



KPS-4101-002-00/2014
Nr ewid. 7/2015/P/14/047/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE
PRZEZ SAMORZĄDY POWIATOWE
ŚRODKÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU
REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 19.03.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

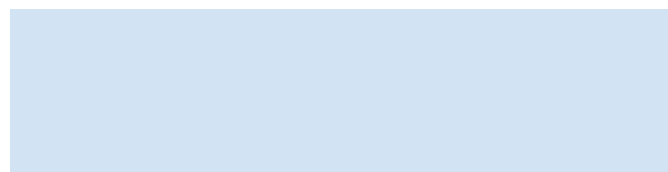
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
1.1. Temat i numer kontroli	8
1.2. Cel kontroli	8
1.3. Zakres podmiotowy kontroli	8
1.4. Zakres przedmiotowy kontroli	8
1.5. Okres objęty kontrolą	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Przekazywanie i wykorzystanie środków PFRON	18
3.2.2. Ustalanie zapotrzebowania na pomoc i działania podnoszące jej skuteczność	27
3.2.3. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem przekazywanych środków	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	33
5. ZAŁĄCZNIKI	34

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Algorytm. Środki przekazywane według algorytmu	Algorytm to wzór matematyczny, według którego kwota ustalona w planach finansowych PFRON jest dzielona między samorządy powiatowe (art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Zasady podziału uwzględniają m.in. liczbę uczestników warsztatów terapii zajęciowej, osób niepełnosprawnych oraz niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy
Ewaluacja	Według Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, ewaluacja to ocena wartości projektu, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia oraz zbieranie, analiza i interpretacja danych o jego znaczeniu i wartości, przy zwróceniu uwagi na zagadnienia istotne dla zainteresowanych. Ewaluacja to także ocena efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów, porównywanie osiągniętych rezultatów ze wstępnymi zamierzeniami. Najczęściej stosowane kryteria ewaluacji to: trafność, efektywność, skuteczność, oddziaływanie (wpływ) i trwałość efektów
FP	Fundusz Pracy
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
Niepełnosprawność	Trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy
PCPR	Powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz miejski ośrodek pomocy rodzinie lub miejski ośrodek pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu
Pełnomocnik Rządu	Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych
PFRON lub Fundusz	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PUP	Powiatowy urząd pracy oraz miejski urząd pracy w mieście na prawach powiatu
Prezes PFRON	Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Przystosowane stanowisko pracy osoby niepełnosprawnej	Stanowisko pracy, które jest oprzyrządowane i dostosowane odpowiednio do potrzeb wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności
Rozporządzenie o zadaniach powiatu	Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1190)
Rozporządzenie w sprawie WTZ	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. Nr 63, poz. 587)
Rehabilitacja osób niepełnosprawnych	Działania zmierzające do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej
Rehabilitacja społeczna	Ma umożliwić osobie niepełnosprawnej uczestnictwo w życiu społecznym

Rehabilitacja zawodowa	Ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego, przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz pośrednictwa pracy
UM, urząd miasta	Urząd miasta na prawach powiatu lub starostwo powiatowe
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	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.)
WTZ	Warsztaty terapii zajęciowej. Wyodrębniona organizacyjnie i finansowo placówka stwarzająca osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Warsztaty mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty. Celem warsztatu jest: aktywne wspomaganie procesu rehabilitacji zawodowej i społecznej tych osób oraz stwarzanie tym spośród nich, które są niezdolne do podjęcia pracy, możliwości rehabilitacji społecznej i zawodowej, w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia
ZAZ	Zakład aktywności zawodowej. Wyodrębniona organizacyjnie i finansowa jednostka tworzona w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności i osób zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną



Konstytucja RP stanowi, że władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym, w sposób uregulowany ustawowo, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, a także są zobowiązane do zapewnienia im szczególnej opieki zdrowotnej¹.

W 2013 r. w Polsce było ponad 3,3 mln osób niepełnosprawnych w wieku co najmniej 16 lat, z tego około 2,7 mln biernych zawodowo. Aktywnych zawodowo było natomiast 578 tys. osób, z których 481 tys. pracowało². Warunkiem usamodzielnienia i najlepszym sposobem rozwiązywania problemów tej grupy osób jest przewyższenie bierności społecznej i zawodowej, a kolejnymi etapami prowadzącymi do tego celu są: rehabilitacja lecznicza, społeczna i zawodowa. Prawidłowa realizacja tych zadań jest uzależniona od poziomu ich finansowania.

Według badań społecznych, jakość życia osób niepełnosprawnych w zasadniczym stopniu związana jest z jakością funkcjonowania lokalnych społeczności, w tym administracji powiatowej³. Samorząd powiatowy jest głównym adresatem i wykonawcą zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej. W powiecie kumulują się więc problemy związane z niedostatkiem środków i nieskutecznością rehabilitacji leczniczej finansowanej przez inne instytucje.

Znaczną część środków pozyskanych z PFRON, samorządy powiatowe przeznaczają na tworzenie i funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej. Często przyczyną długotrwałego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w zajęciach prowadzonych przez WTZ, jest brak miejsc w zakładach aktywności zawodowej lub w ośrodkach wsparcia dla osób nierokujących postępów w rehabilitacji. Powstawanie takich instytucji zależy m.in. od zaangażowania środków z innych źródeł. Wspieranie osób niepełnosprawnych jest jednym z ponad dwudziestu zadań publicznych o charakterze ponadgminnym obciążającym powiaty. Zadanie to konkuruje więc o środki samorządu z innymi zadaniami.

W latach 2011–2013 samorządy powiatowe otrzymały na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz ich obsługę środki PFRON w kwocie prawie 2,5 mld zł, z tego 2,2 mld zł przekazanych według algorytmu⁴ i 0,3 mld zł – w ramach 3 programów przyjętych przez Radę Nadzorczą PFRON (*Junior*, *Wyrównywanie różnic między regionami II* i *Aktywny samorząd*). Zapotrzebowanie na pomoc dla tej grupy osób było jednak znacząco większe.

Dążeniu do efektywnego zagospodarowania środków PFRON, sprzyjać ma samodzielność w określaniu przez rady powiatów realizowanych priorytetów, zgodnych z faktycznymi potrzebami osób niepełnosprawnych⁵. Samorząd sam decyduje, na które z nich przeznacza najwięcej środków PFRON. Jednak zasadniczym jest pytanie, czy o podziale środków decyduje porównanie skuteczności finansowania różnych zadań w celu wyboru optymalnej ścieżki aktywizacji osób niepełnosprawnych, czy też bieżące zaspokajanie potrzeb.

¹ Art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Informacja analityczna o sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w 2013 r. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

³ Ogólnopolskie badanie sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych, zrealizowane przez PFRON i Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej w latach 2008–2010.

⁴ Art. 48 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Algorytm uwzględnia w szczególności liczbę mieszkańców, liczbę osób niepełnosprawnych i liczbę uczestników funkcjonujących warsztatów terapii zajęciowej w powiecie oraz kwotę przewidzianą w planie finansowym PFRON na dany rok na realizację przez samorządy zadań, a także kwotę zobowiązań finansowanych ze środków Funduszu z tytułu realizacji umów zawartych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, dla którego jest obliczana wysokość środków.

⁵ Od 2002 r. środki PFRON, dzielone według algorytmu, przekazane zostały w gestię samorządów powiatowych.

Kontrola wykorzystania przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ujęta w planie pracy NIK na 2014 r., została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach priorytetowego kierunku *Zapewnienie poprawy życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa*.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kontrola nr P/14/047.

1.2 Cel kontroli

Ocena systemu finansowania ze środków PFRON przekazywanych samorządom powiatowym, potrzeb osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem skuteczności identyfikowania i zaspokajania tych potrzeb na terenie powiatu oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także skuteczności nadzoru PFRON nad wykorzystaniem przekazanych środków.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 28 jednostek⁶: PFRON, 13 powiatowych centrów pomocy rodzinie lub miejskich ośrodków pomocy społecznej, 8 powiatowych (miejskich) urzędów pracy oraz 6 urzędów miast na prawach powiatu lub starostw powiatowych. Badania kontrolne w PFRON przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁷, natomiast w PUP, PCPR, starostwach powiatowych i urzędach miast pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności⁸.

1.4 Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrola w PFRON obejmowała: przekazywanie środków samorządom powiatowym i rozliczanie ich wykorzystania, monitorowanie zaspokojenia potrzeb beneficjentów i skuteczności udzielanej pomocy, podejmowanie działań mających zwiększyć uzyskane efekty, oraz sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem środków przez samorządy.

W jednostkach organizacyjnych powiatu przedmiotem kontroli było: ustalanie zapotrzebowania osób niepełnosprawnych na poszczególne formy pomocy i priorytetów w zaspokajaniu potrzeb, kierowanie się skutecznością i efektywnością wykorzystania środków przy wyborze realizowanych zadań, przestrzeganie zasad przekazywania beneficjentom pomocy i sprawowanie nadzoru nad jej wykorzystaniem.

1.5 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2011–2013⁹.

⁶ Wykaz objętych kontrolą jednostek zawiera zał. nr 2.

⁷ Art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

⁸ Jak wyżej – art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2.

⁹ Kontrolą objęto środki PFRON przekazane w latach 2011–2013, niezależnie od okresu ich rozliczenia.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Organizacja systemu finansowania ze środków PFRON potrzeb osób niepełnosprawnych umożliwia identyfikowanie tych potrzeb, lecz nie przyczynia się do ich skutecznego zaspokajania na szczeblu lokalnym. Jest mało elastyczna i nie tworzy warunków umożliwiających zatrudnianie tych osób. Jej wadą jest też nieprzeprowadzenie ewaluacji skuteczności wykorzystania środków na poszczególne formy rehabilitacji zawodowej i społecznej. W rezultacie większość środków jest przeznaczana na zadania o niskiej skuteczności rehabilitacji oraz na zakup sprzętu, który powinien być finansowany ze środków na rehabilitację leczniczą.

Wadom systemowym towarzyszą nieprawidłowości w dysponowaniu środkami na szczeblu lokalnym. Stwierdzono, że 6 spośród 13 starostów i prezydentów miast na prawach powiatu¹⁰ przekazało, z naruszeniem przepisów prawa, zadania i środki PFRON na ich sfinansowanie w wysokości 30,5 mln zł¹¹ urzędowi starostw (miast), a nie powiatowym centróm pomocy rodzinie lub powiatowym urzędowi pracy¹². PCPR i PUP, którym starostowie (prezydenci) odebrali w ten sposób zadania finansowane ze środków PFRON, nadal były zobowiązane do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, finansowanej z innych źródeł. Wskutek nieprzeprowadzenia ewaluacji tych działań, nie można ustalić, czy i w jakim stopniu działania te wpłynęły na skuteczność wykorzystania środków oraz poziom kosztów obsługi zadań. Nie można było też ustalić skali zjawiska w całym kraju. Danymi takimi nie dysponował ani PFRON, ani Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Ze wskazanej kwoty, około 9 mln zł wydatkowano na sfinansowanie wyposażenia stanowisk pracy dla zatrudnianych osób niepełnosprawnych, a ponad 5 mln zł na rozpoczęcie przez te osoby działalności gospodarczej¹³. NIK zwraca uwagę na podwyższone ryzyko korupcji w obszarze korzystania przez przedsiębiorców z bezzwrotnej pomocy ze środków publicznych. Zadanie to realizowane było przez urzędy starostw (miast), a nie przez służby (PUP i PCPR), ustawowo przygotowane i wyposażone w kompetencje do prowadzenia tych spraw.

Samorządy powiatowe dużą część środków przekazanych im według algorytmu przeznaczają na rehabilitację leczniczą. Przyczyną jest niewystarczające finansowanie tego kierunku przez właściwe podmioty¹⁴. M.in. na dofinansowanie zakupu wózków inwalidzkich i sprzętu ortopedycznego o standardzie umożliwiającym podejmowanie rehabilitacji zawodowej, przekazały, ze względu na niskie kwoty refundacji NFZ, około 17–18% kwoty tych środków. Zakup sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych był też podstawowym zadaniem finansowanym z dodatkowych środków, przekazanych powiatom przez PFRON w ramach programu *Aktywny Samorząd*. Obciążanie PFRON wydatkami na rehabilitację leczniczą, również w opinii organizacji pozarządowych, reprezentujących środowisko osób niepełnosprawnych, zmniejsza pulę środków, które mogłyby być wykorzystane

¹⁰ Dotyczyło to starostów lubińskiego i pilskiego oraz prezydentów Poznania, Wrocławia, Sosnowca i Zabrze. Decyzje o podziale środków PFRON podjęły rady powiatu lub na podstawie jej upoważnienia starostowie (prezydenci).

¹¹ Stanowiły one 18% łącznej kwoty przekazanej skontrolowanym samorządom powiatowym w okresie objętym kontrolą.

¹² Czyli jednostkom uprawnionym do wykonywania zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, wskazanym przez ustawodawcę. Por. art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który stanowi, że te zadania powiatu są realizowane przez powiatowe centrum pomocy rodzinie lub powiatowy urząd pracy.

¹³ Dla obu tych zadań limity dotacji ze środków PFRON mogą być 2,5 razy wyższe od analogicznych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy.

¹⁴ Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

na inne priorytetowe cele: usuwanie barier architektonicznych i świadczenie pomocy na rzecz zatrudniania tych osób. Sytuacji tej nie poprawia relatywnie niewielkie finansowanie przez samorządy działań na rzecz osób niepełnosprawnych z własnych środków. Ich wkład w 13 skontrolowanych powiatach w latach 2011–2013 stanowił, w relacji do środków z PFRON, około 5,5%. Zdecydowaną większość tych środków (94%) przekazano na finansowanie warsztatów terapii zajęciowej.

NIK zwraca uwagę, że przy wydatkowaniu środków¹⁵ nie stworzono warunków sprzyjających ocenie zachowania zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹⁶. Respektowane powinny być one nie tylko przez jednostki administracji powiatowej realizujące wydatki, ale też przez PFRON¹⁷. Jednolite metody pomiaru efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, umożliwiające jej porównanie między realizowanymi zadaniami, istniały wyłącznie dla tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Metody te, przyjęte na potrzeby tworzenia miejsc pracy, finansowanych ze środków Funduszu Pracy, PUP mogły wykorzystywać do oceny analogicznych zadań realizowanych ze środków PFRON. Zarząd PFRON nie prowadził też ewaluacji ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania środków przekazanych według algorytmu, mimo iż w objętych kontrolą powiatach stanowiły one około 85% kwoty przeznaczonej na rehabilitację. Także Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych nie prowadziło analiz skuteczności i efektywności finansowania poszczególnych form rehabilitacji realizowanych przez samorządy. Według Pełnomocnika, analiza ta wraz z ewaluacją należy do zadań samorządu. NIK nie podziela tego poglądu, nie widzi przeszkód w wykonywaniu takich analiz na szczeblu krajowym przez Biuro Pełnomocnika.

Głównym beneficjentem środków PFRON na poziomie lokalnym są warsztaty terapii zajęciowej. W latach 2011–2013 WTZ na swoje funkcjonowanie otrzymały prawie połowę środków przekazanych powiatom według algorytmu. Relatywnie niski był natomiast udział wydatków na tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Samorządy powiatowe przeznaczyły na ten cel w latach 2011–2013 około 10–13% kwoty przekazanej według algorytmu. Działalność WTZ charakteryzuje się niewielką skutecznością rehabilitacji, mierzonej odchodzeniem uczestników zajęć do pracy lub nauki. W latach 2011–2013, odsetek uczestników WTZ, którzy podjęli pracę, w powiatach objętych kontrolą kształtował się na poziomie 1–2%, a udział osób uczestniczących w zajęciach dłużej niż 9 lat zwiększył się z 23% w 2010 r. do 33% w 2013 r. Przyczyną tego był brak możliwości zatrudnienia i miejsc w ośrodkach wsparcia. W 6 z spośród 27 skontrolowanych jednostek administracji powiatowej stwierdzono też przypadki nieprzeprowadzania w WTZ obowiązkowych kontroli lub nierealizowania ich w pełnym zakresie. Na potrzebę zintensyfikowania nadzoru wskazywały: stosunkowo duża liczba nieprawidłowości ujawnianych podczas kontroli PFRON na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do środków z algorytmu, niepodejmowanie działań ewaluacyjnych oraz swoboda w dysponowaniu nimi przez samorządy powiatowe. Zdaniem NIK pokazuje to, że struktura wydatków ponoszonych ze środków PFRON wymaga przeanalizowania. Biuro Pełnomocnika i Zarząd PFRON nie podejmowały w tym zakresie działań.

¹⁵ Art. 51 ust. 3d o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹⁶ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ Kontrole zarządzane przez PFRON obejmują badanie zgodności z prawem i celowości wykorzystania przekazanych środków, oszczędności w wydatkach i zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów – por. § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1) W latach 2011–2013 samorządy powiatowe na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz ich obsługę wykorzystały środki PFRON przekazane według algorytmu, odpowiednio w wysokości 632,2 mln zł, 886,1 mln zł i 665,5 mln zł¹⁸. W stosunku do wielkości planowanych na zadania oraz ich obsługę wynosiło to odpowiednio 99,6% i 99,1%. Poza algorytmem, w okresie tym na realizację programów uchwalonych przez Radę Nadzorczą PFRON wykorzystały łącznie 295,8 mln zł. Wykorzystanie środków na programy Rady Nadzorczej było niższe od planowanego w przypadku realizacji w 2012 r. programu *Aktywny Samorząd* (przewidziano 115 mln zł, na podstawie zawartych umów przekazano 36,7 mln zł). Główną przyczyną był przedłużający się proces zawierania z samorządami porozumień i umów. Niskie wykorzystanie przyznanych w 2012 r. limitów środków w ramach wskazanego programu potwierdziły wyniki kontroli NIK w jednostkach samorządów powiatowych. W 2013 r. nastąpiła poprawa, m.in. wskutek większej aktywności powiatów i działań korygujących przyznawane limity środków (str. 19–21).

2) W latach 2011–2013 samorządy powiatowe objęte kontrolą NIK wykorzystały łącznie 156,6 mln zł ze środków przekazanych według algorytmu i 15,8 mln zł z programów Rady Nadzorczej PFRON, które w założeniu uzupełniają zakres tych zadań. Najczęściej dotyczyło to udzielania pomocy o wyższym standardzie przy likwidacji barier ograniczających społeczne i zawodowe funkcjonowanie osób niepełnosprawnych, np. dofinansowania zakupu elektrycznego wózka inwalidzkiego zamiast zwykłego, co także można zaliczyć do zadań powiatu. Stanowiło to odpowiednio 7,1% i 5,3% w relacji do kwoty środków przekazanych wszystkim samorządom. Wykorzystały też 9,5 mln zł z własnych budżetów i 3,1 mln zł ze środków europejskich¹⁹. W 6 przypadkach stwierdzono przejęcie przez urzędy starostw i miast (na prawach powiatów) zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, z naruszeniem przepisów prawa²⁰, które stanowią, że zadania z tego zakresu²¹ są realizowane przez PCPR lub PUP. Przekazanie zadań i środków następowało na podstawie uchwały rady powiatowej lub miejskiej²². W 3 przypadkach przejęta została część zadań obejmujących tylko rehabilitację zawodową, która powinna być realizowana przez PUP. Jeden urząd miejski wykonywał tylko zadania rehabilitacji społecznej, których realizację przepisy powierzyły PCPR. Dwa urzędy miejskie wykonywały oba rodzaje zadań. W latach 2011–2013 jednostki te wykorzystały: 26 mln zł przekazane według algorytmu, 4,5 mln zł z programów Rady Nadzorczej PFRON i ponad 0,5 mln zł z dochodów własnych (łącznie prawie 31,1 mln zł). Z tego 26,6 mln zł przekazano na realizację zadań powiatu, a pozostałe 4,5 mln zł na realizację programów Rady Nadzorczej. Żaden ze skontrolowanych urzędów starostw (miast na prawach powiatu) nie przejął realizacji wszystkich zadań PCPR finansowanych ze środków PFRON. Nawet w przypadku nieprzekazania przez samorząd miejski środków PFRON do PUP, osoby niepełnosprawne miały prawo zwracać się tam o pomoc ze środków Funduszu Pracy²³. PUP mógł też realizować zadania finansowane

¹⁸ Por. dane w tabeli nr 1 na str. 19.

¹⁹ W jednostkach administracji powiatowej, w ramach zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, rozliczano ponadto koszty obsługi i ich refundację, środki NFZ (np. dopłaty do wózków inwalidzkich), Funduszu Pracy, udziały własne beneficjentów. Większość tych kwot nie była ewidencjonowana w sprawozdaniach.

²⁰ Art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

²¹ Jak wyżej – art. 35a ust. 1.

²² Jak wyżej – art. 35a ust. 2, rada powiatu w formie uchwały określa zadania, na które przeznacza środki przekazywane według algorytmu. Zarządzenia w sprawie podziału zadań lub środków wydawał również prezydent miasta lub zarząd powiatu, m.in. na podstawie odpowiedniego upoważnienia rady miasta lub powiatu.

²³ Jak wyżej – art. 11 ust. 3 pkt 1.

przez PFRON ze środków przekazanych przez inny powiat, objęty jego właściwością. W objętych kontrolą powiatach, PUP i PCPR realizowały niektóre zadania z zakresu rehabilitacji. Wykonywanie niektórych zadań przez starostwa (miasta na prawach powiatu) wymagało zasięgania w PUP lub PCPR informacji o uprawnieniach osób otrzymujących pomoc. Sprawozdania PFRON i Ministerstwa Finansów z wydatków jednostek samorządu terytorialnego nie pozwalają ustalić, w jakich powiatach (miastach na prawach powiatu) ich urzędy przejęły bezpośrednio realizację zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (str. 22–24).

3) Środki przekazywane na rehabilitację osób niepełnosprawnych przez samorządy powiatowe z dochodów własnych stanowiły w latach 2011–2013 w objętych kontrolą powiatach odpowiednio 7,0%, 4,8% i 6,9% sum przekazanych według algorytmu. Przy uwzględnieniu programów Rady Nadzorczej PFRON i środków europejskich, udział ten zmniejsza się do 6,8%, 4,4% i 5,5%. Porównanie danych ze sprawozdań przekazanych przez powiaty do Ministerstwa Finansów i PFRON wskazuje, że środki na rehabilitację z dochodów własnych stanowiły w latach 2011–2013 kolejno 9,0%, 6,5% i 9,0% środków przekazanych samorządom powiatowym przez PFRON według algorytmu²⁴. Zdecydowana większość środków na pomoc dla osób niepełnosprawnych, przyznanych przez powiaty z dochodów własnych, jest przekazywana na obowiązkowe dofinansowanie WTZ (str. 22).

4) W latach 2011–2013 do PFRON wpłynęło z powiatów 117 wniosków o przyznanie dodatkowych środków. Podnoszono w nich m.in. że największe niedobory występują w dofinansowaniu: zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz dotowaniu uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych i WTZ. Występowanie niedoborów potwierdzają także wyniki kontroli NIK i dane ze sprawozdań z wykorzystania przez samorządy środków przekazywanych według algorytmu. W stosunku do kwot zgłoszonych we wnioskach, udzielone dofinansowanie wynosiło w latach 2011–2013: dla zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze – 69,3%, 83,0% i 64,0%; dla likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych – 23,4%, 43,6% i 25,1%; dla zwrotu kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 41,9%, 60,6% i 48,0%, dla dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej – 37,3%, 55,9% i 43,2%. Na te zadania, z wyjątkiem uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych i WTZ, dla których nie ustalano zapotrzebowania w ujęciu finansowym, wydatkowano najwięcej środków przekazanych według algorytmu (str. 27–28).

5) Znaczącą część wydatków samorządów powiatowych stanowiły świadczenia, które można zaliczyć do rehabilitacji leczniczej finansowanej co do zasady przez inne instytucje²⁵. Ogranicza to możliwość finansowania przez powiaty rehabilitacji zawodowej i społecznej. W latach 2011–2013, na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla osób indywidualnych, samorządy powiatowe przeznaczyły od 16,9% do 18,5% środków przekazanych im według algorytmu. Kwoty te wynosiły w latach 2011–2013 odpowiednio: 114,0 mln zł, 153,1 mln zł i 109,9 mln zł i stanowiły 18,3%, 22,9% i 15,6% w relacji do środków przeznaczonych przez NFZ na zaopatrzenie w sprzęt ortopedyczny, środki pomocnicze i lecznicze środki techniczne²⁶. Ze środków PFRON dofinansowano m.in. zakup aparatów słuchowych, wózków

²⁴ Wspomniane porównanie może być obarczone błędami, wynikającymi z nieprawidłowych księgowania dokonanych w jednostkach administracji powiatowej.

²⁵ Było to działanie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i zaspokajało istotne potrzeby beneficjentów.

²⁶ Od 2013 r. w sprawozdaniach NFZ obowiązuje nazwa „zaopatrzenie w wyroby medyczne oraz ich naprawa”, która dotyczy tego samego sprzętu.

inwalidzkich i protez kończyn. Przy zakupie wózków inwalidzkich stosowano prawidłowo regulacje prawne²⁷, zobowiązujące m.in. do podawania we wniosku o dofinansowanie udokumentowanej informacji o innych źródłach finansowania. Wymogu takiego nie było jednak dla wniosku osoby niepełnosprawnej o dofinansowanie usług tłumacza oraz zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze²⁸.

6) W PFRON nie prowadzono ewaluacji, ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania przez samorządy środków przekazanych im według algorytmu. Także Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych nie opracowywało analiz skuteczności i efektywności finansowania poszczególnych form aktywizacji zawodowej i społecznej, realizowanych przez samorządy. Wykorzystywało natomiast dane PFRON o wydatkowanych środkach. Według Pełnomocnika, podział środków PFRON na różne formy pomocy, podobnie jak analiza skuteczności i efektywności finansowania tych form wraz z procesem ewaluacyjnym, należy do zadań samorządu. Zdaniem NIK, decydowanie przez radę powiatu, na jakie zadania przeznaczy środki, nie zwalnia jednak PFRON i Pełnomocnika ze sprawowania nadzoru, obejmującego celowość i skuteczność ich wykorzystania. Do oceny prawidłowości wykorzystania środków stosuje się bowiem przepisy ustawy o finansach publicznych²⁹. Obowiązujące regulacje prawne stanowią też³⁰, że kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków, a także zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Stwierdzono, że PFRON prowadził badania ewaluacyjne i audytowe, ale tylko w zakresie programów uchwalonych przez Radę Nadzorczą, co miało korzystny wpływ na ich realizację i skutkowało poprawą efektywności. Istotną przyczyną inicjowania programów przez Radę Nadzorczą były analizy stwierdzające potrzebę uzupełniania pomocy świadczonej przez samorządy powiatowe ze środków przekazanych im według algorytmu (*str.* 29).

7) Wymagana przez PFRON sprawozdawczość umożliwiała analizowanie kosztów jednostkowych. Jednak nie korzystano z tej możliwości w odniesieniu do środków przekazanych samorządom. Na potrzebę prowadzenia w tym zakresie ewaluacji wskazują istotne różnice kosztów jednostkowych w poszczególnych powiatach. Np. średnia wartość jednorazowego dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej kształtowała się w granicach od 10 tys. zł do 51 tys. zł w 2012 r. i od 8,6 tys. zł do 55,0 tys. zł – w 2013 r., natomiast dofinansowanie kosztu wyposażenia stanowiska pracy, na jedną osobę na tym stanowisku zatrudnioną – od 10 tys. zł do 55,5 tys. zł w 2012 r. i od 7,0 tys. zł do 55,0 tys. zł – w 2013 r. W ramach rehabilitacji zawodowej, na te dwa zadania przeznaczono największą pulę środków. Mimo braku formalnego obowiązku analizowania przez PFRON kosztów jednostkowych, wyniki takiej analizy mogłyby stanowić podstawę doboru podmiotów do skontrolowania, służyć poszukiwaniu najsukuteczniejszych metod rehabilitacji oraz modyfikowaniu zasad wykorzystania środków z algorytmu, a także popularyzowaniu najlepszych praktyk. Zbieranie i analizowanie danych o jednostkowych kosztach realizacji zadań,

²⁷ Por. § 11 ust. 1 pkt. 10 rozporządzenia o zadaniach powiatu.

²⁸ Jak wyżej – § 11 ust. 2–3a.

²⁹ Art. 51 ust. 3d ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Por. też art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

³⁰ Por. § 3 rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).

np. w zakresie dofinansowania likwidacji barier architektonicznych i zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, mogłyby być przydatne do ewentualnej korekty systemowych zasad podziału środków (str. 28–29).

8) Przy wyborze zadań do realizacji, samorządy w ograniczonym zakresie kierowały się kryterium efektywności. We wszystkich skontrolowanych powiatach opracowano programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, ale z reguły nie ustalano w nich hierarchii problemów i działań nakierowanych na ich rozwiązanie. Podstawą wyboru realizowanych zadań, w pierwszej kolejności były opinie powiatowych rad ds. osób niepełnosprawnych i zgłoszone zapotrzebowanie. W kilku przypadkach wybór miał charakter negatywny, polegający na wskazaniu ograniczeń w finansowaniu, np. przez określenie górnej granicy wieku osób, którym dofinansowywano turnusy rehabilitacyjne. Sprawozdania przekazywane z postępów poczynionych w wyniku pobytu na turnusach, w opinii większości kontrolowanych PCPR nie pozwalają na porównanie skuteczności prowadzonej tam rehabilitacji. Uczestnictwo w WTZ i wydatki na ten cel mają charakter stały i w niewielkim stopniu mogą być kształtowane przez PCPR. Wyborów opartych o analizę skuteczności realizowanych zadań dokonywano tylko w przypadku niektórych PUP, które posługiwały się wskaźnikami efektywności kosztowej i zatrudnieniowej tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, analogicznymi do stosowanych przy finansowaniu takich samych zadań z Funduszu Pracy. Zdaniem NIK, metodologia ta powinna obejmować efektywność kosztową staży zawodowych, rozumianą jako kwota przekazana pracodawcy w przeliczeniu na okres, w którym był on zobowiązany zatrudniać stażystę (str. 29).

9) W latach 2011–2013 samorządy wydatkowały na pokrycie kosztów działalności WTZ ogółem 1.192,1 mln zł, w tym 1.063,5 mln zł ze środków PFRON, 117,1 mln zł z dochodów własnych powiatów i 11,5 mln zł pozyskanych z innych źródeł. Liczba uczestników WTZ zwiększyła się w tym okresie z 23,7 tys. do 24,7 tys. osób. W objętych kontrolą 13 powiatach, liczba uczestników WTZ zwiększyła się z 1.773 w 2010 r. do 1.889 – w 2013 r. (o 6,5%). W latach 2010–2013, liczba osób długotrwale uczestniczących w WTZ od 7 do 9 lat i dłużej niż 9 lat wzrosła odpowiednio o 5,3% i 51,3%. Natomiast o 11,2% i 11,1% zmniejszyła się liczba uczestniczących krócej niż 3 lata i od 4 do 6 lat. W tym okresie, udział osób uczestniczących w zajęciach powyżej 9 lat zwiększył się z 23,3% do 33,3%, a różnice tego wskaźnika między powiatami były przeszło sześciokrotne. Podstawową przyczyną długotrwałego korzystania z WTZ przez grupę osób najdłużej tam rehabilitowanych był brak możliwości umieszczenia ich w innych placówkach dla podtrzymywania lub rozwijania nabytych umiejętności. W zbiorczej sprawozdawczości PFRON nie były sumowane liczby uczestników WTZ, którzy po zakończeniu rehabilitacji podjęli pracę. Według danych uzyskanych podczas kontroli w PFRON dla 14 wybranych powiatów, liczba osób, które podjęły pracę, w stosunku do liczby uczestników WTZ, wynosiła w latach 2011–2013 odpowiednio: 1,3%, 1,1% i 1,8%. O uczestnictwie w WTZ decyduje rada programowa. Może ona przedłużyć uczestnictwo ze względu na okresowy brak możliwości podjęcia zatrudnienia lub skierowania osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia³¹. Wprawdzie PFRON dofinansowuje do 90% kosztów działania ZAZ, w których mogliby podejmować pracę zdolni do tego uczestnicy WTZ, ale za przekazanie pozostałych 10% odpowiada samorząd wojewódzki. W latach 2011–2013 PFRON zrefundował uczestnictwo w WTZ kolejno: 23,3 tys., 23,7 tys. i 24,3 tys. osób niepełnosprawnych. Ich liczba, zatrudnionych w ZAZ dofinansowanych przez PFRON, za pośrednictwem samorządów wojewódzkich, wynosiła 2,4 tys. w 2011 r., 2,6 tys. w 2012 r. i 3,0 tys. – w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 10,5%, 10,8% i 12,1% uczestników WTZ. Należy zauważyć, że kwota dofinansowania

³¹ Art. 10a ust. 5 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

PFRON na jednego zatrudnionego w ZAZ była wyższa niż dla uczestnika WTZ. Regulacje prawne i przyjęta ich wykładnia³² ustalają obowiązek przyjmowania osób skierowanych do WTZ na podstawie orzeczeń lekarskich. W tak działającym systemie, samorząd powiatowy ma niewielki wpływ na liczbę uczestników WTZ (str. 25–27).

10) Wyniki kontroli przeprowadzanych przez PFRON wskazują na częstsze występowanie nieprawidłowości w wykorzystaniu środków przekazanych na podstawie algorytmu, aniżeli przyznanych w ramach programów uchwalonych przez Radę Nadzorczą. Udział kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, w ogólnej liczbie kontroli dotyczących środków z algorytmu, wyniósł 76,4%, natomiast dla programów Rady Nadzorczej – 29,8%. Tymczasem, w relacji do przekazywanych kwot i zakresu zadań, kontrola środków przekazanych w ramach algorytmu była prowadzona z mniejszą intensywnością, niż środków przekazanych na realizację programów Rady Nadzorczej (str. 30).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1) Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych powinien podjąć działania, w celu zmiany istniejącej struktury wydatków, na rzecz zwiększenia finansowania ze środków PFRON wydatków na rehabilitację zawodową.

- NIK nie podziela stanowiska Pełnomocnika, że odpowiedzialność za sposób wykorzystania środków przekazywanych według algorytmu leży wyłącznie po stronie samorządów powiatowych. Środki na zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w dużej ich części przeznacza się na funkcjonowanie WTZ, które w małym stopniu spełniają faktycznie funkcję aktywizującą, co jest ustawowym celem ich działania. Wydatki te mają sztywny charakter i powiaty mają ograniczone możliwości ich zmniejszenia. Jednocześnie wielokrotnie mniejsze środki są przeznaczone na tworzenie miejsc pracy chronionej, mimo że jest to podawane jako główny powód długotrwałego przebywania osób niepełnosprawnych w WTZ. Na aktywizację zawodową powiaty wykorzystały od 9,6% do 13,3% środków PFRON przekazywanych według algorytmu. Struktura ta ma trwały charakter i w dużym stopniu wynika z niewystarczających środków przekazywanych przez inne instytucje na rehabilitację leczniczą, która faktycznie jest dofinansowana przez samorządy powiatowe w ramach rehabilitacji społecznej. Zdaniem NIK, środki PFRON w większym stopniu powinny być przeznaczone na aktywizację zawodową.

2) Niezbędne jest prowadzenie nie tylko przez powiaty, ale też przez Prezesa Zarządu PFRON i Biuro Pełnomocnika ewaluacji, ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania przez samorządy środków przekazanych im według algorytmu.

- Podstawą ewaluacji wydatków powinno być porównywanie kosztów jednostkowych tych zadań. PFRON prowadzi w tym zakresie rozbudowaną sprawozdawczość, ale w małym stopniu wykorzystuje ją do celów analitycznych. W związku z tym wzory sprawozdań, do składania których samorządy są zobowiązane, wymagają skorygowania, w celu uzyskania istotnych dla prowadzenia ewaluacji informacji. Potrzeba prowadzenia ewaluacji znajduje pośrednio potwierdzenie w uchwalaniu przez Radę Nadzorczą PFRON dodatkowych programów, których istotnym założeniem jest uzupełnienie luk w systemie realizowanych przez powiaty zadań finansowanych ze środków przekazywanych im według algorytmu. Ewaluacja wspomnianych programów pozwoliła poprawić ich skuteczność. Należy więc oczekiwać, że taki sam proces w stosunku do znacząco większych środków przekazywanych według algorytmu, przyniesie podobne efekty. Celem ewaluacji powinna być też analiza, prowadząca do modyfikacji zadań finansowanych przez powiaty ze środków PFRON.

3) Oczekiwanym efektem ewaluacji powinno być zidentyfikowanie, a następnie popularyzowanie przez Prezesa Zarządu PFRON lub Pełnomocnika dobrych praktyk, które w połączeniu ze standardami mogą pomóc samorządom powiatowym w ocenie efektywności i zwiększaniu skuteczności działań wspierających osoby niepełnosprawne.

³² Wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I CSK 397/08.

- Na potrzebę tę wskazują występujące między powiatami istotne różnice w kosztach realizacji tych samych zadań. Powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych z reguły określają listę od kilkunastu do kilkudziesięciu działań, których zamierzone efekty sformułowano w sposób ogólny, bez wskazania stanu wyjściowego i docelowego, co uniemożliwia ocenę osiągniętego rezultatu. Kontrola NIK w powiatach stwierdziła, że porównywanie skuteczności różnych form rehabilitacji ograniczało się do pomiaru w niektórych PUP efektywności kosztowej i zatrudnieniowej, przy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W zdecydowanie mniejszym stopniu oceniano skuteczność prowadzonej rehabilitacji w WTZ. O rozszerzaniu działalności poszczególnych WTZ decydowały głównie zgłoszenia uczestników i względy organizacyjne. Na wydłużanie się okresu uczestnictwa w WTZ wpływ miały też takie czynniki, jak brak miejsc w ośrodkach wsparcia i stanowisk pracy w warunkach chronionych. Zwracając uwagę, że efekty osiągane przez WTZ były niekiedy uzależnione od profilu prowadzonej rehabilitacji, profilowanie może być, zdaniem NIK, dobrą praktyką, prowadzącą do lepszych rezultatów. W odniesieniu do turnusów rehabilitacyjnych, wskazanie dobrych praktyk sprzyjałoby dokonywaniu ocen osiągniętych efektów (sprawozdania przedstawiane PCPR z reguły nie pozwalają na dokonywanie takich ocen).

4) Prezes Zarządu PFRON powinien zapewnić możliwie szybkie wdrożenie projektowanego systemu informatycznego, który przez identyfikowanie według numeru PESEL beneficjentów środków przekazywanych według algorytmu, umożliwiłby bardziej skuteczny monitoring wydatkowania środków publicznych, m.in. przez wyeliminowanie wielokrotnego liczenia tych samych osób korzystających z różnych form pomocy. Działania, o których jest mowa, powinny uwzględniać także potrzebę wymiany danych z systemami informatycznymi innych instytucji finansujących rehabilitację, w tym leczniczą. Na etapie projektowania systemu powinny też być uwzględnione wskaźniki pomiaru skuteczności udzielanej pomocy.

- Świadczona przez PFRON pomoc jest częścią systemu finansowanego także ze środków NFZ, ZUS i KRUS. Instytucje obsługujące te środki już posiadają lub planują wdrożyć systemy przypisujące przekazane środki do konkretnych osób fizycznych. Zakres tej pomocy uzupełnia się, a w pewnym stopniu nawet się pokrywa z zadaniami finansowanymi przez PFRON. Dotyczy to nie tylko środków przekazywanych według algorytmu, ale także programów Rady Nadzorczej PFRON.

5) Prezydenci miast na prawach powiatu i starostowie, którzy zaniechali przekazania środków PFRON dzielonych według algorytmu do powiatowych urzędów pracy i powiatowych centrów pomocy rodzinie, ustawowo zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a środki te pozostawiali do dyspozycji urzędów starostw i miast powiatowych, powinni je przekazywać do właściwych PUP i PCPR.

- Zdaniem NIK, jest to uzasadnione nie tylko prawnie, ale także organizacyjnie i ekonomicznie. Służby realizujące te zadania w PUP i w PCPR mają wyspecjalizowane kadry i działają według określonych procedur.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Wspieranie osób niepełnosprawnych jest ustawowym zadaniem powiatu³³. Podstawą tych działań są powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, zgodne z powiatowymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych. Założeniem funkcjonowania systemu jest więc rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych w ramach wspierania ogółu osób wymagających pomocy. Uzasadnieniem tego jest częste współwystępowanie kilku problemów socjalnych, bowiem niepełnosprawność utrudnia uzyskanie pracy i pogarsza sytuację materialną rodziny.

Znalazło to odzwierciedlenie w powierzeniu PCPR i PUP realizacji zadań z zakresu pomocy osobom niepełnosprawnym³⁴. Jednostki te udzielają pomocy ogółowi osób znajdujących się w trudnej sytuacji, a niepełnosprawni mogą tam korzystać z pomocy socjalnej także na zasadach ogólnych. Oprócz tego ze środków PFRON przyznano samorządom powiatowym środki przekazywane według algorytmu, które mogą być wykorzystane przez PCPR lub PUP tylko na pomoc dla osób niepełnosprawnych.

Określone zostały rodzaje zadań, które mogą być finansowane ze środków PFRON i wymagania dotyczące zasad ich wykorzystania, a samorządom powiatowym pozostawiono swobodę podziału środków między poszczególne rodzaje zadań. W założeniu powinno to umożliwić lepsze dostosowanie wydatków do potrzeb występujących w danym powiecie oraz do pomocy udzielanej z innych środków. Oprócz środków PFRON i dochodów własnych, największym w powiatach źródłem pomocy były środki europejskie, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny, który przewiduje wspieranie osób niepełnosprawnych w ramach funduszy przeznaczonych na przeciwdziałanie bezrobociu³⁵.

Mniej znaczącym źródłem świadczeń jest Fundusz Pracy. Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w PUP jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy³⁶. Z części usług lub instrumentów może korzystać też osoba niepełnosprawna zarejestrowana w PUP jako poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu. Wydatki na te instrumenty lub usługi rynku pracy są finansowane ze środków Funduszu Pracy dla osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne oraz z ze środków PFRON dla zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu³⁷.

Regulacje prawne stanowią³⁸, że rehabilitacja osób niepełnosprawnych to działania zmierzające do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Celem rehabilitacji zawodowej jest ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania

³³ Art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

³⁴ Art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

³⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, w priorytecie VII *Promocja integracji społecznej*, obejmował działanie 7.4 *Niepełnosprawni na rynku pracy*, skierowane do wszystkich podmiotów, w tym PFRON, a grupą docelową są osoby niepełnosprawne niezatrudnione lub zatrudnione w wieku 15–64 lata. Osoby niepełnosprawne obejmował też priorytet VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*. Według raportu pn. *Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007–2013* z 22 lipca 2013 r., osoby niepełnosprawne objęte wsparciem jako niepracujący stanowiły 31,5% w priorytecie VII i 8,9% – w priorytecie VI.

³⁶ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. Nr 69, poz. 674 ze zm.).

³⁷ Art. 11 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

³⁸ Jak wyżej – art. 7 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1.

i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego. Rehabilitacja społeczna ma umożliwiać osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym. Tak określone cele trudno skwantyfikować. Przepisy nie określają wskaźników lub zasad pomiaru celów rehabilitacji lub poszczególnych działań finansowanych ze środków PFRON. Do oceny prawidłowości wykorzystania środków PFRON stosuje się przepisy o finansach publicznych³⁹. Dla rehabilitacji zawodowej możliwe jest korzystanie z części wskaźników stosowanych dla aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (niektóre działania finansowane ze środków PFRON i Funduszu Pracy mają podobny charakter).

W latach 2010–2012 NIK przeprowadziła w trzech województwach kontrole obejmujące działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej oraz organizację i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych. Stwierdzono, że objęta kontrolami działalność WTZ w małym stopniu pełni funkcje rehabilitacyjne. Podczas pierwszej z nich ujawniono brak mechanizmu umożliwiającego rotację uczestników warsztatów. Skutkiem tego, niewielka liczba uczestników opuszczała warsztaty, przebywając w nich nawet ponad 10 lat, podczas gdy inni niepełnosprawni oczekiwali bezskutecznie na przyjęcie⁴⁰. Podczas kolejnej stwierdzono, że rehabilitację w objętych kontrolą WTZ zakończyło w latach 2010–2012 (do 31 marca) 14% uczestników. Z tego niewiele ponad 2% odeszło z warsztatu, w związku z podjęciem pracy na otwartym rynku lub w ZAZ⁴¹. W toku kontroli organizacji i finansowania turnusów rehabilitacyjnych stwierdzono natomiast, że turnusy w wielu przypadkach przeprowadzane były z pominięciem lub przy marginalnym udziale elementów tej rehabilitacji. W konsekwencji, uczestnictwo w nim jedynie nieznacznie różniło się od pobytu na typowym, leczniczym turnusie sanatoryjnym, bądź też przybierało formę pobytu wypoczynkowego⁴².

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przekazywanie i wykorzystanie środków PFRON

1) Ustalona w planach finansowych PFRON kwota jest dzielona między powiaty według algorytmu, uwzględniającego m.in. liczbę: uczestników WTZ, osób niepełnosprawnych oraz niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy. Środki te przekazywane są samorządom powiatowym, na realizację zadań (rodzajów zadań), wskazanych w 2 kolumnie poniższej tabeli. Rada powiatu, w formie uchwały, określa, jakie kwoty przeznacza na poszczególne zadania⁴³. W tabeli nr 1 podano kwoty środków przekazanych według algorytmu, a wykorzystanych w latach 2010–2013 na zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

³⁹ Szczegóły w pkt 3 zał. nr 1 do informacji.

⁴⁰ *Organizacja i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej przy udziale środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w woj. małopolskim* (kontrola nr 50/2010/P10143/LKR).

⁴¹ *Działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej w woj. wielkopolskim* (kontrola nr 175/2012/P12162/LPO).

⁴² *Organizacja i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych w woj. kujawsko-pomorskim* (kontrola nr 163/2012/P/11/126/LB).

⁴³ Art. 48 ust. 1 pkt 1 i art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Tabela nr 1

Środki PFRON, przekazane samorządom powiatowym według algorytmu, wykorzystane w latach 2010–2013 na zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

Lp.	Nazwa zadania (oraz podstawa prawna ^{1/})	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
		w tys. zł			
1	2	3	4	5	6
1.	Zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy (art.26 ust.1 pkt 1)	50,0	31,6	0,0	0,0
2.	Zwrot kosztów adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy (art.26 ust.1 pkt 1b)	64,0	0,0	0,0	0,0
3.	Zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy (art. 26d)	239,5	297,5	423,7	359,8
4.	Zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy – jw. (art. 26e)	28.355,1	23.187,3	60.992,3	30.372,0
5.	Zobowiązania dotyczące zwrotu kosztów wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenia społeczne (art. 26f)	48,5	0,0	0,0	0,0
6.	Zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu (art. 11)	9.553,9	9.115,6	12.764,4	10.515,2
7.	Jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a)	29.749,0	24.742,7	38.539,4	21.757,0
8.	Dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego (art. 13)	118,1	99,5	259,7	212,9
9.	Finansowanie szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy (art. 40)	2.483,7	1.810,2	2.469,0	1.410,3
10.	Zwrot kosztów szkoleń organizowanych przez pracodawcę (art. 41)	18,6	17,4	33,6	28,6
x	Razem rehabilitacja zawodowa	70.680,4	59.301,9	115.482,3	64.655,9
11.	Dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych (art.35a ust.1 pkt 7a)	49.580,6	38.257,5	109.436,5	48.574,8
12.	Dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych na wnioski indywidualnych osób (art. 35a ust.1 pkt 7d)	50.895,4	51.584,1	109.735,5	51.185,4
13.	Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (art.35a ust.1 pkt 7c – osoby indywidualne)	91.775,6	114.017,0	153.057,7	109.931,2
14.	Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 35a ust.1 pkt 7c)	444,3	301,1	448,8	261,2
15.	Dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki (art. 35a ust.1 pkt 7b)	9.209,5	5.436,3	13.298,3	8.371,2
16.	Koszty tworzenia i działania WTZ dofinansowane ze środków PFRON (art. 35a ust.1 pkt 8)	340.482,5	345.706,0	357.131,1	362.514,8
17.	Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (art. 36)	3.664,9	2.285,3	6.112,7	3.769,4
18.	Dofinansowanie usług tłumacza języka migowego lub tłumacza – przewodnika (art. 35a ust.1 pkt 7f)	0,0	0,0	64,5	104,0
x	Razem rehabilitacja społeczna	546.052,7	557.587,4	749.285,1	584.712,0
x	Realizacja zadań ogółem	616.733,1	616.889,2	864.767,4	649.367,8
19.	Koszty obsługi realizowanych zadań	15.351,2	15.321,0	21.363,8	16.156,2
x	Ogółem	632.084,3	632.210,2	886.131,2	665.524,0

^{1/} Wskazanie odpowiedniego przepisu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań PFRON.

W kosztach realizacji zadań stosunkowo niski był udział wydatków na rehabilitację zawodową, który w latach 2010–2013 wynosił kolejno: 11,5%, 9,6%, 13,3% i 10,0%. Znaczące różnice poziomu tych wydatków w powiatach wskazują na niejednolite podejście do tej kwestii.

- W 2013 r. spośród 380 samorządów powiatowych, 35 przeznaczyło mniej niż 1% środków przekazywanych według algorytmu na rehabilitację zawodową, w tym 17 nie przeznaczyło żadnych kwot, natomiast 29 powiatów przeznaczyło na rehabilitację zawodową od 20% do 50% środków otrzymanych według algorytmu.

W związku z przewidywanym wzrostem przychodów z tytułu wpłat pracodawców, Prezes PFRON wykonał dyspozycję Pełnomocnika i w 2012 r. zwiększył o 40,9%, kwotę środków przekazywanych według algorytmu. Zmniejszyła się ona w 2013 r., ale nadal była o 5,2% wyższa niż w 2011 r.

- Systematycznie rosła natomiast kwota środków przekazanych powiatom na sfinansowanie programów Rady Nadzorczej PFRON, która w 2013 r. była o 356,5% wyższa niż w 2011 r. Łączna suma środków przekazanych samorządom zwiększyła się w 2012 r. o 41,8% i mimo zmniejszenia w 2013 r. była nadal o 25,1% wyższa, niż w 2011 r.

2) Rada Nadzorcza PFRON może zatwierdzać programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej. W latach 2011–2013 samorządy powiatowe, po spełnieniu określonych warunków, otrzymywały środki, z następujących programów:

- Junior*, program aktywizacji zawodowej absolwentów niepełnosprawnych, został utworzony w 2002 r. ze względu na trudną sytuację osób niepełnosprawnych w wieku 15–34 lata na rynku pracy. Potrzebę taką stwierdzono na podstawie badań przeprowadzonych przez PFRON w II kwartale 2001 r. Celem programu było umożliwienie wejścia w życie zawodowe (odbycie stażu, zdobycie zatrudnienia) młodym osobom niepełnosprawnym. Program jest uzupełnieniem działań realizowanych przez PUP w ramach kolejnych edycji Krajowego Programu Aktywizacji Zawodowej absolwentów Pierwsza Praca, z wykorzystaniem środków Funduszu Pracy.
 - W latach 2011–2013 w programie uczestniczyło odpowiednio 62, 71 i 65 samorządów powiatowych, które otrzymały środki PFRON w kwocie 2.865,5 tys. zł, 3.156,5 tys. zł i 3.825,6 tys. zł. W wyniku realizacji programu staż u pracodawcy ukończyło 499, 618 i 569 absolwentów niepełnosprawnych, z których 179, 253 i 256 uzyskało zatrudnienie w ciągu 6 miesięcy po jego odbyciu.
- Wyrównywanie różnic między regionami II*, program uruchomiony w 2009 r. dla realizacji przepisów⁴⁴ stanowiących, że środki Funduszu przeznacza się m.in. na realizację działań wyrównujących różnice między regionami, w jednostkach samorządu terytorialnego, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju lub nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej albo zakładu aktywności zawodowej. Program przewiduje 7 obszarów wsparcia, przy czym powiaty są realizatorami w 6 obszarach⁴⁵.
 - W latach 2011–2013 w Programie uczestniczyło 308 samorządów powiatowych. Na realizację ponad 1 tys. zawartych umów, PFRON wypłacił samorządom 151.439,2 tys. zł. W ramach realizowanych projektów w podziale na obszary, pomoc otrzymało: w obszarze B – 221,1 tys., C – 82, D – 51,8 tys., E – 413, F – 30 i G – 603 osoby niepełnosprawne.

⁴⁴ Art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁴⁵ Owe obszary, to: B: likwidacja barier w zakładach opieki zdrowotnej, urzędach i placówkach edukacyjnych w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym poruszania się i komunikowania; C: tworzenie spółdzielni socjalnych osób prawnych; D: likwidacja barier transportowych; E: dofinansowanie wymaganego wkładu własnego w projektach dotyczących aktywizacji i (lub) integracji osób niepełnosprawnych; F: tworzenie warsztatów terapii zajęciowej, gdy na terenie powiatu brak jest takiego warsztatu; G: skierowanie do powiatów poza algorytmem dodatkowych środków na finansowanie zadań ustawowych dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

- c) *Aktywny samorząd*, uruchomiony w 2012 r. w związku z planowanym pozbawieniem PFRON osobowości prawnej⁴⁶, co ostatecznie nie doszło do skutku⁴⁷. W związku z tym, planowano przygotować samorządy powiatowe do przejęcia programów dotychczas realizowanych przez PFRON. Ponadto, z diagnozy realizowanych przez PFRON programów *Pegaz* i *Homer* w latach 2008–2009⁴⁸ wynikało, że należy zmienić sposób redystrybucji środków dla samorządów powiatowych i przekazywać na ten szczebel środki, które do tej pory były w gestii oddziałów Funduszu. Przesłanką do uruchomienia programu *Aktywny samorząd* były też wnioski wynikające z *Ogólnopolskiego badania sytuacji potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych* zrealizowanego w latach 2008–2010, że jakość życia osób niepełnosprawnych w zasadniczym stopniu związana jest z jakością funkcjonowania społeczności lokalnych. Program obejmował w 2012 r. 9 obszarów wsparcia⁴⁹.
- W 2012 r. w programie uczestniczyły 373 samorządy powiatowe, które ze środków przekazanych przez PFRON wydatkowały 36.698,3 tys. zł na realizację 7.284 wniosków o dofinansowanie. W ramach tych wniosków, w podziale na obszary, pomoc otrzymało: A – 389, B1 – 1.380, B2 – 727, B3 – 269, C – 1.990, D – 1.623, E – 224 i F – 682 osoby niepełnosprawne. Największe wydatki w kwocie 20.111,5 tys. zł przeznaczono na pomoc w zakupie wózków inwalidzkich o napędzie elektrycznym.

W 2013 r. struktura programu uległa zmianom, tj. podzielono go na III moduły, w ramach modułów na obszary oraz w ich ramach na zadania. Najistotniejsza zmiana dotyczyła wprowadzenia w obszarze C (likwidacja barier w poruszaniu się) możliwości dofinansowania pomocy w zakupie protezy kończyny, w której zastosowano nowoczesne rozwiązania techniczne, w utrzymaniu jej sprawności technicznej, a także refundacji kosztów dojazdu adresata programu na spotkanie z ekspertem PFRON lub kosztów dojazdu tego eksperta na spotkanie z adresatem programu. Wprowadzono także nowe zadanie ujęte w module II – pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym, którego realizatorem był również samorząd powiatowy.

- W 2013 r. 380 samorządów na realizację 27.346 wniosków wydatkowało 97.801 tys. zł, tj. prawie trzykrotnie więcej niż w 2012 r.

Porównanie obszarów finansowanych w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą⁵⁰ z zadaniami realizowanymi ze środków przekazywanych w ramach algorytmu⁵¹ wskazują na podobieństwo realizowanych działań. Podstawą ustanawiania programów Rady Nadzorczej były bowiem analizy wskazujące na potrzebę uzupełnienia pomocy świadczonej przez powiaty osobom niepełnosprawnym, a finansowanej głównie ze środków PFRON przekazywanych według algorytmu. Wydatki powiatów na zadania wykonywane w ramach programów Rady Nadzorczej wyniosły w latach 2011–2013 kolejno 6,0%, 9,6% i 25,9% kwoty przekazanej według algorytmu.

⁴⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.), z dniem 1 stycznia 2012 r. PFRON tracił osobowość prawną.

⁴⁷ W dniu 29 sierpnia 2014 r. Sejm RP uchwalił zmiany legislacyjne pozostawiające PFRON w dotychczasowej formie prawnej.

⁴⁸ Dokument z 9 marca 2012 r. opracowany przez Wydział Programowania i Realizacji Zadań PFRON.

⁴⁹ A: pomoc w zakupie i montażu oprzyrządowania do posiadanego samochodu, B1: pomoc w zakupie specjalistycznego sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, B2: pomoc w zakupie urządzeń lektorskich, B3: pomoc w zakupie urządzeń brajlowskich, B4: dofinansowanie szkoleń w zakresie nabytego w ramach programu sprzętu komputerowego i oprogramowania lub urządzeń lektorskich albo brajlowskich, C: pomoc w zakupie wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym, D: pomoc w utrzymaniu sprawności technicznej wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym, E: pomoc w uzyskaniu prawa jazdy kategorii B, F: pomoc w utrzymaniu aktywności zawodowej przez zapewnienie opieki dla osoby zależnej.

⁵⁰ Podstawą ustanowienia programów *Junior* i *Aktywny samorząd* był art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Był on również jedną z podstaw utworzenia programu *Wyrównywanie różnic między regionami II*. Według tego przepisu część środków Funduszu jest przeznaczona na zadania inne niż wymienione w tej ustawie, w tym na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą. Por. też przypisy 45 i 49.

⁵¹ Por. tabelę w pkt 3.2.1., ppkt 1.

Wzrost wydatków na programy uchwalone przez Radę Nadzorczą wskazuje, zdaniem NIK, na potrzebę modyfikacji zasad finansowania potrzeb osób niepełnosprawnych ze środków przekazywanych powiatom według algorytmu.

- W PFRON analizowano też stan faktyczny związany z realizacją przez samorząd powiatowy zadań ustawowych⁵², w tym potrzeby wynikające ze sprawozdań z realizacji zadań przez powiaty. Zdaniem Zarządu PFRON, najważniejszym ograniczeniem w dostępie osób niepełnosprawnych do instrumentów wsparcia realizowanych przez samorząd powiatowy jest brak wpływu PFRON na wybór przez radę powiatu ustawowo przypisanych zadań, na które przeznaczane są środki przekazane według algorytmu.

3) W sprawozdaniach samorządów terytorialnych, wydatki na zadania z zakresu rehabilitacji realizowane z dochodów własnych powinny być księgowane w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85311 *Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*.

- W prowadzonym przez Ministerstwo Finansów *Systemie sprawozdawczości budżetowej* zarejestrowano w tym rozdziale wydatki samorządów powiatowych w latach 2011–2013 odpowiednio na kwotę 56.699,0 tys. zł, 57.847,2 tys. zł i 60.029,8 tys. zł. Stanowiło to 9,0%, 6,5% i 9,0% w relacji do środków przekazanych im według algorytmu⁵³. Wydatki zostały wykazane przez 355 samorządów w latach 2011–2012 i 356 – w 2013 r.

Wydatki ze środków według algorytmu realizowały wszystkie powiaty i miasta na prawach powiatów, czyli odpowiednio 379 i 380. Spośród powiatów, które nie wykazały wydatków ze środków własnych, 13 prowadziło WTZ, które wymagają 10% dofinansowania z innych niż PFRON źródeł.

- Spośród ww. 13 powiatów, około 37% środków wykazanych w sprawozdaniach dla PFRON jako wkład własny do WTZ przypadało na miasto Łódź. W latach 2011–2013, wydatki z dochodów własnych na rehabilitację osób niepełnosprawnych, wyniosły w tym mieście 1.548,0 tys. zł. i były księgowane na innym koncie⁵⁴, a od 2015 r. będą zaplanowane w rozdziale 85311.

W sprawozdaniach dla PFRON, na pokrycie 10% wkładu do działalności WTZ, samorządy powiatowe wykazały w latach 2011–2013 przeznaczenie na ten cel z dochodów własnych odpowiednio 37.718,8 tys. zł, 39.068,8 tys. zł i 40.312,0 tys. zł oraz środki pozyskane z innych źródeł w kwocie 3.678,6 tys. zł, 3.681,9 tys. zł i 4.154,2 tys. zł. Suma tych środków stanowiła w tych latach 72,4%, 73,3% i 73,4% wydatków z dochodów własnych wykazanych w rozdziale 83311⁵⁵.

- W 13 objętych kontrolą NIK powiatach, wydatki ze środków otrzymanych według algorytmu na rehabilitację społeczną i zawodową wyniosły w latach 2011–2013 odpowiednio 46.217,0 tys. zł, 63.601,3 tys. zł i 46.744,6 tys. zł. Natomiast suma wydatków z dochodów własnych tych powiatów wyniosła w tych latach 2.971,4 tys. zł, 3.078,2 tys. zł i 2.921,2 tys. zł⁵⁶, co stanowiło 7,0%, 4,8% i 6,9% wykorzystania środków przyznanych według algorytmu. Ze środków tych powiaty od 90,1% do 100% kwoty środków przekazały na obowiązkowe dofinansowanie WTZ.

4) W tabeli nr 2 podano dane ilustrujące źródła pozyskania środków na rehabilitację osób niepełnosprawnych w 13 powiatach objętych kontrolą NIK, którymi oprócz środków PFRON przekazanych według algorytmu były też środki z programów uchwalonych przez Radę Nadzorczą PFRON, a także własne środki samorządów powiatowych i środki europejskie.

⁵² Określonych w art. 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, które są finansowane ze środków przekazanych według algorytmu.

⁵³ W rzeczywistości wskaźnik ten może być o ułamek punktu procentowego inny, ze względu na potwierdzone w trakcie kontroli różnice w sposobie ewidencjonowania kosztów obsługi i błędy w księgowaniu.

⁵⁴ Konto 902, wydatki budżetu z klasyfikacją budżetową: 852-85295.

⁵⁵ Po uwzględnieniu wydatków miasta Łodzi było to odpowiednio 71,3%, 72,2% i 72,3%.

⁵⁶ Sumy te obejmowały wyłącznie środki z dochodów własnych samorządu powiatowego. W obliczeniach tych nie uwzględniono: refundacji kosztów obsługi, środków NFZ (np. dopłat do wózków inwalidzkich), Funduszu Pracy, Programów Zarządu PFRON oraz udziału własnego beneficjentów (np. związanych z dofinansowaniem likwidacji barier architektonicznych, turnusów rehabilitacyjnych, środków pomocniczych, przedmiotów ortopedycznych i sprzętu rehabilitacyjnego).

Tabela nr 2

Źródła środków wykorzystanych przez objęte kontrolą powiaty w latach 2010–2013 na zadania realizowane w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.		2012 r.		2013 r.	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Środki PFRON przekazane według algorytmu (bez kosztów obsługi)	46.217,0	91,3	63.601,3	87,9	46.744,6	75,3
2.	Środki przekazane z programów Rady Nadzorczej PFRON	722,2	1,4	4.272,1	5,9	10.815,9	17,4
3.	Wydatki poniesione z dochodów własnych samorządów powiatowych	3.215,9	6,4	3.078,2	4,3	3.242,1	5,2
4.	Środki europejskie	452,6	0,9	1.401,2	1,9	1.245,4	2,1
x	Razem	50.607,7	100,00	72.352,9	100,00	62.048,0	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontroli.

Spośród 13 objętych kontrolą NIK powiatów, w 6 część zadań finansowanych ze środków PFRON realizowały urzędy starostwa lub miasta na prawach powiatu.

- Dotyczyło to następujących urzędów: miejskiego w Sosnowcu, miejskiego w Zabrzu, starostwa powiatowego w Pile, miasta Poznania, powiatowego w Lubinie, miejskiego we Wrocławiu.

Na podstawie uchwał rady powiatu lub miasta i wydanych w związku z tym zarządzeń prezydenta miasta lub zarządu powiatu, urzędy te wykonywały niektóre zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych należące do kompetencji PCPR lub PUP⁵⁷. Wskazane urzędy, które bezpośrednio wydatkowały środki PFRON, w trzech przypadkach przejęły część zadań obejmujących tylko rehabilitację zawodową, która powinna być realizowana przez PUP. Jeden urząd miejski wykonywał tylko zadania rehabilitacji społecznej, których wykonanie przepisy powierzyły PCPR. Dwa urzędy miejskie realizowały oba ww. rodzaje zadań rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W tabeli nr 3 podano dane o środkach algorytmu wykorzystanych przez 6 urzędów miast (starostw powiatowych) na rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz przez 2 urzędy w 2011 r. i 3 – w latach 2012–2013 z trzech programów Rady Nadzorczej PFRON⁵⁸.

Tabela nr 3

Źródła środków wykorzystanych przez 6 urzędów miast (starostw powiatowych) w latach 2010–2013, łącznie z programami Rady Nadzorczej PFRON i środkami własnymi samorządów powiatowych

Lp.	Wyszczególnienie	2011 r.		2012 r.		2013 r.	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Wykorzystanie środków według algorytmu (bez kosztów obsługi)	7.666,0	96,0	11.152,7	87,5	7.195,0	69,6
2.	Środki przekazane z programów Rady Nadzorczej PFRON	148,6	1,9	1.402,4	11,0	2.941,4	28,5
3.	Wydatki poniesione z dochodów własnych samorządów powiatowych	171,0	2,19	185,0	1,5	193,6	1,9
x	Razem	7.985,6	100,00	12.740,1	100,00	10.330,0	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontroli.

⁵⁷ Wskazane w art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Naruszało to art. 35a ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym zadania te są realizowane przez PCPR lub PUP.

⁵⁸ W tym programu Rady Nadzorczej PFRON Junior, którego założeniem było uzupełnienie działań realizowanych przez PUP ze środków Funduszu Pracy w ramach Krajowego Programu Aktywizacji Zawodowej absolwentów Pierwsza Praca.

Łącznie w latach 2011–2013 środki te stanowiły 16,8% kwoty przedstawionej w tabeli nr 2 dla objętych kontrolą 27 jednostek. Urzędy starostw (miast na prawach powiatu) nie przejęły realizacji wszystkich zadań powiatu z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Również w przypadku nieprzekazania środków PFRON do PUP, osoby niepełnosprawne miały prawo zwracać się tam o pomoc finansowaną ze środków Funduszu Pracy⁵⁹. Udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym ustawa powierzyła podmiotom⁶⁰, które analogiczne zadania realizują w stosunku do szerszej grupy osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Np. metody aktywizacji zawodowej realizowane przez PUP, a finansowane ze środków PFRON i FP są identyczne, mimo odmiennej specyfiki. Podobnie aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych jest częścią pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, co leży w zakresie działania PCPR.

Objęte kontrolą NIK urzędy starostw i miast powiatowych najczęściej realizowały 2 zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej polegające na dofinansowaniu ze środków PFRON rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

- Z 6 skontrolowanych urzędów starostw i miast powiatowych, 5 realizowało zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej obejmujące oba te zadania. W latach 2011–2013 wspomnianych 5 urzędów wykorzystało na zadania rehabilitacji zawodowej kolejno 4.132,6 tys. zł, 6.857,9 tys. zł i 4.296,2 tys. zł środków PFRON przekazanych według algorytmu. Z tego na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej przeznaczono w odpowiednio: 40,5%, 35,1% i 27,1%, a na wyposażenie stanowisk pracy 54,9%, 58,4% i 63,1%.

Regulacje ustawowe stanowią, że działania te wykonywane są przez PUP⁶¹, które realizują dwa analogiczne zadania dla ogółu bezrobotnych finansowane ze środków Funduszu Pracy, na podstawie przepisów innej ustawy⁶². Maksymalne limity dotacji z FP dla osoby rozpoczynającej działalność gospodarczą lub pracodawcy na wyposażającego stanowisko pracy dla bezrobotnego wynosi sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia. Analogiczna dotacja ze środków PFRON może być finansowana do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia.

W zakresie rehabilitacji społecznej, najczęściej realizowanym przez urzędy powiatowe zadaniem było zlecenie wykonywania zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym⁶³. Zadania te powinny być realizowane przez PUP lub PCPR w zależności od tego, jakiego rodzaju rehabilitacji dotyczyło zlecenie.

- Spośród 6 wspomnianych wyżej powiatów miało to miejsce w Sosnowcu, Wrocławiu i Zabrzu. Wartościowo największy udział miało finansowanie WTZ przez Urząd Miejski w Zabrzu. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował on o rozpoczęciu procedury przekazywania zadań z zakresu rehabilitacji społecznej do realizacji przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie.

Należy zauważyć, że rozporządzenie regulujące działania WTZ⁶⁴ wskazuje PCPR jako miejsce składania i oceniania wniosków o dofinansowanie (ze środków PFRON) kosztów utworzenia i działalności WTZ⁶⁵. PCPR powinien też przeprowadzać kontrole w WTZ⁶⁶.

5) W podmiotach objętych kontrolą NIK nie stwierdziła przypadków rozliczenia środków przeznaczonych na obsługę zadań finansowanych przez PFRON powyżej wyznaczonych limitów. Ze środków przekazanych w latach 2011–2013 według algorytmu na koszty obsługi zadań

⁵⁹ Art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁶⁰ Jak wyżej – art. 35 ust. 2.

⁶¹ Jak wyżej – art. 35a ust. 1 pkt 9a i 9b oraz ust. 2 pkt 2.

⁶² Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).

⁶³ Art. 36 ust. 2 i 35a ust. 1 pkt 9c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. Nr 63, poz. 587).

⁶⁵ Por. § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej.

⁶⁶ Jak wyżej – § 22 ust. 1 i 3.

rozliczono 52.841,0 tys. zł, co stanowiło 2,5% środków wykorzystanych na zadania z zakresu rehabilitacji. W części kontrolowanych jednostek nie przeprowadzano jednak procedury ustalania wydatków własnych związanych z obsługą zadań finansowanych ze środków przekazywanych według algorytmu.

- W związku z tym, w jednostkach tych nie mogła być prawidłowo realizowana regulacja prawna stanowiąca⁶⁷, że ze środków Funduszu pokrywane są (...) koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań.

Bez ustalenia kosztów obsługi nie było podstaw do zwracania się do PFRON o ich refundację w wysokości faktycznie poniesionej. W jednostkach szacujących wydatki na obsługę były one z reguły znacznie wyższe od limitu 2,5% i dochodziły do 600% jego wysokości. W jednostkach, gdzie limit nie był wykorzystywany, szacunki kosztów obsługi nie uwzględniały niektórych pozycji.

- W Płocku i Chorzowie, PUP nie zwracały się o refundację kosztów obsługi, a środki przekazywane z tego tytułu były rozliczane przez samorząd. Należy zauważyć, że realizujący zadania na rzecz osób niepełnosprawnych PUP wykorzystywał na swoje utrzymanie nie tylko środki samorządu powiatowego, ale także Funduszu Pracy, który współfinansuje jego funkcjonowanie. W takiej sytuacji koszty obsługi środków PFRON były przynajmniej częściowo pokrywane przez Fundusz Pracy, a środki na obsługę stanowiły dochód samorządu przy zmniejszonej partycypacji w kosztach.

6) Na dofinansowanie tworzenia i funkcjonowania WTZ w latach 2011–2013 wykorzystano kolejno 56,0%, 41,3% i 55,8% środków przekazanych według algorytmu. Samorządy powiatowe przekazały na ten cel także większość środków z dochodów własnych przeznaczonych na rehabilitację osób niepełnosprawnych.

- W objętych kontrolą 13 powiatach, liczba uczestników WTZ zwiększyła się z 1.773 w 2010 r. do 1.889 w 2013 r., czyli o 6,5%. Przede wszystkim wzrosła o 51,9 liczba osób korzystających z WTZ więcej niż 9 lat, a o 5,3% liczba korzystających od 7 do 9 lat. Natomiast o 11,2% i 11,1% zmniejszyła się liczba uczestniczących w warsztatach krócej niż 3 lata i od 4 do 6 lat. W omawianym okresie udział uczestniczących w warsztatach powyżej 9 lat zwiększył się o prawie 10 punktów procentowych – do 33,3%. W tym zakresie w 2013 r. różnice między kontrolowanymi powiatami wyniosły od 10,6% (Zabrze) do 65,5% (Zamość).

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że główną przyczyną długotrwałego korzystania z WTZ przez osoby niepełnosprawne (najdłużej tam rehabilitowane) był brak możliwości umieszczenia tych osób w innych placówkach dla podtrzymywania lub rozwijania już nabytych umiejętności. Przyczyna ta była najczęściej wskazywana w okresowych ocenach działających w WTZ radach programowych, zajmujących stanowisko w kwestii osiągniętych przez uczestnika postępów w rehabilitacji, uzasadniających jedno z rozwiązań ustawowych⁶⁸.

Miały też miejsce przypadki, kiedy uzasadniano długotrwały pobyt osiąganymi postępami w terapii osoby niepełnosprawnej.

- Np. w jednym z WTZ w Lubinie, 10 osób niepełnosprawnych uczestniczyło w zajęciach przez 21 lat. W kompleksowych ocenach postępów w rehabilitacji 5 z tych osób rada programowa każdorazowo wnioskowała o przedłużenie ich uczestnictwa w terapii, ze względu na pozytywne rokowania co do przyszłych postępów w rehabilitacji zawodowej, umożliwiających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej. Wskazywano też okresowy brak możliwości zatrudnienia oraz to, że uczestnik nie potrzebuje skierowania do ośrodka wsparcia.

⁶⁷ Art. 54 pkt. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁶⁸ Art. 10a ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przepis ten przewiduje: 1) podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej, 2) skierowanie osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia, ze względu na brak postępów w rehabilitacji i złe rokowania, 3) przedłużenie uczestnictwa w terapii. Uczestnictwo w terapii może być przedłużone ze względu na: a) pozytywne rokowania co do przyszłych postępów, b) okresowy brak możliwości podjęcia zatrudnienia, c) okresowy brak możliwości skierowania osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia.

Analiza przeprowadzona w 2013 r. przez MOPR w Lublinie wykazała, że dla 19 osób, których czas pobytu przekraczał 17 lat, oceny realizacji ich indywidualnego programu rehabilitacji dokonane przez rady programowe uzasadniły przedłużenie terapii osiągniętymi przez uczestników postępami w rehabilitacji i pozytywnymi rokowaniami, co do przyszłych postępów umożliwiających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy. Na przyjęcie do WTZ według stanu na koniec 2013 r. oczekiwało w Lublinie 17 osób. W sprawie tej argumentowano, że analiza efektywności WTZ przeprowadzona przez MOPR i faktyczna liczba kandydatów, wskazały na konieczność intensyfikacji oddziaływań warsztatów w kierunku zakończenia terapii uczestników długotrwale korzystających z rehabilitacji w placówce, mniej natomiast na zasadność tworzenia nowych miejsc, czy kolejnego warsztatu. Jednak w świetle obowiązujących przepisów ocena uczestnika, co do możliwości realizacji celów postawionych przed warsztatem, należy do rady programowej.

Dla osób, które rady programowe zakwalifikowały do aktywizacji zawodowej, brakowało miejsc pracy w warunkach pracy chronionej. Okoliczność ta pozwalała przedłużyć uczestnictwo w WTZ. PFRON dofinansowuje do 90% kosztów działania ZAZ, w których mogłyby podejmować pracę osoby zrehabilitowane w WTZ. Za przekazanie pozostałych 10% odpowiada samorząd wojewódzki. Samorząd powiatowy ma przez to ograniczone możliwości podejmowania alternatywnych działań.

- W latach 2011–2013 PFRON zrefundował uczestnictwo w WTZ kolejno: 23.311, 23.692 i 24.340 osób niepełnosprawnych. Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ, dofinansowanych przez PFRON za pośrednictwem samorządów wojewódzkich, wynosiła 2.447 w 2011 r., 2.555 w 2012 r. i 2.950 w 2013 r., co stanowiło to odpowiednio 10,5%, 10,8% i 12,1% uczestników WTZ. Kwota dofinansowania PFRON przypadająca na zatrudnionego w ZAZ była wyższa niż dla uczestnika WTZ.

Roczny koszt uczestnictwa osoby niepełnosprawnej w WTZ był przez PFRON dofinansowywany kwotą 14.796,0 zł obowiązującą od 1 stycznia 2009 r. W wystąpieniach organizacji prowadzących WTZ i interpelacjach poselskich stawka ta była wielokrotnie wskazywana jako niska. Podstawą ustalania kwoty dotacji ze środków PFRON do działalności WTZ jest m.in. liczba uczestników pomnożona przez ww. ryczałtowy koszt ich rocznego pobytu. Wynikająca z tego tytułu kwota jest przekazywana powiatowi i zmniejsza całość zaplanowanych w budżecie PFRON środków dzielonych według algorytmu. Kwota pozostała po odjęciu środków przekazanych na WTZ jest dzielona między powiaty proporcjonalnie do liczby osób niepełnosprawnych oraz niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy. Z reguły tej wynika, że powiat w którym jest więcej uczestników WTZ otrzymuje więcej środków z tytułu algorytmu. We wnioskach o środki i rozliczeniach kwota dla WTZ jest osobno planowana, jednak ustalone przez PFRON zasady dopuszczają przekazywanie na WTZ także pozostałych środków przekazywanych według algorytmu. Powyższy system finansowania może sprzyjać rozwojowi WTZ kosztem innych zadań. Tym bardziej, że regulacje prawne i przyjęte ich interpretacje przewidują obowiązek przyjmowania osób niepełnosprawnych skierowanych do WTZ na podstawie orzeczeń lekarskich i ich długotrwałej rehabilitacji, nawet jeżeli jej wyniki są ograniczone.

- W uzasadnieniu wyroku z 16 kwietnia 2009 r.⁶⁹ Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że stowarzyszenie prowadzące warsztaty ma obowiązek zakwalifikować do uczestnictwa w WTZ osobę niepełnosprawną umysłowo, która posiada orzeczenie powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności ze wskazaniem uczestnictwa w WTZ. (...) Po zakwalifikowaniu kandydata do uczestnictwa w WTZ, jednostka prowadząca warsztat powinna złożyć wniosek do powiatu o objęcie tej osoby terapią w WTZ i w związku z tym o zawarcie umowy (aneksu do umowy) o zwiększeniu liczby uczestników WTZ. Wniosek taki podlega ocenie przez zespół utworzony przez starostę w PCPR (...) Dopiero po zawarciu umowy ze starostą i przyjęciu uprawnionego na zajęcia WTZ, rada programowa o odpowiednim składzie, po upływie określonego ustawowo czasu rehabilitacji, ocenia jej efekty i może składać stosowne wnioski, jednak jednostka prowadząca WTZ nie jest także uprawniona do podejmowania decyzji o zaprzestaniu świadczenia terapii w WTZ na rzecz określonej osoby.

⁶⁹ Sygn. akt I CSK 397/08.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wielokrotnie prezentował stanowisko, że *decyzja podjęta przez radę programową jest wiążąca zarówno dla warsztatu, uczestnika (jego rodziny bądź opiekunów prawnych), jak też dla powiatowego centrum pomocy rodzinie. Rada programowa podejmuje decyzje o gotowości uczestnika warsztatu do podjęcia zatrudnienia bądź skierowaniu go do ośrodka wsparcia*⁷⁰.

Dla samorządu powiatowego, WTZ są najbardziej dostępną formą zapewnienia osobom niepełnosprawnym opieki dziennej. Organizowanie tej pomocy w innej formule utrudniłoby korzystanie z zewnętrznego dofinansowania. System ten nie sprzyja podziałowi na pomoc dla osób, które rokują podjęcie w wyniku rehabilitacji nauki lub pracy oraz na świadczenia dla niepełnosprawnych niezdolnych osiągać postępy w usamodzielnieniu.

- Niemniej jednak, podczas kontroli stwierdzono możliwość faktycznego podziału na WTZ zajmujące się opieką nad osobami w różnym stopniu kwalifikującymi się do skutecznej rehabilitacji. Wprawdzie utrudniało to porównywanie skuteczności rehabilitacji prowadzonej w poszczególnych WTZ, jednak zdaniem NIK podział taki jest uzasadniony, ponieważ może poprawić rezultaty rehabilitacji prowadzonej w grupach osób mających większe predyspozycje. Celowe byłoby wprowadzanie rozwiązań umożliwiających rozwój tego rodzaju specjalizacji.

3.2.2. Ustalanie zapotrzebowania na pomoc i działania podnoszące jej skuteczność

1) Powiat jest zobowiązany do przekazywania co kwartał Sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań finansowanych ze środków PFRON. Obejmują one liczbę i ewentualnie kwoty złożonych wniosków i zawartych umów.

Dane zbierane na potrzeby sprawozdawczości pozwalały porównać zgłoszone zapotrzebowanie z jego zaspokojeniem. Wyjątkiem było uczestnictwo w WTZ, dla którego nie zbierano informacji o zapotrzebowaniu na miejsca. Często nie robiły tego także objęte kontrolą PCPR, ponieważ nie były do tego zobowiązane. Potrzeba uczestnictwa jest zgłaszana bezpośrednio w WTZ, który jest zobowiązany przyjąć osobę posiadającą odpowiednie skierowanie i zgłosić w powiecie wniosek o refundację kosztów jej rehabilitacji⁷¹. Dane zebrane podczas kontroli wskazują jednak, że w niektórych WTZ są kolejki oczekujących na przyjęcie.

- W przypadku jednego powiatu stwierdzono nierzetelność sprawozdań. W sprawozdaniu OPS w Chorzowie za IV kw. 2011 r. zamiast 32 wykazano wpływ 34 wniosków o dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych. Również w sprawozdaniu za IV kw. 2012 r. wykazano wpływ 39 wniosków, a faktycznie złożono 34 wnioski. W 2013 r. wpłynęło 47 wniosków o przyznanie wsparcia, a w sprawozdaniu za IV kw. 2013 r. wykazano wpływ 50 wniosków. Rozbieżności dotyczące IV kw. 2011 r. i 2013 r. dotyczyły także wniosków o dofinansowanie sportu, rekreacji i turystyki, zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, przy czym różnice dotyczyły od jednego do czterech wniosków wykazanych więcej, niż zostało złożonych.

2) Z danych zbiorczych PFRON wynika, że najwięcej wniosków złożono w ramach zadania *Finansowanie szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy*.

- W ramach wspomnianego zadania wystąpiono o przeszkolenie: 1.680 osób – w 2011 r., 1.792 – w 2012 r. i 1.585 – w 2013 r., a faktycznie ze szkoleń skorzystało: 997, 1.253 i 856 osób.

W zakresie rehabilitacji społecznej, największym zainteresowaniem cieszyło się dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych oraz likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych.

⁷⁰ M.in. w odpowiedziach z 7 lutego i 13 marca 2013 r. na interpelacje nr 13719, 14093 i 14201 oraz w piśmie do Marszałka Senatu RP z 13 września 2013 r. (nr. BON-II-0702-7-2-EK/13).

⁷¹ Szczegóły w pkt 3.2.1., ppkt 6.

- O dofinansowanie pierwszego z zadań ubiegały się w latach 2011–2013 odpowiednio: 168.676, 180.110 i 163.924 osoby. Dofinansowanie z tego tytułu otrzymało: 52.648 (31,2%), 136.038 (75,5%) i 60.282 (36,8%) osoby. O dofinansowanie drugiego z nich ubiegały się w tych latach odpowiednio: 38.194, 51.579 oraz 38.926 osób. Otrzymało je: 15.747 (41,2%), 32.299 (62,6%) oraz 14.579 (37,5%) osób.

Środki przekazywane przez PFRON samorządom powiatowym nie zaspokajały zgłoszonych potrzeb.

- Np. w latach 2011–2013, w dziedzinie rehabilitacji zawodowej największą pulę środków przeznaczono na zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy. W stosunku do zgłoszonych potrzeb przekazane kwoty stanowiły w kolejnych latach: 41,9%, 60,6% i 48,0%. Drugą co do wielkości pozycją wydatków na rehabilitację zawodową było jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. W latach 2011–2013 dofinansowanie, w stosunku sumy kwot zgłoszonych we wnioskach, wyniosło kolejno 37,3%, 55,9% i 43,2%. W zakresie rehabilitacji społecznej największe wydatki, dla których rejestrowano kwoty zgłoszonych wniosków, ponoszono na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W latach 2011–2013 dofinansowanie w stosunku sumy kwot zgłoszonych we wnioskach wynosiło kolejno: 69,3%, 83,0% i 64,0%.

3) Ze sprawozdań z realizacji zadań finansowanych ze środków przekazywanych według algorytmu wynika, że przeciętne jednostkowe koszty realizacji poszczególnych zadań przez samorządy powiatowe były zróżnicowane.

- Zadanie pn. *Zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu*⁷². Koszt ten wyniósł w 2011 r. 3,4 tys. zł, najwyższy był w m. Opole Lubelskie (292,6% średniej – 9,9 tys. zł), najniższy w pow. dzierzoniowskim (1,2% średniej – 40 zł). W 2012 r. wzrósł do 4,1 tys. zł, najwyższy był w pow. monieckim (238,2% średniej – 9,7 tys. zł), najniższy w pow. kępińskim (0,7% średniej – 30 zł). W 2013 r. wyniósł 4,4 tys. zł, najwyższy był w m. Toruń (268,4% średniej – 11,7 tys. zł), najniższy w m. Mysłowice (0,6% średniej – 25 zł).
- Zadanie pn. *Dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych*⁷³. Jednostkowy koszt wyniósł w 2011 r. 3,3 tys. zł, najwyższy był w pow. łódzkim wschodnim (481,9% średniej – 15,8 tys. zł), najniższy w pow. golubsko-dobrzyńskim (9,2% średniej – 302 zł). W 2012 r. zwiększył się do 3,4 tys. zł, najwyższy był w pow. grójeckim (844,5% średniej – 28,7 tys. zł), najniższy w pow. radziejowskim (24,2% średniej – 821 zł). W 2013 r. wyniósł 3,5 tys. zł, najwyższy był w m. Nowy Sącz (1.102,8% średniej – 38,7 tys. zł), najniższy w pow. namysłowskim (15,2% średniej – 534 zł).
- Zadanie pn. *Dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów*⁷⁴. Jednostkowy koszt kształtował się w 2011 r. na poziomie 585 zł, najwyższy był w pow. łódzkim wschodnim (313,7% średniej – 1,8 tys. zł), najniższy w pow. brzeskim (22,9% średniej – 134 zł). W 2012 r. wzrósł do 680 zł, najwyższy był w m.st. Warszawa (240,1% średniej – 1,6 tys. zł), najniższy w pow. siedleckim (30,1% średniej – 205 zł). W 2013 r. zmniejszył się do 616 zł, najwyższy był w pow. piaseczyńskim (273,2% średniej – 1,7 tys. zł), najniższy w m. Siedlce (30,2% średniej – 186 zł).
- Zadanie pn. *Wyposażenie stanowisk pracy*⁷⁵. Koszt ten wyniósł w 2011 r. 27,4 tys. zł, najwyższy był w pow. lubartowskim (182,2% średniej – 50 tys. zł), najniższy w m. Lublin (34,6% średniej – 9,5 tys. zł). W 2012 r. zwiększył się do 34,2 tys. zł, najwyższy był w pow. włocławskim (409,3% średniej – 140 tys. zł), najniższy w pow. konińskim (29,2% średniej – 10 tys. zł). W 2013 r. wyniósł 33,4 tys. zł, najwyższy był w pow. tarnogórskim (164,6% średniej – 55 tys. zł), najniższy w pow. konińskim (20,9% średniej – 7 tys. zł).
- Zadanie pn. *Szkolenia organizowane przez kierownika powiatowego urzędu pracy*⁷⁶. Jednostkowy koszt wyniósł w 2011 r. 1,8 tys. zł, najwyższy był w pow. pleszewskim (330,4% średniej – 6 tys. zł), najniższy w pow. kętrzyńskim (3,9% średniej – 70 zł). W 2012 r. wzrósł do 2 tys. zł, najwyższy był w m. Wrocław (487,5% średniej – 9,6 tys. zł), najniższy w pow. łódzkim wschodnim (16% średniej – 315 zł). W 2013 r. wyniósł 1,6 tys. zł, najwyższy był w pow. stargardzkim (391% średniej – 6,4 tys. zł), najniższy w pow. dębickim (3% średniej – 50 zł).

⁷² Art. 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁷³ Jak wyżej – art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d.

⁷⁴ Jak wyżej – art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c.

⁷⁵ Jak wyżej – art. 26e.

⁷⁶ Art. 40 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W zakresie zadań finansowanych ze środków przekazanych według algorytmu nie były prowadzone przez PFRON analizy przyczyn różnic w skuteczności i kosztach jednostkowych realizacji przez powiaty poszczególnych rodzajów zadań. NIK zwraca uwagę, że mimo braku formalnego obowiązku analizowania przez PFRON kosztów jednostkowych zadań realizowanych przez samorządy powiatowe, a finansowanych ze środków przekazanych według algorytmu, do oceny prawidłowości wykorzystania środków PFRON stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych⁷⁷. Zobowiązują one do dokonywania wydatków z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów⁷⁸. Obowiązujące PFRON zasady sprawowania kontroli także zobowiązują do sprawdzania stosowania tej zasady⁷⁹ w podmiotach korzystających ze środków Funduszu. Zdaniem NIK, analiza różnic kosztów jednostkowych realizacji zadań przez samorządy powiatowe powinna stanowić podstawę stosowania norm zawartych w przywołanych wyżej regulacjach prawnych. Wyniki takich analiz mogą być przydatne do identyfikowania najskuteczniejszych metod rehabilitacji, modyfikowania zasad wykorzystania środków z algorytmu, a także identyfikowaniu i popularyzowaniu najlepszych praktyk w tej dziedzinie.

W przypadku niektórych zadań, pomiar kosztów jednostkowych wymaga zmodyfikowania sprawozdań wymaganych od samorządów powiatowych.

- Realizowane przez samorządy powiatowe zadanie pn. *Zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy* obejmuje grupę bardzo zróżnicowanych instrumentów, jak staże, szkolenia, prace interwencyjne, badania lekarskie, przejazdy itp. Zdaniem NIK, uzyskiwaniu w tym zakresie użytecznej informacji służyć może wydzielenie w sprawozdawczości nie tylko szkoleń, ale np. także staży, które są dofinansowywane w ramach programów przyjętych przez Radę Nadzorczą. Danymi w tym zakresie dysponują PUP.

4) W PFRON nie funkcjonuje mechanizm poszukiwania i upowszechniania najlepszych praktyk realizacji zadań przez samorządy powiatowe finansowanych ze środków przekazywanych według algorytmu. W zakresie dotyczącym programów Rady Nadzorczej PFRON zbierano dane dotyczące stosowania dobrych praktyk.

- Np. w pilotażowym programie *Aktywny samorząd* wyznaczano maksymalne kwoty dofinansowania zakupu sprzętu lub usług, wynikające z dotychczasowych praktyk i analizy cen obowiązujących na rynku. W zakresie dofinansowania zakupu sprzętu elektronicznego, jego elementów lub oprogramowania dla osób niewidomych, Fundusz opracował i udostępnił realizatorom programu materiał pomocniczy *Urządzenia Brajlowskie – informacje pomocnicze dla realizatorów pilotażowego programu Aktywny samorząd*.

Zdaniem NIK podobne działania powinny dotyczyć także środków przekazywanych według algorytmu. Ich wysokość jest wielokrotnie wyższa, a nadzór nad ich wykorzystaniem mniej skuteczny niż dla programów Rady Nadzorczej. Swoboda dysponowania środkami przekazywanymi według algorytmu przez samorządy powiatowe nie wyklucza bowiem sprawowania przez PFRON nadzoru nad oszczędnym i zgodnym z przeznaczeniem ich wykorzystaniem.

3.2.3. Sprawowanie nadzoru nad wykorzystaniem przekazywanych środków

1) Zarząd PFRON może żądać niezwłocznego zwrotu do Funduszu całości lub części środków lub zawiesić wypłatę dalszych kwot, jeżeli w ciągu roku budżetowego, w wyniku kontroli, stwierdzi nieprawidłowości polegające na wykorzystaniu przekazanych środków niezgodnie z ich przeznaczeniem⁸⁰. Prezes Zarządu Funduszu, w wyniku przeprowadzonych postępowań

⁷⁷ Jak wyżej – art. 51 ust. 3d.

⁷⁸ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁷⁹ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).

⁸⁰ Art. 51 ust 3c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

administracyjnych⁸¹, wydał 6 decyzji nakazujących samorządom powiatowym zwrot wypłaconych środków Funduszu przekazanych w latach 2011–2013 według algorytmu na łączną kwotę 126,4 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Na dzień 30 września 2014 r. trzy z powyższych decyzji miały status decyzji ostatecznych i w ich wyniku samorządy powiatowe dokonały zwrotu na rachunek bankowy Funduszu łącznej kwoty 28,4 tys. zł. PFRON przeprowadził łącznie 127 kontroli wykorzystania środków przekazanych samorządom powiatowym według algorytmu (z tego 25 Wydział Kontroli i 102 – Oddziały PFRON). Nieprawidłowości w wydatkowaniu tych środków stwierdzono w 97 kontrolach (z tego: w 24 przeprowadzonych przez Wydział Kontroli i w 73 przeprowadzonych przez Oddziały PFRON).

- Analiza dokumentacji dotyczącej 25 kontroli przeprowadzonych przez Wydział Kontroli wykazała, iż nieprawidłowości dotyczyły m.in.:
 - przyjmowania przez powiatowe centra pomocy rodzinie dokumentów finansowych dotyczących zakupu i montażu urządzeń z zakresu likwidacji barier architektonicznych w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych niewłaściwie opisanych, bądź nieuwzględniających wkładu własnego;
 - przekazywania przez powiatowe centra pomocy rodzinie dofinansowania organizatorom turnusów rehabilitacyjnych po obowiązującym w tym zakresie terminie;
 - przekazywania z opóźnieniem przez osoby niepełnosprawne do powiatowego centrum pomocy rodzinie informacji o wyborze turnusu rehabilitacyjnego;
 - zrefundowania kosztów zakupu urządzenia USG, na którym bezpośrednio nie wykonywały pracy osoby niepełnosprawne;
 - dokonania potrąceń związanych z opłatami pocztowymi z przekazanych wnioskodawcom dofinansowań do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych;
 - braku dokumentów świadczących o wykonywaniu przez pracowników powiatowego centrum pomocy rodzinie kontroli wykorzystania środków Funduszu, mimo zastrzeżenia takiej możliwości w zawartych umowach.

Oddziały PFRON przeprowadziły też 161 kontroli prawidłowości wykorzystania środków w latach 2011–2013 w ramach trzech programów Rady Nadzorczej, tj. *Junior* (27 kontroli), *Program wyrównywania różnic między regionami* (132 kontrole), *Aktywny samorząd* (2 kontrole). Nieprawidłowości stwierdzono w wyniku 48 kontroli.

- W latach 2011–2013 środki przekazane powiatom według algorytmu były o 638,3% większe niż przyznane w ramach programów Rady Nadzorczej, natomiast liczba kontroli o 21,1% mniejsza. Jednocześnie nieprawidłowości stwierdzono w 76,4% kontroli obejmujących środki przekazywane według algorytmu (97 ze 127) oraz w 29,8% kontroli (48 ze 161) dotyczących programów Rady Nadzorczej.

Zdaniem NIK wskazana jest zmiana proporcji kontroli, o których jest mowa. Powinna ona polegać na zwiększeniu liczby kontroli środków przekazywanych według algorytmu, ze względu na zakres nieprawidłowości stwierdzanych podczas kontroli tych środków. Swoboda dysponowania nimi przez samorządy powiatowe osłabia nadzór PFRON nad ich wykorzystaniem.

2) Wykonanie zadań określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z niej wynikających nadzoruje Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, będący jednocześnie sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego⁸². Nadzór ten jest wykonywany poprzez koordynację realizacji zadań wynikających z ww. ustawy oraz inicjowanie lub przeprowadzanie kontroli⁸³. Ww. koordynacja,

⁸¹ Art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) oraz art. 45 ust. 3a i art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁸² Art. 34 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁸³ Jak wyżej – art. 34 ust. 2.

polega m.in. na opracowywaniu standardów w zakresie realizacji zadań określonych w tej ustawie⁸⁴ oraz realizacji działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i barier, utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie⁸⁵. Do zadań Pełnomocnika należy także inicjowanie ww. działań⁸⁶.

- W związku z tym zakresem zadań, Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, w odniesieniu do zakresu analizowanej skuteczności i efektywności finansowania poszczególnych form aktywizacji społecznej i zawodowej realizowanej przez samorządy powiatowe zajął następujące stanowisko: *decyzję o przeznaczeniu środków PFRON na określone zadania podejmuje rada powiatu (...). W związku z powyższym podział środków PFRON na realizację poszczególnych form aktywizacji społecznej i zawodowej należy do zadań samorządu terytorialnego, podobnie jak analiza skuteczności i efektywności finansowania tych form wraz z procesem ewaluacyjnym (...) Biuro Pełnomocnika nie opracowuje analiz skuteczności i efektywności finansowania poszczególnych form aktywizacji zawodowej i społecznej realizowanych przez samorządy terytorialne, natomiast wykorzystuje dane PFRON, dotyczące wydatkowania środków na realizację przez te samorządy zadań ustawowych i wysokości udzielanej przez nie pomocy na poszczególne działania związane z rehabilitacją zawodową i społeczną. Monitorując rozłożenie środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorząd terytorialny, Biuro wykorzystuje roczne Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON, jak też przekazywane przez Fundusz kwartalne Informacje w sprawie wykorzystania środków PFRON (...) Biuro Pełnomocnika, realizując zadania wynikające z nadzoru nad Funduszem, opracowuje założenia do planu rzeczowo-finansowego PFRON, w których wskazuje na konieczność zapewnienia możliwości finansowania poszczególnych form aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Biuro Pełnomocnika nie ma jednak możliwości narzucenia ram ostatecznego podziału środków przez samorząd na poszczególne zadania wynikające z ustawy.*

Odnosząc się do tego stanowiska, NIK stwierdza, że nie jest prawidłowo wykonywany nadzór, o którym mowa w przywołanych regulacjach prawnych. Standardy i dobre praktyki byłyby przydatne dla programowania działań na rzecz osób niepełnosprawnych przez samorządy powiatowe. Koordynacja, którą Pełnomocnik powinien wykonywać, polega m.in. na opracowaniu standardów w zakresie realizacji zadań. Wprawdzie samorządy powiatowe decydują o podziale środków przekazywanych im według algorytmu, ale zakres realizacji poszczególnych zadań zależy także od poziomu ich finansowania z innych źródeł. Sprawowana przez Pełnomocnika koordynacja obejmuje całość zadań ustawowych, w tym analizę i ewentualne działania dostosowujące liczbę miejsc w zakładach aktywności zawodowej lub ośrodkach wsparcia do potrzeb uczestników odchodzących z WTZ.

3) Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie sposobu wykonywania przez jednostki administracji powiatowej nadzoru nad wykorzystaniem środków PFRON. Najczęściej dotyczyło to nieprzestrzegania procedur obowiązujących przy przyznawaniu środków PFRON beneficjentom. Z reguły nie miało to jednak istotnego znaczenia dla poprawności przyznania i wykorzystania środków.

- Spośród 27 jednostek objętych kontrolą, w 4 stwierdzono brak w umowach z beneficjentami wymaganych przepisami prawa klauzul, a w 6 konieczność uzupełnienia umów dotyczących prowadzenia WTZ, zwłaszcza terminowego zawierania aneksów o dofinansowanie ich działalności. W 7 przypadkach nieprawidłowości dotyczyły rozpatrywania wniosków beneficjentów, w tym przede wszystkim nieterminowego ich załatwiania. W jednym z tych przypadków stwierdzono dofinansowanie utworzenia u pracodawcy kilku stanowisk pracy na podstawie umowy zobowiązującej do zatrudnienia tylko jednej osoby niepełnosprawnej.

⁸⁴ Jak wyżej – art. 34 ust. 2 pkt 4.

⁸⁵ Jak wyżej – art. 34 ust. 2 pkt 6.

⁸⁶ Jak wyżej – art. 34 ust. 6 pkt 4.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Jednostki objęte kontrolą wybrano w sposób celowy. W objętych kontrolą województwach wskazano powiaty na podstawie następujących kryteriów:

- duża suma środków otrzymanych z tytułu algorytmu oraz programu *Aktywny Samorząd*;
- znaczące w relacji do środków PFRON wydatki na rehabilitację osób niepełnosprawnych z dochodów własnych powiatu;
- wysoki udział środków PFRON przeznaczonych na rehabilitację zawodową;
- większa liczba rodzajów zadań finansowanych w ramach rehabilitacji zawodowej.

Celem takiego doboru było objęcie kontrolą powiatów, które cechowały znaczące kwoty wydatków i aktywne podejście do wyboru zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zasadą było skontrolowanie w wybranym powiecie PUP, PCPR i ewentualnie urzędów miast realizujących zadania finansowane ze środków PFRON. Wyłączeniu podlegały powiaty, w których NIK przeprowadziła kontrole w 2014 r. Kontrolą objęto Biuro PFRON odpowiadające za przekazywanie samorządom powiatowym środków i nadzorujące ich wykorzystanie.

Podczas kontroli zasięgnięto w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych informacji⁸⁷, czy i w jakim zakresie analizowano skuteczność oraz efektywność finansowania poszczególnych form aktywizacji społecznej i zawodowej realizowanej przez samorządy powiatowe.

Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Katowicach, Lublinie, Poznaniu i Wrocławiu, w okresie od 2 lipca 2014 r. i 24 listopada 2014 r.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1) Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 28 wystąpień, zawierających łącznie 40 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- przekazania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych z urzędów starostw i miast powiatowych do właściwych PUP i PCPR – 6 wniosków;
- przestrzegania procedur przy rozpatrywaniu wniosków beneficjentów, w tym przede wszystkim terminowego ich załatwiania – 7 wniosków;
- uzupełnienia umów dotyczących prowadzenia WTZ, zwłaszcza terminowego zawierania aneksów o dofinansowanie ich działalności – 6 wniosków;
- przeprowadzania w WTZ kontroli z częstotliwością lub w zakresie wymaganych przepisami – 5 wniosków;
- wprowadzenia do umów z beneficjentami wymaganych przepisami prawa klauzul – 4 wnioski.

2) Adresaci 2 wystąpień pokontrolnych złożyli zastrzeżenia do przedstawionych w nich ocen i wniosków. Zastrzeżenia te nie zostały uwzględnione i podtrzymano wnioski skierowane do:

- prezydenta Miasta Wrocławia, m.in. o powierzenie wykonywania zadań finansowanych ze środków PFRON powiatowemu urzędowi pracy, w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej oraz Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej we Wrocławiu, w części dotyczącej rehabilitacji społecznej;
- starosty Piłskiego o przekazanie realizacji zadań, o których mowa m.in. w art. 12a i w art. 26e ustawy o rehabilitacji, Powiatowemu Urzędowi Pracy w Pile.

⁸⁷ W trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

3) W zastrzeżeniach, o których jest mowa, adresaci wystąpień podnosili przede wszystkim, że obowiązujące regulacje prawne⁸⁸ wskazują starostę jako właściwego do zawarcia umowy o dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej i zwrotu kosztów utworzenia miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej. W związku z tym twierdzono, że starosta może decydować o realizacji ww. zadań przez swój aparat pomocniczy⁸⁹. Powoływano się także na interpretacje prawne, w tym wyjaśnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dopuszczające określenie przez starostę, jakie służby realizują omawiane zadania, w przypadku sporu kompetencyjnego między podległymi mu jednostkami. Ponadto wskazywano, że NIK nie wnosił uwag do merytorycznej realizacji zadań przez urząd starosty lub miasta powiatowego, co miało świadczyć o właściwości zastosowanego rozwiązania.

Odrzucając powyższą argumentację, Komisja Rozstrzygająca NIK wskazała, że obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna⁹⁰ literalnie wskazuje, iż omawiane zadania są realizowane przez PUP lub PCPR. Przepisy te należy traktować jako *lex specialis* wobec generalnej normy prawnej⁹¹. Wprawdzie ustawodawca nie narzucił formy, w jakiej powiat powinien realizować swoje zadania, jednak wskazał⁹², że granice tej swobody wyznaczają przepisy odrębnych ustaw. Starosta może w formie pisemnej upoważnić dyrektora urzędu do załatwiania w jego imieniu spraw, w tym do wydania decyzji i postanowień administracyjnych, a praktyka ta była stosowana przy realizacji szeregu innych zadań. Nie ma więc istotnego znaczenia, że dotyczy to umowy zawartej ze starostą lub zwrocie przez niego kosztów⁹³. Argumentacja powyższa dotyczy także przedstawianych interpretacji prawnych. Zwłaszcza, że dopuszczały one realizację zadań przez inne jednostki⁹⁴, tylko pod warunkiem zgodności z przepisami prawa lub wystąpienia sporu kompetencyjnego. Żadna z tych okoliczności nie miała miejsca. Nie ma też podstaw, aby twierdzić, że wskazane jednostki (PUP, PCPR)⁹⁵, realizowały by zadania gorzej lub mniej efektywnie niż urząd starosty lub miasta powiatowego.

4) W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 17 wniosków, 5 nie zostało zrealizowanych, a 18 znajduje się w fazie realizacji. Starosta lubiński poinformował, że zarząd powiatu zajął stanowisko o pozostawieniu w strukturach starostwa wykonywania zadań rehabilitacji zawodowej finansowanych ze środków PFRON.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli, będące skutkiem ustalonych naruszeń prawa, wyniosły ogółem 30.783,1 tys. zł. Wynikało to głównie z nielegalnego realizowania przez urzędy starostw i miast powiatowych zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a także nieprawidłowego finansowania utworzenia stanowiska pracy.

⁸⁸ Art. 12a i art. 26e ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁸⁹ Art. 33b, art. 35 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).

⁹⁰ Art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁹¹ Wynikającej z art. 6 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁹² Art. 36 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁹³ Por. przypis 86.

⁹⁴ Jak wyżej – aniżeli wskazane w art. 35 ust. 2.

⁹⁵ Jak wyżej – wskazane w art. 35a ust. 2.

Analiza stanu prawnego

1) Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie obejmującym m.in. wspieranie osób niepełnosprawnych⁹⁶. Do jego zadań własnych należy opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych⁹⁷. Zadania powiatu dotyczące rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych ustala ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹⁸. Realizację tych zadań przypisano powiatowym centróm wspierania rodziny, w części dotyczącej rehabilitacji społecznej⁹⁹ oraz powiatowym urzędóm pracy, w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej¹⁰⁰. Niezależnie od tego, iż wymienione zadania należą do grupy zadań własnych samorządów, to jednak mogą być realizowane wyłącznie, przez określone w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jednostki organizacyjne powiatu, tj. PCPR i PUP. Przepisy te należy traktować jako *lex specialis* wobec generalnej zasady¹⁰¹, stosownie do której, w granicach określonych w przepisach prawa, powiat może sam decydować, w jakiej formie będzie realizował swoje zadania. Wyjątkiem jest zadanie¹⁰², które na podstawie odrębnych przepisów realizują powiatowe urzędy pracy.

2) Określone ustawami zadania publiczne powiat wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁰³. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, można zaliczyć do grupy zadań własnych¹⁰⁴. Co do zasady finansowanie zadań własnych powiatu odbywa się z jego dochodów własnych oraz z subwencji ogólnej. Wskazane zadania mogą być dodatkowo finansowane z dotacji celowych na nie przeznaczanych¹⁰⁵. Środki PFRON na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych są przekazywane samorządom powiatowym, według ustalonego algorytmu, na wyodrębniony rachunek bankowy¹⁰⁶. Rada Ministrów została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia, algorytmu podziału ww. środków między samorządy oraz zasady ustalania maksymalnych wysokości kwót zobowiązań przypadających do wypłaty na dany rok¹⁰⁷. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów¹⁰⁸ ustala, że środki PFRON przekazywane są samorządowi powiatowemu na realizację zadań¹⁰⁹, których wykaz¹¹⁰ obejmuje:

⁹⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).

⁹⁷ Art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

⁹⁸ Art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁹⁹ Jak wyżej – art. 35a ust. 2 pkt 1.

¹⁰⁰ Jak wyżej – art. 35a ust. 2 pkt 2.

¹⁰¹ Art.6 ust.1 oraz art.36 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁰² Określone w art. 35a ust. 1 pkt 6a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹⁰³ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).

¹⁰⁴ Art. 35a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (w wyroku z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U8/00 OTK 2001/5/123), w świetle art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo samorządowi, powinny być traktowane jako zadania własne samorządów odpowiedniego poziomu – zadania, o których mowa w art. 35a, art. 35b, w związku z art. 34 ust. 1a wskazanej ustawy, uznane być mogą jeszcze za zadania własne samorządu powiatowego, mimo że nie wykazują one pełni cech, jakie zadanióm własnym są przypisywane.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.).

¹⁰⁶ Art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹⁰⁷ Jak wyżej – art. 48 ust. 2.

¹⁰⁸ Por. § 2 pkt 2 rozporządzenia 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.).

¹⁰⁹ Określonych w art. 11, art. 12a, art. 13, art. 26, art. 26d–26f, art. 35a ust. 1 pkt 7 i 8, art. 36, art. 38 oraz art. 40 i art. 41 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹¹⁰ Por. § 2 rozporządzenia o zadaniach powiatu. Wykaz ustalono na podstawie art. 35a ust. 4 ww. ustawy jak wyżej.

- sport, kulturę fizyczną, rekreację i turystykę osób niepełnosprawnych;
- zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów;
- likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych;
- rehabilitację dzieci i młodzieży;
- szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych;
- usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika.

Ostatnia pozycja wykazu została dodana 29 maja 2012 r.; pozostałe obowiązują od 22 czerwca 2003 r. Ustalono także tryb postępowania, zasady dofinansowania i wymagania stawiane podmiotom ubiegającym się o ww. środki.

3) Do oceny prawidłowości wykorzystania środków PFRON, zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹¹, stosuje się przepisy o finansach publicznych¹¹². Według tych przepisów, wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Do zadań Zarządu PFRON należy sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu, przekazanych na realizację ustawowych zadań¹¹³. Minister Pracy i Polityki Społecznej określił zasady i tryb sprawowania kontroli przez PFRON¹¹⁴. Kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków oraz zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów¹¹⁵. Warunkiem realizacji tych zasad jest ustalenie celów i wskaźników pomiaru skuteczności podejmowanych działań. Ustawowymi celami są dla:

- rehabilitacji zawodowej: ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy¹¹⁶;
- rehabilitacji społecznej: umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym.

Podstawowymi formami aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej są WTZ i turnusy rehabilitacyjne¹¹⁷. Na te działania przeznaczają się większość środków PFRON. Wydatki te zaliczane są do rehabilitacji społecznej prowadzonej przez PCPR. WTZ jest placówką stwarzającą możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywrócenia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia¹¹⁸.

Wykonanie zadań określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nadzoruje Pełnomocnik Rządu ds. Niepełnosprawnych, będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, który jest równocześnie Prezesem

¹¹¹ Art. 51 ust. 3d ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹¹² Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹¹³ Art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹¹⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).

¹¹⁵ Jak wyżej – § 3.

¹¹⁶ Art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹¹⁷ Jak wyżej – art. 10.

¹¹⁸ Jak wyżej – art. 10a ust. 1.

Rady Nadzorczej PFRON¹¹⁹. Nadzór Pełnomocnika jest wykonywany przez koordynację realizacji zadań wynikających z ustawy oraz inicjowanie lub przeprowadzanie kontroli realizacji zadań z niej wynikających. Do jego zadań należy także m.in. inicjowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił tryb i sposób przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹²⁰.

4) Środki PFRON przekazywane samorządom powiatowym na wyodrębniony rachunek bankowy są środkami tego Funduszu. Zarząd PFRON może żądać niezwłocznego zwrotu do Funduszu całości lub części środków lub zawiesić wypłatę dalszych kwot, jeżeli w ciągu roku budżetowego, w wyniku kontroli, stwierdzi nieprawidłowości polegające na wykorzystaniu przekazanych środków niezgodnie z ich przeznaczeniem¹²¹.

¹¹⁹ Jak wyżej – art. 34.

¹²⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29).

¹²¹ Art. 51 ust 3c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Nazwa jednostki organizacyjnej NIK przeprowadzającej kontrolę
1.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
2.	Miejski Urząd Pracy w Płocku	
3.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Płocku	
4.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Chorzowie	Delegatura NIK w Katowicach
5.	Powiatowy Urząd Pracy w Chorzowie	
6.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, w Sosnowcu	
7.	Urząd Miejski w Sosnowcu	
8.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wodzisławiu Śląskim	
9.	Powiatowy Urząd Pracy w Wodzisławiu Śląskim	
10.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zabrze	
11.	Powiatowy Urząd Pracy w Zabrze	
12.	Urząd Miejski w Zabrze	
13.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie	Delegatura NIK w Lublinie
14.	Miejski Urząd Pracy w Lublinie	
15.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Tomaszowie Lubelskim	
16.	Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Lubelskim	
17.	Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu	
18.	Powiatowy Urząd Pracy w Zamościu	
19.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowie Wielkopolskim	Delegatura NIK w Poznaniu
20.	Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowie Wielkopolskim	
21.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pile	
22.	Starostwo Powiatowe w Pile	
23.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu	
24.	Urząd Miasta Poznania	
25.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lubinie	Delegatura NIK we Wrocławiu
26.	Starostwo Powiatowe w Lubinie	
27.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu	
28.	Urząd Miejski Wrocławia	

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. 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.).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).
7. Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2013 r. Nr 1190).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. Nr 88, poz. 808 ze zm.).
9. Rozporządzenie 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 socjalnej (Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. Nr 63, poz. 587).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz. U. Nr 230, poz. 1694 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 316). Obowiązywało do 31 grudnia 2014 r. Zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 2014 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1987), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.
13. Rozporządzenie 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).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 57, poz. 472). Obowiązywało do 31 grudnia 2014 r. Zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 2014 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1970), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. Nr 29, poz. 172).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 63, poz. 586).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Sejmu RP
14. Szef Kancelarii Senatu RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
16. Minister Pracy i Polityki Społecznej
17. Minister Finansów
18. Prezes Zarządu PFRON
19. Marszałkowie województw (w wersji elektronicznej)
20. Starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu (w wersji elektronicznej)



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2015 r.

BON-II-073-19-4-MS/14

Pan

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

W związku z wystąpieniem z dnia 25 marca 2015 r., znak: KPS-4101-002-00/2014, przesyłającym informację o wynikach kontroli P/14/047 „Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”, proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień:

Wyniki kontroli wykorzystania przez powiaty środków PFRON wskazują, że większość środków jest przeznaczana na zadania oceniane jako o niskiej skuteczności rehabilitacji oraz na zakup sprzętu, który powinien być finansowany ze środków na rehabilitację leczniczą. Podniesiono również kwestię podziału środków PFRON na realizację zadań, o którym wydaje się decydować nie porównanie skuteczności finansowania różnych zadań w celu wyboru optymalnej ścieżki aktywizacji osób niepełnosprawnych, a bieżące zaspokajanie potrzeb. Jednocześnie należy zauważyć, że żaden z wniosków Najwyższej Izby Kontroli mających odpowiadać na ten stan rzeczy nie został skierowany do samorządów.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 35a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.) do zadań powiatu należy m.in. podejmowanie działań dotyczących rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. Zakres tych zadań

oraz sposób ich realizacji definiuje samorząd powiatowy (art. 35a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Zadania te realizowane są przy współudziale środków własnych będących w dyspozycji powiatów, a środki PFRON przekazywane według algorytmu (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy) mają charakter wspierający te zadania. Podział środków PFRON na realizację poszczególnych form aktywizacji społecznej i zawodowej należy do zadań samorządu terytorialnego, podobnie jak analiza skuteczności i efektywności finansowania tych form wraz z procesem ewaluacyjnym.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego podjęcia działań, w celu zmiany istniejącej struktury wydatków na rzecz zwiększenia finansowania ze środków PFRON wydatków na rehabilitację zawodową, uprzejmie wyjaśniam, że art. 47 ust. 2 w pierwotnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. Nr 123, poz. 776) wskazywał, że środki PFRON w wysokości:

- co najmniej 65% jego przychodów na dany rok przeznacza się na zatrudnianie i rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych,
- od 5% do 10% jego przychodów na dany rok przeznacza się na dofinansowanie rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej dzieci i młodzieży (w tym m.in. na zakup sprzętu i urządzeń zmniejszających skutki niepełnosprawności, szkolenia rodziców, opiekunów i wolontariuszy w zakresie specjalistycznej opieki nad dziećmi i młodzieżą niepełnosprawną, itd.).

W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego nagminnie zwracały środki PFRON przeznaczone na rehabilitację zawodową.

Nieskuteczność przepisu ustanawiającego sztywny podział środków na rehabilitację zawodową i społeczną spowodowała, że ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. *o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79) ustawodawca odstąpił od wprowadzenia ograniczeń w podziale tych środków pozostawiając samorządom powiatowym swobodę w podziale środków na realizację poszczególnych zadań zarówno z zakresu rehabilitacji zawodowej, jak i społecznej osób niepełnosprawnych.

Należy wskazać, że decyzję o przeznaczeniu środków PFRON na określone zadania podejmuje rada powiatu (art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.)), która dokonując określonych rozstrzygnięć powinna uwzględniać zapisy powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, którego

opracowanie i realizacja jest zadaniem powiatu (art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy *o rehabilitacji* (...)), jak i aktualne, zidentyfikowane potrzeby niepełnosprawnych mieszkańców, co pozwala na dostosowanie wysokości środków PFRON przeznaczanych na realizację poszczególnych zadań do lokalnego zapotrzebowania.

Ponadto uprzejmie informuję, że zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.) powiat wykonuje określone innymi ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. wspierania osób niepełnosprawnych. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 2 ww. ustawy powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a więc suwerenność powiatu w zakresie podejmowanych decyzji nie może być kwestionowana.

Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że ze środków PFRON przeznaczonych na realizację programu zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą PFRON pn.: „Program wyrównywania różnic między regionami II” może być udzielona pomoc (w ramach obszaru G) na finansowanie zadań ustawowych powiatu dotyczących wyłącznie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, pod warunkiem zgłoszenia przez realizatora programu (samorząd powiatowy) potrzeby otrzymania poza algorytmem dodatkowych środków na finansowanie ww. zadań ustawowych.

Odnosząc się do prowadzenia nie tylko przez powiaty, ale też przez Prezesa Zarządu PFRON i Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych ewaluacji, ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania przez samorządy środków przekazanych im według algorytmu uprzejmie wyjaśniam, że zdaniem Biura Pełnomocnika ewaluacja nie powinna ograniczać się jedynie do ewaluacji wydatków, zwłaszcza jeśli ma to sprowadzać się do porównywania kosztów jednostkowych. W opinii Biura Pełnomocnika wyniki analizy kosztów jednostkowych trudno uznać za podstawę poszukiwania najskuteczniejszych metod rehabilitacji, modyfikowania zasad wykorzystania środków z algorytmu oraz identyfikowania i popularyzowania najlepszych praktyk.

Należy zauważyć, że zadania samorządu powiatowego, dofinansowane ze środków PFRON, na poziomie ustawy *o rehabilitacji* (...) i aktów wykonawczych zostały określone w sposób generalny. Jako przykład można wskazać przepisy 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* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1190, późn. zm.), które nie zawierają katalogu przedmiotów i usług, których zakup lub wykonanie może zostać dofinansowane ze środków

Funduszu w ramach likwidacji poszczególnych barier funkcjonalnych czy też zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, gdyż nie jest możliwe wskazanie wszystkich sytuacji czy rzeczy, które można byłoby zakwalifikować jako mieszczące się w danym zadaniu. To do organu realizującego zadanie ustawowe powiatu należy przy rozpatrywaniu wniosku o dofinansowanie dokonanie indywidualnej oceny pod kątem rodzaju i stopnia niepełnosprawności oraz jednostkowych potrzeb wnioskodawcy, na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Ponadto realizator zadań w wielu przypadkach ma możliwość kształtowania poziomu wsparcia, stosownie do sytuacji konkretnej osoby niepełnosprawnej, gdyż przepisy określają jedynie maksymalny wymiar dofinansowania ze środków PFRON.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę indywidualizację wsparcia zarówno w zakresie przedmiotu, jak i wysokości przyznanego dofinansowania ze środków PFRON, porównywanie kosztów jednostkowych wydaje się użyteczne w ograniczonym stopniu.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zdaniem Biura Pełnomocnika ewaluacja powinna przede wszystkim obejmować ocenę skuteczności udzielanego ze środków PFRON wsparcia, co wymaga precyzyjnego określenia efektów podejmowanych wobec osób niepełnosprawnych działań. Należy zgodzić się z Najwyższą Izbą Kontroli, że definicje rehabilitacji, rehabilitacji zawodowej i rehabilitacji społecznej określają cele w sposób ogólny, który trudno skwantyfikować. Ponadto przepisy nie zawierają wskaźników lub zasad pomiaru celów rehabilitacji lub poszczególnych działań finansowanych ze środków PFRON.

W tym miejscu należy zauważyć, że zbiorowość osób niepełnosprawnych jest zróżnicowana nie tylko ze względu na podstawowe cechy społeczno – demograficzne, takie jak płeć, wiek, wykształcenie czy miejsce zamieszkania, ale również ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności. Takie zróżnicowanie przesądza o konieczności stosowania indywidualnego podejścia w ustalaniu rodzaju i zakresu niezbędnej pomocy, a także w zakresie ustalania jej wyniku. Ponadto wydaje się, że określenie celu udzielanego wsparcia nie powinno dotyczyć poszczególnych instrumentów (np. terapii prowadzonej w warsztacie terapii zajęciowej, likwidacji barier funkcjonalnych czy też zaopatrzenia w sprzęt

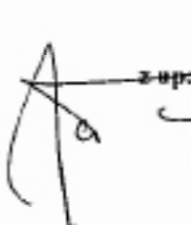
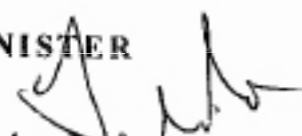
rehabilitacyjny), ale ogółu adekwatnie dobranych działań podejmowanych w stosunku do konkretnej osoby w odpowiedniej sekwencji, co oznacza, że efekt powinien być wypadkową sumy tych działań. W związku z powyższym nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie uniwersalnych rezultatów udzielanego wsparcia.

Na potrzebę indywidualizacji w tym zakresie wskazuje również Najwyższa Izba Kontroli w kontekście rehabilitacji prowadzonej w warsztatach terapii zajęciowej, która zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powinna odpowiadać na potrzeby różnych grup osób – zarówno tych, które w wyniku rehabilitacji rokuja podjęcie nauki lub pracy oraz tych, które nie zdołają osiągnąć postępów w usamodzielnieniu.

Odnosząc się natomiast do zidentyfikowania w wyniku ewaluacji dobrych praktyk, a następnie ich popularyzacji, biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia dotyczące ewaluacji, w tym ewaluacji opartej na porównywaniu kosztów jednostkowych, należy zauważyć, że nie jest możliwa pełna standaryzacja i wskazanie dobrych praktyk w tym zakresie.

Niemniej, dostrzegając konieczność podjęcia działań w obszarze systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 planuje się rewizję i rozbudowę istniejących rozwiązań ustawowych realizowanych przez podmioty publiczne i niepubliczne na rzecz włączenia społecznego osób niepełnosprawnych oraz wypracowanie nowych rozwiązań w tym zakresie, w tym z jednej strony opracowanie mechanizmu tworzenia kompleksowej zaplanowanej ścieżki udzielanego wsparcia, obejmującej odpowiedź na indywidualne potrzeby osoby niepełnosprawnej oraz wskazującej stan wyjściowy i docelowy oraz z drugiej opracowanie metod ewaluacji postępów w zakresie określonych celów.

Z szacunkiem

 **MINISTER**
z op. 
Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU