiatowi Ostrowskiemu na podstawie algorytmu. Ustalając koszty obsługi realizowanych zadań, uwzględniano: udział kosztów wynagrodzenia z pochodnymi pracowników uczestniczących w przygotowaniu i realizowaniu zadań oraz udział kosztów materiałów biurowych.

³⁴ W 2011 r. wykorzystano kwotę 569.630,57 zł; w 2012 r. – 1.082.355,35 zł, w 2013 r. – 600.705,98 zł, które opisano w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

4. Przestrzeganie regulacji prawnych w zakresie dotyczącym trybów i zasad udzielania pomocy beneficjentom

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2013, Dyrektor Urzędu zawarła z przedsiębiorcami 42 umowy o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, na łączną kwotę 1.544.299,20 zł, pochodzącą ze środków uzyskanych przez Powiat Ostrowski w ramach algorytmu, z tego: w 2011r. – 300.000,00 zł (10 umów); w 2012 r. – 803.923,26 zł (o 168% więcej niż w 2011 r.) na sfinansowanie 21 umów; w 2013 r. – 440.375,94 zł (o 45% mniej niż w 2012 r.) na sfinansowanie 11 umów. Ponadto, w 2013 r. w wyniku realizacji programu „Wyrównywanie szans między regionami II”, Dyrektor Urzędu zawarła z przedsiębiorcami pięć umów o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej na łączną kwotę 180.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

2. W toku kontroli NIK sprawdzono trzy umowy³⁵ (7% zawartych umów), na podstawie których PUP dokonał zwrotu przedsiębiorcom kosztów wyposażenia trzech stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, w łącznej kwocie 113.000,00 zł (9,0% środków PFRON przekazanych Powiatowi Ostrowskiemu według algorytmu i wydatkowanych w latach 2012-2013 na realizację zadań określonych w art. 26e ustawy o rehabilitacji). We wnioskach o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, nie zamieszczono potwierdzenia ich sprawdzenia przez starostę pod względem rachunkowym oraz formalnym³⁶. W ocenie NIK, nie miało to jednak wpływu na realizację tych wniosków³⁷. PUP informował pracodawców o rozpatrzeniu wniosków i wzywał ich do negocjacji, które zakończyły się w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania (§ 5 ust. 3 rozporządzenia). Umowy z pracodawcami zostały zawarte w terminie 14 dni od zakończenia negocjacji warunków umów (§ 6 ust. 1). Pracodawcy przedstawili Dyrektorowi Urzędu dokumenty wymagane w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Dyrektor Urzędu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia przez przedsiębiorców danych dokumentów, występowała do Państwowej Inspekcji Pracy z wnioskiem o wydanie opinii o przystosowaniu stanowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na wyposażonym stanowisku pracy. PUP terminowo refundował koszty wyposażenia stanowisk pracy, przekazując środki na rachunek bankowy wskazany we wniosku (§ 9 rozporządzenia). W imieniu Starosty Ostrowskiego powyższe czynności wykonywała Dyrektor Urzędu na podstawie udzielonego upoważnienia³⁸. Zwrotowi podlegały koszty wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, poniesione przez

³⁵ Umowa nr 6N/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r. na kwotę 40.000,00 zł z tytułu wyposażenia dla osoby niepełnosprawnej stanowiska pracy (kierowca); umowa nr 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. na kwotę 37.000,00 zł z tytułu wyposażenia dla osoby niepełnosprawnej stanowiska pracy (pomoc kuchenna); umowa nr 4N/2013 z dnia 31 października 2013 r. na kwotę 36.000,00 zł z tytułu wyposażenia dla osoby niepełnosprawnej stanowiska pracy (kierowca zaopatrzeniowiec).

³⁶ Obowiązek sprawdzenia wniosku pod względem rachunkowym i formalnym, wynikał z przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej - Dz. U. Nr 62, poz. 317 (dalej „rozporządzenie”).

³⁷ Wnioski oznaczone: WRP.630.1.6.2012 z dnia 3 lutego 2012 r.; CAZ-J.630.1.6.2013 z dnia 29 stycznia 2013 r.; CAZ-J.630.1.17.2013 z dnia 28 maja 2013 r., sporządzono na druku Wn-W, zawierały dane wymagane przepisami rozporządzenia.

³⁸ Upoważnienie Starosty Ostrowskiego nr 2/2008 z dnia 28 marca 2008 r. (oznaczone OR.ORK-1031-2/2008) udzielone Dyrektorowi Urzędu; upoważnienie Starosty Ostrowskiego nr 12/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. (oznaczone OR.ORK-1031-12/2008) udzielone Zastępcy Dyrektora Urzędu. Zakres udzielonych upoważnień: gospodarowanie środkami PFRON w zakresie wynikającym z zadań PUP nałożonych ustawą o rehabilitacji zawodowej, w szczególności do składania wniosków o środki, składania oświadczeń woli, w tym podpisywania umów cywilno-prawnych i porozumień w imieniu Starosty Ostrowskiego oraz angażowania środków finansowych, podpisywania sprawozdań z realizacji wydatków. Zastępca Dyrektora Urzędu podpisała umowę nr 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r.

przedsiębiorców po dniu zawarcia umów, co było zgodne z wymogiem zawartym w art. 26e ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 5, 6, 111-134, 135-154, 155-176)

Dyrektor Urzędu podała, że w PUP nie zamieszczano na wniosku o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, danych o sprawdzeniu tych wniosków pod względem rachunkowym i formalnym. Jednak w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wypełnionym wniosku, pracodawca był o tym informowany i wzywany do uzupełnienia lub usunięcia nieprawidłowości³⁹ w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku przez PUP. Obecnie, Urząd po zweryfikowaniu wniosku, umieszcza na nim adnotację (w formie pieczęci): „wniosek sprawdzono pod względem rachunkowym oraz formalnym”.

(dowód: akta kontroli str. 194, 196)

Dwie opinie wydane przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP), były zgodne z odpowiednimi wnioskami⁴⁰ i umowami⁴¹ o refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, w zakresie liczby, lokalizacji i nazw stanowisk pracy oraz zatrudnionych osób. Jedna opinia PIP⁴² (wydana w sprawie WRP.630.1.6.2012) była zgodna z umową⁴³ o refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, a nie była zgodna z wnioskiem⁴⁴ inicjującym postępowanie PUP.

(dowód: akta kontroli str. 111-134, 135-154, 155-176)

Dyrektor Urzędu podała, że w sprawie WRP.630.1.6.2012, „pracodawca wnioskował o utworzenie stanowiska pracy kierowca – magazynier, z zamiarem kupna auta dostawczego. Takie stanowisko jest określone mianem łączonego i przed podpisaniem umowy wymagane jest ostateczne zadeklarowanie pracodawcy, jaki rodzaj zadań będzie wykonywany przez przyszłego pracownika na powstającym stanowisku pracy. (...) W wyniku negocjacji został ustalony m. in. ostateczny katalog zakupów (w tym przypadku – samochód dostawczy), wysokość refundacji oraz rodzaj tworzonego stanowiska zgodnie z Krajowymi Standardami Klasyfikacji Zawodowych według kodu zawodu w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy, wydanymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej”. Treść uzgodnionej umowy, stanowiła podstawę do wystąpienia Dyrektora Urzędu do PIP, z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie przystosowania stanowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby na nim zatrudnionej (w tym przypadku - kierowcy).

(dowód: akta kontroli str. 194, 195-196)

3. W latach 2011-2013 Dyrektor Urzędu nie opiniowała wniosków Starosty Ostrowskiego do Prezesa PFRON o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osób niepełnosprawnych, dla których starosta byłby pracodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 100, 187)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³⁹ Wszystkie poprawione nieprawidłowości i uzupełnienia, Pracodawca dostarczał do Urzędu również w ciągu 14 dni na druku Wn -W z zaznaczeniem w części A wniosku punktu 2 „korygujący”.

⁴⁰ Wnioski oznaczone: CAZ-J.630.1.6.2013 z dnia 29.01.2013 r.; CAZ-J.630.1.17.2013 z dnia 28.05.2013 r.

⁴¹ Umowy o numerach: 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r.; 4N/2013 z dnia 31 października 2013 r.

⁴² Dotyczyła przystosowania do potrzeb osoby niepełnosprawnej stanowiska pracy kierowca.

⁴³ Umowa nr 6N/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r., której przedmiotem był zwrot kosztów wyposażenia jednego stanowiska pracy tj. kierowca dla osoby niepełnosprawnej.

⁴⁴ We wniosku z dnia 3 lutego 2012 r., w rubryce „nazwa stanowiska pracy” pracodawca wpisał „magazynier-kierowca”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, skontrolowane refundowanie beneficjentom kosztów wyposażenia stanowisk pracy osób niepełnosprawnych, dokonane z przestrzeganiem obowiązujących norm prawnych.

5. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przekazanych beneficjentom

Opis stanu faktycznego

1. Liczba pracowników PUP, którym w latach 2010-2013, w zakresach czynności i obowiązków m.in. powierzono monitoring sposobu wykorzystania pomocy udzielonej osobom niepełnosprawnym, wynosiła odpowiednio: 13; 13; 16; 17.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W badanym okresie, środki PFRON przekazywane Powiatowi Ostrowskiemu według algorytmu, były wydatkowane na zadania i w kwotach zgodnych z uchwałami Rady Powiatu Ostrowskiego, o których mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 101-104, 105-107)

2. W latach 2011-2013 Urząd nie był kontrolowany przez PFRON. Wydatkowanie w 2010 r. środków PFRON otrzymanych przez Powiat Ostrowski, było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Ostrowskiego w 2011 r. W badanym zakresie, kontrolujący nie stwierdzili nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 77-83)

3. W kontrolowanym okresie, najwyższe kwoty ze środków PFRON przekazanych Powiatowi Ostrowskiemu według algorytmu, Rada Powiatu Ostrowskiego przeznaczyła na realizację dwóch zadań: przyznawanie osobom niepełnosprawnym środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w łącznej kwocie 586.415,73 zł) oraz dokonywanie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (w łącznej kwocie 1.544.299,20 zł). W badanym okresie Dyrektor Urzędu, działając w imieniu Starosty Ostrowskiego, zawarła: 19 umów o przyznaniu osobom niepełnosprawnym środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz 42 umowy na dokonanie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 5, 6, 105-107, 181-182)

Postanowienia umowne dotyczące sposobu sprawowania kontroli wykorzystania środków PFRON; zobowiązania do przedłożenia PUP dokumentów rozliczeniowych; sposobu rozliczenia oraz zestawienie dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków PFRON, zostały przez NIK skontrolowane na próbie: trzech umów o przyznanie osobom niepełnosprawnym środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁴⁵ (zbadane umowy stanowiły 16% umów zawartych w latach 2011-2013) w łącznej kwocie 95.000,00 zł (16,2% wydatków) oraz trzech umów o dokonanie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁴⁶ (7% umów zawartych w latach 2011-2013) w łącznej kwocie 113.000,00 zł (7,3% wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 84, 105-107, 108-110)

⁴⁵ Badaniem objęto: umowę nr 1N/2010 z dnia 6 maja 2011 r. na kwotę 30.000,00 zł – podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie PKD 86.90.A działalność fizjoterapeutyczna; umowę nr 2N/2012 z dnia 19 czerwca 2012 r. na kwotę 35.000,00 zł - podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie PKD 47.19.Z pozostała sprzedaż detaliczna w niewyspecjalizowanych sklepach; umowę nr 1N/2013 z dnia 8 maja 2013 r. na kwotę 30.000,00 zł - podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie PKD 46.74.Z sprzedaż hurtowa wyrobów metalowych oraz sprzętu i dodatkowego wyposażenia hydraulicznego i grzejnego;

⁴⁶ Umowy opisano w pkt.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W sześciu zbadanych przez NIK umowach, dokonane w nich zapisy: zabezpieczały możliwość sprawowania przez PUP kontroli wykorzystania środków PFRON; zobowiązywały beneficjentów do przedłożenia PUP dokumentów rozliczeniowych; określały sposób rozliczenia oraz zestawienie dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków PFRON; określały warunki i termin wypowiedzenia umowy. Zbadane zapisy trzech umów o przyznaniu osobom niepełnosprawnym środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, odpowiadały wymogom określonym 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 socjalnej⁴⁷. Skontrolowane zapisy trzech umów dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, odpowiadały wymogom określonym w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

Jedna umowa⁴⁹ o przyznaniu osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej została zrealizowana – osoba niepełnosprawna rozpoczęła działalność gospodarczą w dniu 20 maja 2011 r. (zgodnie z umownym zapisem), a zaprzestała wykonywania tej działalności w dniu 31 lipca 2013 r., co było zgodne z zapisem w § 4 ust. 8 umowy. Pozostałe pięć umów pozostawało w trakcie realizacji. Dwie osoby niepełnosprawne, zgodnie z zawartymi umowami⁵⁰ rozpoczęły działalność gospodarczą i ją kontynuowały. Trzech beneficjentów utworzyło wymienione w umowach⁵¹ stanowiska pracy i zatrudniło osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

W trzech zbadanych umowach o przyznanie osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, określono uprawnienie PUP do sprawowania kontroli wykorzystania środków PFRON oraz sposób wykonywania tej kontroli⁵². To uprawnienie, do dnia 8 sierpnia 2014 r., Urząd wykorzystał dwukrotnie, weryfikując prawidłowość realizacji warunków dwóch umów (nr 1N/2010 z 6 maja 2011 r. w dniu 27 lutego 2013 r. oraz nr 2N/2012 z 19 czerwca 2012 r. w dniu 10 kwietnia 2014 r.). W obu przypadkach, przeprowadzony monitoring gospodarowania środkami PFRON „potwierdził prawidłowo prowadzoną działalność gospodarczą”.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

W kolejnych trzech sprawdzonych umowach, dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, również określono uprawnienie PUP do sprawowania kontroli wykorzystania środków PFRON oraz sposób wykonywania tej kontroli⁵³. Korzystając z tego uprawnienia, PUP

⁴⁷ Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 317 ze zm.

⁴⁹ Nr 1N/2010 z dnia 6 maja 2011 r. na kwotę 30.000,00 zł.

⁵⁰ W dniu 21 czerwca 2012 r., zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 umowy nr 2N/2012 z dnia 19 czerwca 2012 r. oraz w dniu 15 maja 2013 r., zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 1 umowa nr 1N/2013 z dnia 8 maja 2013 r.

⁵¹ Umowa nr 6N/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r.; umowa nr 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. oraz umowa nr 4N/2013 z dnia 31 października 2013 r.

⁵² Co najmniej jednokrotne zweryfikowanie prawidłowości realizacji warunków umowy poprzez wizytę monitorującą. W zbadanych umowach nie określono częstotliwości weryfikowania realizacji umów.

⁵³ Składanie kwartalnych oświadczeń do 25 dnia miesiąca następnego po zakończeniu kwartału o opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w ZUS przez okres trwania umowy z zatrudnioną osobą; umożliwienie przeprowadzenia wizyty monitorującej, stwierdzającej poprawność realizowania warunków umowy w czasie jej trwania; udzielanie rzetelnych informacji na temat realizacji umowy.

przeprowadził monitoring utworzonych stanowisk pracy (w dniu 8 sierpnia 2013 r. monitorowano realizację umowy nr 6N/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r.; w dniu 27 maja 2013 r. przeprowadzono monitoring umowy nr 1N/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r.; w dniu 21 listopada 2013 r. umowy nr 4N/2013 z dnia 31 października 2013 r.) oceniając je jako „zgodne z harmonogramem zakupów, rozliczeniami i fakturami przedłożonymi w PUP”. Ponadto, beneficjenci (przedsiębiorcy) przedstawiali PUP deklaracje rozliczeniowe na druku ZUS P DRA/RCA z danymi zatrudnionej osoby niepełnosprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

Dyrektor Urzędu podała, że „najczęściej stosowaną formą badania skuteczności poszczególnych rodzajów działań był i jest monitoring. Forma ta i zasady jej prowadzenia mają odzwierciedlenie w zawartych umowach. Monitoring realizowanych umów prowadzony jest poprzez dostarczanie określonych dokumentów przez wnioskodawców (np. oświadczeń, potwierdzenie opłacenia należnych składek za pracownika, dostarczenia list obecności) jak również wykonywanie wizyt monitorujących przez uprawnionych pracowników (np. odbiory stanowisk pracy a w tym sprawdzenie zakupionego sprzętu). W przypadku refundacji wyposażonego stanowiska pracy monitoring trwa 36 miesięcy, a przy udzielonej dotacji 24 miesiące. Po zakończeniu umów, działania takie nie są wykonywane i nie prowadzi się w tym kierunku żadnych analiz skuteczności zatrudnienia. Odstępstwem od zasady są szkolenia i staże, gdzie dopiero po zakończeniu umów badana jest efektywność zatrudnieniowa. Przyjęto, że jest ona badana w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu danej formy aktywizacji (osoba nie powróci do rejestru Urzędu po zakończonej formie lub zostanie wyłączona z ewidencji z powodu podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej)”.

(dowód: akta kontroli str. 99, 186)

W latach 2011-2013, po udzieleniu wsparcia i po rozpoczęciu działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, PUP weryfikował prowadzenie tej działalności, przeprowadzając monitoring postanowień umowy poprzez: analizę składanych za każdy miniony kwartał (w latach 2010-2011) zaświadczeń z Urzędu Skarbowego o prowadzeniu działalności gospodarczej; składane w latach 2011-2013 oświadczenia, pod odpowiedzialnością karną, o prowadzeniu działalności gospodarczej; składanie po upływie 24 miesięcy zaświadczeń o niezaleganiu z opłacaniem składek ZUS; analizy aktualnych wydruków z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej po zakończeniu trwania umowy ale również w dowolnym momencie jej realizowania; wizyty monitorujące w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 100, 187)

4. Wydatki własne PUP, związane z obsługą zadań realizowanych w latach 2011-2013 ze środków PFRON, szacowane były w oparciu o kalkulację podziałową kosztów. W tej kalkulacji uwzględniono: procentowy udział wynagrodzenia z narzutami tych pracowników, którzy byli zaangażowani w przygotowanie i realizację zadań oraz koszt materiałów biurowych wykorzystanych do realizacji zadań. Poniesione, w latach 2011-2013, koszty obsługi realizowanych zadań, były równe wartości 2,5% wykorzystanych w PUP środków PFRON, przekazanych Powiatowi Ostrowskiemu według algorytmu z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli str. 100, 105-107, 187-193)

5. W latach 2011-2013, PUP nie zlecał zewnętrznym podmiotom wykonywanie, sfinansowanych ze środków PFRON, zadań wymienionych w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 100, 187)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, skutecznie sprawowany nadzór nad wykorzystaniem środków PFRON, w tym przekazanych beneficjentom.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Biorąc pod uwagę oceny wynikające z ustaleń kontroli, NIK nie oczekuje przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Poznań, dnia 9 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Mariusz Kubiak
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁴ Dz. U. Nr 29, poz. 172

⁵⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.