



Samorządy powiatowe i wojewódzkie w systemie pomocy

Wsparcie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych

KONRAD KOSTĘPSKI, MICHAŁ PRZYBYLSKI

Podmiotami wspierającymi niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym są m.in. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz fundacje i organizacje pozarządowe. Na wykonanie określonych zadań samorządy powiatowe i wojewódzkie otrzymują środki finansowe z Funduszu. Artykuł prezentuje szczegółowe ustalenia kontroli dotyczącej skuteczności oraz trwałości efektów wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, świadczonego przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON¹.

Wprowadzenie

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2021 r. w Polsce 2,3 mln osób posiadało orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy. Liczba osób z niepełnosprawnościami jest jednak znacznie wyższa. Z przeprowadzonego dekadę wcześniej Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań wynikało, że było ich 4,7 mln. Stanowiły więc ok. 12% ludności Polski. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że współcześnie

polska polityka społeczna dotycząca osób z niepełnosprawnościami jest przede wszystkim skoncentrowana na ich zintegrowaniu ze społeczeństwem oraz podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie im możliwie największej samodzielności². Jednocześnie podkreśla się cztery aspekty rehabilitacji, które przyczyniają się do poprawy jej skuteczności: powszechna dostępność, kompleksowe podejście przy współpracy osób o różnych specjalizacjach, odpowiednio wczesne rozpoczynanie procesu

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw*, nr ewid. 148/2022/P/22/032/KPS.

² A. Barczyński: *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 4/2016, s. 58.

rehabilitacji, a także jej ciągła, nieprzerwana realizacja³.

Obowiązującą regulacją, na podstawie której utworzono system rehabilitacji jest ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴. W jej art. 7 zdefiniowano rehabilitację jako zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzający do osiągnięcia przez niepełnosprawnych możliwie najwyższego poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w realizację tych zadań są m.in. PFRON, JST oraz fundacje i organizacje pozarządowe. Na wykonanie określonych zadań samorządy powiatowe i wojewódzkie otrzymują środki finansowe z PFRON, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Odbywa się to zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym⁵.

Do zadań samorządów wojewódzkich według ustawy o rehabilitacji należy m.in.: dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶, związanych

z dostosowaniem obiektów służących rehabilitacji do potrzeb niepełnosprawnych, dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), a także współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, którym samorządy województw mogą zlecać rehabilitację zawodową i społeczną.

W wypadku samorządu poziomu powiatowego do najważniejszych zadań realizowanych ze środków PFRON należy finansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze osób z niepełnosprawnościami oraz dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych. W związku z tym, że system rehabilitacji zawodowej i społecznej w Polsce jest bardzo złożony i obejmuje ponad 30⁷ zadań finansowanych ze środków PFRON, autorzy skoncentrowali się na jego wybranych elementach, za które odpowiadają samorządy wojewódzkie.

Artykuł prezentuje najważniejsze ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2022 r., dotyczącej skuteczności oraz trwałości efektów wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, świadczonego przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone

³ K. Czechowski, A. Wilmowska-Pietruszyńska: *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr 2/2016, s. 42-43.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 100, ze zm., dalej ustawa o rehabilitacji.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie algorytmu.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej Prawo budowlane.

⁷ W zależności od roku, PFRON realizował około 10 zadań, w tym programy Rady Nadzorczej PFRON, zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym i około 20 zadań realizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe.



w 25 jednostkach z pięciu województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i śląskiego, wśród których znalazły się jednostki organizacyjne urzędów marszałkowskich, 18 organizacji pozarządowych realizujących zadania zlecone, jeden urząd gminy oraz PFRON.

Środki przekazane przez PFRON

W latach 2019–2021 PFRON przeznaczył dla JST środki w wysokości 3 745 763 tys. zł, z tej puli 644 846 tys. zł trafiło do samorządów wojewódzkich. Łącznie wydatkowały one kwotę w wysokości 631 388 tys. zł. W tym okresie 69% środków (435 603 tys. zł) wykorzystano na rehabilitację zawodową podejmowaną przez ZAZ. Na roboty budowlane wydano 24,8% środków, a tylko 6,2% samorządy województw przeznaczyły na zlecenie zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym. Podstawę do obliczeń wysokości wypłat dla samorządów województw stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące: liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych, poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, wskaźników częstości orzeczonej niepełnosprawności i ogólnej liczby osób niepełnosprawnych żyjących na danym terenie. Dane dla poszczególnych województw PFRON obliczał według tej samej metodologii. Polska nie dysponuje jednak wiarygodnymi danymi dotyczącymi liczby osób z niepełnosprawnościami, o czym była mowa już we wstępie, a jedynie wartościami szacunkowymi. Utrudnia to ocenę

adekwatności wsparcia kierowanego do poszczególnych województw.

PFRON prawidłowo stosował algorytm przy podziale środków dla samorządów województw, przy czym wskaźniki dotyczące częstości występowania niepełnosprawności wśród osób w wieku 0-14 oraz 15 i więcej lat pochodziły ze spisu ludności oraz mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. Opublikowanie przez GUS danych z ostatniego spisu (z 2021 r.) powinno doprowadzić do urealnienia wysokości środków PFRON dzielonych według algorytmu. PFRON oraz samorządy województw nie zgłaszały Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁸ problemów związanych z ich transferem.

Niewystarczające finansowanie

Środki finansowe przekazywane przez PFRON nie wystarczały do zaspokojenia potrzeb wynikających z wniosków i ofert składanych samorządom województw przez beneficjentów. Na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów, wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zapotrzebowania zgłoszonego do marszałków województw. W wypadku środków przekazywanych na zadanie zlecane przez samorządy województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym stanowiły one od 43,3% do 49,3% zgłaszanego zapotrzebowania. W obowiązującym stanie prawnym PFRON nie ma podstaw, aby przyznać środki na indywidualnie zgłaszane

⁸ Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych sprawuje nadzór nad wykonaniem zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Jego uprawnienia zostały określone w art. 34 ust. 2-5 ustawy; dalej Pełnomocnik.

potrzeby JST, natomiast decyzje dotyczące zadań, na które jest przeznaczane wsparcie z Funduszu pozostają w kompetencjach samorządów. Należy jednak zauważyć, że kwota środków przekazywanych samorządom wojewódzkim według algorytmu jest ustalana corocznie w planie finansowym PFRON, którego projekt opracowuje Zarząd Funduszu, w związku z czym to do niego należą kierunkowe decyzje.

W pięciu województwach, które objęto kontrolą NIK, organizacje pozarządowe i fundacje złożyły 787 ofert dotyczących realizacji zadań zleczanych, na łączną kwotę 43 891,2 tys. zł. Na ich podstawie zawarto 374 umowy o wartości 19 114,9 tys. zł, co oznacza wykonanie 47,5% zgłoszonych projektów. Podobnie sytuacja wyglądała z dofinansowaniem robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji – złożono 227 wniosków na kwotę 117 582,2 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 160 inwestycji na kwotę 56 104,9 tys. zł (70,5% zgłoszonych projektów).

Brak weryfikacji poniesionych kosztów obsługi

PFRON powinien pokrywać koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy województw zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, w którym ustawodawca wskazał, że pokrywane są one w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej jednak niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. W toku kontroli NIK stwierdzono, że PFRON nie weryfikował faktycznego wykorzystania środków na obsługę, ograniczając się jedynie do wyliczenia, czy nie przekroczyły one 2,5%

kwot wykorzystanych na realizację zadań. Na potrzebę takiej weryfikacji wskazuje m.in. wydatkowanie w województwie śląskim, niezgodnie z przeznaczeniem, wsparcia na obsługę w wysokości 342,4 tys. zł. Było to wynikiem ich automatycznego naliczania, przy wykorzystaniu przez PFRON systemów teleinformatycznych. Łącznie na koszty obsługi w kontrolowanym okresie wydatkowano 15 539 tys. zł, tj. 2,4% wykorzystanych przez samorządy wojewódzkie środków PFRON.

Błędy w dofinansowaniu ZAZ

W dwóch z pięciu skontrolowanych samorządów prawidłowo współfinansowano koszty działania ZAZ ze środków własnych województw. W Mazowieckiem w 2019 r. żaden z dziewięciu zakładów aktywności zawodowej nie otrzymał wsparcia opisanego w art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, zgodnie z którym koszty działania ZAZ są współfinansowane ze środków Funduszu oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%. W Śląskiem tylko osiem z 14 ZAZ otrzymywało środki z budżetu województwa, stanowiące w latach 2019–2021 od 1,26% do 3,43% kosztów ZAZ. W odmowach samorządy powoływały się na brak zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie. Ponadto zakłady w tym województwie były traktowane nierówno ze względu na nieuzasadnione różnicowanie przez samorząd swojego udziału w finansowaniu kosztów działalności poszczególnych ZAZ. Tymczasem zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym wynika z art. 32 Konstytucji RP, a udzielenie wsparcia publicznego na podstawie jednolitych, z góry określonych kryteriów jest wzorcem rzetelnego działania.



W trzech z pięciu skontrolowanych województw przyznawanie dofinansowania kosztów tworzenia i działania zakładów odbywało się z naruszeniem rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁹, co wynikało głównie z przeoczeń oraz skomplikowanego, wieloetapowego postępowania. Naruszenia wystąpiły w województwie mazowieckim, gdzie stwierdzono przypadek poddania procedurze wniosku o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ. Przekazano tam dofinansowanie w wysokości 966,7 tys. zł, pomimo niezuzupełnienia go przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ i powinno oznaczać pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Z kolei w województwach śląskim i łódzkim 22 aneksy do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON, określające wysokość środków Funduszu na ten cel w roku następnym, były zawierane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 31 dni względem terminu wskazanego w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ (tj. 30 listopada roku poprzedzającego okres objęty dofinansowaniem).

Późne przekazywanie środków

Samorządy mogą otrzymać środki PFRON dopiero po rozliczeniu funduszy przyznanych według algorytmu za poprzedni

okres. W latach 2019–2021 PFRON zobowiązywał je do składania odpowiednich sprawozdań (Sp-W) do 15 dnia pierwszego miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy sprawozdanie. W konsekwencji uniemożliwiono samorządom przekazanie środków PFRON na rachunki bankowe organizatorów zakładów aktywności zawodowej w terminie wynikającym z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, tj. nie później niż do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze. NIK stwierdziła, że w trzech¹⁰ spośród pięciu samorządów poddanych kontroli środki do ZAZ zostały przekazane z opóźnieniem od 4 do 38 dni, co mogło utrudniać ich funkcjonowanie oraz wpływać na płynność finansową.

Rozliczanie kosztów działania ZAZ

W trzech samorządach¹¹ przewlekłe weryfikowano i rozliczano przyznane dofinansowania kosztów działania ZAZ. Dodatkowo jedno z województw¹² nie posiadało dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozliczenia. Wynikało to głównie z braku regulacji dotyczącej terminu rozliczenia kosztów działania zakładów. Inną przyczyną było nadmierne działanie w postaci szczegółowej analizy wszystkich dokumentów dotyczących kosztów funkcjonowania ZAZ. Zdaniem NIK określenie w rozporządzeniu w sprawie ZAZ terminu na rozliczenie środków powinno ograniczyć występujące zjawisko przewlekłego postępowania w tej sprawie,

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1934, dalej rozporządzenie w sprawie ZAZ.

¹⁰ Województwa: mazowieckie, łódzkie i śląskie.

¹¹ Województwa: mazowieckie, łódzkie i wielkopolskie.

¹² Śląskie.

co z kolei przyczyniłoby się do zmniejszenia niepewności występującej po stronie organizatorów zakładów aktywności zawodowej odnośnie do poprawności i kompletności złożonej dokumentacji oraz kwalifikowalności poniesionych kosztów.

Niska skuteczność rehabilitacji zawodowej

ZAZ stanowi element większego systemu, w którym można wyróżnić trzy etapy przejściowe: uczestnik warsztatów terapii zawodowej po osiągnięciu określonego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do ZAZ, natomiast pracownik ZAZ po osiągnięciu jeszcze wyższego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do pracy na otwartym rynku¹³.

W 2019 r. funkcjonowały 123 zakłady aktywności zawodowej, w których zatrudniano 5280 osób niepełnosprawnych; w 2020 r. funkcjonowało 127 ZAZ, w których pracowały 5662 osoby niepełnosprawne, tj. o 7,2% więcej niż w 2019 r.; w 2021 r. funkcjonowały 133 ZAZ zatrudniające 6054 osoby niepełnosprawne, tj. o 14,7% więcej niż w 2019 r.

Pomimo wzrostu liczby zatrudnionych, osoby te stanowiły zaledwie 3,5% zgłoszonych do dofinansowań osób niepełnosprawnych ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (172,8 tys.) oraz 8,5% osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem ze schorzeniami specjalnymi (70,9 tys.). Należy również podkreślić, że zgodnie z danymi z Elektronicznego Krajowego Systemu

Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności w IV kwartale 2021 r. było w Polsce 1978,2 tys. osób z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności powyżej 16 r.ż., z tego w ZAZ pracowało 0,3% tej grupy. Zakłady wykazały się niską skutecznością rehabilitacji zawodowej, albowiem na otwartym rynku pracy zatrudnienie znalazło od 1,7% do 2% ogółu uczestników oraz od 17,5% do 21,4% ogółu osób kończących pracę w zakładach.

Z informacji pozyskanych przez NIK od 51 ZAZ z 55 działających na obszarze pięciu województw wynika, że liczba uczestników wzrosła w nich o ok. 13% z 2299 na koniec 2019 r. do 2600 na koniec 2021 r. Jednak z 1123 nowo przyjętych uczestników ZAZ zaledwie 180 zostało skierowanych przez urzędy pracy. Jako główny powód wskazywano na niezadowalające efekty współpracy z powiatowymi urzędami pracy przy poszukiwaniu zatrudnienia dla uczestników ZAZ oraz wyłanianiu potencjalnych kandydatów do pracy.

Problemy definicyjne zajęć rehabilitacyjnych

Zajęcia rehabilitacyjne wymienione w § 12 rozporządzenia w sprawie ZAZ, do których prowadzenia są one zobowiązane nie zostały zdefiniowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przez co poszczególne zakłady w różny sposób interpretowały to pojęcie. Zajęcia rehabilitacyjne obejmowały m.in.: szkolenia, doradztwo zawodowe, spotkania społeczności, konsultacje z pielęgniarką, treningi aerobowe,

¹³ M. Sochańska-Kawiecka, E. Zakrzewska-Manterys, Z. Kołakowska-Seroczyńska, D. Zielińska, E. Makowska-Belta, P. Ziewiec: *Badanie Zakładów Aktywności Zawodowej – raport końcowy*, PFRON 2017, s. 29.



muzykoterapię, edukację zdrowotną, zajęcia sportowe, ćwiczenia usprawniające, oporowe, oddechowe, wzmacniające oraz relaksacyjne, rozmowy terapeutyczne, masaże lecznicze, zajęcia logopedyczne, poradnictwo psychologiczne, wyjścia na basen i spotkania integracyjne. W opinii NIK dowolność interpretacyjna prowadzi do obniżenia jakości świadczonych tam usług rehabilitacyjnych, gdyż każde zdarzenie z udziałem uczestnika ZAZ może zostać uznane przez organizatora za takie zajęcia. W związku z tym niezbędne staje się zdefiniowanie w rozporządzeniu w sprawie ZAZ rodzajów aktywności mogących stanowić zajęcia rehabilitacyjne.

Dofinansowanie robót budowlanych

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji samorządy wojewódzkie dofinansują roboty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane, dotyczące dostosowania obiektów służących rehabilitacji do potrzeb niepełnosprawnych, z wyjątkiem ich rozbioru. W latach 2019–2021 do skontrolowanych samorządów wpłynęło 227 wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych na łączną kwotę 117 582,2 tys. zł. W tym czasie JST zaplanowały na te prace fundusze w wysokości 58 178,2 tys. zł. Ostatecznie dofinansowano 160 wniosków o wartości 56 104,9 tys. zł, z których rozliczono 48 233,5 tys. zł. W ocenie NIK świadczy to o znacząco większym zapotrzebowaniu na realizację projektów

budowlanych w stosunku do możliwości, jakimi dysponują samorządy w związku z otrzymywanymi środkami PFRON.

W efekcie kontroli przyznawania i rozliczania dofinansowania robót budowlanych 24 podmiotom NIK pozytywnie oceniła realizację tych zadań w województwie łódzkim, mazowieckim, podkarpackim i wielkopolskim. Na podstawie terminowo przekazanych wniosków dofinansowano tam 12 uprawnionych podmiotów. Dziewięć z nich spełniało wymogi określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴. W trzech umowach zawartych w województwie wielkopolskim stwierdzono brak zobowiązania do przedłożenia dokumentów rozliczeniowych z dofinansowania oraz dokumentów potwierdzających pokrycie udziału własnego w kosztach działania, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych i wynikało z wadliwie przygotowanego wzoru umów. Przekazanie i rozliczenie dofinansowania odbyło się zgodnie z zawartymi umowami. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w województwie śląskim w sześciu z 12 badanych umów dofinansowania na kwotę 5962 tys. zł. Dotyczyły one głównie rozpatrywania wniosków i przekazania dofinansowania, pomimo niespełniania przez wnioskodawców wymogów określonych w § 5 oraz 7 rozporządzenia

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 937, dalej rozporządzenie w sprawie robót budowlanych.

w sprawie robót budowlanych i wynikały z niewłaściwej organizacji pracy oraz dopuszczenia do weryfikacji wniosków pracowników, którzy nie posiadali doświadczenia w tym zakresie.

Realizacja robót budowlanych

W sześciu skontrolowanych przez NIK podmiotach, które otrzymały środki na roboty budowlane stwierdzono, że wnioski o środki PFRON w wysokości 2028,3 tys. zł, a zgodnie z zawartymi umowami otrzymały 1562,1 tys. zł (łącznie wartość realizowanych inwestycji wynosiła 3754,1 tys. zł). Badanie poniesionych przez te podmioty wydatków o łącznej wysokości 3350 tys. zł, stanowiących blisko 90% wartości skontrolowanych inwestycji wykazało, że cel dofinansowań został osiągnięty i dotyczył obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. Ponadto kwoty podane w rozliczeniach środków otrzymanych z JST wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej, objęte kontrolą zadania nie były dotowane ze środków niewykazanych w umowach i sprawozdaniach, a pięciu z sześciu realizatorów projektów prawidłowo wniosło wkład własny. Stwierdzono jednak, że jeden z beneficjentów, pomimo braku środków własnych w deklarowanej wysokości, zadeklarował ich posiadanie.

Zlecenie zadań przez samorządy

W ramach zadań zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym¹⁵ w latach

2019–2021 w badanych województwach realizowano m.in. projekty obejmujące wsparcie określone w katalogu wymienionym w § 1 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Najczęściej województwa zlecały prowadzenie rehabilitacji w różnych typach placówek (80 projektów, na które przekazano 5934,7 tys. zł, tj. 31,3% ogółu wydatków na zadania zlecone przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON), jak również organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych (104 projekty, na które przeznaczono 2648,5 tys. zł, tj. 14%). Fundacje i organizacje prowadziły także grupowe i indywidualne zajęcia usprawniające (48 projektów, na które wydatkowano 2257,6 tys. zł, tj. 11,9%) oraz promowały aktywność osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego (22 projekty, na które wydatkowano 1858,5 tys. zł, tj. 9,8%).

Mniej środków PFRON województwa wydatkowały w związku ze zlecaniem zadań świadczenia usług wspierających, które mają na celu umożliwienie lub wspomaganie niezależnego życia osób niepełnosprawnych (29 projektów, na które przeznaczono 1653,9 tys. zł, tj. 8,7%) oraz organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy (35 projektów,

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1945.



na które wydatkowano 1412,3 tys. zł, tj. 7,4%). Najmniejszy udział w strukturze wydatków stanowiło organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej (24 projekty, na które wydatkowano 1105,9 tys. zł, tj. 5,8%), a także organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy (15 projektów na kwotę 1085,7 tys. zł, tj. 5,7%).

Wsparciem zgodnie z zawartymi umowami planowano objąć 31 868 osób niepełnosprawnych (7914 osób w 2019 r., 15 353 osób w 2020 r. oraz 8601 osób w 2021 r.). Liczba osób, do których dotarło wsparcie znacząco przewyższyła zakładane wartości, osiągając poziom 37 458 osób (tj. o 14,9% więcej niż planowano – 8129 w 2019 r., 20 459 w 2020 r. oraz 8870 w 2021 r.).

W województwie śląskim, pomimo realizacji zadań polegających m.in. na prowadzeniu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, nie określono liczby osób planowanych do objęcia wsparciem, przez co nie gromadzono danych dotyczących ich faktycznej liczby.

Na podstawie 40 skontrolowanych ofert i realizacji 23 projektów stwierdzono, że były one rozliczane w sposób prawidłowy, a także terminowy. Wyjątek stanowiło województwo wielkopolskie, w którym w trzech z ośmiu skontrolowanych przypadków stwierdzono przewlekłe czynności związane z zatwierdzeniem rozliczeń.

Ograniczony nadzór nad wydatkowaniem środków

W okresie od 2019 do 2021 r. PFRON nie przeprowadzał w samorządach wojewódzkich żadnych kontroli dotyczących realizowanych przez nie zadań na rzecz osób z niepełnosprawnościami, choć zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁶ powinien to robić nie rzadziej niż raz na cztery lata. Kontrole winny obejmować całość działań podmiotu związanej z wykorzystaniem środków przekazanych przez PFRON na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Ich brak wynikał z ograniczonych zasobów kadrowych Funduszu. Swoje badania w tym obszarze realizowały jednakże samorządy skontrolowanych przez NIK województw – łącznie 241 kontroli w latach 2019–2021.

Izba ustaliła również, że Pełnomocnik nie przeprowadzał i nie zlecał kontroli dotyczących przekazywania przez PFRON środków według algorytmu. W 2021 r. wniosł on do prezesa Zarządu PFRON o przeprowadzenie kontroli w województwie śląskim dotyczącej wydatkowania środków Funduszu na zadania określone w art. 35 i 36 ustawy o rehabilitacji, jednak nie została ona przeprowadzona. Pełnomocnik nie opracował też standardów związanych z zadaniami określonymi w ustawie o rehabilitacji, podejmowanych

¹⁶ Dz.U. nr 63 poz. 586.

przez samorządy województw. Dodatkowo w kontrolowanym okresie sprawował on nadzór nad zadaniami samorządów jedynie na podstawie zbiorczych sprawozdań przekazywanych przez PFRON, gdyż dziesięć z 16 województw (w tym cztery z pięciu objętych kontrolą) nie opracowało i nie przekazało Pełnomocnikowi informacji o prowadzonych działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Powodem było nieokreślenie w przepisach terminu jej przygotowania oraz okresu, którego miałyby dotyczyć. W ocenie NIK wszystko to świadczyło o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków PFRON, które zostały przekazane do samorządów wojewódzkich.

Wnioski z kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej trzy wnioski. W pierwszym rekomendowała, aby zostały podjęte działania legislacyjne, mające na celu: doprecyzowanie – określonego w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji – obowiązku opracowywania przez samorząd województwa i przedstawiania Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności, poszerzonej o zakres i termin jej przedstawiania; nałożenie na wojewodów obowiązku przekazywania do właściwych jednostek samorządów województw informacji o nadaniu lub utracie przez organizatorów statusu zakładu aktywności zawodowej. Drugi wniosek dotyczył dokonania zmian w rozporządzeniu w sprawie ZAZ przez określenie dokładnego terminu rocznego rozliczenia środków PFRON

przez właściwą jednostkę organizacyjną samorządu województwa oraz zdefiniowanie pojęcia „zajęcia rehabilitacyjne” wymienionego w § 12 rozporządzenia, np. przez wskazanie katalogu zawierającego rodzaje takich zajęć. Ostatni wniosek do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dotyczył dokonania zmian w rozporządzeniu w sprawie algorytmu, które umożliwiłyby samorządom wojewódzkim i powiatowym planowanie i zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w okresach wieloletnich.

NIK sformułowała również dwa wnioski do prezesa PFRON. Pierwszy dotyczył przeprowadzania weryfikacji faktycznie poniesionych kosztów obsługi zadań przez samorządy wojewódzkie, a drugi opracowania i wdrożenia systemu ewaluacji zadań realizowanych przez te samorządy, który powinien uwzględniać skuteczność i efektywność wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami oraz faktyczne zapotrzebowanie podmiotów realizujących zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej.

Marszałkom województw NIK przedstawiła trzy wnioski. Wskazano na potrzebę przygotowywania wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu w sposób umożliwiający ocenę efektów i stopnia realizacji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK zaleciła również opracowywanie i przedstawienie Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności dotyczącej rehabilitacji społecznej i zawodowej, a także wdrożenia działań mających wyeliminować przypadki przewlekłego



rozliczania dofinansowań kosztów działania ZAZ.

W wypadku organizatorów ZAZ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski o podjęcie działań zmierzających do poprawy efektywności prowadzonej rehabilitacji zawodowej, która – jak stwierdzono w toku badań – była relatywnie niska.

KONRAD KOSTĘPSKI

doradca ekonomiczny,

MICHAŁ PRZYBYLSKI

główny specjalista kontroli państwowej,
Departament Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnościami, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, rehabilitacja społeczna i zawodowa, zadania samorządu województw

Bibliografia:

1. Barczyński A.: *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 4/2016.
2. Czechowski K., Wilmonska-Pietruszyńska A.: *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 2/2016.
3. Sochańska-Kawiecka M., Zakrzewska-Manterys E., Kołakowska-Seroczyńska Z., Zielińska D., Makowska-Belta E., Ziewicz P.: *Badanie Zakładów Aktywności Zawodowej – raport końcowy*, PFRON 2017.

ABSTRACT

Support for Social and Professional Rehabilitation of Disabled Persons – Local and Regional Self-Governments in the Aid System

The entities that support the disabled in social and professional life are, among others, the State Fund for Rehabilitation of Disabled People (Polish: *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, PFRON), local self-government units (Polish: *jednostki samorządu terytorialnego*, JST), as well as foundations and non-governmental organisations. Local and regional self-governments receive financial funds from the PFRON for performing a number of tasks to support disabled persons. In their article, the authors present the detailed findings of the audit of the effectiveness and sustainability of the social and professional support for the disabled provided by self-governments from the PFRON resources – these have been assessed by NIK as relatively low.

Konrad Kostępski, senior public audit expert,
Michał Przybylski, public audit expert,
Department of Labour, Social Affairs & Family

Key words: persons with disabilities, State Fund for Rehabilitation of Disabled People (PFRON), social and professional rehabilitation, tasks of regional self-governments