

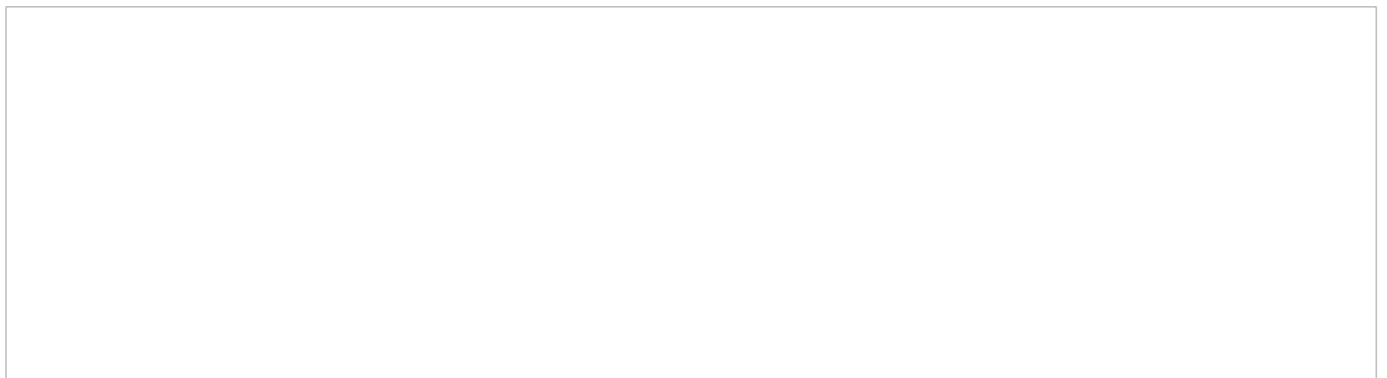
NIK: pomoc w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników wymaga naprawy

Fikcyjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych, wymuszanie przez pracodawcę zwrotu części wynagrodzenia pracownika, fałszowanie orzeczeń o niepełnosprawności i oświadczeń przez pracodawców to zjawiska obserwowane na rynku pracy. Jednocześnie prawo nie pozwala Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na skuteczne kontrolowanie publicznych pieniędzy przeznaczonych na wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom. Takie są główne ustalenia NIK, dotyczące dofinansowania wynagrodzeń niepełnosprawnych przez PFRON.

Dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, przekazywane pracodawcom co miesiąc przez PFRON, stanowi jeden z instrumentów polityki państwa, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. Mogą one znaleźć zatrudnienie w zakładach pracy chronionej albo na otwartym rynku pracy. W obu przypadkach pracodawcy mogą korzystać z ulg i finansowego wsparcia PFRON, przy czym korzyści dla zakładów są większe, bo muszą spełnić wiele restrykcyjnych wymagań. Wojewoda może przyznać status zakładu pracy chronionej jeśli pracodawca:

- prowadzi działalność gospodarczą min. 12 miesięcy;
- zatrudnia co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy;
- osiąga wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez min. 6 miesięcy w wysokości co najmniej 50 proc. (w tym co najmniej 20 proc. zatrudnionych to osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności lub co najmniej 30 proc. niewidomych albo psychicznie chorych lub upośledzonych umysłowo ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności);
- zapewni, by obiekty i pomieszczenia odpowiadały przepisom BHP;
- odpowiednio przystosuje stanowiska pracy, pomieszczenia higienicznosanitarne i ciągi komunikacyjne;
- dopilnuje, aby zapewniona była doraźna i specjalistyczna opieka medyczna, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne.

Corocznie Fundusz przeznacza na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych prawie 3 mld złotych, co stanowi ponad 60% jego rocznych wydatków. Taką formą pomocy objęto około 30 tys. pracodawców i 250 tys. osób niepełnosprawnych.



1.

Osoby z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku 18-59/64 lat, zamieszkałe (zameldowane) w województwie (wg Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań NSPLiM z 2011 r.

2. Średnioroczny wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w wieku 16 - 64 lat), wg Badania

Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS

3.

Liczba osób wykazanych do dofinansowania wynagrodzeń za 2014 r. przez pracodawców z danego województwa, w odniesieniu do liczby mieszkańców z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym (wg NSPLiM w 2011 r.)

W województwie mazowieckim wskaźnik osób niepełnosprawnych z dofinansowaniem przekracza wskaźnik wszystkich zatrudnionych niepełnosprawnych bo w Mazowieckiem zarejestrowanych jest wiele firm, które zatrudniają pracowników w swoich filiach w innych województwach a do PFRON zgłaszani są przez centralę firmy. Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i PFRONW latach 2014-2016 weszło w życie kilka zmian ustawy o rehabilitacji, związanych z dofinansowaniem wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Jedną z nich była, obowiązująca od kwietnia 2014 r., zmiana zakładająca wprowadzenie stałych stawek dofinansowania dla zakładów pracy chronionej oraz dla innych pracodawców.

Wcześniej zakłady pracy chronionej otrzymywały wyższą pomoc, niż pozostali

pracodawcy, a same stawki dofinansowania były uzależnione od kwoty najniższego wynagrodzenia i zmieniały się wraz z jego wzrostem. Zamrożenie i zrównanie tych stawek miało istotny wpływ na zmniejszenie wydatków PFRON przeznaczonych na dofinansowanie - z 3,23 mld zł w 2013 r. do 2,96 mld zł w 2014 r. - oraz ich ustabilizowanie w kolejnych latach. Miało również wpływ na zmiany na rynku pracy w grupie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

W Polsce zatrudnienie znalazła co trzecia z osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. To znacznie poniżej średniej w krajach Unii Europejskiej.

Kontrola miała wykazać, czy pracodawcy spełniali warunki do otrzymania dofinansowania, czy właściciele zakładów pracy chronionej prawidłowo gromadzili środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i w jaki sposób je wydawali. Jednocześnie NIK zbadała, jak PFRON przeciwdziałał negatywnym zjawiskom w dofinansowaniu wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników. Kontrolą objęto PFRON i 17 pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z Funduszu w okresie 2014 - 2016.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych wiąże się z ryzykiem nieprawidłowości. Pracodawca może nie respektować należnych im praw a korzystanie z dofinansowania z Funduszu może prowadzić do nadużyć. PFRON uzależnia kwoty dofinansowania od stopnia niepełnosprawności oraz schorzeń, na które cierpią pracownicy. Zrównanie w 2014 r. stawek dla zakładów pracy chronionej i firm działających na rynku otwartym przyspieszyło zachodzący już wcześniej proces zmniejszania się liczby takich zakładów, w szczególności zgłaszanych przez nie etatów do dofinansowania. Zmiana spowodowała wzrost liczby niepełnosprawnych zgłaszanych przez pracodawców z rynku otwartego. Z biegiem czasu pracodawcy, których liczba rosła, chcieli zatrudniać głównie osoby z wyższym niż lekki stopniem niepełnosprawności. Gwarantowało to większe wsparcie finansowe.

Kontrolerzy NIK porównali sytuację reprezentatywnej grupy pracowników zgłoszonych do dofinansowania za marzec 2014 r. (sprzed zmian stawek) i za grudzień 2016 r. W badanej próbie 976 osób, na koniec 2016 r. 612 pracowników nadal było objętych dofinansowaniem. Z tej liczby 45 pracowników, z uwagi na zmianę stopnia niepełnosprawności lub orzeczenia obecności schorzenia specjalnego, przeszło do grupy z wyższą stawką dofinansowania, a 22 osoby - do grupy z niższą. W okresie

objętym analizą, tendencje zmian przyczyniających się do zastosowania wyższej stawki dofinansowania były zatem ponad dwukrotnie silniejsze od tendencji do zastosowania stawki niższej.

W ocenie NIK zmiana stawek dofinansowania nie wpłynęła w znaczący sposób na aktywizację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, ale przyczyniła się do postępujących przekształceń na rynku pracodawców. Szczegółowe badanie przez NIK 17 pracodawców miało wykazać, czy faktycznie ponieśli oni koszty płacy (wynagrodzenia pracowników oraz należne składki od wynagrodzeń i zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych) terminowo i w prawidłowej wysokości, czy w aktach osobowych pracowników znajdowały się dokumenty potwierdzające ich niepełnosprawność oraz czy pracownicy faktycznie świadczyli pracę i otrzymali należne wynagrodzenie (co zweryfikowano dodatkowo na podstawie oświadczeń, złożonych przez 241 z nich).

Kontrola NIK wykazała, że większość pracodawców spełniła warunki do otrzymania dofinansowania. Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły niedopełnienia obowiązku terminowych wpłat składek od wynagrodzeń pracowników. Jeden z pracodawców odprowadził składki ZUS w wysokości omyłkowo zaniżonej o 31 zł, dopłacając różnicę już po terminie (wysokość otrzymanego dofinansowania za ten miesiąc przekroczyła 53 tys. zł). W przypadku trzech innych pracodawców opóźnienia w zapłacie części lub całości składek i zaliczek wyniosły od kilku do kilkudziesięciu dni. Otrzymali za ten okres dofinansowanie w wysokości od 38 do 104 tys. zł. Kolejny pracodawca nieterminowo uiścił składki od wynagrodzeń za 14 miesięcy, z opóźnieniami wynoszącymi od jednego do 74 dni. Skrajny przypadek to pracodawca, który za 32

wynoszącym od jednego do 7 lat. Ciekawy przypadek to pracodawca, który za 8 miesięcy nieterminowo opłacił zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne lub też opłacił składki w kwotach niższych niż zadeklarował. Opóźnienia przekraczały 14 dni, największe 8 miesięcy.

Wartość wypłaconego przez PFRON dofinansowania wynagrodzeń za te miesiące wyniosła prawie 1 mln 400 tys. zł. Podczas gdy Fundusz bezskutecznie starał się zweryfikować spełnienie warunków do otrzymania wsparcia, pracodawca otrzymywał nienależne środki za kolejne miesiące.

W jednym przypadku pracodawca niektórym pracownikom wypłacał pensje w gotówce a nie przelewem lub przekazem pocztowym. Mógł tak postąpić, bo kodeks pracy na to zezwala ale wówczas dofinansowanie mu nie przysługiwało i otrzymane środki powinien zwrócić (czego nie uczynił). Ustawa o rehabilitacji wyklucza wsparcie wynagrodzeń pracowników z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, posiadających prawo do emerytury. Mimo to siedmiu pracodawców otrzymało dofinansowanie dla 11 pracowników z emeryturą.

Przedsiębiorcy tłumaczyli się, że nie mają prawnej możliwości ustalania w organach emerytalnych, czy zatrudniony ma prawo do emerytury. Jedyne źródło informacji to sam zatrudniony. W niektórych zakładach przyjmowano od pracowników oświadczenia i zobowiązywano ich do poinformowania o ewentualnym zmianach w tej kwestii.

Innym problemem jest gospodarowanie przez pracodawców środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON).

Fundusz zasilają m. in. środki pochodzące z ulg podatkowych i innych opłat. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zakład pracy chronionej ma obowiązek prowadzenia ewidencji środków zakładowego funduszu. Z tych pieniędzy co najmniej 15 procent musi być przeznaczony na indywidualne programy rehabilitacji a 10 procent na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników.

Zarówno ustalenia kontroli NIK, jak i kontroli przeprowadzonych przez urzędy skarbowe wskazały na przypadki finansowania ze środków z zakładowego funduszu wydatków niezgodnych z ustawą lub rozporządzeniem ministra pracy.

Przykładem takiej niezgodnej z prawem praktyki jest pracodawca, który w dwa tygodnie po zatrudnieniu członka rodziny (z orzeczeniem o niepełnosprawności), częściowo sfinansował mu zakup samochodu osobowego (130 tys. zł z ceny wynoszącej 190 tys. zł) ze środków ZFRON na indywidualny program rehabilitacji. Pracownik stał się jego właścicielem. Samochód nie był jednak w żaden sposób przystosowany do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Pracodawca wyjaśnił, że zaakceptował taki wydatek, bo środki zgromadzone na ZFRON wystarczyły i na zakup wybranego modelu samochodu i na

zaspokojenie potrzeb pozostałych niepełnosprawnych. Inny właściciel zakładu pracy chronionej wydał ponad 250 tys. zł na cele inne niż rehabilitacja zawodowa, społeczna i lecznicza. 199 tys. zł zostało przekazanych na inne konta bankowe i posłużyły uregulowaniu zobowiązań firmy.

Niektórzy z pracodawców wykorzystywali środki zgromadzone na rachunkach ZFRON na cele niezwiązane z rehabilitacją pracowników niepełnosprawnych, najczęściej - traktując je jako źródło darmowych pożyczek, pozwalających regulować bieżące zobowiązania i poprawiających płynność finansową firmy. Każdy wydatek niezgodny z przeznaczeniem środków wiązał się z obowiązkiem zwrotu przez pracodawcę 100% ich wartości na rachunek ZFRON oraz wpłaty „karnej” opłaty 30% na rachunek PFRON. Obowiązujące przepisy prawa:

- nie określały terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu 100% środków przeznaczonych na cele niezgodne z ustawą, sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też organu uprawnionego do zastosowania tych sankcji;
- nakazywały naliczanie opłaty 30% od każdorazowego nieprawidłowego wydatku, nie określały przy tym górnego limitu tej opłaty. W niektórych przypadkach kary mogły być naliczane od wyższej podstawy, niż wynosiła wysokość środków ZFRON, jakimi pracodawca dysponował w danym roku.

Według oceny NIK, zasadne jest wprowadzenie do ustawy o rehabilitacji przepisów, określających termin zwrotu do ZFRON pełnej kwoty pobranej na cele niezgodne z przeznaczeniem oraz ustalenie maksymalnej wysokości karnej opłaty.

NIK zbadała również działalność Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W latach 2014 - 2016 łączne wydatki Funduszu na dofinansowanie wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników wyniosły prawie 9 miliardów zł. Kontrola miała wykazać:

- czy Fundusz przeciwdziałał negatywnym zjawiskom w dofinansowaniu wynagrodzeń niepełnosprawnych?
- czy prawidłowo udzielał tych dofinansowań i egzekwował od pracodawców nienależnie pobrane środki?
- czy system kontroli pracodawców był skuteczny oraz czy skutecznie zapobiegano wyłudzeniom?

W PFRON działał elektroniczny System Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). Rejestrował m. in. beneficjentów pomocy, dokumentował dofinansowania do wynagrodzeń i refundację składek na ubezpieczenia społeczne niepełnosprawnych. Nie był jednak przystosowany do wymiany danych z innymi publicznymi bazami danych (np. z Krajowym Rejestrem Sądowym czy ZUS), miał ograniczone możliwości

automatycznego sprawdzania danych i nie miał skutecznych mechanizmów uwierzytelnienia pracodawców. Ustawa o rehabilitacji nie przewidywała możliwości korzystania przez PFRON z danych Elektronicznego Krajowego Systemu monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMON), brak było też jednej bazy orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS i KRUS. Fundusz nie mógł zatem sprawdzać na bieżąco, czy orzeczenia wobec osób zgłaszanych do dofinansowania pozostają aktualne a tym samym, czy wypłata środków, o które wnioskuje pracodawcy, jest uzasadniona.

W latach 2016-2017 Fundusz zabiegał o wprowadzenie zmian do ustawy o rehabilitacji, mających zapewnić mu dostęp do danych systemu EKSMON. Do dnia kontroli NIK zmiany takie nie zostały dokonane. Podobnie, brak było stosownej podstawy prawnej do pozyskiwania przez PFRON danych od organów emerytalnych.

Dostęp do tych danych był Funduszowi potrzebny by zweryfikować, czy wykazane do dofinansowania osoby z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie nabyły prawa do emerytury. Jeśli nabyły, dofinansowanie do ich wynagrodzeń nie przysługiwało. Obowiązujące przepisy nie precyzowały odpowiednio, w jakich sytuacjach dofinansowanie przysługuje pracodawcom z sektora finansów publicznych.

Fundusz nie opracował w tym zakresie własnych procedur wewnętrznych i w latach 2014-2016 przekazał takim pracodawcom prawie 166 mln zł dofinansowania (ponad 1 mln zł przekazano jednostkom budżetowym niezasadnie).

W ocenie NIK, dla sprawnego funkcjonowania systemu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych konieczne jest ustawowe uregulowanie uprawnień i zasad dostępu PFRON do wskazanych danych. Na funkcjonowanie systemu wsparcia negatywnie rzutował spór pomiędzy PFRON a Biurem Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (BON).

Obie instytucje różniły się co do sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania wsparcia, w przypadku poniesienia przez pracodawcę w terminie tylko części kosztów płacy. Zdaniem NIK, prawidłową interpretację stosował PFRON, przy czym powodowała ona w praktyce, że nawet niewielkie niedopłaty kosztów płacy (np. składek ZUS) w zupełności pozbawiały pracodawcę prawa do otrzymania dofinansowania za dany miesiąc.

W latach 2014-2016 PFRON przeprowadził 334 kontrole u pracodawców korzystających już z dofinansowania - obejmowały one corocznie około 0,4% wszystkich beneficjentów. W okresie tym przeprowadzono także 5 399 postępowań sprawdzających, przy czym działania te objęły niemal wyłącznie nowo rejestrowanych pracodawców wnioskujących o dofinansowanie - corocznie poddawano im około 25%

nowych podmiotów.

Statystycznie, pracodawca korzystający już od jakiegoś czasu z dofinansowania mógł spodziewać się kontroli PFRON średnio raz na 259 lat. NIK wykazała, że postępowania kontrolne PFRON były przewlekłe. Od analizy danych o pracodawcy do skierowania do niego zawiadomienia o kontroli upływały nawet 442 dni, a czas trwania kontroli wynosił średnio 142 dni. Wpływało to, w przypadku ujawniania nieprawidłowości finansowych, na wydłużenie okresu nieuprawnionego pobierania przez pracodawcę dofinansowania ze środków Funduszu, którego zwrotu nie udawało się później - z reguły - wyegzekwować.

Skuteczne wykrywanie wyłudzeń środków finansowych było utrudnione przez ograniczone przepisami uprawnienia kontrolne. Te, którymi dysponował, PFRON nie w pełni wykorzystywał - nawet w przypadkach, w których treść wpływających skarg, bądź wyniki przeprowadzonych przez Fundusz własnych analiz, wskazywały na ryzyko fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. W toku żadnego ze skontrolowanych przez NIK postępowań, przeprowadzonych przez PFRON, nie pozyskano zeznań świadków, wyjaśnień i nie przeprowadzono oględzin, nawet w przypadkach mogących wskazywać na fikcyjne zatrudnienie niepełnosprawnych.

Przykładem jest skarga, która wpłynęła do PFRON, na firmę, która miała pobierać dofinansowanie na niepełnosprawnych. Kontrolę rozpoczęto po prawie 10 miesiącach. Pracownicy PFRONU zbadali wyłącznie dokumentację firmy, nie skorzystali z możliwości złożenia przez niepełnosprawnych ustnych lub pisemnych oświadczeń. W wyniku tak przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Dwa lata później osobie związanej z tą firmą prokuratura postawiła zarzuty związane z pobieraniem dofinansowań z Funduszu na osoby fikcyjnie zatrudnione. W latach 2014-2016 PFRON nie miał możliwości przeprowadzenia kontroli u 55 pracodawców oraz czynności sprawdzających w 85 zakładach pracy.

W części przypadków wynikało to ze świadomych działań pracodawców lub braku kontaktu z nimi. Dalsze działania Funduszu przy braku możliwości podjęcia postępowania sprawdzającego były niejednolite - w jednych przypadkach blokowano wypłatę dofinansowań wnioskodawcy, w innych - nie. Podobnie niejednolite działania, jeśli chodzi o wstrzymanie wypłaty środków, prowadzono wobec pracodawców będących przedmiotem zainteresowania służb dochodzeniowo-śledczych. Zdaniem NIK, ustawa o rehabilitacji powinna przewidywać możliwość zablokowania przez PFRON, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wypłaty dofinansowań. Podobnie powinno być w przypadku blokowania przez pracodawców kontroli prowadzonych przez Fundusz.

W okresie badanym przez NIK mała była skuteczność kierowanych przez PFRON

do organów ścigania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z dofinansowaniem. Spośród wszystkich 18 zawiadomień, dotyczących 35 pracodawców, tylko w jednej sprawie został skierowany do sądu akt oskarżenia, a osiem spraw zakończyło się umorzeniem (pozostałe pozostawały w toku).

W niektórych przypadkach organ prowadzący postępowanie uznał, że oświadczenie pracodawcy, zawarte we wniosku o dofinansowanie, miało charakter deklaracji (zamiaru) poniesienia kosztów płacy, a nie - oświadczenia o wywiązaniu się już z tego obowiązku (gdyż np. na dzień złożenia wniosku nie minął jeszcze ustawowy termin płatności składek ZUS). Fakt, iż pracodawca ostatecznie nie poniósł tych kosztów, zdaniem prokuratury, nie oznaczał, że próbował wyłudzić dofinansowanie. NIK przeanalizowała 34 decyzje PFRON wydane w latach 2015 - 2016 w sprawie zwrotu ponad 24 mln zł. Do 30 czerwca 2017 r. nie wyegzekwowano ani złotówki.

Źródło: NIK

Za: kurier.pap.pl

<http://kurier.pap.pl/depesza/184801/NIK-pomoc-w-zatrudnianiu-niepelnosprawnych-pracownikow-wymaga-naprawy>

