

Potrzeby związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami znacznie przerastają możliwości finansowe samorządów województw – wynika z kontroli przeprowadzonej przez NIK. W badanym okresie środki na ten cel pochodziły głównie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), który mimo to nie sprawdzał ani jakie efekty przyniosły projekty zrealizowane dzięki przekazanym pieniądзом, ani tego czy prawidłowo zostały wydane. Kontrola NIK pokazała także niską skuteczność wspieranych przez samorządy zakładów aktywności zawodowej i niedostosowanie prowadzonej przez nie działalności do potrzeb rynku pracy. Z kolei krótki czas przeznaczony na realizację zadań zleconych, uniemożliwiał organizacjom pozarządowym i fundacjom zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami ciągłości rehabilitacji, co jest jednym z warunków jej skuteczności.

Na koniec 2021 r. niemal dwa mln osób powyżej 16 roku życia miało w Polsce orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (dane Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności). W latach 2019-2022 na zawodową i społeczną rehabilitację takich osób PFRON przekazywał samorządom, zgodnie z algorytmem określonym w rządowym rozporządzeniu, ponad 1,2 mld zł rocznie, z czego 1/5 przypadała samorządom województw. W sumie dostały one w badanym okresie 645 mln zł.

Znaczną część wykorzystanych pieniędzy – prawie 70% z 631 mln zł – samorządy województw przekazały zakładom aktywności zawodowej (ZAZ). Roboty budowlane dotyczące obiektów służących rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami (z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów) pochłonęły niemal 25% przekazanych przez PFRON środków. W pięciu kontrolowanych województwach: łódzkim, mazowieckim, podkarpackim, śląskim i wielkopolskim zrealizowano dzięki temu większość zgłoszonych projektów.

Najmniej środków z PFRON – zaledwie nieco ponad 6% – samorządy województw przekazały w badanym okresie fundacjom i organizacjom pozarządowym na zadania zlecone. W przypadku kontrolowanych samorządów potrzeby w istotny sposób przerastały ich możliwości finansowe, przez co dofinansowały mniej niż połowę złożonych ofert.

Co prawda nie ma przepisów, które umożliwiłyby PFRON przyznawanie środków na indywidualnie potrzeby zgłaszane przez samorządy, jednak to właśnie Zarząd Funduszu przygotowuje projekt rocznego planu finansowego, na podstawie którego wypłaca pieniądze na rehabilitację osób z niepełnosprawnościami.

PFRON pokrywa także koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy województw, w wysokości nie większej niż 2,5% środków wykorzystanych na ten cel. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji, powinny to być koszty rzeczywiście poniesione, ale samorządy województw nie muszą wykazywać w sprawozdaniach czy tak się stało. PFRON przelewał pieniądze na obsługę zadań razem ze środkami na ich realizację, a więc zanim zostały wydane i nie weryfikował na co je przeznaczono. Ograniczał się jedynie do wyliczenia czy samorządy nie przekroczyły ustawowego poziomu (w badanym okresie wyniósł 2,4%). **Na potrzebę weryfikacji kosztów obsługi zadań wskazuje jednak przypadek Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, który choć nie przekroczył wyznaczonego poziomu, to jednak niezgodnie z przeznaczeniem wydał w sumie ok. 342 tys. zł. Sfinansowano za to m.in. organizację kiermaszy świątecznych, pikników i zawodów sportowych, inwestycje budowlane oraz szkolenia dla pracowników zakładów aktywności zawodowej.**

Mimo, że PFRON przekazywał pieniądze samorządom województw zgodnie z prawidłowo wyliczonym algorytmem, to, jak wykazała NIK, przy podziale środków nie uwzględniał skuteczności i efektywności udzielanego wcześniej wsparcia. **W latach 2019-2021 Fundusz nie przeprowadził żadnej kontroli w samorządach wojewódzkich, dotyczącej zadań realizowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami.** PFRON monitorował jedynie sprawozdania składane przez samorządowców, którzy jednak nie mają obowiązku przekazywania w nich szczegółowych informacji na temat osiągniętych efektów. **W opinii NIK, brak przepisów nie oznacza, że PFRON nie może nadzorować celowości i skuteczności wykorzystania przekazanych samorządom pieniędzy.** Fundusz jest autorem wzoru sprawozdań rzeczowo-finansowych (Sp-W) i może go modyfikować w taki sposób, aby uzyskać potrzebne informacje.

Niska skuteczność zakładów aktywności zawodowej

Zakład aktywności zawodowej (ZAZ) zapewnia zatrudnienie osobom ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną. Wymagają oni specjalnych, tzw. chronionych warunków pracy. Do ZAZ trafiają osoby, które osiągnęły określony poziom rehabilitacji zawodowej, natomiast pracownik ZAZ, po osiągnięciu kolejnego poziomu, powinien przejść do pracy na otwartym rynku. Koszty tworzenia i funkcjonowania takich zakładów współfinansują, ze środków PFRON i własnych, samorządy województw.

W latach 2019-2021 koszty działania 12 skontrolowanych zakładów aktywności zawodowej wyniosły w sumie ok. 157 mln zł i wzrosły w tym okresie o 24%, podczas gdy kwota otrzymana z PFRON za pośrednictwem samorządów województw tylko o ok. 19%.

W sumie samorządy przekazały skontrolowanym zakładom z PFRON ponad 62 mln zł, a ze środków własnych ok. 5 mln zł. Jednak udział środków przekazywanych z PFRON zmniejszył się w badanym okresie z 40,5% w 2019 r. do ok. 39% w 2021 r., w związku z czym samorządy województw musiały sięgać głębiej do własnych kieszeni - udział tych środków w przekazywanych kwotach wzrósł z 2,5% w 2019 r., w 2020 r. do 3,7%, po czym w 2021 r. spadł do 3,4 %.

Trzeba też dodać, że w 2019 r. żaden ze skontrolowanych zakładów prowadzących działalność w województwie mazowieckim nie otrzymał dofinansowania ze środków własnych samorządu, który nie zaplanował tego w swoim budżecie. **Z kolei samorząd województwa śląskiego w nieuzasadniony sposób różnicował działające na jego terenie ZAZ pod względem dofinansowania. Na dwa zakłady skontrolowane przez NIK jeden nie otrzymał na swoją działalność żadnych środków samorządu w całym kontrolowanym okresie, drugi - 166,5 tys. zł rocznie. Izba zwraca uwagę na to, że zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym wynika z Konstytucji RP, a udzielenie wsparcia publicznego w oparciu o jednolite, z góry określone kryteria jest wzorcem rzetelnego działania.**

Problemem są także terminy przekazywania środków przez PFRON, które uniemożliwiały niektórym samorządom wojewódzkim dofinansowanie kosztów działania ZAZ w określonym przepisami czasie. **Trzy spośród pięciu poddanych kontroli, przekazywały środki od 4 do 38 dni po terminie, co mogło utrudniać funkcjonowanie zakładów i wpływać na ich płynność finansową.**

Jednak mimo to liczba osób zatrudnianych w zakładach aktywności zawodowej systematycznie rosła. W 2021 r. wyniosła w całym kraju 6054, a to oznacza wzrost o 15% w stosunku do 2019 r. **To nie zmienia jednak faktu, że znaczenie ZAZ w systemie rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami**

jest marginalne. Na koniec 2021 r., na niemal 2 mln osób powyżej 16 roku życia z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną stopniem niepełnosprawności, tylko 0,3% pracowało w ZAZ.

W 12 skontrolowanych zakładach liczba osób zatrudnionych w latach 2019-2021 wzrosła w sumie o 15% – z 817 na koniec 2019 r. do 940 na koniec 2021r., w tym osób ze znaczną stopniem niepełnosprawności o niemal 10%, natomiast z umiarkowaną stopniem niepełnosprawności o 22,5%.

Średni czas zatrudnienia w skontrolowanych zakładach wynosił sześć lat – średnio od dwóch lat i dwóch miesięcy w ZAZ prowadzonym przez Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „JA-TY-MY”, do ponad 10 lat średnio w ZAZ Promyk.

Przepisy obligują ZAZ do prowadzenia zajęć rehabilitacyjnych zatrudnionych w nich osób, przez co najmniej 60 minut dziennie, poza godzinami pracy (w dwóch skontrolowanych zakładach prowadzono ją także w trakcie godzin pracy). Przepisy nie precyzują jednak na czym takie zajęcia mają polegać, dlatego każde zdarzenie z udziałem pracownika ZAZ może zostać uznane za zajęcie rehabilitacyjne.

Skontrolowane zakłady określały więc w taki sposób szkolenia, doradztwo zawodowe, konsultacje z pielęgniarką, muzykoterapię, ćwiczenia usprawniające, rozmowy terapeutyczne czy masaże lecznicze, a także wyjścia na basen i spotkania integracyjne. **W opinii NIK taka dowolność interpretacyjna prowadzi do obniżenia jakości świadczonych w ZAZ usług rehabilitacyjnych, dlatego zdaniem Izby konieczne są zmiany w przepisach.**

Z ustawy o rehabilitacji wynika, że celem aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami jest ułatwienie im uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia, a także awansu zawodowego. Tymczasem skuteczność aktywizacji zawodowej prowadzonej w badanym okresie przez ZAZ była niewielka, mimo wzrostu liczby zakładów i ich pracowników. **Spośród osób z niepełnosprawnościami pracujących w ZAZ w całym kraju tylko około 2% podjęło w badanym okresie zatrudnienie na otwartym rynku pracy, z kolei w przypadku skontrolowanych zakładów - około 17% osób kończących w nich pracę.**

Także dane pozyskane w 51 zakładach aktywności zawodowej (z 55 działających na obszarze kontrolowanych województw) pokazują ich niską skuteczność dotyczącą rehabilitacji zawodowej:

w 2019 r.

- 2299 uczestników ZAZ zatrudniono w 51 zakładach,
- 250 osób zakończyło pracę,
- 47 osób przeszło na otwarty rynek pracy (2% ogółu uczestników i ok. 19% kończących pracę);

w 2020 r.

- 2476 uczestników ZAZ zatrudniono w 51 zakładach,
- 276 osób zakończyło pracę,
- 45 osób przeszło na otwarty rynek pracy (ok. 2% i ok. 16%)

w 2021 r.

- 2600 uczestników ZAZ zatrudniono w 51 zakładach,

- 233 zakończyło pracę,
- 43 przeszło na otwarty rynek pracy (ok. 2% i ok. 18,5%).

Te dane, w opinii NIK, wskazują nie tylko na niewielką efektywność ZAZ, ale także na niedostosowanie prowadzonej przez nie działalności do potrzeb rynku pracy. Jedną z przyczyn tej sytuacji może być to, że zakłady nie opracowywały planów zatrudnienia swoich pracowników na otwartym rynku pracy – nie miało ich siedem z 12 skontrolowanych ZAZ.

Na ogólną niską efektywność rehabilitacji zawodowej wpływ miały także trudności adaptacyjne pracowników ZAZ związane ze stopniem ich niepełnosprawności, bariery i obawy pracodawców z otwartego rynku pracy oraz ograniczona współpraca z powiatowymi urzędami pracy, które powinny kierować osoby z niepełnosprawnościami do ZAZ.

Krótki termin realizacji zadań zleczanych

W badanym okresie fundacje i organizacje pozarządowe złożyły w kontrolowanych samorządach województw blisko 800 wniosków obejmujących projekty związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami. Realizacja tych propozycji miała kosztować w sumie ok. 44 mln zł, jednak samorządy dofinansowały mniej niż połowę projektów za nieco ponad 19 mln zł.

W ramach zadań zleczanych w pięciu objętych kontrolą województwach realizowano w badanym okresie projekty obejmujące różnego rodzaju wsparcie. Blisko 6 mln zł (ok. 31% wydatków na zadania zlecone ze środków PFRON) przekazano na prowadzenie rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami w różnych typach placówek. Najmniejsze środki samorządy województw wydały na organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób z niepełnosprawnościami w rynek pracy (innych niż ZAZ) – ok. 1 mln zł (ok. 6%).

Jednak nie tylko brak wystarczających środków był problemem w realizacji projektów z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami. Bo choć zgodnie z zawartymi umowami, projektami planowano objąć w sumie ok. 32 tys. osób z niepełnosprawnościami, a ostatecznie objęto ponad 37 tys., to jednak przez zbyt krótki czas realizacji projektów, wsparcie było tylko okresowe, a jego efekty nietrwałe.

Samorządy przekazywały bowiem dotacje ze środków PFRON w ramach otwartych konkursów ofert, które zakładały, że projekty będą realizowane przez co najmniej 29, a maksymalnie przez 131 dni. Terminy wynikały m.in. z tego, że konkursy mogły być ogłaszane po podziale środków przez sejmiki wojewódzkie, a to następowało dopiero po uzyskaniu informacji o wysokości kwoty jaką przekaże im PFRON.

Zdaniem NIK zbyt krótki okres realizacji projektów nie pozwalał na planowanie działań trwałych i niekorzystnie wpływał na jakość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań, ponieważ ciągłość rehabilitacji jest jednym z warunków jej skuteczności.

W opinii Izby konieczna jest zmiana przepisów, tak by samorządy mogły zlecać również zadania wieloletnie.

Roboty budowlane – skuteczne i trwałe

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji, samorządy wojewódzkie dofinansowują także roboty budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami (z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów). W latach 2019-2021 do pięciu kontrolowanych samorządów wpłynęło 227 wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych za blisko 118 mln zł, przy czym samorządy zaplanowały na ten cel nieco ponad 58 mln zł i ostatecznie objęły dofinansowaniem 160 wniosków o łącznej wartości ok. 56 mln zł.

NIK pozytywnie oceniła skuteczność i trwałość projektów realizowanych w ramach robót budowlanych. Istotne nieprawidłowości kontrolerzy Izby stwierdzili jednak w województwie śląskim. Sześć na 12 badanych umów wartych w sumie ok. 6 mln zł zawarto, mimo że wnioskodawcy nie spełniali określonych przepisami wymogów. Przyczynami tych nieprawidłowości były głównie: niewłaściwa organizacja pracy i dopuszczenie do weryfikacji wniosków pracowników, którzy nie mieli odpowiedniego doświadczenia.

WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, NIK złożyła wnioski **m.in. do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej.**

W sprawie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu:

- określenie w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zakresu informacji o prowadzonej działalności, okresu, którego ma ona dotyczyć i terminu jej przedstawienia Pełnomocnikowi;
- zobowiązanie wojewodów do przekazywania informacji o nadaniu lub utracie przez organizatorów statusu zakładu aktywności zawodowej właściwym jednostkom samorządów województw.

W sprawie wprowadzenia zmian w rozporządzeniu dotyczącym ZAZ, a zmierzających do:

- określenia w § 10 rozporządzenia terminu na dokonanie rozliczenia rocznego wykorzystania środków Funduszu przez właściwą jednostkę organizacyjną samorządu województwa;
- zdefiniowania pojęcia „zajęcia rehabilitacyjne”, o którym mowa w § 12 rozporządzenia poprzez np. utworzenie katalogu zawierającego rodzaje zajęć rehabilitacyjnych.

W sprawie wprowadzenia zmian w rozporządzeniu dotyczącym algorytmu, które umożliwią samorządom wojewódzkim i powiatowym planowanie oraz zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w okresach wieloletnich, np. poprzez wprowadzenie przepisów zbliżonych do treści § 9 ust. 2b rozporządzenia w sprawie robót budowlanych, dotyczącego realizacji robót budowlanych, zgodnie z którym zawarcie umowy na okres dłuższy niż 1 rok budżetowy wymaga zgody sejmiku województwa w postaci uchwały.

Źródło: NIK